



PÁZMÁNY *1635*
— *a l a p i t v a*

Pázmány Law Working Papers

2017/3

Wáagner Tamás

**Előírhatják-e az uniós intézmények
idegen állampolgárok letelepítését a
tagállamokban?**

Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Pázmány Péter Catholic University Budapest

<http://www.plwp.eu>

Előírhatják-e az uniós intézmények idegen állampolgárok letelepítését a tagállamokban?

A menekültválság, illetve az azzal kapcsolatban elfogadott kvóták nyomán ismét felszínre kerültek a tagállamok, valamint az uniós intézmények közötti ellentétek.

Ugyanis ennek alapján valamennyi tagállam köteles lenne meghatározott számú menekültet befogadni. A döntést számos, főleg közép-európai ország vitatta, ezek közül Magyarország és Szlovákia keresetet nyújtott be az Európai Bíróságon. A tanácsi határozattal szembeni legfőbb érv, hogy ultra vires jellegű: az uniós intézmények túllépik a Szerződésben lefektetett kereteket. Tanulmányomban arra keresem a választ, hogy az uniós jog alapján elő lehet-e írni a tagállamoknak, hogy akaratuk ellenére idegen állampolgárokat telepítsenek le a területükön. Álláspontom szerint mindezt az alkotmányos identitás, illetve a szuverenitás kérdése felől célszerű megközelíteni. Ezzel kapcsolatban figyelembe kell venni azt a tény, hogy az Európai Unió már több mint egy átlagos nemzetközi szervezet, az uniós intézmények és a tagállamok közötti együttműködés sokkal mélyebb. Éppen ezért a fenti fogalmakat ebben a kontextusban kell megvizsgálni.

Vajon milyen mozgásterük van a tagállamoknak?

Az Európai Unió szupranacionális jellege és az állami szuverenitás

Itt célszerű megnéznünk, hogy az Európai Unió tagállamaként beszélhetünk-e továbbra is szuverenitásról.

A probléma gyökere abban rejlik, hogy a megváltozott politikai körülmények dacára sokan ma is ragaszkodnak a klasszikus értelmezéshez, ami a mai viszonyok közepette alkalmazhatatlanná vált. Ugyanis a fogalom eredetileg a felvilágosult abszolút monarchiák legitimációjához szolgált alapul, melynek legfőbb képviselője Jean Bodin volt. Bihari Mihály szerint tartalmi jellemzői az alábbiakban foglalhatók össze: egy, korlátozhatatlan, abszolút és oszthatatlan hatalom, ami saját jogán szuverén¹. Ezt a gondolatot vitte tovább Kelsen jogi fogalmi modellje

¹ BIHARI Mihály: A modern szuverenitás elméleti alapjai- Kísérlet egy funkcionista rendszerszemléletű szuverenitáselmélet alapjainak kidolgozására. *MTA Law Working Papers 2014/51.*; 1-2. old

is, ami szerint a szuverenitás részekre osztása értelmezhetetlen. Amennyiben ez mégis megtörténne, az az államiság elvesztésével járna. Éppen ezért az Európai Unióba való belépéssel nem ruháztuk át szuverenitásunk egyetlen elemét sem, s nem engedjük át az ahhoz kapcsolódó hatásköröket sem, hanem csak a hatáskörök gyakorlására hatalmaztuk fel az Uniót². Ezt az álláspontot képviseli alapvetően az Alaptörvényben szereplő Európa-klauzula is, amely szerint a hatáskörök gyakorlása csak a többi tagállammal közösen valósulhat meg, s nem tartalmazza a korábbi alkotmányban meglévő uniós intézmények útján megvalósuló hatáskörgyakorlást. Ezt megerősítette a 22/2016 ABH, mely szintén fenntartott szuverenitás vélelméről beszél³. Fazekas Flóra ezzel összefüggésben megállapítja, hogy mindez kizárja Magyarország részvételét olyan integrációs szervezetben, ami föderális alapokon működik. Ez pedig szembemegy nemcsak az EU várható fejlődési irányával, hanem a jelenlegi állapotával is⁴.

Véleményem szerint mindez 2 dologra világít rá. Egyrészt az államok továbbra is ragaszkodnak ahhoz, hogy ők legyenek a fő hatalmi centrum, illetve a szuverenitásukat teljes egészében gyakorolhassák. Azonban mára ennek tartalma gyökeresen átalakult: a főhatalom korlátozható, osztott és nem önmagától van: demokratikus felhatalmazáson alapul vagy jogilag nem korlátozott erőszakon. Mindez azt jelenti, hogy a szuverenitás többé nem abszolút, korlátai vannak. Ilyennek minősül különösen:

- az adott ország alkotmányos kultúrája
- nemzetközi emberi jogi egyezmények
- nemzetközi bíróságok döntései
- hatalommegosztás követelményei
- nemzetközi szervezetekben való részvétel
- jogállamiság⁵

Másrészt az Európai Unió létrejötte és fejlődése olyan új entitást hozott létre, mely a korábbi nemzetközi jogi keretek közé nehezen illeszthető be. A Lisszaboni Szerződés elfogadása után

² LÁNCOS Petra Lea: Szuverenitás és szupremácia- a tagállami integrációs klauzulákban tükrözött szuverenitáskonceptiók és alkotmányjogi jelentőségük. *Pázmány Law Working Papers 2011/17*; 5-6. old

