

Chronowski Nóra

UNIÓS TAGSÁG, MAGYAR ALKOTMÁNYOSSÁG ÉS AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG

Az Európai Unió (EU) jogának hatása a magyar alkotmányos rendszerre a jogi keretek és a politikai valóságok kölcsönhatásán alapul. Magyarország 2004. május 1-jén csatlakozott az EU-hoz, de az közjogi kihívások már a csatlakozás előtt felmerültek, még akkor is, ha ezt a politikai döntéshozók nem ismerték fel olyan hamar, mint a szakjogi jogharmonizáció szükségességét. A politikai valóság a csatlakozás előtt és idején a konszenzus volt. Több mint egy évtizeden át úgy tűnt, hogy az uniós jog és a magyar alkotmányjog viszonyát az Európa-jogbarát békés együttélés, és az alkotmánybíráskodás terén – számos okból – a konfliktuskerülés jellemzi. Ezen még egy új alkotmány (az Alaptörvény) megalkotása és hatálybalépése sem változtatott. Bragyova András volt alkotmánybíró találóan jellemezte a köztársasági alkotmány és az új Alaptörvény uniós felhatalmazó klauzuláinak viszonyát: „no news is good news”.

A magyar politikai valóságban a kocka a 2015-ös menekültválsággal fordult, amelynek aztán jogi, sőt alkotmányi szintű következményei lettek. Amíg azonban a (világ- és bel)politika az elmúlt negyedszázadban a *post-truth* és a *post-shame* narratíva felé száguld, addig a jog világa, nyelve és alkalmazása konzervatív. Mindez nem jelenti azt, hogy folyamatos nyomás – instrumentális és visszaélésszerű „használat” – idején az alkotmányosságot fenntartó jogintézmények reziliensek maradnak.

1. BEVEZETŐ GONDOLATOK

Az alkotmányosság alapelvei – mint a jogállamiság, az alapvető jogok védelme, a demokrácia, a hatalommegosztás, a parlamentarizmus és így tovább – alkotmányelméletileg igazolt, nemzetközi dokumentumokban megerősített követelmények, az (európai) alkotmányos kultúra vívmányai. Ezek az alkotmányosság értékelésekor tartalmi mérceként funkcionálnak, *normatív köve-*

telmények: alapelveként kötelező érvényű előíró szabályok, nem pusztán ajánlások (értékek), azaz ezekkel összhangban kell állnia az alkotmányszövegnek, a jogszabályok tartalmának, a jogalkotási folyamatnak, az alkotmány- és jogértelmezésnek, valamint a jogalkalmazásnak. Általános vagy kizárólagos érvényű jogi definíciójuk azonban nincs, tekintettel jog- és társadalomfilozófiai meghatározottságukra, eszmétörténeti fejlődésükre, politikatudományi megközelítéseikre, ugyanakkor jogilag releváns lényeges sajátosságaik összefoglalhatók.

Az alkotmányosság alapelvei nyitott és fejlődő rendszert alkotnak: különféle aspektusai a konkrét alkotmányos berendezkedések konkrét alkotmányossági vitáiban alakulnak, válnak hangsúlyossá. Míg a 20. század második fele – két világégést követően – az alkotmányosság értékeinek a megerősítéséről szólt, addig a 21. század kezdetén megtorpanás és visszaesés tapasztalható. Az alkotmányosság, a jogállamiság, a demokrácia és az emberi jogok elért védelmi szintjének visszaesése, megtorpanása kortünet. Az uniós tagság szempontjából *backsliding* az, amikor egy tagállam alkotmányos berendezkedése vesz olyan fordulatot, amely a korábbi védelmi szint csökkenését eredményezi.

A visszaesés emellett jelentős részben jogon kívüli hatásokra vezethető vissza. Az európai államokat az utóbbi évtizedben válságok sora rázta meg: a pénzügyi-gazdasági világválság, a menekültválság, a kilépési válság (brexit), a közép-kelet-európai alkotmányossági válságok (másként: illiberális fordulatok), és a legutóbbi években a pandémia – mindez a szabadság tereinek szűküléséhez, és végül tragikus európai háború kitöréséhez vezetett, amikor 2022. február 24-én Oroszország megtámadta Ukrajnát. Ilyen körülmények között az alkotmányosság barátai kevésbé lehetnek optimisták.

