



Szabó Marcel

A történeti alkotmány vívmányainak figyelembevehetősége az Alkotmánybíróság uniós joggal kapcsolatos hatásköreinek gyakorlása során

Bevezető gondolatok

Az Alkotmánybíróságnak Magyarország Európai Unióhoz történő csatlakozása óta (sőt, valójában már az azt megelőző időszakban is)¹ időről időre foglalkoznia kell a kérdéssel, hogy mennyiben is van egyáltalán hatásköre az uniós joggal kapcsolatos egyes kérdésekben. Az EU-csatlakozást követő években az Alkotmánybíróság kifejezetten „passzivistá”, az uniós jog feltétlen elsőbbségét elismerő és az uniós joggal kapcsolatosan valamennyi hatáskört magától elhárító megközelítést alkalmazott,² azonban az Alaptörvény hatálybalépését követően az Alkotmánybíróság lépésről lépésre feladta ezt a megközelítést.³ Az Alkotmánybíróság megváltozott szerepfelfogását mindenekelőtt az Európai Unió jogalkotásának és jogalkalmazásának egyre aktívabb, a tagállamok szuverenitását mindinkább háttérbe szorító gyakorlata kényszerítette ki. Jelen tanulmány keretei között azt vizsgálom, hogy az Alkotmánybíróság mennyiben támaszkodhat történeti alkotmányunk vívmányaira uniós joggal kapcsolatos hatásköreinek gyakorlása során, ezzel az írással tisztelve Horváth Attila professzor úr jogtörténeti és alkotmánybíróági szakmai munkássága előtt.

¹ Az első olyan határozat, amelyben az Alkotmánybíróságnak az uniós joggal kapcsolatos „valódi” jogkérdésekkel kellett foglalkoznia, a 30/1998. (VI. 25.) AB határozat volt.

² Lásd különösen az 1053/E/2005. AB határozat elhíresült megállapítását: az Alkotmánybíróság, „szerződési eredetük dacára, az Európai Unió alapító és módosító szerződéseit nem nemzetközi szerződésként kívánja kezelni”.

³ Részletesen lásd SZABÓ 2020.

Az Alkotmánybíróság uniós joggal kapcsolatos hatásköreiről – dióhéjban

Az Alaptörvény hatálybalépését megelőző időszakban a magyar Alkotmánybíróság uniós joggal kapcsolatos, legalábbis tartózkodó gyakorlata alapvetően magára az uniós jogra, az Európai Bíróság egyik első, a szakirodalomban és a joggyakorlatban elhíresült ítéletére vezethető vissza. A *Costa v. E.N.E.L.* ügy egyik klasszikussá vált, az uniós jog fejlődését alapjaiban meghatározó megállapítása szerint „a hagyományos nemzetközi szerződésektől eltérően az EGK-Szerződés saját jogrendszert hozott létre, amely a Szerződés hatálybalépésétől a tagállamok jogrendszerébe illeszkedik, és amely azok bíróságaira nézve kötelező.”⁴ Az Alkotmánybíróság korai gyakorlata alapvetően az uniós jog ezen „önmeghatározásából” jutott arra a következtetésre, hogy amennyiben 1. az Alkotmánybíróságnak van nevesített hatásköre a nemzetközi joggal kapcsolatos egyes kérdések vizsgálatára; és 2. nincs nevesített hatásköre az uniós joggal kapcsolatos kérdésekben; ugyanakkor 3. az uniós jog a magyar jogalkotó által is ismert módon önmagát nem tekinti nemzetközi jognak; úgy 4. az Alkotmánybíróságnak a jogalkotó akarátának megfelelően nincs semmilyen, az Európai Unió jogával kapcsolatos hatásköre. Miközben ez a megközelítés formállogikailag helytálló, különösen érdekes megemlíteni, hogy az Alkotmánybíróság ezt a megközelítést még abban az időszakban tette magáévá, amikor is a magyar Alkotmánybíróság egyes kérdésekben egyébként kifejezetten „aktívista” gyakorlatot folytatott.