³ 22/2016. (XII. 5.) ABH,
[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/1361afa3cea26b84c1257f10005dd958/\\$FILE/22_2016%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/1361afa3cea26b84c1257f10005dd958/$FILE/22_2016%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf)

⁴ FAZEKAS Flóra: Az uniós tagság alkotmányos alapjai az Alaptörvény előtt és után. *Pro Futuro 2015/1. szám*; 38-42. old

⁵ BIHARI Mihály: im.; 3-7. old

jogi személyiséget kapott (EUMSZ 2. cikk), ezáltal a nemzetközi jog alanyává vált: nemzetközi szerződéseket köthet, 2009. december 1-től külképviseleteit nagykövetségeknek nevezzük. Működésében egyszerre van jelen a kormányköziség, illetve a szupranacionalitás. Az előbbi szerepet tölti be az Európai Tanács, melyen az állam- és kormányfők főszabály szerint egyhangúsággal döntenek az Unió politikai irányáról. Azonban az integráció előrehaladásával egyre inkább előtérbe kerül a szupranacionalitás, vagyis olyan döntések is kötelezhetnek egy tagállamot, melyeket önmaga nem fogadott el. Ezen az elven működik az Európai Parlament, illetve a Tanács. Emellett olyan uniós struktúrák jöttek létre, melyek az államokra emlékeztetnek minket: törvényhozó, végrehajtó és bírói hatalmi ágak. Ennek alapján az Európai Bizottság szerepe megfeleltethető egy szövetségi állam kormányával, az Európai Parlament és a Tanács pedig egy szövetségi törvényhozás alsó és felső házához hasonlítható. Az uniós polgárság továbbá közvetlen kapcsolatot teremt a tagállami állampolgárok, illetve az Unió között.

Mindezek ellenére azonban az Európai Unió mégsem állam. Az imént említett uniós polgárság nem lép a tagállami állampolgárság helyébe, hanem azt csak kiegészíti. A föderációval ellentétben az európai intézmények nem tudják akarataikat közvetlenül kikényszeríteni, erre az Európai Bíróságon keresztül peres formában kerülhet sor (lásd: kötelezettségzegési eljárás). A tagállamok diplomáciai téren továbbra is önállóak: nemzetközi szerződéseket köthetnek. Ráadásul lehetőségük van az Európai Unióból való kilépésre is: a részletes szabályokat az EUSZ 50. cikkelye tartalmazza⁶. Emellett a honvédelem és a társadalombiztosítás is tagállami hatáskörben marad. Az öt klasszikus miniszteriális funkcióból (külügy, belügy, hadügy, igazságügy, pénzügy) négygel döntően a tagállamok rendelkeznek. Egyedüli kivételt a pénzügyek jelentik. Körösényi András szerint az Unió csak alárendelten rendelkezik az állami szuverenitás attribútumaival, ami rámutat a föderalizálódás befejezetlenségére. Éppen ezért jelenlegi formájában kvázi föderációnak tekinthető⁷. Szabó Marcell ennek kapcsán azt emeli ki, hogy az integráció már meghaladta a konföderáció szintjét, de a föderációét még nem érte el: *sui generis* államszerű alakulat⁸. Vajon a tagállamok továbbra is szuverének vagy a szuverenitás egyre inkább az Európai Unióra száll?

Ennek kapcsán számtalan elképzelés látott napvilágot.

⁶ SZABÓ MARCEL- LÁNCOS PETRA LEA- GYENEY LAURA: *Uniós szakpolitikák*, Szent István Társulat, Budapest, 2013; 7-9. old, illetve NYERGES ÁDÁM: *Szuverenitás és szubsidiaritás az Európai Unióban*. „Szuverenitás problémája a XXI. századi EU-ban”. *Jog- és politikatudományi folyóirat*, 2008/2. szám; 7-8. old

⁷ KÖRÖSÉNYI ANDRÁS: *Demokráciadeficit, föderalizmus, szuverenitás – az Európai Unió politikaelméleti perspektívából*. *Politikatudományi Szemle*, 2004/3. szám; 149-154. old

⁸ SZABÓ MARCEL- LÁNCOS PETRA LEA- GYENEY LAURA: *im.*; 8. old

A szociológiai modell szerint az államok cselekvését mindenkor korlátozzák a nemzetközi kötelezettségei, éppen ezért a szuverenitás teljességéről nem is beszélhetünk. Továbbá ennek értelmében a főhatalom nem oszthatatlan: szabadon átruházható független entitásokra. Mindezek fényében az integráció előrehaladásával az államok egyre több hatáskört telepítenek a közösségi intézményekre, ami szuverenitásvesztést eredményez. A fő kérdés, hogy milyen mértékű átruházás jár az államiság tényleges feladásával⁹. Ebben az esetben ugyanis hiába nemzetközi szerződések hívták létre az Európai Uniót, megszűnt a tagállamok saját területükön való kizárólagos főhatalma: az uniós normák közvetlenül kötelezik az uniós állampolgárokat, ráadásul a végső szót az Európai Bíróság mondja ki. Sokak szerint a folyamat elvezethet az európai „szuperállam” kialakulásához is.

Ezzel szöges ellentétben áll a korábban már említett szuverenista felfogás, mely azt hangsúlyozza, hogy továbbra is a kormányköziség dominál, az integrációt nemzetközi szerződések hozták létre, illetve az alkotmányozó hatalom továbbra is a tagállamok kezében van: ők határozzák meg az integráció jövőjét¹⁰.