Ebben az esszében két alkotmánymódosítást idézek fel – az egyik az EU-ra nyitó 2002-es, a másik a korlátokat és fenntartásokat tételező 2018-as –, mert úgy gondolom, ezek indikátorai a) egy legjobb szándékok mellett is félresikerült alkotmányos demokrácia-, valamint b) egy plutokratikus autokrácia-építésnek. Érdekesség, hogy mindkét módosításban volt szerepe az Alkotmánybíróságnak, de a kontextus, a szándékok, a részt vevő intézmények súlya, összetétele és a politikai érdekek, erőviszonyok, informalitások változása miatt aligha összevethető módon. Ahhoz, hogy ez közérthetőbb legyen, először vissza kell utaznunk a 2000-es évek elejére.

2. AZ ELSŐ MÓDOSÍTÁS

Az EU-csatlakozás előtt hazánkban a közjogi „jogharmonizáció” meglehetősen lassan haladt az ágazati jogközelítéshez képest, és ez különösen igaz volt az alkotmányozással kapcsolatos feladatok előkészítésére.

Fogalmazhatunk úgy is, hogy az Európai Unióhoz történő csatlakozásunk politikai küzdelmeinek és a lázas jogharmonizációs munkának „mos-tohagyereke” volt az alkotmányozás és az alkotmányjog – noha elismerést nyert az az Alkotmánybíróság által is hangsúlyozott kiemelkedő elv, hogy az alaptörvény a jogrendszer érvényességének alapja, a politikaformálás kerete és közösségi (társadalmi) létezésünk minimális konszenzusa. Az európai integrációs szervezet sajátosságai és az „Európa-jog” alkotmányosodása következtében a jogtudomány képviselői folyamatosan szorgalmazták az előbbutóbb bekövetkező magyar EU-tagság alkotmányi alapjainak megteremtését, illetve az átfogó közjogi reformtervezet összeállítását.

Mindez azonban szinte a 24. óráig kevésbé talált visszhangra kormányzati szinten. Az uniós csatlakozást megalapozó alkotmánymódosítás előkészületei lassan haladtak, és nemigen bukkantak fel alkotmányjogi tárgykörökre vonatkozó, szakmai megvitatásra szánt koncepciók sem. A „fontolva haladó” revíziós munkálatok 2002 augusztusában végre célegyenesbe fordultak, ekkor látott ugyanis napvilágot az Igazságügyi Minisztérium berkeiben az a tervezet, amely az Unióhoz történő csatlakozással összefüggő alkotmánymódosítás téziseit tartalmazta.

A magyar Alkotmány EU-csatlakozással összefüggő módosítását az Országgyűlés mint alkotmányozó hatalom 2002 decemberében fogadta el. Az alkotmánymódosító törvényjavaslat előkészítése, beterjesztése és megvitatása során nem a szakmai (és alkotmányossági) szempontok, hanem a politikai érdekek érvényesítése került előtérbe – de ebben az időszakban az alkotmánymódosítás konszenzuskényszert igényelt.

A revízió szorosabb értelemben vett előkészítő munkálatai körébe a konkrét szövegtervezetek kidolgozására irányuló, 2002 nyarától megjelenő előterjesztések, állásfoglalások és politikai megállapodások tartoztak. Ezek közül figyelmet érdemel a fent említett, 2002. augusztusi, az Unióhoz történő csatlakozással összefüggő alkotmánymódosítás téziseit tartalmazó igazságügyminisztériumi tervezet, továbbá a miniszterelnök felkérésére alakult munkabizottság ajánlása, végül az Országgyűlés Európai Unió Nagybizottságának közös nyilatkozata.