Az Alaptörvény hatálybalépését követően az Alkotmánybíróság lépésről lépésre változtatta meg az uniós joggal kapcsolatos ezen „önfeladó” gyakorlatát.⁵ Ebben a folyamatban talán a legfontosabbnak a 2/2019. (III. 5.) AB határozat azon megállapítása tekinthető, miszerint „[a]z 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”.⁶ Ez a megfogalmazás, bár látszólag egyszerűen csak az 1053/E/2005. AB határozat elvi tételének kifejezett meghaladása, valójában azonban komoly elméleti megfontolás húzódik meg mögötte: abból a megközelítésből indul ki, hogy az Európai Uniót (illetőleg még korábban az Európai Közösségeket) a tagállamok nemzetközi szerződéssel hozták létre, a nemzetközi közjog szabályainak megfelelően, így az elsődleges (vagy pontosabban nemzetközi szerződéses eredetű) uniós jog egyszerre tekinthető uniós jognak és nemzetközi

⁴ C-6/64. számú ügy, *Costa v. E.N.E.L.*, 1964. július 15-i ítélet, ECLI:EU:C:1964:66.

⁵ Részletesen lásd például GYENEY–SZABÓ 2020: 143–192.

⁶ 2/2019. (III. 5.) AB határozat: Indokolás [18].

jognak, azaz egyszerre tartozik az Alaptörvény E) cikke és Q) cikke hatálya alá is. Ez a megközelítés már csak azért is helyeslendő, mert az Alaptörvény R) cikk (1) bekezdése értelmében „[a]z Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja”, Magyarország pedig az Európai Unióhoz saját szuverén döntése alapján, nemzetközi szerződés megkötésével csatlakozott. Márpedig az Alkotmánybíróságnak a Magyarországot kötelező nemzetközi jogi normákkal összefüggésben más alkotmánybíróságokhoz képest is kiemelkedően széles hatáskörei vannak.⁷

A történeti alkotmány vívmányainak jelentősége az Alkotmánybíróság gyakorlatában

Az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése értelmében „[a]z Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni”. A *Nemzeti hitvallás* ezt azzal a (jelen tanulmány tárgya szempontjából releváns) megállapítással egészíti ki, hogy: „Valljuk, hogy a történeti alkotmányunkban gyökerező önazonosságunk védelmezése az állam alapvető kötelessége.” Varga Zs. András megállapítása szerint azáltal, hogy a történeti alkotmány figyelembevételének kógens kereteit maga az Alaptörvény rögzíti, a történeti alkotmány egyszerre identitási elem és értelmezési keret minden alaptörvényi rendelkezés számára.⁸ Ebben a megközelítésben a történeti alkotmány vívmányai joggal állíthatók párhuzamba az uniós jog vívmányaival, az úgynevezett *acquis communautaire*-rel,⁹ azzal a nem elhanyagolható különbséggel, hogy az uniós jog vívmányai sokkal inkább az Európai Bíróság gyakorlatára, mintsem az elsődleges uniós jog valamely tételes szabályára vezethetők vissza.

Azt, hogy pontosan mi tartozik történeti alkotmányunk vívmányai körébe, az Alkotmánybíróság esetről esetre bontja ki. Elsőként a 28/2014. (IX. 29.) AB határozatban rögzítették, hogy „[a] sajtószabadság minden kétséget kizáróan történeti alkotmányunk vívmányai közé tartozik”.¹⁰ Ezt követően az Alkotmánybíróság a történeti alkotmány vívmányai körébe sorolta (a teljesség igénye nélkül) a modern magyar

⁷ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) alapján az Alkotmánybíróság vizsgálhatja egy elfogadott, de még ki nem hirdetett nemzetközi szerződés alkotmányosságát; Magyarország dualista berendezkedésének köszönhetően a kihirdetett nemzetközi szerződés Alaptörvénnyel való összhangját; valamint a magyar jog bármely szabályának nemzetközi szerződésbe ütközését. Lásd az Abtv. 23. § (4) bekezdését, 24. §-át és 32. §-át.

⁸ VARGA 2016: 87.

⁹ Az uniós vívmányok tartalmi meghatározására lásd Uniós vívmányok [é. n.].

¹⁰ 28/2014. (IX. 29.) AB határozat: Indokolás [13].

közigazgatási bíraskodást,¹¹ az igazságszolgáltatás és a közigazgatás szétválasztását,¹² a vallásszabadságot,¹³ az Országgyűlés intézményét és közjogi szerepét,¹⁴ az Állami Számvevőszék intézményét és az azzal való együttműködés kötelezettségét,¹⁵ a hivatalbóli bizonyítás lehetőségét a büntetőeljárásban az 1896. évi bűnvádi perrendtartás alapulvételével,¹⁶ a szuverenitás, a népesség, a nyelvi, történelmi és kulturális hagyományok védelmét (éppen az uniós joggal összefüggésben).¹⁷

Történeti alkotmányunk nem minden eleme vívmány.¹⁸ Azt, hogy a történeti alkotmány egyes elemei közül melyek azok, amelyek „vívmányok” is egyben, azaz olyan elemek, amelyek az Alaptörvény és napjaink jogalkotása és jogalkalmazása számára is értelmezési keretként szolgálnak, az Alkotmánybíróságnak esetről esetre kell eldöntenie.