Látszólag a 2 felfogás áthidalhatatlan, azonban ha elfogadjuk az Európai Unió sajátos jellegét, akkor feloldható az ellentmondás. Egyrészt az Európai Unió bizonyos fokú szuverenitással rendelkezik az alapító szerződések alapján, azonban ezek tartalmát a tagállamok határozták meg¹¹. Ugyanakkor az Európai Bíróság jogértelmezése és jogfejlesztése révén ma már az uniós jog autonóm jogrenddé vált, ami függetlenedett a tagállami jogrendektől, s azok fölött áll. Annak ellenére, hogy az EU-t nemzetközi szerződések hozták létre, a tagállamok a hatáskörök átruházásával lemondtak egyes területeken a cselekvési jogosítványaikról. Az Európai Bíróság biztosítja az uniós jog autentikus értelmezését, melyet a tagállami bíróságoknak érvényre kell juttatniuk. Mindezt akár *contra legem*, a közvetett hatály szabálya alapján is kötelesek megtenni, ha elmaradt a kérdéses irányelv implementációja¹². Körösfényi András ennek kapcsán kiemeli, hogy új politikai szerkezet jött létre, a szuverén államiság hagyományos fogalma felbomlott. Szerinte a szuverenitás „elporlad”. Az új keretek közepette már senki sem visel végső felelősséget, a felelős kormányzat eltűnik: *„Az állampolgár nem teheti felelőssé saját kormányát annyiban, amennyiben annak már nincs hatásköre, de nem teheti felelőssé az európai kormányt sem, mert nem mozgíthatja el; csak a sajátját mozgíthatja el, amelyik úgyszemint Európát kormányozza.”* Másrészt annak ellenére, hogy politikai értelemben a föderáció nem

⁹ LÁNCOS Petra Lea: im.; 3-4. old

¹⁰ KÖRÖSFÉNYI András: im.; 154-155. old

¹¹ BIHARI Mihály: im.; 9. old

¹² LÁNCOS Petra Lea: im.; 6-9. old

valósul meg, föderális szerkezet jött létre. Elég csak, ha az uniós intézményekre és funkcióira gondolunk¹³.

Összefoglalva megállapíthatjuk, hogy az Európai Unió létrejöttével a tagállamok szuverenitása nem szűnt meg, csak átalakult. Továbbá a sajátos autonóm jogrend kialakulása ellenére az integráció gerincét alkotó alapító szerződések tartalmát is ők fogadják el: ellenkező esetben már „európai szuperállamról” beszélhetnénk.

Ennek fényében vetődik fel ismét a kérdés: a tagállamok hivatkozhatnak-e szuverenitásukra a betelepítéssel szemben? Álláspontom szerint itt célszerű a nemzetközi jogban alkalmazott keretrendszerre, az állam fogalmi elemeire alapozni. Az általánosan elfogadott Jellinek-féle konstrukció alapján 3 tényezőről beszélhetünk: népesség, terület, főhatalom. Előbbi kapcsán fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy egy adott állam lakosságába az állampolgárokon kívül beletartoznak a vendégmunkások, menekültek, hontalanok stb¹⁴. Ennek alapján úgy vélem, hogy semelyik ország sem lehet közömbös aziránt, hogy kik élnek a területén. Ez különösen igaz a mai világban, ahol a globalizáció hatására eltűntek a fizikai korlátok a bevándorlás elől. Ennek hatására az elmúlt 40-50 évben emberek milliói keltek útra, hogy otthonukat elhagyva akár menekültként, akár gazdasági bevándorlóként a fejlett világ államaiba költözzenek. Mindez azt eredményezte, hogy egész negyedek, de akár egész városok arculata változott meg néhány évtized alatt. S a folyamat egyre inkább erősödik. Ezek a tények pedig természetesen hatással vannak a szuverenitásra is. Idővel ugyanis az újonnan érkezettek megszerzik az adott állam állampolgárságát, s ezáltal jogosultak lesznek az államügyek intézésébe beleszólni, illetve állami hivatalokat is vállalhatnak. Emellett a bevándorlás kapcsán számos kérdés is felvetődik, ezeket Bódi Stefánia az alábbiak szerint csoportosítja:

- munkahelyek elvesztése és az attól való félelem
- bűncselekmények elkövetése
- terrorfenyegettség (itt célszerűbb szerintem a tágabb biztonságpolitikát használni)
- kulturális és vallási különbségek által okozott feszültségek
- járványügyi veszélyek¹⁵

Ez alapján jól látható, hogy a pozitív oldal mellett negatív oldal is megjelenik, amit minden egyes államnak figyelembe kell venni. A sikeres integrációhoz a befogadó országon kívül a

¹³ KÖRÖSÉNYI András: im.; 155-156. old

¹⁴ KOVÁCS Péter: Nemzetközi jog, Osiris Kiadó, Budapest, 2011; 175. old

¹⁵ BÓDI Stefánia: Szuverenitás és az állam lakossága: állampolgárok és külföldiek. *MTA Law Working Papers 2014/45.*; 1-5. old

befogadott személy együttműködésére is szükség van. Éppen ezért, különösen a mai világpolitikai helyzetben, legitim az a tagállami igény, mely továbbra is saját hatáskörben akarja megtartani a bevándorlást.