Az Igazságügyi Minisztérium által összeállított és széles körű szakmai véleményezésre bocsátott, *Tézisek az Európai Unió csatlakozásunkkal összefüggésben az Alkotmány és a jogalkotási törvény módosításáról* című tervezet

(a továbbiakban: Tézisek) célja a szükséges és felmerülő módosítási igények lehető legteljesebb körű összegyűjtése, valamint a törvénytervezetek megalkotása érdekében többféle megoldási lehetőség esetén szabályozási alternatívák felvázolása volt. A Tézisek *előzménye Az Európai Unióhoz való csatlakozásnak a magyar jogrendszert érintő egyes kérdései* című, 2000 decemberében a Kormány részére készített előterjesztés, amelyet a további minisztériumi munkálatok elméleti alapjaként fogadott el a 2319/2000. (XII. 21.) Korm. határozat, amely már 2001 januárjában az IM honlapján elérhető volt. A terjedelmes előkészítő anyagok alapján készült a Tézisek rövid – mindössze hat pontot tartalmazó –, alkotmánymódosításra vonatkozó része.

A Tézisek szerint a revízió célja (1) a csatlakozási szerződés ratifikációjához és a kihirdető törvény alkotmányosságához szükséges „elemek” alap törvénybe való beépítése volt, valamint (2) az Alkotmány „kiigazítása és kiegészítése” a csatlakozással érintett „pontokon”. A csatlakozási szerződés megerősítésének formai alkotmányossági követelményeit az Európa Megállapodás (1994) egyik rendelkezésének alkotmányosságát vizsgáló 30/1998. (VI. 25.) AB határozat alapján rögzítették. (Közelebbről, az 1994. évi I. törvénnyel kihirdetett Európa Megállapodás 62. cikke közösségi kritériumok alkalmazását rendelte a magyar versenyhatóság számára. Az Alkotmánybíróságnak arról kellett döntenie, hogy a versenykorlátozás tilalmának jogterületén a közösségi kritériumok mennyiben érvényesülhetnek a magyar jogban.) Ebben az ügyben a testület megállapította, hogy az Országgyűlés alkotmányi felhatalmazás hiányában nem jogosult az állami főhatalom kizárólagos joghatósága alá tartozó jogterületen a territorialitás elvén túlterjeszkedni, illetve nemzetközi szerződés megkötésével és kihirdetésével nem tehet burkolt alkotmánymódosítást.

A magyar Alkotmány módosítására 2002-ben tehát nem az EU elvárásainak való megfelelés okán került sor, hanem a magyar jogrendszer belső koherenciája és az alkotmányosság biztosítása érdekében. Ehhez inspirációs forrást jelentett az Alkotmánybíróság elvi tétele.

Az alkotmánymódosító törvényjavaslat tartalmának alakulására minden bizonnyal hatást gyakorolt az akkori miniszterelnök felkérésére alakult szakértői Munkabizottság állásfoglalása is, amelyben neves alkotmányjogászok és közjogi méltóságok vettek részt (az elnöke Vörös Imre volt alkotmánybíró, tagjai Dávid Ibolya volt igazságügyi miniszter, Ádám Antal volt alkotmánybíró, Czuczai Jenő, a bruges-i Európa Egyetem professzora és Vastagh Pál egykori igazságügyi miniszter). E bizottság egyhangú álláspontját a 2002. augusztus 21-i ülésén fogadta el, és arról a kormányfőt tájékoztatta. A tagok egyetértettek abban, hogy hazánk az Európai Unióhoz való csatlakozás alkotmányjogi és közjogi feltételeinek, kereteinek megteremtése tekintetében je-

lentős kérdésben van, és a problémák kezelésének *conditio sine qua nonja* az *Alkotmány* megfelelő módosítása. A Munkabizottság hangsúlyozta, hogy a csatlakozás kérdésében *kötelezően kiírandó, üggyöntő országos népszavazást* kell tartani.

Az Országgyűlésben képviselt pártok és a Kormány közös nyilatkozata Magyarország európai uniós csatlakozásának küszöbén című dokumentum, amely 2002. szeptember 19-én került nyilvánosságra, *tartalmilag kevésbé járult hozzá az alkotmánymódosításhoz, mint az előbbi dokumentumok, viszont kifejezte a négy parlamenti párt konszenzusát* a csatlakozás alaptörvényi feltételeinek megteremtése, illetve az üggyöntő népszavazás szükségessége vonatkozásában.