A történeti alkotmány vívmányai – uniós jogi megközelítésben

A történeti alkotmány vívmányainak meghatározása nem csupán az Alaptörvény és Magyarország jogrendjének értelmezése során bír kiemelkedő jelentőséggel: ez a jogintézmény ugyanis arra is alkalmas, hogy kijelölje Magyarország alkotmányos önazonosságának (ha tetszik, identitásának vagy szuverenitásának) azon sarokpontjait, amelyeket az uniós jog rendelkezései még kivételesen sem írhatnak felül. Ebben az értelemben történeti alkotmányunk vívmányai alapvetően hasonlóak a német *Grundgesetz* 79. cikk (3) bekezdéséhez, amely megtiltja az olyan alkotmánymódosítást, amely a szövetségi állam tartományra tagozódását, a tartományok részvételét a törvényhozásban, illetve a *Grundgesetz* 1–20. cikkébe foglalt alapelveit (az emberi méltóság védelme, az emberi jogok elismerése, szövetségi rendszer, köztársaság, szociális államiság, demokrácia, népszuverenitás, a hatalommegosztás elve, a hatalmi ágak alkotmányhoz kötöttsége, a végrehajtó és a bírói hatalom törvényekhez kötöttsége) érinti. Ebben az értelemben történeti alkotmányunk vívmányai a magyar jogrendszer olyan elemei, amelyet sem az Alaptörvény, sem a jogalkotó (és így végeredményben az uniós jogalkotó sem) korlátozhat. Mindennek azért van valódi gyakorlati jelentősége,

¹¹ 17/2015. (VI. 5.) AB határozat: Indokolás [87].

¹² 2/2016. (II. 8.) AB határozat: Indokolás [32].

¹³ 17/2017. (VII. 18.) AB határozat: Indokolás [39].

¹⁴ 15/2019. (IV. 17.) AB határozat: Indokolás [23].

¹⁵ 32/2019. (XI. 15.) AB határozat: Indokolás [35]. A határozat előadó alkotmánybírója éppen Horváth Attila volt.

¹⁶ 20/2020. (VIII. 4.) AB határozat: Indokolás [29]–[30].

¹⁷ 32/2021. (XII. 5.) AB határozat: Indokolás [102]–[106].

¹⁸ 22/2019. (VII. 5.) AB határozat: Indokolás [77].

mert az uniós jog számos jogintézménye lehetővé teszi az Európai Unió hatásköreinek folyamatos mélyítését. Egyfelől, annak megítélése, hogy valamely kérdés szabályozása az Európai Unió hatáskörébe tartozik-e egyáltalán, a *Kompetenz-Kompetenz* szabályból következő módon végeredményben az Európai Unió egyik intézményének, nevezetesen az Európai Bíróságnak az álláspontjától függ.¹⁹ Másfelől, az uniós jogban az előfoglalás elve az elsőbbség elvével együtt értelmezve azt a helyzetet teremti meg, hogy az Európai Unió joga bármely, az Európai Unió és a tagállamok közötti megosztott hatáskörbe tartozó területet „lefoglalhat” az uniós jog számára, alkalmazhatatlanná téve a tagállamok adott hatáskör körébe tartozó jogszabályait.²⁰ Az uniós jog ezen sajátosságára próbált reagálni a magyar Alkotmánybíróság is 32/2021. (XII. 20.) AB határozatában, a „visszafoglalás elvének” megfogalmazásával, nevezetesen azzal, hogy amennyiben az Európai Unió egy, az Európai Unió saját maga számára „lefoglalt”, a tagállamok és az Európai Unió közös hatáskörgyakorlása alá tartozó területen nem gyakorolja hatásköreit, Magyarország a fenntartott szuverenitás elvének megfelelően jogosult ezen hatáskör időleges visszavételére és gyakorlására, az uniós jog hatékony érvényesülésének biztosítása érdekében.²¹