Hasonló állásponton van Dr. Varga Zs. András alkotmánybíró is, aki a betelepítési kvótával kapcsolatos népszavazással szemben benyújtott alkotmányjogi panaszhoz fűzött párhuzamos indoklásában rávilágít arra, hogy a népszavazás fő kérdése az, hogy Magyarország, mint uniós tagállam jogosult-e maga dönteni a menekültügy-bevándorlás-kvóta ügykörben. Kiemeli azt a tényt, hogy a tagállamok továbbra sem veszítették el szuverenitásukat, az uniós jog kifejezetten elismeri az alkotmányos identitás védelmét (EUSZ 4. cikk, erről később részletesen), csak a hatáskör gyakorlását engedték át. Szerinte sem az EUSZ 4. (2) cikk, sem az EUMSZ 77-79. cikkek nem teremtenek arra jogalapot, hogy a menekültpolitikával, illetve a bevándorlással kapcsolatos alapvető döntések az EU-hoz kerültek volna. Utóbbi esetében lehetőség van harmonizációra, de csak a legális bevándorlás tekintetében, míg előbbinél legfeljebb csak az összehangolás lehetséges. Mindez azt jelenti, hogy a tömeges migrációra nincs jogalap, csak az egyéni menedéjogra, ami az átadó és az átvevő állam, illetve az érintett menekült egyetértésével valósulhat meg¹⁶.

Mindezek alapján úgy vélem, hogy a tagállamok sikeresen tudnak hivatkozni a szuverenitás oldaláról minden olyan intézkedés ellen, ami idegen állampolgárok tömeges betelepítését eredményezi. Szerintem itt a fő kérdés az, hogy ezzel kapcsolatban létezik-e meghatározott küszöb vagy ez a jog abszolútnak tekinthető. Ugyanis könnyen lehet úgy érvelni, hogy néhány ezer fő nem gyakorol tényleges hatást egy adott ország kulturális-etnikai összetételére, s így annak szuverenitása sem sérül. Ki dönti ezt el? Egyáltalán eldönthető-e és ha igen, akkor hogyan? Ezek mind olyan kérdések, melyek az elkövetkező időszakban komoly vitákat szülhetnek a tagállamok és az európai intézmények között.

Alkotmányos identitás és az Európai Unió

Az előző fejezetben láttuk, hogy a tagállamok a szuverenitás oldala felől jó eséllyel háríthatnak el minden olyan kezdeményezést, ami a népesség szerkezetének (etnikai-vallási)

¹⁶ 3130/2016. (VI.29) ABH,

[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/61a1c8a5ef845c23c1257fb800586047/\\$FILE/3130_2016%20AB%20v%C3%A9gz%C3%A9s.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/61a1c8a5ef845c23c1257fb800586047/$FILE/3130_2016%20AB%20v%C3%A9gz%C3%A9s.pdf); [19]-[33]

megváltoztatásával jár. Hasonló szerepet tölthet be az alkotmányos identitás is, mely az alkotmányjog oldaláról kínál védelmet.

Ahogy azt már korábban is említettem, a szuverenitás fogalma az elmúlt 300 évben gyökeres változáson ment keresztül, mindez oda vezetett, hogy sokak szerint már használni sem érdemes: fogalmi bizonytalanság alakult ki. Ez fokozottan igaz az alkotmányos identitás esetében, ahol a tagállamok csak a Maastrichti, illetve a Lisszaboni Szerződés elfogadása után kezdtek rá hivatkozni. Ennek kapcsán Drinóczi Tímea megjegyzi, hogy ennek segítségével igyekeznek kibújni az uniós jogi kötelezettségeik alól¹⁷. Azonban az Európai Bíróság kinyilvánította, hogy a tagállamok nem hívhatják fel alkotmányos berendezkedésüket annak érdekében, hogy az uniós jogot szelektíven vagy diszkriminatívan alkalmazzák¹⁸. Vajon hol a határ? Hogyan lehet feloldani az ellentétet?

A kérdések kiindulópontja az alkotmány, mely valamennyi állam számára a legfontosabb dokumentum, mely lerakja az egész jogi-társadalmi és politikai keretrendszer alapjait. Mind a jogi, mind a társadalmi kapcsolatok tekintetében döntő jelentőséggel bír, megtestesíti a nemzet társadalmi kohézióját. Mindazonáltal ez a közösség csak képzelt, éppen ezért az alkotmányos rend nem utalhat kizárólag a politikai közösség identitására, hanem be kell, hogy épüljön a társadalom szövetébe¹⁹. Így kulcsszerep hárul az alkotmányos identitásra, melynek ki kell fejeznie a közös értékeket. Ennek hiányában ugyanis az egyesítő szerepe helyett csak a társadalom megosztottságát teremti meg.