A négypárti közös nyilatkozatban a pártok *felkérték a Kormányt*, hogy a csatlakozáshoz *szükséges törvényjavaslatokat* – így értelemszerűen az alkotmánymódosító javaslatokat is – *mielőbb terjessze az Országgyűlés elé*. A Kormány, a parlamenti többség és az ellenzék tehát megállapodott, hogy az alaptörvény módosítására – a Munkabizottság javaslatával is összhangban – 2002 év végéig sort kerítenek. A *népszavazás* kérdésében minden érintett entitás egyetértett annak *üggyöntő* jellegéről, illetve arról, hogy az Alkotmány módosítását követően kerül megtartásra, és a csatlakozás tényére szorítkozik, vagyis nem a csatlakozási szerződés a tárgya.

Az alkotmánymódosításról szóló 2002. évi LXI. törvény végül a következő, új Európa-klauszult (2/A. §-t) iktatta a normaszövegbe: „(1) A Magyar Köztársaság az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az Európai Uniót, illetőleg az Európai Közösségeket (a továbbiakban: Európai Unió) alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – egyes, Alkotmányból eredő hatásköreit a többi tagállammal közösen gyakorolhatja; e hatáskörgyakorlás megvalósulhat önállóan, az Európai Unió intézményei útján is. (2) Az (1) bekezdés szerinti nemzetközi szerződés megerősítéséhez és kihirdetéséhez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

A fenti áttekintés azért ilyen részletes, mert jól példázza, milyen sokoldalú egyeztetéssel és szakmai megalapozással járt akkoriban egy alkotmánymódosítás. Az Alkotmánybíróság a csatlakozás előtt nyilván csak nagyon szűk körben foglalkozott az uniós joggal, csupán két – *élénk szakirodalmi vitát kiváltó* – *határozatában* érintette a problémakört.

Az *előkészítő* 1997-ben született, s ebben a testület megállapította, hogy az alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (Abtv.) 1. § b) pontja alapján a nemzetközi szerződést *kihirdető jogszabály is utólagos alkotmányossági vizsgálat tárgya* lehet. Ez a döntés azóta is a hatásköri aktivizmus egyik példája.

Az érdemi, 1998-as határozat az 1997. évi határozaton alapuló utólagos normakontroll eljárás eredménye. Ez már kifejezetten a „közösségi jog” és az Alkotmány kollíziójával foglalkozott, és az Alkotmány elsőbbsége mellett foglalt állást. A testület rámutatott: az Országgyűlés nemzetközi szerződés megkötésével, illetve kihirdetésével nem tehet burkolt alkotmánymódosítást. Az Alkotmány rendelkezései korlátozzák a közhatalom gyakorlásában eljáró szerveket, és az Alkotmánybíróság szerint nem érvényesülhet a magyar jogban olyan nemzetközi kötelezettségvállalás, amelynek tartalma következtében az Alkotmány sérelme bekövetkezhetne. A vizsgált nemzetközi szerződés konkrétan azért volt alkotmányellenes, mert annak kérdéses cikke a jövőben születő közösségi jogi kritériumoknak a közvetlen hazai érvényesülését eredményezi, noha hazánk akkor még nem volt tagállam. E bizonytalan kritériumoknak a forrása nem a magyar Alkotmány szerinti legitim közhatalom, ezért alkalmazásuk sértette a népszuverenitás és a jogállamiság elvét.

Érthető és támogatható, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányos korlátokat állított fel a közösségi jog előtt, azaz nem engedte megnyílni a magyar jogrendszer olyan kritériumoknak, amelyek normatív tartalma a közösségi intézmények (a Tanács és a Bizottság) rendeletein, irányelvein, döntésein és az ezekkel összefüggő gyakorlaton alapul. Az indoklás azonban egy ponton nem volt meggyőző: a testület annak alapján tiltotta meg a támadott cikk alkalmazását, hogy értelmezte *a közvetlen hatály és a közvetlen alkalmazhatóság* közösségi jogi fogalmát. Az interpretáció azonban sem az Európai Bíróság álláspontjának, sem a hagyományos alkotmányjogi definíciónak, sem a kortárs jogirodalmi nézeteknek nem felelt meg. Az uniós csatlakozást követően pedig az értelmezés tarthatatlan lett.