A tagállamok (jelen esetben Magyarország) oldaláról nézve ugyanakkor a történeti alkotmány vívmányai a magyar nemzeti jogrendszer azon „sarokkövei”, amelyek bár formai értelemben a „közös hatáskörgyakorlás” körébe bevonhatók, azonban tartalmi értelemben az Európai Unió jogalkotása a tagállami jogrendszer oldaláról mégis kötötté válik. Nem terjed (nem terjedhet) ugyanis ki az Európai Unió intézményeinek jogalkotási hatásköre olyan kérdés szabályozására, amelyet valamely tagállam (adott esetben a történeti alkotmány vívmányainak megóvása érdekében) csak tartalmilag korlátozott módon engedett át az Európai Unió intézményei számára. Az ilyen, a történeti alkotmány valamely vívmányát sértő uniós jogalkotás vagy jogalkalmazás formai értelemben *ultra vires* aktusnak minősül, tartalmi értelemben pedig a tagállami (jelen esetben a magyar) alkotmánybíróság jogosult ezen aktus érvényességének felülvizsgálatára – a 22/2016. (XII. 5.) AB határozatnak megfelelően. Ezen tartalmi felülvizsgálat szempontjából van kiemelt jelentősége az Alkotmánybíróság uniós jog vizsgálhatóságával kapcsolatos, megváltozott gyakorlatának:

¹⁹ Ennek egyik elhíresült példája a „beleértett külső hatáskörök” doktrínája, azaz annak a rögzítése, hogy olyan esetekben, amikor az Európai Unió intézményei rendelkeznek hatáskörrel valamely kérdés uniós belüli szabályozására, azt kell feltételezni, hogy az alapító szerződések kifejezett rendelkezése hiányában is van az Uniónak hatásköre az adott tárgykörben nemzetközi szerződés kötése is (azaz külső hatáskörgyakorlásra). Ez a megközelítés kifejezetten ellentétes a nemzetközi szerződések megszorító értelmezésének követelményével, amely a szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi szerződésnek megfelelően a nemzetközi jog egyik alapelve, az állami szuverenitás elvére visszavezethetően. A beleértett külső hatáskörökről lásd például KNAPP 2019.

²⁰ Lásd például KAPONYI 2022.

²¹ 32/2021. (XII. 21.) AB határozat: különösen Indokolás [80]. Részletesen lásd ORBÁN–SZABÓ 2022.

azáltal ugyanis, hogy az Alkotmánybíróság az uniós jogot nemzetközi jognak (is) tekinti, végeredményben az Alkotmánybíróság rendelkezik hatáskörrel az E) cikk körébe tartozó uniós jogi normák alkotmányossági felülvizsgálatára vonatkozóan is.

**Következtetések:
a nemzeti identitás védelme – uniós jogi megközelítésben**

A tagállami nemzeti identitás védelmére történő hivatkozás alapjai az uniós jogban is megtalálhatók, ekként az Alkotmánybíróság ilyen irányú gyakorlata önmagában fogalmilag sem vetheti fel az uniós joggal való ellentét lehetőségét. Az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikk (2) bekezdése értelmében ugyanis az Európai Unió

„tisztelőben 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. Tisztelőben tartja az alapvető állami funkciókat, köztük az állam területi integritásának biztosítását, a közrend fenntartását és a nemzeti biztonság védelmét. Így különösen a nemzeti biztonság az egyes tagállamok kizárólagos feladata marad.”

A már a maastrichti szerződésben is megjelenő²² nemzeti identitás gondolata igazán csak a migrációs válsággal összefüggésben, az Alkotmánybíróság 22/2016. (XII. 5.) AB határozata nyomán jelent meg a magyar jogtudományi és politikai köztudatban, azonban ettől függetlenül is alapvető jelentőséggel bír anyagi jogi értelemben az uniós jog és a tagállami alkotmányok, eljárási értelemben pedig az Európai Bíróság és a tagállami alkotmánybíróságok közötti viszony meghatározásában.²³ Uniós jogi megközelítésben a nemzeti identitás speciálisan az adott tagállamra jellemző, az organikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott és így az alkotmányokban vagy a bírósági gyakorlatban következetesen alkalmazott (alkotmányi) rendelkezés.²⁴

Látható, hogy ami uniós jogi oldalról nemzeti identitásként fogalmazható meg, az tagállami oldalról (jelen esetben Magyarország oldaláról) lényegileg a történeti alkotmány vívmányaihoz azonosítható. Ezért is van különös jelentősége annak, hogy a magyar Alkotmánybíróság pontosan milyen tartalommal tölti meg a „történeti alkotmány vívmányai” alaptörvényi kategóriáját. Abban a kérdésben ugyanis, hogy valamely tagállam pontosan mit

²² 6. cikk (3): „Az unió tisztelőben tartja tagállamainak nemzeti identitását.”

²³ GYENEY–SZABÓ 2020: 173–174.