Mindezek alapján nem tartom meglepőnek, hogy eltérő koncepciók jelentek meg uniós és tagállami szinten, valamint a szakirodalomban. Számos olyan elem létezhet ugyanis, mely csak az adott országok esetében bír relevanciával. Ennek kapcsán érdemes kiemelni Jacobsohnt, aki szerint az alkotmány szövege, gyakorlata és múltja együttesen alkotja a fogalmat. Azonban ehhez elengedhetetlen a párbeszéd, mivel mindig követnie kell a társadalomban bekövetkezett változásokat. Így a bíróságoknak és a politikumnak döntő szerepe van az alkotmányos identitás formálásában. Ugyanakkor fölhívja arra a figyelmet, hogy a radikális változások ezzel szemben

¹⁷ DRINÓCZI Tímea: Az alkotmányos identitásról. Mi lehet az értelme az alkotmányos identitás alkotmányjogi fogalmának? *MTA Law Working Papers 2016/15.*; 2. old

¹⁸ SZAKÁLY Zsuzsa: A történeti alkotmány és az alkotmányos identitás az Alaptörvény tükrében, http://uni-nke.hu/uploads/media_items/szakaly-zsuzsa-a-torteneti-alkotmany-es-az-alkotmanyos-identitas-az-alaptorveny-tukreben.original.pdf; 34. old

¹⁹ KATALIN Dobias: The role of constitutional identity in the responses to the terror attacks in France and the refugee-management crisis in Hungary, <http://www.idea.int/sites/default/files/publications/chapters/annual-review-of-constitution-building-processes-2015/annual-review-of-constitution-building-processes-2015-chapter-6.pdf>; 105. old

éppen ellentétes hatást válthatnak ki. Hasonló állásponton van Michel Rosenfeld is, aki mindezt kiegészíti azzal, hogy az alkotmányoktól egyszerre kell eltávolodniuk és közeledniük azokhoz az identitásokhoz, melyek koherensé teszik. Ezt a sajátos helyzetet alkotmányos paradoxonnak nevezi. Rámutat továbbá arra, hogy az alkotmánybíróknak kiegészítő szerepük van az alkotmányos identitás alakításában²⁰. Ezzel szemben Sulyok Márton azt állítja, hogy a fogalmat nemcsak dinamikus, hanem statikus szempontból is vizsgálhatjuk. Ennek alapján idetartozhatnak olyan holisztikus, materiális elemek, amelyek áthatják az alkotmányt, illetve az alkotmányos rendszert²¹.

Az uniós jogi értelmezés kiindulópontját képezi az EUSZ 4.(2) cikke, mely a nemzeti identitás fogalmát használja, ami az alábbi elemeket tartalmazza:

- politikai és alkotmányos berendezkedés
- regionális és helyi önkormányzat
- alapvető állami funkciók
- állam területi integritása
- közrend és nemzeti biztonság

Ha alaposabban szemügyre vesszük ezeket, akkor láthatjuk, hogy az alkotmányozók itt a nemzetközi jogból ismert, államra vonatkozó definícióból indultak ki (terület, népesség, főhatalom). Hasonlóan a korábbi esetekhez, ismételten az Európai Bíróságra hárult a feladat, hogy a Szerződés rendelkezéseit értelmezze. Azonban itt felmerül a kérdés, hogy mindez kizárólagos hatáskör-e? Ugyanis a tagállami szuverenitást, az alkotmányos „magot” kifejezetten érintő rendelkezésekről van szó. Éppen ezért joggal lehetne arra hivatkozni, hogy itt az alkotmánybíróknak kellene eljárniuk. Ennek következményeként viszont sérülne az uniós jog egységes értelmezése, a tagállamok könnyen visszaélhetnének ezzel a helyzettel. Sulyok Márton ezért azt javasolja, hogy folyamatos párbeszédnek kell fennállnia az alkotmánybírók és az Európai Bíróság között²².

Ennek fényében célszerű röviden áttekinteni, hogy az egyes fórumok hogyan határozták meg az alkotmányos identitás fogalmát. Az Európai Bíróság az eléje került esetek kapcsán az alábbi megállapításokat tette:

²⁰ DRINÓCZI Tímea: im.; 17-20. old

²¹ Sulyok Márton: Nemzeti és alkotmányos identitás a nemzeti alkotmánybírók gyakorlatában in *Nemzeti identitás és alkotmányos identitás az Európai Unió és a tagállamok viszonylatában*, Nemzetközi és regionális tanulmányok 10., Generál Nyomda Kft., Szeged, 2014; 44-50. old

²² Sulyok Márton: im.; 50-51. old

- elfogadta azt a tagállami érvelést, amely a közrendre hivatkozva szembehelyezkedett a nemesi cím elismerésével
- a hivatalos nyelv védelme, valamint a szövetségi, regionális és helyi szintek közötti hatáskörmegosztás kérdései nem minden esetben minősülnek jogszerű indoknak
- elutasította a bírósági szervezet, az ügyvédi szakma és az alkotmányos identitás kapcsolatát
- Magyarország és Szlovákia között, Sólyom László köztársasági elnök komáromi látogatása miatt kibontakozott vitában pedig elutasította azt a szlovák álláspontot, mely az államfői tisztséget a nemzeti szuverenitás/alkotmányos identitás tárgykörébe akarta sorolni. Ehelyett a nemzetközi jogra hivatkozott, s ennek alapján kimondta, hogy az államfőnek más jogállása van, mint a többi uniós polgárnak, s így más szabályok vonatkoznak rá²³. Az ítélet kapcsán Várnay Ernő megjegyzi, hogy ezzel az Európai Bíróság a nemzetközi szokásjogot a korábbi esetekkel szemben az elsődleges jog elé helyezte²⁴.