A csatlakozást követően az Alkotmánybíróság több határozatban is értelmezte a 2/A. §-t, de nem alakított ki egységes és következetes gyakorlatot az uniós jog és a magyar jog viszonyára vonatkozóan. A testület több mint egy évtizeden át igyekezett elkerülni az egyértelmű állásfoglalást az uniós jog elsőbbségével és közvetlen alkalmazhatóságával kapcsolatban.

3. A MÁSODIK MÓDOSÍTÁS

Az Alaptörvény elfogadásakor az európai és uniós együttműködést megalapozó E cikk (1) bekezdése lényegében szó szerint vette át a korábbi Alkotmány 6. § (4) bekezdésének szövegét. Az értelmezési keret tehát nem változott: a célmeghatározás – tartalmi garanciákkal – kifejezésre juttatja valamennyi európai, integrációs és harmonizációs, nemzetek feletti és nemzetközi regionális együttműködés iránti elkötelezettséget. Ennek egyik – kétségtelenül legin-

tenzivebb – formája az Európai Unió keretében folytatott együttműködés. Az E cikk (2) és (4) bekezdése néhány fogalmazási, fogalomhasználati egyszerűsítéstől eltekintve szintén átvette az alkotmány 2/A. §-ának fordulatait. Az E cikk eredeti változatában lényegében egyetlen új szabályt tartalmazott a korábbi alkotmány 2/A. §-ához és 6. § (4) bekezdéséhez képest: azt, hogy az EU joga a felhatalmazás keretei között általánosan kötelező magatartási szabályt állapíthat meg. Ezzel az uniós jog megjelent a jogforrások között, de alkalmazási elsőbbségről nem adott az Alaptörvény útmutatást.

A 2015-ös európai menekültválság látványos fordulatot hozott a kormányzati uniós politikában, mivel a magyar kormány elutasította a válság kezelésére tett uniós javaslatot, amely a menekültügyi eljárások tagállamok közötti elosztását célozta volna szolidaritási alapon.

Politikai szempontból a kormány szándéka az volt, hogy a menekültügyi eljárások relokációjáról szóló 2015/1601. számú EU-határozat végrehajtásának tagállami megakadályozásához közvetlen nép általi megerősítést, avagy demokratikus legitimációt szerezzen. Ami ugyan nem sikerült, de a népszavazás magyar anyagi és eljárási szabályainak értelmezési kereteit meglehetősen igénybe vette a bírói kontrollmechanizmus annak érdekében, hogy a népszavazást meg lehessen tartani.

A 2016. október 2-i érvénytelen kvótanépszavazást követően a kormány 2016. október 10-én nyújtott be alaptörvény-módosító javaslatot. Ennek célja volt egyrészt az „idegen népesség betelepítésének” alaptörvényi tilalmát deklarálni, másrészt „a történeti alkotmányban gyökerező alkotmányos önazonosságunk” védelmének alapjait megeremteni, harmadrészt az E) cikket kiegészíteni a hatáskör-átruházás tartalmi korlátaival. Ennek értelmében az került volna a szövegbe, hogy a közös hatáskörgyakorlás „összhangban kell álljon az Alaptörvényben foglalt alapvető jogokkal és szabadságokkal, továbbá nem korlátozhatja Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát”. Ezzel a módosító javaslat a közös hatáskörgyakorlást megalapozó felhatalmazó rendelkezésbe csak alapjogvédelmi és *ultra vires* (szűk értelemben vett szuverenitásvédelmi) korlátot épített volna be, utóbbit többé-kevésbé az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 4. cikk (2) bekezdésére rímelő elemekkel; az alkotmányos identitás védelmének kötelezettségét pedig az uniós tagságtól eloldva, általános követelményként határozta volna meg a preambulumban és az R) cikkben. A módosítást a *parlament végül nem támogatta, a 2016. november 8-án tartott zárószavazáson csak 131 szavazatot kapott a szükséges 133 helyett.*