²⁴ DRINÓCZI 2018.

tekint nemzeti identitása részének (és jelen esetben a történeti alkotmány vívmányának), nem az Európai Unió Bírósága, hanem az adott tagállam legfelsőbb bírói fóruma (jelen esetben az Alkotmánybíróság) foglalhat csak állást. Ezért is van annak különös jelentősége, hogy a magyar Alkotmánybíróságnak az ünneptelt kiváló jogtörténész professzor is a tagja, immáron 2016. december 1-je óta.

Csak az érdekesség kedvéért végezetül azt is érdemes megjegyezni, hogy az Alaptörvény hetedik módosítása immáron kifejezetten rögzíti az E) cikk (2) bekezdésében, hogy az Európai Unió intézményei keretében történő 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”, az R) cikk (4) bekezdése értelmében pedig „Magyarország alkotmányos önazonosságának és keresztény kultúrájának védelme az állam minden szervének kötelessége”. Az alkotmányozó az Alaptörvény ezen rendelkezéseivel lényegileg a 22/2016. (XII. 5.) AB határozatból egyébként is kényszerítően következő követelményeket emelte alaptörvényi szintre. Ez a módosítás, miközben „befelé” megerősítette a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat megállapításait (az Alkotmánybíróság saját korábbi jogértelmezésétől adott esetben eltérhet, de az Alaptörvénytől nem), „kifelé” felveti annak a lehetőségét, hogy a „kvótahatározatból” fakadó követelmények valójában nem is történeti alkotmányunk vívmányai, hanem „csak” alaptörvényi rendelkezések, amelyek azonban az uniós jog abszolút elsőbbségéből következően akár figyelmen kívül is hagyhatók. Álláspontom szerint ez a megközelítés azonban sem formailag, sem tartalmilag nem állja meg a helyét: attól, hogy történeti alkotmányunk valamely vívmánya a jelenleg hatályos Alaptörvény részét is képezi, még nem veszíti el „vívmány” jellegét. Az ellenkező megközelítés ugyanis valójában ahhoz vezetne, hogy minél erőteljesebben tiszteli valamely tagállam saját történelmét és nemzeti identitásának jogi értékeit, annál kevésbé lehetne azokat figyelembe venni az uniós jogalkotással szemben, annak korlátjaként.

Irodalom- és forrásjegyzék

- DRINÓCZI Tímea (2018): A tagállami identitás védelme. In JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. EU-jog rovat. Online: <http://ijoten.hu/szocikk/a-tagallami-identitas-vedelme>
- GYENEY Laura – SZABÓ Marcel (2020): A magyar alkotmányjog az Európai Unióban. In CSINK Lóránt – SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei*. Budapest: Pázmány Press, 143–192.
- KAPONYI Erzsébet (2022): Viták az uniós jog elsőbbsége körül. In CSICSMANN László – KEMENSZKY Ágnes (szerk.): *A nemzetközi rendszer alakváltozásai a 21. század elején. Tanulmányok Rostoványi Zsolt 70. születésnapja alkalmából*. Budapest: Budapesti Corvinus Egyetem, 115–148.
- KNAPP László (2019): A beleértett külső hatáskörök doktrínájának kodifikálása és az EU-Szingapúr szabadkereskedelmi megállapodás. *Jog – Állam – Politika*, 11(1), 79–100. Online: https://jap.sze.hu/images/lapsz%C3%A1mok/2019/1/JAP_2019_01_knapp-laszlo.pdf
- ORBÁN Endre – SZABÓ Patrik (2022): A „visszafoglalás elve”. Az Alkotmánybíróság 32/2021. (XII. 20.) AB határozata az uniós jog hazai érvényesüléséről. *Közjogi Szemle*, 15(2), 103–111. Online: https://orac.hu/pdf/KJSz_202202_103-1110_OrbanEndre_SzaboPatrik.pdf
- SZABÓ Marcel (2020): Minek nevezzem? A nemzetközi szerződéses eredetű uniós jog az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Közjogi Szemle*, 13(3), 19–28.
- Uniós vívmányok [é. n.]. *EUR-Lex*. Online: <https://eur-lex.europa.eu/HU/legal-content/glossary/acquis.html>
- VARGA Zs. András (2016): Történeti alkotmányunk vívmányai az Alaptörvény kögens rendelkezésében. *Iustum Aequum Salutare*, 12(4), 83–89.
- C-6/64. számú ügy, Costa v. E.N.E.L, 1964. július 15-i ítélet, ECLI:EU:C:1964:66.