Összességében látható, hogy a Testület inkább szűk mozgásteret hagy a tagállamoknak, s minden olyan esetben elutasítja a felhozott érveket, amikor az ügy közelebb van az EU alapvető elveihez²⁵. Fontosnak tartom kiemelni, hogy az esetjogot áttekintve következetlenség figyelhető meg. Ez különösen igaz a hivatalos nyelvet, illetve az egyes tagállamokon belüli hatáskörmegosztást érintő ügyekben, ahol az Európai Bíróság nem minden esetben ismerte el a kapcsolatot az alkotmányos identitással pedig mindez visszavezethető az állam fogalmi elemeire (terület, népesség, főhatalom). Ez hosszú távon azt eredményezheti, hogy megnehezül a párbeszéd az uniós és a tagállami fórumok között. Ennek kapcsán Sulyok Márton így fogalmaz: *„Jelenleg a klub további működése a tét, és most az EU szempontjából lényeges, hogy mennyiben tartja magát az alkotmányos tolerancia elvéhez és viseli el a tagállamok alkotmányos identitását azért, hogy a klub továbbra is jól működhessen²⁶”*. Ezekután érdemes megvizsgálnunk, hogy az alkotmánybíróságok hogyan próbálták meghatározni, illetve elhatárolni a fogalmat. A tagállami gyakorlatot áttekintve megállapíthatjuk, hogy az Európai Bírósághoz képest sokkal tágabb értelmezési keretet alakítottak ki, többek között az alkotmányos identitás szorosan összefügg a politikai hatalom eredetével, a módosíthatatlan

²³ DRINÓCZI Tímea: im.; 3-6. old

²⁴ VÁRNAY ERNŐ: Az Európai Bíróság ítélete a Magyarország kontra Szlovákia ügyben- Sólyom László uniós polgár és/vagy államfő? *Jogesetek Magyarázata, 2013/4. szám; 90. old*

²⁵ DRINÓCZI Tímea: im.; 15. old

²⁶ SULYOK MÁRTON: im.; 48. old

alkotmányi rendelkezésekkel, az alkotmány szerkezetével, az alkotmánymódosítással, valamint a bevezető rendelkezésekkel²⁷. Közelebbről megvizsgálva, az alábbi elemeket érdemes külön kiemelni:

- demokrácia elve, jogállamiság
- költségvetés
- államforma
- területi sérthetlenség
- hivatalos nyelv
- emberi méltóság és alapjogok
- szubszidiaritás elve
- egyenlőség és kisebbségvédelem elve
- alkotmányos szerkezet²⁸

Mindezek alapján látható, hogy alapvetően a szuverenitás fogalmából indultak ki a tagállami fórumok. Emellett megfigyelhető, hogy a fentiek lényegében véve egyezést mutatnak az EUSZ 2. cikkével, vagyis az uniós alapértékekkel. Ez viszont rámutat arra, hogy az alkotmányos hagyományok szempontjából látszólag nem lehetne jelentős eltérés a fórumok értelmezései között. Azonban míg az Európai Bíróság szűken, az alkotmánybíróságok tágabban jelölik ki a kereteket; komoly feszültséget okozva a tagállamok és az uniós intézmények között. Erre utal Armin von Bogdandy és Stephan Schill, amikor az EUSZ 4. (2) cikke alapján arról beszélnek, hogy ez lehetőséget teremt arra, hogy a tagállami alkotmányjogok megtörjék az uniós jog primátusát²⁹.

Ezzel összefüggésben érdemes rápillantanunk a magyar „helyzetre”. Ennek kapcsán fontosnak tartom kiemelni, hogy egészen a menekültválság kitöréséig az Alkotmánybíróság nem határozta meg az alkotmányos identitás fogalmát. Pedig a Lisszaboni Szerződést kihirdető 2007. évi CLXVIII. törvény alkotmányosságának vizsgálata jó alkalmat kínált, azonban ennek ellenére adós maradt a korábban már említett ún. szuverenitásvédelmi teszt kialakításával³⁰. Az alkotmányos identitás kérdése igazából a menekültkvóták kapcsán merült fel: a politikum ezt felhasználva igyekszik megakadályozni az elfogadott tanácsi határozat végrehajtását. Ennek érdekében Magyarország keresetet nyújtott be az Európai Bírósághoz.

²⁷ DRINÓCZI Tímea: im.; 16. old

²⁸ DRINÓCZI Tímea: im.; 7-15. old

²⁹ SÜLYOK Márton: im.; 50. old

³⁰ SÜLYOK Márton: im.; 59. old

Mielőtt megvizsgálánk a 22/2016 ABH-t, érdemes feltennünk a kérdést: vajon meghatározható-e az Alaptörvény identitása? Az R.cikk értelmében ehhez az alkotmány konkrét szövegét, a Nemzeti Hitvallást és a történeti alkotmányt kell alapul venni. Álláspontom szerint ezt érdemes kiegészíteni a tervezett, de végül el nem fogadott hetedik alkotmánymódosítás szövegével is. Ugyanakkor ezzel kapcsolatban az Eötvös Károly Intézet arra hívja fel a figyelmet, hogy önmagában véve a konkrét szöveg nem nyújt elegendő támaszt az alkotmányos identitás felfedésére: hiányzik az alkotmányos gyakorlat, az Alaptörvény elfogadását nem előzte meg társadalmi-politikai- szakmai vita. Emellett a történeti alkotmány „vívmányait” is nehéz meghatározni³¹. Hasonló álláspontot képvisel Dobias Katalin is, aki szintén kritizálja az elfogadás körülményeit, emellett hangsúlyozza, hogy az Alaptörvény etnicista-vallásos felfogása kizáró jellegű: megosztja a politikai közösséget, szakít az évtizedek óta elfogadott semlegesség követelményével. Ennek kapcsán egyértelműen utal a menekültválságra és ezzel hozza összefüggésbe az Alaptörvény világgképét³².