Az Alkotmánybíróság *ennek ellenére* az elbukott alaptörvény-módosító javaslatban foglalt megfontolásokat az alkotmányértelmezés során lényegé-

ben teljes mértékben hasznosította. Teljes fegyverzetben jelent meg az alkotmányos önazonosság doktrínája az Alkotmánybíróság 22/2016. (XII. 5.) AB határozatával, amely az elmúlt mintegy négy évtized német esetjogát egyetlen döntésbe sűrítve, de magyar sajátosságokkal bőven megtűzdelve ültette át. A döntés a rendelkező részében kimondta: „Az 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.” Az eljárás absztrakt alaptörvény-értelmezés volt, az ombudsman egy évvel korábbi – azaz 2015. decemberi – indítványa alapján, amelyet az Alkotmánybíróság röviddel a leszavazott alaptörvény-módosítás után vett elő.

A határozat utóélete szempontjából lényeges, hogy a 2016-os sikertelen hetedik alaptörvény-módosítás 2018-ban ismét napirendre került, és ezúttal a törekvés sikerrel járt, mivel a választásokat követően ismét kétharmados parlamenti támogatással rendelkezett a kormány. Az Alaptörvény hetedik módosítása 2018 júniusában az E) cikk (2) bekezdését – a közös hatáskörgyakorlás szükséges mértékének konkretizálása érdekében – a következőképp egészítette ki: „Az e bekezdés szerinti 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.” Ezzel az alapjogi és az állami szuverenitás védelmére irányuló fenntartás az Európa-klauszula része lett, míg az alkotmányos önazonosság védelme minden állami szerv általános kötelességeként az R) cikk (4) bekezdésébe került, a *Nemzeti hitvallás* pedig kimondja: „Valljuk, hogy a történeti alkotmányunkban gyökerező önazonosságunk védelmezése az állam alapvető kötelessége”.

A szuverenitás- és az identitásvédelem pedig mind a politikai retorikában, mind a magyar alkotmányos gyakorlatban egyre nagyobb hangsúlyt kapott – ami az európai alkotmányos konszenzussal és jogfejlődéssel éles ellentétben áll.

4. MI(T) SZÁMÍT?

Feltehető a kérdés, hogy egy alkotmánybíróságnak mennyiben lehet köze az alkotmányozáshoz – mivel konstituált hatalomként maga is az alkotmányhoz kötött. A két magyar jogtörténeti példa viszont arra utal, hogy autoritásként vagy instrumentumként befolyásolhatja az alkotmány szövegét.

Önmeghatározás és szerepfelfogás kérdése a testület részéről, hogy miként emlékszünk majd a hatására.

A jövőbeni normakonfliktusok kezelésekor is szerepet játszhat majd az alkotmánybíróság gyakorlata és annak fejlődése. A tagállami alkotmányvédő mechanizmusok értelmezése szorosan összefonódik a nemzetközi és európai integrációval kapcsolatos vitákkal.

A magyar alkotmányok európai uniós felhatalmazó rendelkezésének változása komplex folyamat eredménye, amely kihívást jelentett mind a politikai döntéshozók, mind az alkotmányos joggyakorlat számára.

A politikai környezet is jelentős hatással van arra, hogyan érvényesülnek az uniós normák Magyarországon. Az elmúlt években tapasztalható politikai viták és konfliktusok – például a jogállamiság, a menedékjog vagy az egyenlő bánásmód kérdése – tovább bonyolítják ezt a viszonyt. A kormányzati intézkedések és reformok gyakran ütköznek az EU elvárásaival, ami feszültségeket okoz a két rendszer között. Két évtized után jól látható, hogy a dinamikák alakulása alapvetően befolyásolja Magyarország helyzetét az Európai Unióban – sajnos, a periféria irányába.