Véleményem szerint az Alaptörvény alkotmányos identitása mindezek ellenére meghatározható: az Európai Bíróság és a tagállami alkotmánybíróságok gyakorlata utat mutat az értelmezéshez, illetve annak kereteihez. Mindezek figyelembevételével az alábbi elemeket érdemes kiemelni:

- vallás
- hivatalos és kisebbségi nyelvek védelme
- emberi méltóság, alapvető jogok
- család és nemzet
- hivatalos pénznem
- természeti erőforrások és kulturális értékek, mint nemzeti örökség
- jogállamiság, demokrácia elve

Amint látható, egy-két specifikus elemet leszámítva megegyezik a korábban már elemzett uniós és tagállami gyakorlatokkal.

A történeti alkotmány esetében nehezebb a helyzetünk: bizonytalan, hogy pontosan mi tartozhat ide. Ennek kapcsán Szakály Zsuzsa hangsúlyozza, hogy a jogirodalom eltérően határozza meg a fogalmat, illetve 1949-ig ez gyakorolt döntő hatást az alkotmányfejlődésre. Emellett

³¹ Az Eötvös Károly Intézet álláspontja a tervezett hetedik Alaptörvény-módosításról, http://www.ekint.org/lib/documents/1478520961-Az_EKINT_%C3%A1ll%C3%A1spontja_a_hetedik_m%C3%B3dos%C3%ADt%C3%A1sr%C3%B3l.pdf; 8-9. old

³² KATALIN Dobias: im.; 107-114. old

hozzáteszi, hogy csak egyes részeit lehet meghatározni, s ebben sincs egységes álláspont. Ennek ellenére szerinte a tartalmi kereteket fel lehet vázolni az Alkotmánybíróság döntései nyomán. Így ide tartozik többek között a bírói függetlenség, a vallásszabadság és a sajtószabadság. Azonban a Testület kifejtette, hogy a történeti alkotmány önmagában véve nem legitimál, csak a döntést erősíti: értelmezési eszköz³³.

Mindezt keretbe foglalja és kiegészíti a hetedik Alaptörvénymódosítás, mely a menekültválsággal és a kvótákkal összefüggésben egyértelműen lefekteti az alkotmányos identitás alapjait: területi egység, népesség, államforma és állami berendezkedés. Jól látható, hogy a jogalkotó visszanyúl a szuverenitáshoz (állam fogalmi elemei!), valamint épít a meglévő uniós és tagállami gyakorlatokra. Éppen ezért nem értek egyet az olyan véleményekkel, melyek szerint „a kvótahatározat egyértelmű kikerülése céljából” elfogadott szabályozásra biztosan nem lehet hivatkozni az Európai Bíróság előtt³⁴. Álláspontom szerint a jogszabály szövegét kell nézni, ez pedig, ahogy már említettem, egyértelműen visszautal a meglévő gyakorlatokra.

Ezek után célszerű rátérni a már említett határozatra. Az Alkotmánybíróság a többi tagállami fórumhoz képest meglehetősen későn, csak 2016-ban foglalkozott az alkotmányos identitás kérdésével. A 22/2016 ABH alapját az alapvető jogok biztosának indítványa képezte, amiben azt kérte a Testülettől, hogy az elfogadott menekültkvóták kapcsán értelmezze az Alaptörvény XIV. cikkének (1) és (2) bekezdéseit, valamint az E. cikk (2) bekezdését. A Testület ezzel összefüggésben számos fontos megállapítást tett. Egyrészt leszögezte, hogy az alkotmányos önazonosság nem statikus és zárt, hanem dinamikus. Példálózó jelleggel az alábbi elemeket külön is nevesíti: szabadságjogok, a hatalommegosztás, a köztársasági államforma, a közjogi autonómiák tisztelete, a vallásszabadság, a törvényes hatalomgyakorlás, a parlamentarizmus, a jogegyenlőség, a bírói hatalom elismerése, a velünk élő nemzetiségek védelme. Továbbá megállapítja, hogy ezt nem az Alaptörvény hozza létre, csak elismeri: nemzetközi szerződéssel sem lehet róla lemondani, csak a szuverenitás elvesztésével szűnik meg. Végezetül meghatározza azokat a feltételeket, amikor az alkotmányos identitás védelme felmerülhet: az egyének életfeltételei, főként az alapjogok által védett magánszféra és a személyi, illetve

³³ SZAKÁLY Zsuzsa: im.; 26-34. OLD

³⁴ Az Eötvös Károly Intézet álláspontja a tervezett hetedik Alaptörvény-módosításról,
<http://www.ekint.org/lib/documents/1478520961->

Az_EKINT_%C3%A1ll%C3%A1spontja_a_hetedik_m%C3%B3dos%C3%ADt%C3%A1sr%C3%B3l.pdf; 5-8. old

szociális biztonság, valamint a döntési felelősséget befolyásoló esetek, továbbá Magyarország nyelvi, történelmi és a kulturális hagyományai érintettsége³⁵.

Összességében véve úgy vélem, hogy elméletben van esély arra, hogy eredményesen lehessen felhívni őket. Azonban mindez alapot szolgáltat arra, hogy egy tagállam sikerrel hivatkozzon rá a betelepítéssel szemben?

A válasz nem egyszerű. A tagállami alkotmánybíróági gyakorlat alapján egyértelműnek látszik, hogy a népesség az alkotmányos identitás része. Ezzel szemben az uniós gyakorlat esetében azt láthatjuk, hogy a mozgástér sokkal szűkebb, s néha meglepő kettőség is megfigyelhető. Így utóbbi kapcsán, hasonlóan a szuverenitásnál elmondottakhoz, abszolút jogról nem biztos, hogy beszélhetünk. Könnyen lehet, hogy az Európai Bíróság a népesség kapcsán felmerülő kérdések esetében is eseti megközelítést, valamint küszöbértéket fog alkalmazni. Ez felveti ugyanakkor azt, hogy meg lehet-e egyáltalán ezt határozni. Ugyanis az államok igen érzékenyek tudnak lenni az ilyen kérdésekben. Nem véletlenül: idegen állampolgárok integrációja az előnyök mellett számos kihívást is tartogathat. Ez különösen igaz napjaink geopolitikai-társadalmi valóságában. Vajon mit hoz a jövő?

³⁵ 22/2016. (XII. 5.) ABH,

[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/1361afa3cea26b84c1257f10005dd958/\\$FILE/22_2016%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/1361afa3cea26b84c1257f10005dd958/$FILE/22_2016%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf)

Felhasznált irodalom

- I. DRINÓCZI Tímea: Az alkotmányos identitásról. Mi lehet az értelme az alkotmányos identitás alkotmányjogi fogalmának? *MTA Law Working Papers 2016/15*.
- II. Az Alaptörvény hetedik módosítása,
<http://www.parlament.hu/irom40/12458/12458.pdf>
- III. Az Eötvös Károly Intézet álláspontja a tervezett hetedik Alaptörvény-módosításról,
http://www.ekint.org/lib/documents/1478520961-Az_EKINT_%C3%A1ll%C3%A1spontja_a_hetedik_m%C3%B3dos%C3%ADt%C3%A1sr%C3%B3l.pdf
- IV. KATALIN Dobias: The role of constitutional identity in the responses to the terror attacks in France and the refugee-management crisis in Hungary,
<http://www.idea.int/sites/default/files/publications/chapters/annual-review-of-constitution-building-processes-2015/annual-review-of-constitution-building-processes-2015-chapter-6.pdf>
- V. SÚLYOK Márton: Nemzeti és alkotmányos identitás a nemzeti alkotmánybíróságok gyakorlatában in *Nemzeti identitás és alkotmányos identitás az Európai Unió és a tagállamok viszonylatában*, Nemzetközi és regionális tanulmányok 10., Generál Nyomda Kft., Szeged, 2014
- VI. BIHARI Mihály: A modern szuverenitás elméleti alapjai- Kísérlet egy funkcionista rendszerszemléletű szuverenitáselmélet alapjainak kidolgozására. *MTA Law Working Papers 2014/51*.
- VII. NYERGES Ádám: Szuverenitás és szubszidiaritás az Európai Unióban. „Szuverenitás problémája a XXI. századi EU-ban”. *Jog- és politikatudományi folyóirat*, 2008/2. szám
- VIII. SZAKÁLY Zsuzsa: A történeti alkotmány és az alkotmányos identitás az Alaptörvény tükrében, http://uni-nke.hu/uploads/media_items/szakaly-zsuzsa-a-torteneti-alkotmany-es-az-alkotmanyos-identitas-az-alaptorveny-tukreben.original.pdf
- IX. LÁNCOS Petra Lea: Szuverenitás és szupremácia- a tagállami integrációs klauzulákban tükrözött szuverenitáskonceptiók és alkotmányjogi jelentőségük. *Pázmány Law Working Papers 2011/17*

- X. SZABÓ Marcel- LÁNCOS Petra Lea- GYENEY Laura: Uniós szakpolitikák, Szent István Társulat, Budapest, 2013
- XI. KÖRÖSÉNYI András: Demokráciadeficit, föderalizmus, szuverenitás – az Európai Unió politikaelméleti perspektívából. *Politikatudományi Szemle*, 2004/3. szám
- XII. FAZEKAS Flóra: Az uniós tagság alkotmányos alapjai az Alaptörvény előtt és után. *Pro Futuro* 2015/1. szám
- XIII. BÓDI Stefánia: Szuverenitás és az állam lakossága: állampolgárok és külföldiek. *MTA Law Working Papers* 2014/45.
- XIV. KOVÁCS Péter: Nemzetközi jog, Osiris Kiadó, Budapest, 2011
- XV. 3130/2016. (VI.29) AB végzés,
[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/61a1c8a5ef845c23c1257fb800586047/\\$FILE/3130_2016%20AB%20v%C3%A9gz%C3%A9s.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/61a1c8a5ef845c23c1257fb800586047/$FILE/3130_2016%20AB%20v%C3%A9gz%C3%A9s.pdf)
- XVI. VÁRNAY Ernő: Az Európai Bíróság ítélete a Magyarország kontra Szlovákia ügyben- Súlyom László uniós polgár és/vagy államfő? *Jogesetek Magyarázata*, 2013/4. szám
- XVII. 22/2016. (XII. 5.) ABH,
[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/1361afa3cea26b84c1257f10005dd958/\\$FILE/22_2016%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/1361afa3cea26b84c1257f10005dd958/$FILE/22_2016%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf)