

BLUTMAN LÁSZLÓ
egyetemi tanár (SZTE ÁJTK)

SZÜRKÜLETI ZÓNA: AZ ALAPTÖRVÉNY ÉS AZ UNIÓS JOG VISZONYA

A magyar alkotmányi szabályozás és az uniós jog viszonyának problémás vonatkozásairól az Alkotmánybíróság hosszú ideig hallgatott. A 22/2016. (XII. 5.) AB határozatban aztán megnyilatkozott. A kialakított állásfoglalás meglehetősen óvatoskodó, nehezen értelmezhető és túl általános. Így legfeljebb félfordulatról beszélhetünk. A probléma felvetődése és kezelése azonban indokol egy elemzést. A rendszeres, átfogó áttekintés és jogösszehasonlítás, a szerteágazó jogirodalom feldolgozása jóval meghaladná egy ilyen tanulmány terjedelmét. Így csak az idézett határozat látószögéből fejtem fel a kérdéskör egyes szálait.

A HÁTTÉR: KETTŐS PROBLÉMA

A tagállami alkotmányok és az uniós szabályozás viszonyának két érzékeny, gyakorlati dilemmákat is felvető vonatkozása van. E dilemmák egyrészt az Európai Unió Bírósága (EUB) előtti eljárásokban, másrészt a tagállami alkotmánybíráskodásban élesednek ki, sajátos hatásköri és jogértelmezési problémákat dobva a felszínre.

1. AZ ELSŐBBSÉGI DILEMMA

Az első érzékeny vonatkozás az *(alkalmazási) elsőbbség kérdése*: egymással össze nem férő uniós és tagállami alkotmányi szabály közül melyik érvényesül konkrét jogkérdések eldöntésénél. Jellegzetes konfliktus keletkezhet például egy uniós jogszabály és valamely alkotmányos alapjog között.

Az Unió Bíróságának megközelítése meglehetősen egyszerű: az uniós jog elsőbbsége e helyzetre is kiterjed, és egy uniós jogszabály egy tagállami alkotmányi rendelkezéssel szemben ugyanúgy érvényesül, mint az alkotmány alatti jogszabályokkal szemben.¹ Mindez az uniós jog *egységes, egyenlő és hatékony érvényesülésének* igényére támaszkodik. Miért mentesüljön egy tagállam valamely uniós jogi kötelezettség teljesítése alól egy alkotmányi rendelkezés alapján, miközben egy másik tagállamot – amelynek alkotmányi szabályai esetleg nem érintik az adott kérdést – terheli a kötelezettség? Az EUB olyan súlyosnak tekintette ezt az érvet, hogy a gyakorlata 1970 óta a lényegyet tekintve töretlen.

Több tagállam alkotmánybíró-sága fenntartással kezeli a luxemburgi megközelítést, legalább két okból. Egyrészt, az Unió nem szövetségi állam, hanem szu-

verén államok együttműködésén alapuló nemzetközi szervezet, aminek az elsőbbségi dilemma eldöntésénél is tükröződnie kell. Az Uniónak „*alkotmányos toleranciát*” kell tanúsítania a tagállamok irányában.² A tagállami alkotmány a tagállami szuverenitás legalapvetőbb jogi megtestesülése, és azt nem lehet egyszerűen, minden részében alárendelni a meglehetősen általános és meghatározatlan uniós hatáskörök mentén terjeszkedő uniós jognak. A kérdés inkább az, hogy a tagállami alkotmány egésze védett-e az uniós joggal szemben, vagy ha nem, akkor mely rendelkezései? Másrészt, a szuverenitástól függetlenül, egyes alkotmánybíró-ságok az alkotmányos alapjogokat is hajlandóak voltak óvni az uniós jog (korábban a közösségi jog) hatásaival szemben. Először az *alapjogi kontroll* igénye jelent meg,³ míg az Unió alapítása idején már a *szuverenitáskontroll* is szóba került az Unió esetleges hatáskörtúllépésére gondolva (l. a német *Maastricht*-határozatot).

Eljárási szempontból ez közvetlen vagy közvetett kontrollként vetődik fel a tagállami alkotmánybíró-ságok előtt. *Közvetlen kontroll* esetén, az alkotmányvédő szerv alkotmányossági vizsgálat alá vesz valamely uniós jogi aktust (uniós jogszabályt, igazgatási aktust vagy az EUB ítéletét) és annak hatályát korlátozza, ha az sérti az alkotmányt. *Közvetett kontroll* esetén viszont valamely uniós jogi aktust kihirdető, végrehajtó, átültető belső jogszabályt, jogi aktust (pl. bírói ítéletet) vesz vizsgálat alá, és azt alkotmánysértő *uniós jogi tartalma* miatt nyilvánítja alkotmányellenesnek.

Mivel az elsőbbségi dilemmát nem lehet feloldani, a gyakorlatban a szereplők (elsősorban az alkotmánybíró-ságok) elkezdtek puha megoldásokat keresni, a konfliktus éleződését elkerülni, és valamilyen közben-ső utat találni. Van, ahol ez könnyebb volt. Például az alapjogi kontroll igényét nagymértékben csökkentette az uniós alapjogvédelmi rendszer kiépülése, és az Alapjogi Charta szerződéses rangra emelése. A jogértelmezés során itt uniós szinten lehetőség nyílik, hogy integrálják a tagállami alapjogok tartalmát (*alapjogi jogharmonizáció* a tagállamok közös alkotmányos hagyományainak, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezményére épülő joggyakorlatnak megfelelően). Emellett az alapító szerződések lehetőséget adnak arra, hogy egyes mentőklauzulák rendelkezéseinek értelmezésénél az EUB figyelembe vegye a tagállami alkotmányos igényeket. A Bíróság tett ilyen lépéseket. A leglátványosabb az

Omega-ítélet volt (EU:C:2004:614), ahol a szolgáltatásnyújtás szabadságát korlátozó *közrendi kivételként* a Bíróság elismerte az emberi méltóság védelmének szükségességét, mely a német alaptörvényi alapjogi szabályozás sarkpontja.

A tagállami alkotmánybíróságok oldalán határozotlan felfedezhető az önkorlátozás nyomai („*együttműködő alkotmányosság*”). Ez egyrészt abból adódik, hogy őket is kötelezi az uniós (korábban közösségi) hűség elve az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz) 4. cikk (3) bekezdése alapján. Másrészt, óriási a felelősség: a huszonnyolc tagállam különböző tartalmú alkotmányos szabályozásai mentén szétzilálható az egész uniós jogrend, márpedig ilyesmi aligha lehet egy alkotmánybíróság célja.⁴ Az önkorlátozás legalább kétirányú. Egyrészt, az alkotmányos kontroll lehetőségét kilátásba helyező alkotmánybíróságok jellemzően nem az egész alkotmányt kívánják védeni az uniós joggal szemben, hanem csak annak bizonyos lényegi rendelkezéseit vagy vonásait (pl. szuverenitáscikkelyek, alkotmányos alapjogok). Ekkor az uniós joggal szemben *nincs egy átfogó alkotmányos kontroll*, hanem a kontrollnak csak részleges és specifikus formáit tartják fenn (pl. alapjogi kontroll). Másrészt ezekben a kérdésekben is a fenn tartott alkotmányossági vizsgálat nem automatikus, hanem csak rendkívüli esetben és végső eszközként folyamodnak hozzá. Az elsőbbségi dilemma gyakorlati kezelésére ezen eszközök – legalábbis elvileg és jobb híján – elégnak mutatkoznak.

2. DILEMMA AZ UNIÓS HATÁSKÖRÖK GYAKORLÁSÁNAK ELLENŐRZÉSÉNÉL

A tagállami alkotmányok és az uniós szabályozás viszonyának másik érzékeny vonatkozása az uniós hatáskörök gyakorlásának ellenőrzése. Miért szükséges ilyen ellenőrzés? Az uniós alapító szerződésekben foglalt hatáskörök általánosak és meghatározatlanok. Azok határai csak az Unió működése (egy uniós jogi aktusok elfogadása, vagy a különböző jogviták) során, folyamatosan és utólagosan formálódnak, öltenek határozottabb alakot. A meghatározatlan uniós hatásköri rendelkezések csak az uniós joggyakorlat tükrében, *utólagosan nyernek értelmet*. Amikor az uniós hatáskörök gyakorlásának ellenőrzése felmerül, akkor arról van szó, hogy az alkotmánybíróságok kaphatnak-e szerepet e szerteágazó folyamatban, amelyben az uniós hatáskörök konkrét tartalmat kapnak.

Ilyen igény azért merült fel, mert az integráció céljainak teljesítése és hatékony működése érdekében az uniós jogalkotás és az EUB hajlamos az uniós hatáskörök határait igen tágan meghúzni. Az uniós hatáskörök tágításának különböző technikái alakultak ki, például a *beleértett hatáskörök* („*implied powers*”) doktrínája; a hatáskörök tágítása a hátrányos megkülönböztetés tilalmát előíró klauzulák alapján; vagy a kifejezetten biztosított hatáskörök kiterjesztése az uniós célokra alapozva, amelyet támogat az általános, szubszidiárius hatásköri klauzula [az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSz) 352. cikke].⁵

Bár az alapító szerződések, így az azokban foglalt uniós hatáskörök értelmezésének természetes letéteményese az EUB, az alkotmánybíróságok nem mutatnak teljes érdektelenséget a kérdésben. Az Unió a hatásköreit a tagállamoktól nyerte, az Uniónak nem lehet olyan hatásköre, amit ne a tagállamok engedtek volna át neki, jellemzően alkotmányi rendelkezések talaján [a *hatáskör-átengedés elve*, EUSz 5. cikk (2) bekezdés]. Az EUB részéről az alapító szerződésekben foglalt uniós hatáskörök értelmezésének, míg az alkotmánybíróságok részéről az átengedett hatáskörök alkotmányos értelmezésének igénye merül fel. Mivel az uniós hatáskörök és az átengedett hatáskörök szükségszerűen egybeesnek, az ellenkező irányból jövő értelmezéseknél adott a konfliktus magva.

Egy alkotmánybíróság dilemmája abban áll, hogy lépjen-e akkor, ha úgy látszik, hogy az Unió valamely konkrét intézkedésével túllépte a neki biztosított hatáskört (az *ultra vires* kontroll lehetőségének fenntartása). Az *ultra vires* kontroll ahhoz vezethet, hogy a kérdéses uniós jogi aktus (jogszabály), vagy az azt végrehajtó belső jogi aktus alkotmányellenességét megállapítja az átengedett hatáskörök túllépése miatt (közvetlen vagy közvetett kontroll).

Azonban az ilyen, rendszeresen végzett *ultra vires* kontroll ellen komoly érvek szólnak: (a) Az átengedett hatáskörök az uniós alapító szerződésekben (és nem a tagállami alkotmányokban) jelennek meg, márpedig e szerződések értelmezéséért végső soron az EUB a felelős, és nem az alkotmánybíróságok. (b) Az alapító szerződések egy-egy rendelkezésének értelmezése sok bizonytalanságot hordozhat, több észszerű értelmezési alternatíva is elképzelhető. Egy alkotmánybíróság lehetetlen helyzetbe kerülhet akkor, ha az uniós bírósággal vetélkedve próbálna belebocsátkozni az alapító szerződések részletes értelmezésébe. (c) Áthidalhatatlan ellentétekhez vezethet az, ha a huszonnyolc tagállam egyike-másika, alkotmánybírósága útján, különböző alapokon és felfogások mentén, rendszeresen vizsgálná és vitatná az Unió hatáskörgyakorlását olyan esetekben is, amikor a többi tagállam különösebb hatásköri kifogást nem emel valamely uniós jogi aktussal szemben.

E szempontok feltehetően szerepet játszanak abban, hogy az *ultra vires* kontrollt az ennek lehetőségét fenntartó alkotmánybíróságok csak *rendkívüli eszköznek* tekintik. Például a cseh alkotmánybíróság a híres „*Szlovák nyugdíjak*”-határozatában (Pl. ÚS 5/12.) az alkotmányossági vizsgálat lehetőségét csak arra az esetre tartotta fenn, ha az Unió *egyértelműen* túllépte hatáskörét valamely jogi aktus elfogadása során. Az „*együttműködő alkotmányosság*” ebben a helyzetben jellemzően úgy nyilvánulhat meg, hogy az *ultra vires* kontroll csak rendkívüli helyzetben (kivételesen), egyértelmű vagy nyilvánvaló hatáskörtúllépés esetén és *ultima ratio* jelleggel lehetséges. Az alkotmánybíróság a háttérből akkor lép elő, ha az Európai Bíróságnak az uniós jogi aktusok felett gyakorolt hatásköri kontrollján (jellemzően megsemmisítés iránti perben vagy előzetes döntéshozatali eljárásban) átcsúszik az *ultra vires* elfogadott uniós aktus (jogszabály).

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ÚJ DOKTRÍNÁJA

Ilyen háttér előtt érkezett az Alkotmánybírósághoz az alapvető jogok biztosának indítványa, amely közvetlenül az Alaptörvény és az uniós jog viszonyának problémáit idézte fel. Az indítvány az Alaptörvény E) cikkének (*Európa-klauzula*), valamint XIV. cikkének (a kiutastás alkotmányos korlátai) értelmezésére irányult. Az értelmezési igény mögött meghúzódó konkrét alkotmányjogi probléma az Unió Tanácsának a hírekből jól ismert 2015/1601. számú határozatához kapcsolódott. A Tanács határozata – a menedékkérők meghatározott csoportjai tekintetében – korlátozott időbeli hatállyal rendelkezett a menekülteljárások lefolytatásának uniós tagállamok közötti megosztásáról, és az érintett menedékkérők áthelyezéséről (*kvótahatározat*).⁶ Az indítvány felvetette a kvótahatározat, és az értelmezni kért két alaptörvényi rendelkezés esetleges konfliktusának kérdését.

A határozatában az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XIV. cikk értelmezését (ezzel a konkrét alkotmányjogi probléma vizsgálatát) elkülönítette és későbbre hagyta, majd az E) cikk alapján megpróbálta általánosan feltérképezni, hogy mit tehet és milyen alapon egy uniós jogi aktussal alkotmányvédő feladatainak ellátása során. Fontos tény, hogy Magyarország 2015. december 3-án pert indított az Unió Tanácsa ellen a kvótahatározat megsemmisítése iránt (C-647/15. sz.), amely ügy még függőben van.⁷ Az Alaptörvény XIV. cikkének értelmezése már feltételezi a kvótahatározat érdemi vizsgálatát is, amit aligha érdemes elvégezni azelőtt, hogy az EUB ezt megtenné.

A határozat legnagyobb jelentőségű, elvi alapvetést képező megállapítása a [46] pontban található, amely érdemben a rendelkező részben is megjelenik. Eszerint „[a]z Alkotmánybíróság a tagállamok alkotmánybírósági feladatokat ellátó legfelsőbb bíróságai, illetve alkotmánybírósági gyakorlatának áttekintése alapján megállapította, hogy saját hatáskörében, erre irányuló indítvány alapján kivételes esetekben és *ultima ratio* jelleggel, azaz a tagállamok közötti alkotmányos párbeszéd tiszteletben tartása mellett vizsgálhatja, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésén alapuló hatáskörgyakorlás folytán sérül-e az emberi méltóság, más alapvető jog lényeges tartalma, vagy Magyarország szuverenitása (ide értve az általa átadott hatáskörök terjedelmét is), illetve alkotmányos önazonossága”.

Ezzel az Alkotmánybíróság bejelentette elvi igényét arra, hogy az uniós működést mint közös hatáskörgyakorlást három szempontból – bizonyos feltételek mellett – alkotmányossági vizsgálatnak vesse alá. Ez az *alapjogi kontroll*, a *szuverenitáskontroll* és az *identitás-kontroll*. A határozat [46] pontja egyfajta válasz mindkét alapvető dilemmára, ami az Alaptörvény és az uniós jog viszonyánál is felmerül.

Ami az *elsőbbségi dilemmát* illeti, az Alkotmánybíróság megállapításából az következik, hogy az Alaptörvénynek nincs teljes körű alkalmazási elsőbbsége az uniós joggal szemben (nincs általános alkotmányos kontroll). Csak azok az alkotmányi szabályok rendelkeznek ilyen elsőbbséggel, amelyek a háromféle alkot-

mányossági vizsgálat mércéjeként minősülhetnek. Másik oldalról, csak azoknak az alaptörvényi szabályoknak az alkalmazása törhet meg az uniós jogon, amelyek nem valamely alkotmányos alapjog érvényesülését biztosítják, vagy nem a szuverenitást és az alkotmányos önazonosságot testesítik meg. Ezek köre bizonytalan, meghatározásuk jövőbeni alkotmányértelmezés kérdése. (Természetesen, elvileg az Alaptörvény összes rendelkezése értelmezhető a szuverenitás és alkotmányos önazonosság megtestesüléseként). Ami az *uniós hatáskörök ellenőrzésének dilemmáját* illeti, az Alkotmánybíróság a szuverenitáskontroll részeként hajlandó *ultra vires* vizsgálatot folytatni abban a tekintetben, hogy az Európai Unió nem lépi-e túl a Magyarország által átadott hatáskörök határait.

A gondolat, hogy az Unió működése essen valamilyen tagállami alkotmányos kontroll alá, az uniós jogrend jelenlegi szerkezetét tekintve védhető tétel. A vonatkozó magyar szakirodalom egy része már régen kívánatosnak tartja az alkotmányos szabályozás érinthetetlen magvának lehatárolását egy szuverenitásvédelmi és alapjogvédelmi teszt kidolgozásával.⁸ Sőt ilyen törekvés az Alkotmánybíróság gyakorlatában korábban is felbukkant, bár csak kisebbségi vélemény formájában.⁹ Az elgondolás alapjait támogató érveket máshol már egy szerzőtársammal közösen kifejtettem.¹⁰ Problémák igazán a részleteknél mutatkoznak. A következőkben a határozatból kiindulva próbálok rámutatni az Alkotmánybíróság új doktrínájának jelenleg mutatkozó gyenge pontjaira.

MIRE ALAPOZZA AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG AZ ÚJ DOKTRÍNÁT?

1. AZ ÚJ DOKTRÍNA FORRÁSA

Az Alkotmánybíróság a fenti, jelentős megállapítását tulajdonképpen az európai gyakorlatra alapozta. A kivethető gondolatmenet a következő volt. A tagállamok maradtak az Európai Uniót létrehozó „szerződéses urai”, ennek nyomán a tagállamok részéről kialakultak „alkotmányos igények” az Unió működésével kapcsolatban.¹¹ Ezekről az igényekről pedig párbeszéd kezdődött („alkotmányos párbeszéd”) az alkotmánybíróságok között, az Európai Unió Bírósága részvételével, amely párbeszéd különböző ügyekben letett határozatokban testesült meg. Az Alkotmánybíróság a [46] pontban foglalt háromféle alkotmányossági vizsgálat lehetőségét erre, az európai alkotmányos párbeszédre alapozta, és egyben ennek „tiszteletben tartásával” kívánja a jövőben gyakorolni.

Azt gondolná az olvasó, hogy egy ilyen nagy jelentőségű megállapítást mégiscsak az Alaptörvényre kellene alapozni, és valahogy abból levezetni. Ezzel szemben, az Alkotmánybíróság *az európai gyakorlatra alapítja a doktrínát* ([32]–[46] pontok), majd utána ezt magyarázza (igazolja) és értelmezi az Alaptörvény különböző rendelkezéseire utalva. Az alapjogi kontrollt az I. cikk (1) bekezdéséhez kötve ([47]–[49] pontok), a szuverenitás-kontrollt a B) cikkhez kötve ([58]–[60] pontok); az identitáskontrollt alaptörvényi rendelkezés megje-

lölése nélkül, de felhívja az EUSz 4. cikk (2) bekezdését, [61]–[67] pontok. Az érvelés lépéseit meg kellene fordítani ahhoz, hogy úgy foghassuk fel, miszerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvény fenti rendelkezéseinek értelmezését az európai gyakorlatra alapozta. Ugyanakkor az Alaptörvény E) cikkének (2) bekezdése mintha nem kapna lényeges szerepet.

Az Alkotmánybíróság nyilvánvalóan szembesült azzal a nehézséggel, hogy az indítványban értelmezni kért E) cikk (2) bekezdésébe ugyan sok mindent bele lehet látni, de igen keveset lehet belőle levezetni. Ez egy *eljárás-felhatalmazó szabály*, amely alapján az Alaptörvényből folyó hatáskörök nemzetközi szerződésben átengedhetőek közös gyakorlásra az Unió keretében.¹² A 143/2010. AB határozat (*Lisszabon-határozat*) látványosan bizonyította, hogy ez az alkotmányi rendelkezés nem alkalmas érdemi alkotmányossági mércének (a Lisszaboni Szerződést kihirdető törvény alkotmányossági vizsgálatánál végül a jogállamiság-klauszula lett a mérce, amely alapján a testület vizsgálta a jogszabályt).¹³ A hatáskörgyakorlás „szükséges mértékű” átengedése igen nehezen értelmezhető része a rendelkezésnek. Ráadásul az is kérdéses, hogy az Európai Parlamentben, az Európai Unió Bíróságán, vagy éppen a Bizottságban közös hatáskörgyakorlás valósul-e meg, mivel Magyarország mint tagállam nem vesz részt a döntésekben.

Az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdését valahogy össze lehet kötni az *ultra vires* kontroll lehetőségével (bár ezt pl. *Stumpf* alkotmánybíró tagadja, [97] pont). Azonban az általánosabb szuverenitás- vagy az identitáskontrollt az Alkotmánybíróság nem tudta az E) cikk (2) bekezdésére alapozni. A határozat [52]–[57] pontjai jól mutatják, ahogy a testület kereste az alkotmányi rendelkezés helyét az érvelésben, de végül nem találta. A határozat [57] pontja ennek beismerése: a szuverenitás- és az identitáskontrollt nem az E) cikk (2) bekezdésére alapozza, hanem csak *azzal összefüggésben* fejt ki. Az már nem is látható, hogy például az identitáskontrollnak lenne bármilyen közvetlen kapcsolata az E) cikk (2) bekezdésével.

2. ALÁTÁMASZTJA-E AZ ÚJ DOKTRÍNÁT AZ EURÓPAI „ALKOTMÁNYOS PÁRBESZÉD”?

Az Alkotmánybíróság az európai alkotmányos párbeszédet a [32]–[45] pontokban kívánta áttekinteni, és alapozta aztán erre az alkotmányos kontroll lehetőségét az uniós jog felett.¹⁴ A kérdés az, hogy a határozatban leírt európai gyakorlat valóban tükröz-e általános igényt a háromféle alkotmányos kontroll lehetőségére vagy gyakorlására.

A [34] pontban az Alkotmánybíróság ad egy felsorolást, amelyben tizenhárom európai felsőbíróság (alkotmánybíróság) huszonzét határozata szerepel. Teszi ezt azzal, hogy ezek a bíróságok foglalkoztak az uniós közös hatáskörgyakorlás korlátaival. Mindez még nem támaszt alá semmit, a szimbolikus felsorolás illusztrálja, hogy az Alkotmánybíróság tudatában volt e határozatoknak.¹⁵ Ezután a testület a felsorolt határozatokból kiemelt néhányat, és azokból idézett ([35]–[44] pontok). Az idézetekkel kívánta megalapozni az alkotmá-

nyos kontrollra vonatkozó következtetését. Összesen kilenc tagállam alkotmányos gyakorlatára utalt ezúton (Észtország, Franciaország, Írország, Lettország, Csehország, Lengyelország, Egyesült Királyság, Spanyolország, Németország).

Az áttekintés nem teljes körű, mivel a Magyarországon kívüli tagállamok egyharmadának alkotmányos gyakorlatát fogja át. Kimaradtak azok az államok is, amelyek alkotmányos gyakorlata – legalábbis eddig – a tagállami alkotmányos kontrollt nem teszi lehetővé az uniós jog felett (pl. Hollandia, Finnország vagy Luxemburg). Pedig ezeknek az államoknak a gyakorlata is része az európai alkotmányos párbeszédnek.

Ráadásul a hivatkozott és idézett határozatok nagyobb része sem támaszt kifejezett igényt tagállami alkotmányos kontrollra. Az észtt legfelső bíróság az idézett határozatában az Európai Stabilitási Mechanizmust felállító szerződés alkotmányossági vizsgálatát végezte el (*ESM-ügy*). A szerződést a testület *nem is tekintette az uniós jog részének*, és a határozatában nem is jelent meg igény az uniós jog alkotmányos kontrolljára.¹⁶ Az idézetben sem fedezhető fel ennek nyoma. Az ír *Crotty*-határozatból vett idézetnél sem látok közvetlen összefüggést az uniós jog alkotmányos kontrolljával. Továbbá, az Egyesült Királyság Legfelső Bírósága a felhívott határozatában csak annyiban támaszkodott a német szövetségi alkotmánybíróság gyakorlatára, hogy az EUB döntéseit nem szabad az alkotmányos identitást sértő módon értelmezni.

Két idézett határozat kétségtelenül elismerte, hogy az Uniónak átadott hatáskörök nem foglalhatják magukban a demokratikus, jogállami és alapjogi értékek sérelmét (a lett alkotmánybíróság és a spanyol alkotmánybíróság; [38] és [40] pont). Azonban az idézetekben nincs nyoma olyan igénynek, hogy ennek alapján az adott szerv alkotmányos kontrollt kíván gyakorolni az uniós jog felett.¹⁷

Így az alkotmányos kontroll igénye a fennmaradó négy bíróság gyakorlatára alapítható. A felhozott francia döntés [Alkotmánytanács (*Conseil constitutionnel*)] nagy jelentőségű, bár csak a közvetett kontroll lehetőségével számol *az irányelveket átültető francia jogszabályok esetében*. Köztudott, hogy a német, a cseh és a lengyel alkotmánybíróság fenntartja magának az uniós jogi aktusok alkotmányos kontrolljának lehetőségét. Nem vagyok azonban bizonyos abban, hogy az Alkotmánybíróság itt a legszerencsésebben választotta ki az idézett határozatokat. Kétségtelen, hogy a lengyel alkotmánybíróság idézett SK 45/09. sz. határozata nagy jelentőségű a lengyel gyakorlatban, mert egy uniós rendeletet vett alkotmányos kontroll alá.¹⁸ De a szuverenitás fenntartására és az alapjogi kontrollra vonatkozó alapvetés már jóval korábbi határozatban megjelent.¹⁹ A cseh Alkotmánybíróságtól vett idézetek még aligha alapozzák meg az alkotmányos kontroll iránti igényt. E tekintetben döntő a nem hivatkozott „*Szlovák nyugdíjak*”-ügy (Pl. ÚS 5/12, 2012. január 31.), amelyben a cseh testület *ultra vires* aktusnak tekintette az EUB *Landtová*-ítéletét (C-399/09).²⁰

Az Alkotmánybíróság nem vette alapul a német szövetségi alkotmánybíróság *Maastricht*-határozatának

híres megállapítását sem, amely az *ultra vires* kontroll esetében lényegében megalapozta az európai alkotmányos gyakorlatot.²¹ (Ezt az idézett német *Lisszabon*-ítélet csak megerősítette,²² míg a nem idézett *Honeywell*-határozat részletesen megszabta az *ultra vires* kontroll feltételeit).²³ Ugyanakkor a német *Maastricht*-határozatot öt évvel később követte a dán legfelső bíróság (*Højesteret*) a közismert, az *ultra vires* kontroll igényét is megfogalmazó saját *Maastricht*-határozatában (*Carlsen*-ügy).²⁴ E fontos határozatra az Alkotmánybíróság a [34] pontban csak utal, de idézettel nem emeli ki.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányos párbeszéd részeként idézte az Unió Bíróságának három határozatát is, amely arra lenne példa, hogy az EUB egyrészt „tisztelben tartja a tagállamok kompetenciáit”, másrészt „tekintettel van azok alkotmányos igényeire” ([45] pont). Az első tétel sosem volt kérdéses: a Bíróság minden adandó alkalommal kiemeli a tagállami hatáskörök tisztelben tartását, bár magának tartja fenn az utolsó szót az uniós és tagállami hatáskörök határainak meghúzásánál. A második tétel már kérdéses: az uniós jog feletti közvetlen tagállami alkotmányos kontroll igényét kifejezetten és általánosan sohasem ismerte el a Bíróság. Ezt az idézett három határozat sem alapozza meg.

Az *Omega*-határozat még valamennyire ideilleszthető, erre a fentiekben már utaltam. Azonban a határozat konkrét hordereje igen korlátozott. Elismeri, hogy egy tagállam alkotmányában szabályozott központi alapjog (emberi méltóság) *közrendi kivételnek* tekintve korlátozhatja az egyik specifikus uniós gazdasági szabadság (szolgáltatások szabad áramlása) érvényesülését. Tehát a tagállami alkotmányok csak az alapító szerződésekbe foglalt valamely mentőklauzula közvetítésével korlátozhatnak egyes konkrét uniós előírásokat.²⁵ A másik két felhozott határozatnál nem látom a célzott összefüggést. Az *Aranyosi/Căldăraru*-ügyben az a jogtétel fogalmazódott meg, hogy európai elfogatóparancs alapján a keresett személyek átadásának akadálya lehet, ha az Alapjogi Chartában biztosított egyes jogok megsértésének veszélye fennáll; tagállami (alapjogi) alkotmányos igény elismeréséről nincs szó, legfeljebb annak megkerüléséről.²⁶ A „*Dohánytermékek reklámozása*” ügyben az Alkotmánybíróság – valószínűleg tévesen – az EUB 2000. április 3-i közbelső végzését (EU:C:2000:181) hozza fel, amely bizonyos iratoknak az eljárásból való kizárásával kapcsolatos. Azonban az ügyben hozott ítélet (EU:C:2000:544) sem utal a tagállami alkotmányos kontroll lehetőségére az uniós jog felett.²⁷ Tehát az EUB felhívott három határozata nem támasztja alá az Alkotmánybíróság új doktrínáját az uniós jog alkotmányos kontrolljának lehetőségére.

Összegezve, aligha állítható, hogy az Alkotmánybíróság új doktrínája általános európai alkotmányos gyakorlaton alapul. Mindössze az állítható, hogy az Alkotmánybíróság követ egy markáns, bár kisebbségi tendenciát, amely tükröződik a német, a lengyel, a cseh, és korlátozottan a francia alkotmányvédő szervek felhívott gyakorlatában.²⁸ Ráadásul az alkotmányos kontroll iránti igény terjedelme korántsem azonos e példák-nál (a lengyel alkotmánybíróság például – a többiekkel szemben – általános alkotmányos kontrollról beszél,

tehát az egész alkotmányt kívánja védeni az uniós joggal szemben).²⁹

Ezt figyelembe véve, az európai „*alkotmányos párbeszédre*” hivatkozás eltakarja a lényegét. Az uniós jog feletti tagállami alkotmányos kontroll gondolata ugyanis nem e párbeszéd végső eredménye, hanem mindössze e párbeszédben mutakozó egyik megközelítés, amelynek létjogosultságáról, tartalmáról, korlátairól viták folynak és fognak még hosszú ideig folyni. Így nehezen értelmezhető a határozat [46] pontjában foglalt kitétel, a „tagállamok közötti alkotmányos párbeszéd tisztelben tartása”. E párbeszédben ugyanis eltérő, sőt egymást kizáró megközelítések, álláspontok ütköznek, tehát tartalmilag a párbeszédet nem lehet tisztelben tartani. Ez talán úgy értelmezhető, hogy az Alkotmánybíróság tekintettel van az ellentmondásos európai alkotmányos gyakorlatra, és álláspontjának alátámasztásához az e gyakorlatban megmutakozó egyik, kisebbségi irányzat érveit és tekintélyét használja.

A KÖZÖS HATÁSKÖRGYAKORLÁS VIZSGÁLATA: ÚJ HATÁSKÖR VAGY SEM?

A határozat [46] pontjában nem csak a „tagállamok közötti alkotmányos párbeszéd tisztelben tartása” kitétel értelmezhető nehezen. Az sem világos, hogy az Alkotmánybíróság mit ért az uniós *közös hatáskörgyakorlásból* folyó *alkotmányellenesség vizsgálata* felett. Természetesen az első gondolat az, hogy ez az uniós jogi aktusok (jogszabályok vagy egyedi igazgatási aktusok) vizsgálata lehet. Azonban a határozat [56] pontja – legalábbis a szuverenitás- és az identitáskontrollal kapcsolatban – megállapította, hogy a vizsgálat tárgya nem közvetlenül az uniós jogi aktus, illetve annak értelmezése.

Ez a határozat egyik leghomályosabb pontja. Az uniós hatáskörök gyakorlása ebben az összefüggésben jellegzetesen jogi aktusokban (esetleg eljárások lefolytatásában) nyilvánul meg, ezek sérthetik elsősorban a tagállami szuverenitást, vagy a nemzeti identitást. Az uniós bíróságok előtti *ultra vires* vizsgálat jellemzően az ún. *megsemmisítés iránti per* keretében történik az EUMSz 263. cikke alapján, és e vizsgálatnak is valamely uniós jogi aktus a tárgya. Csakis uniós jogi aktust lehet támadni a felperesnek, nem pedig absztrakt módon a hatáskör túllépését.

A határozat [56] pontja mögött nyilván az a hatásköri korlát áll, hogy az Alkotmánybíróság (egy-két kivételtől eltekintve) csak magyar jogszabályokat vethet alkotmányossági felülvizsgálat alá.³⁰ Az uniós jogszabályok ugyan a magyar jog részei, de nem magyar jogszabályok.³¹ Így a jelenlegi alkotmánybírósági hatáskörök alapján uniós jogi aktus alkotmányosságának vizsgálatára nem irányulhat eljárás, tehát az uniós jog *közvetlen alkotmányossági kontrollja* nem lehetséges. Az alapvető jogok biztosa ezért nem a Tanács 2015/1601. számú határozatának utólagos kontrollját indítványozta, hanem csak az Alaptörvény értelmezését a kvótahatározat által felvetett alkotmányossági probléma összefüggéseiben.

Az Alkotmánybíróság láthatóan el akarta kerülni, hogy az alkotmányvédő funkciójából teljesen új hatáskört értelmezzen (vezessen le) magának nem magyar

jogszabályok vizsgálatával. Nem kíván egy uniós jogszabályt alkotmányellenesnek minősíteni, vagy nem kívánja annak érvényességét mérlegelni. Emiatt állapította meg, hogy *közvetlenül* nem fog vizsgálni és értelmezni uniós jogszabályt. Ugyanakkor kérdés, hogy milyen eljárásban és milyen módszerekkel maradhat a jelenlegi hatásköri keretek között.

A hatásköri korlát megkerülésének egyik módszerét a *közvetett alkotmányos kontroll* lehetősége adja. Ebben a helyzetben az uniós jog és az Alaptörvény között áll egy magyar jogszabály, amely kihirdet, átültet vagy végrehajt egy uniós jogszabályt. Az ilyen magyar jogszabály vizsgálható, beleértve annak uniós jogi tartalmát is (közvetett alkotmányos kontroll). A vizsgálat tárgya formailag magyar jogszabály. Ekkor új hatáskörrel nem, legfeljebb új alkotmányos mércékről beszélhetünk: egy uniós jogot átültető vagy végrehajtó magyar jogszabály alkotmányellenesnek minősülhet akkor is, ha uniós jogi tartalma nem alapul az Uniónak átadott hatáskörökön (*ultra vires*) vagy egyébként sérti a szuverenitást, vagy ellentétes az alkotmányos identitással.

Mivel a magyar jogszabály az uniós jogtartalom miatt lehet alkotmányellenes, az általa átültetett vagy végrehajtott uniós jogszabály tartalmi vizsgálata és értelmezése nem kerülhető el (*járvulékos vizsgálat*). Különösen a közvetett *ultra vires* kontroll elképzelhetetlen uniós jogszabályok vizsgálata nélkül. A közös gyakorlatra átengedett hatáskörök az alapító szerződésekben fogalmazódnak meg. A hatáskör túllépése jellemzően uniós jogi aktusokban nyilvánul meg. Minden *ultra vires* kontroll során, így a kérdéses uniós jogi aktust vizsgálni és értelmezni kell, majd annak tartalmát össze kell vetni az alapító szerződések hatásköri rendelkezéseivel, amelyek ugyancsak értelmezésre szorulnak. Az *ultra vires* kontroll fogalmilag is feltételezi uniós jogszabályok vizsgálatát és értelmezését, bár az így formailag csak járulékos vizsgálat marad.

A közvetett kontroll azonban nem teljesen új az Alkotmánybíróság gyakorlatában. A testület már gyakorolt közvetett szuverenitáskontrollt magyar jogszabály uniós jogi tartalma felett. A 143/2010. AB határozat (a magyar Lisszabon-határozat) alkotmányossági vizsgálat alá vetette a Lisszaboni Szerződést kihirdető 2007. évi CLXVIII. törvényt (magyar jogszabály uniós jogi tartalommal), többek között a szuverenitás és jogállamiság elvei alapján.³² A közvetett szuverenitáskontroll (és alapjogi kontroll) gondolata tehát megvolt korábban is az alkotmánybírósági gyakorlatban.³³ Így mondható, hogy a 22/2016. AB határozat egy tekintetben hozott be új alkotmányos mércét: a magyar jogszabály alkotmányellenes lesz, ha tartalma sérti a magyar alkotmányos identitást.

Mindez nem segít, ha az uniós jogszabálynak nincs magyar átültető vagy végrehajtó jogszabálya, amelyben az uniós jogtartalom megjelenhetne. Jellemzően ez a helyzet a tagállamok jogrendszerében közvetlen joghatások kifejtésére képes uniós rendeleteknél és határozatoknál, így a Tanács 2015/1601. számú határozatánál is. Itt nehéz megkerülni az uniós jogi aktus közvetlen vizsgálatát és értelmezését, mivel nincs olyan, a

kérdéses uniós jogtartalmat közvetítő magyar jogszabály, amely formálisan az alkotmányossági vizsgálat tárgya lehetne. A 22/2016. AB határozat [46] és [56] pontjában foglaltak mögött ekkor talán olyan megfontolás húzódik, hogy az Alkotmánybíróság azt mondaná ki, miszerint a Tanács fenti határozatának elfogadására nem volt hatásköre az uniós intézménynek, ahelyett, hogy kimondaná a határozat alkotmányellenességét.

De a kérdéses határozatot így is vizsgálni és értelmezni kellene (amelyet a konkrét probléma leválasztásával ebben a határozatában az Alkotmánybíróság még elkerült). Az alkotmányellenes helyzet mégiscsak a hatáskör túllépésével elfogadott határozat tartalma miatt állna be, sőt a hatáskör túllépése is a határozat tartalmának következménye lenne. Itt még további problémaként jön elő az, hogy nemcsak az uniós jogszabályok közvetlen vizsgálatára nincs az Alkotmánybíróságnak kifejezett hatásköre, hanem az uniós közös hatáskörgyakorlás közvetlen vizsgálatára sem. Ebben a helyzetben nem lenne mentő érv az, hogy az uniós jogszabály vizsgálata legfeljebb tartalmi és közvetett, mivel eközben a vizsgálat tárgya formailag és közvetlenül az uniós (közös) hatáskörgyakorlás, amely megint nem illeszthető be az Alkotmánybíróság hatáskörei közé. Így szinte mindegy, hogy a közös hatáskörgyakorlás vagy egy uniós jogi aktus az alkotmányossági vizsgálat tárgya, ha az Abtv. egyikre sem biztosít kifejezett hatáskört.

Így az Alkotmánybíróságnak a jövőbeni, e kérdéskörben hozott határozatokban két választási lehetősége lesz a 22/2016. AB határozat újraértelmezésénél. Vagy lemond a közvetlen kontrollról, és az új doktrínát csak szűkebben, a közvetett kontrollnál érvényesíti (ekkor a doktrína egészében nem is annyira új); vagy új hatáskört vezet le magának az alkotmányvédő funkcióból, amely alapján közvetlen vizsgálatnak vetheti alá az uniós hatáskörgyakorlást, és az uniós jogi aktusokat. A határozatból érzékelhetően az Alkotmánybíróság jelenleg az első megoldás felé hajlik.³⁴ Arra törekszik, hogy valamilyen eljárásban, mintegy mellékesen, *obiter dictum*-ként utaljon csak az Alaptörvény és valamely uniós jogi aktus (uniós hatáskörgyakorlás) ellentétére.³⁵

A határozat nagy hiányossága, hogy meg sem próbálja a rendelkezésre álló alkotmánybírósági eljárások kereteibe helyezni az alkotmányos kontroll új doktrínáját. A párhuzamos indokolást jegyző alkotmánybírák közül többen élénk találgatásokba bocsátkoztak, hogy egyáltalán mely eljárás adna lehetőséget ilyen, meglehetősen meghatározatlan alkotmányos kontrollra (*Diene-Oehm, Pokol, Stumpf*). Probléma nem annyira a közvetett kontrollnál, hanem az átültető vagy végrehajtó jogszabályok nélküli uniós jogszabályok (pl. egy uniós rendelet) alkotmányossági vizsgálatának hatásköri becsatornázásánál mutatkozik.

Pokol B. alkotmánybíró az Abtv. 23. cikkének használatát javasolja (egy *ultra vires* uniós jogi aktus előzetes normakontrollja új nemzetközi kötelezettségként, [92] pont). Ez viszont olyan erős átértelmezését kívánná az eddigi gyakorlatnak, hogy az Alkotmánybíróság akár új hatáskört is levezethetne a „magyar jogszabály” fogalmának újraértelmezésével.

Másik megoldást vázol fel *Dienes-Oehm E.* alkotmánybíró. Ő az átültető vagy végrehajtó jogszabályok nélküli uniós jogszabályok alkotmányossági vizsgálatát *alkotmányértelmezés keretében*, az Abtv. 38. § (1) bekezdése alapján kívánja megoldani. Az Alaptörvény valamely rendelkezésének értelmezését – konkrét alkotmányjogi problémaként – egy uniós jogi aktus tartalmára tekintettel végezné el az Alkotmánybíróság, és ekkor nyílna lehetőség mellékesen például az uniós hatáskör túllépésének megállapítására (l. [80] pont). Hozzáteszem, hogy természetesen ez is közvetett kontroll lenne, mivel ekkor formálisan az eljárás tárgya az értelmezendő alkotmányi rendelkezés.³⁶ Az értelmezés során (és ürügyén) lehetne csak rámutatni, hogy a mögöttes, konkrét alkotmányjogi problémát – és az értelmezés vonatkoztatási pontját – képező uniós jogi aktus tartalma éppenséggel az értelmezett alkotmányi rendelkezés határaiba befér-e, vagy azzal ellentétben áll (járulékos vizsgálat).

Ez az egyenes jogkövetkezmények nélküli, puha „jelzés” meglehetősen óvatos és felemás megoldást jelentene, akár a német, akár a cseh alkotmánybíróság gyakorlatához képest. A döntő kérdés az, hogy egy ilyen, *obiter dictum* „jelzésnek” lesz-e valamilyen joghatása az államszervezet érintett szerveire, mert az alapvető jogok biztosa indítványának ez is lényeges vonatkozása. Például, ha az Alaptörvény XIV. cikkének értelmezésekor „mellékesen” kiderülne, hogy a Tanács fent idézett határozata azzal ellentétes, akkor az Alkotmánybíróságnak körül kell írnia, hogy ebből a megállapításából mi következik az államszervezetre. Mivel a „jelzés” önmagában nem zárja ki a Tanács határozatának hatályát a magyar jogrendszerben, így az Alkotmánybíróságnak mégis meg kell nyilatkoznia, hogy az államszervezetnek kell-e alkalmaznia egy ilyen, alkotmányellenesnek tekinthető határozatot vagy sem, és milyen feltételek, indokok mellett. Más szóval, egy érdemi iránymutatásban majd el kell döntenie az alkalmazási elsőbbség kérdését, bár a határozat [56] pontja kifejezetten kizárja, hogy ilyen esetben az Alkotmánybíróság erről megnyilatkozzon. Ez olyan zsákutcának tűnik, amelyből majd keresgéltni kell a kiutat a 22/2016. AB határozat későbbi átértelmezésével.

A HÁROMFÉLE ALKOTMÁNYOS KONTROLL

A határozat [46] pontjában előrevetített háromféle alkotmányos kontroll nem egynemű, különböző jellemzői és következményei vannak, ráadásul a viszonyuk is homályos.

1. AZ ALKOTMÁNYOS KONTROLL EGYBEN ULTRA VIRES KONTROLL IS?

A határozat többször említi az *ultra vires* kontrollt, ami nagyon fontos kérdést vet fel: a háromféle alkotmányos kontroll egyaránt az *ultra vires* kontroll egy-egy formájának tekinthető-e vagy sem? Más szóval, az uniós jogi aktus csak akkor kerülhet szembe az Alaptörvénnyel, ha azt az Unió hatáskörének túllépésével fogadja el, vagy akkor is, ha a szervezet a hatáskörén belül jár el.

Az Alkotmánybíróság egyértelműen az utóbbi állásponton van.³⁷ A határozat [46] pontjában az *ultra vires* kontroll mindössze a szuverenitáskontroll egy fajtája. A határozat szövege közvetve, de világosan utal arra, hogy az állam szuverenitása akkor is sérülhet, ha az Unió a hatáskörének határain belül jár el. Ez még inkább vonatkoztatható például az alkotmányos alapjogok sérelmére.

Ez a megközelítés ugyan észszerűnek tűnik, de nehézségekkel küzd. Ha az Unió az alapító szerződések alapján rendelkezik hatáskörrel bizonyos tartalmú jogi aktus elfogadására, tehát a tagállam átadta ezt a hatáskört (annak gyakorlását) a részére, akkor miképpen sértheti például a szuverenitást ez a jogi aktus? A hatáskör átadásának éppen az a lényege, hogy a tagállam ezzel a szuverenitását korlátozza, lemond a cselekvési-döntési lehetőségről az adott kérdésben. Az így korlátozott szuverenitást fogalmilag nem sértheti az átadott hatáskört gyakorló nemzetközi szervezet. (Hasonló gondolatmenet vonatkoztatható elvileg az alkotmányos alapjogokra is).

Úgy látom, hogy többféle stratégia van ennek az elméleti nehézségnek a leküzdésére. Van alkotmánybíróság, amely csak az *ultra vires* kontrollra koncentrál, és az átadott hatáskörök értelmezésének lehetőségéért száll harcba (pl. cseh alkotmánybíróság). A probléma enyhíthető azzal, hogy a népszuverenitást helyezik előtérbe, és nem az állami szuverenitást (idetartozik a magyar vagy a német alkotmánybíróság). Olyan konstrukció is lehetséges, amely szerint az egyébként meglévő uniós hatáskör gyakorlása nem, de *gyakorlásának módja* sérthet tagállami alkotmányi szabályt.

Mégis, talán a legfontosabb áthidaló kísérlet az „*alkotmányos fenntartások*” elmélete. Ennek lényege szerint az Unióra azzal a fenntartással ruháztak hatásköröket, hogy az így átadott hatáskörök gyakorlása nem sértheti az adott tagállam szuverenitását és/vagy az alkotmányos alapjogokat (a szuverenitás fenntartása, alapjogi fenntartás).³⁸ Az Alkotmánybíróság támaszkodik az alapjogi fenntartásra is ([47] pont), és a szuverenitás fenntartására is ([60] pont). Azonban az alkotmányos fenntartások elmélete ott hibádzik, hogy az alapító szerződésekben ilyen általános fenntartások (korábban) nem jelentek meg. Uniós oldalról joggal kifogásolható, hogy amennyiben ilyen fenntartások léteznének, akkor azokat a tagállamok beleírták volna az alapító szerződésekbe. Másrészt, a huszonnyolc tagállam eltérő tartalmú alkotmányos szabályai az ilyen fenntartások kusza rendszerét hozná létre, amelyet elég nehéznek tűnik követni egy uniós jogi aktus elfogadása során. Tehát az elmélet inkább belső alkotmányjogi használatra szolgál. Az unió bíróságai nem is tudnak az elmélettel mit kezdeni, ha az alapító szerződések ilyen fenntartásra nem utalnak.

Az alkotmányos fenntartások elméletének annyi mindenesetre köszönhető, hogy a Lisszaboni Szerződéssel megjelent két ilyen, általános alkotmányos fenntartásnak minősíthető rendelkezés az alapító szerződésekben. Az egyik az EUSz 4. cikk (2) bekezdésében, amely a nemzeti identitást védi az Unió döntéseivel szemben. A másik az Alapjogi Charta 53. cikkében, amely alapján a tagállam

mi hatóságok és bíróságok (uniós jogi aktust végrehajtó tagállami intézkedés tekintetében) továbbra is az *alapvető jogok védelmének nemzeti (alkotmányos) szintjét alkalmazhatják*. Más szóval, a Charta elvileg lehetővé teszi, hogy az abban foglaltaknál a tagállam *magasabb szintű* alapjogvédelmet érvényesítsen.

Az EUSz 4. cikk (2) bekezdésében és az Alapjogi Charta 53. cikkében megfogalmazott fenntartások még nehezebbé teszik azon kérdés eldöntését, hogy mi is igazán az *ultra vires* uniós jogi aktus. Például a magyar alkotmányos identitást esetlegesen sértő uniós kvótahatározat *ultra vires* aktus-e vagy sem? Ennek eldöntése azon múlik, hogy értelmezéstől függően az EUSz 4. cikk (2) bekezdése az uniós hatáskörök határait szűkíti-e, vagy a jogosan gyakorolt uniós hatáskörök *belső korlátját* jelenti-e, azaz a hatáskör gyakorlásának módját korlátozza. *Dienes-Oehm E. és Stumpf I.* alkotmánybírák az előbbi mellett állnak ([76] és [103] pont). Én úgy látom, az utóbbi megállapítás mellett több érv szól, de erre itt részletesen kitérni nem érdemes.

2. AZ ALAPJOGI CHARTA 53. CIKKÉNEK ÉRTELMEZÉSE MEGBÉNÍTOTTA AZ ALAPJOGI KONTROLLT?

Az uniós joggal szembeni alkotmányos igények közül legkorábban az alkotmányos alapjogok védelmének igénye jelent meg (l. a közismert *Frontini-* és *Solange I*-határozatokat). A régi minták nyomán a többi alkotmányos kontrollhoz képest látszólag ez veti fel a kevesebb problémát. A tagállami alkotmányokban az alapjogok tartalma részletezett, és sokkal kézzelfoghatóbb, mint a szuverenitás vagy az alkotmányos identitás védendő tartalma. Azonban az, ahogy az Unió Bírósága értelmezte az Alapjogi Charta 53. cikkében foglalt alapjogi fenntartást, a problémák új körével szembesíti a tagállami alkotmánybíróságokat.

A Bíróság a nevezetes *Melloni*-ítéletében az alapjogvédelem nemzeti (alkotmányos) szintjének érvényesítését korlátoknak vetette alá: az alkotmányos alapjogok (az Alapjogi Chartánál) magasabb védelmi szintjének biztosítása nem sodorhatja veszélybe a Charta által meghatározott és a Bíróság által értelmezett alapjogi védelmi szintet, sem pedig az uniós jog elsőbbségét, egységességét és hatékonyságát (C-399/11. *Melloni*, EU:C:2013:107; 60. pont). Bizonyítván, hogy e tétel megfogalmazása nem véletlen, a megállapítást a Bíróság meg is erősítette a 2/13. sz. véleményében (EU:C:2014:2454; 188. pont). Az Alapjogi Charta 53. cikkének értelmezése tehát csak *korlátozott alapjogi fenntartást* ismer el. Ez a korlátozás pedig fölöttébb homályos, sőt ellentmondásos. Nehéz elképzelni olyan konkrét eseteket, ahol a magasabb védelmi szintet jelentő alkotmányos alapjog érvényesítése az uniós joggal szemben elvileg ne veszélyeztetné az uniós jog egységességét vagy hatékonyságát. (A *Melloni*-ügyben a spanyol alapjogi igényt a Bíróság erre támaszkodva vissza is verte).

Az alapjogi kontroll alkalmazásának szándéka esetén mindezzel az Alkotmánybíróságnak is szembe kell néznie. Alapvetően öt lehetősége van, bár ezek kombinálódhatnak is. (a) Ragaszkodhat a teljes, feltétel nélküli alapjogi kontrollhoz, de azt nem köti a Charta 53. cikkéhez, hanem általános elvekből vezeti le (*sui generis*

kontroll). (b) Ragaszkodhat a teljes, feltétel nélküli alapjogi kontrollhoz a Charta 53. cikke alapján is, de ekkor alkotmányellenesnek kell tekintenie a rendelkezés korlátozását jelentő értelmezést, az alkotmányos alapjogok elért védelmi szintjének megóvására alapozva.³⁹

(c) Elismerheti a korlátozást, és annak további értelmezését a konkrét jogi probléma vonatkozásában rábízhata az Unió Bíróságára. Az értelmezés átadása persze kiüresítheti az alapjogi kontroll igényét is. (d) Az Alkotmánybíróság kidolgozhat egy doktrínát, amelyben – bizonyos esetekre fenntartva a Charta 53. cikkének értelmezését – az EUB által felállított korlátozás érvényesülését további feltételekhez kötheti (pl. a konkrét esetben érintett alapjogok jellegéhez vagy a szükséges, uniós jogból fakadó alapjogi korlátozás mértékéhez). (e) Feladhatja a kifejezett alapjogi kontrollt, és a német alkotmánybíróságot követve, az alapjogok bizonyos körének védelmét az identitáskontroll keretében oldja meg, áthelyezvén a hivatkozási alapot az EUSz 4. cikk (2) bekezdésére.

Az bizonyosnak tűnik, hogy az alapjogi kontroll esetleges érvényesítése esetén az Alkotmánybíróságnak valahogy viszonyulnia kell a Charta 53. cikkében foglalt rendelkezéshez, és annak értelmezéséhez.

3. NEMZETI (ALKOTMÁNYOS) IDENTITÁS: FENNTARTÁS AZ UNIÓS ALAPÍTÓ SZERZŐDÉSEKBEN

Az identitáskontroll mint az uniós joggal szemben érvényesítendő alkotmányos kontroll fajtája, divatosává vált. Ugyanis az alkotmánybíróságok, amelyek már legalább az Unió alapítása óta kapaszkodót kerestek az uniós jogban az alkotmányos fenntartások elméletének, a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése után megtalálták azt az EUSz 4. cikk (2) bekezdésében: „Az Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének...” A nemzeti identitás ennek alapján szembesítható az uniós döntésekkel. A szuverenitáskontroll helyét így az utóbbi években lassan átvette az identitáskontroll, például a német szövetségi alkotmánybíróság gyakorlatában. Ezt nem általános elvekből kell levezetni, hanem rá lehet mutatni az alapító szerződések fenti rendelkezésére. Ezt tette az Alkotmánybíróság is. Ugyanakkor az EUSz 4. cikk (2) bekezdésének értelmezése több problémát vet fel, mint amennyi első pillantásra látszik.

Az EUSz rendelkezése szó szerint nem az alkotmányos identitást, hanem az alkotmányos és politikai berendezkedés elválaszthatatlan részét (minőségét) képező *nemzeti identitást* védi. Ezt nem egyszerű értelmezni. Például *Bot főtanácsnok* a *Melloni*-ügyben kiemeli, hogy az EUSz 4. cikk (2) bekezdése a nemzeti identitást abban a vonatkozásban védi, ahogy az *adott tagállam alkotmányos, politikai berendezkedésében megnyilvánul* (C-399/11. EU:C:2012:600, 137. és 142. pont). Eszerint a nemzeti identitásnak része az alkotmányos identitás, azonban a nemzeti identitásnak az alkotmányos identitást meghaladó elemei már nem védettek az uniós joggal szemben. Sőt egy tagállam alkotmányos rendelkezéseinek is lehet olyan köre, amely nem feltét-

lenül része az alkotmányos identitásnak. Maga az Európai Bíróság láthatóan nem is szívesen beszél alkotmányos identitásról: a nemzeti identitás kapcsán jellemzően az adott állam *alkotmányos és politikai berendezkedésének tiszteletben tartását* emeli ki a szerződésszöveget követve, és ennek értelmezésére törekszik (pl. C-58/13. *Torresi*, EU:C:2014:2088, 58. pont).⁴⁰

Az EUB megközelítése érthető, mert az „alkotmányos identitás” fogalma belső alkotmányjogi használatú kategória, amely önálló életet él, és nem feltétlenül kötődik az EUSz 4. cikk (2) bekezdéséhez. Az alkotmányos identitásról az egyes uniós tagállamokban sokféle elmélet kering, és igen sokszínű a joggyakorlat is.⁴¹ Itt az a kérdés igazán érdekes, hogy a belső alkotmányelméletekben kialakuló alkotmányos identitásfelfogások miképpen vonatkoztathatók az EUSz 4. cikk (2) bekezdésében foglalt nemzeti identitásra. E helyütt azonban általános elemzésbe nem bocsátkozhatok, viszont a tisztánlátás végett kiemelek *négy kardinális problémát*, amelyekkel az Alkotmánybíróságnak is szembe kell néznie, ha komolyan számot vet az identitáskontroll lehetőségével.

Először is komoly probléma, hogy végzetesen keveredik a következő öt fogalom: (a) nemzeti identitás; (b) az alkotmányos és politikai berendezkedés elválaszthatatlan részét (minőségét) képező nemzeti identitás; (c) alkotmányos identitás; (d) egy konkrét, hatályos alkotmány (pl. Alaptörvény) identitása; (e) az alkotmányos és politikai berendezkedés (egy államban). E fogalmak keveredése oda vezethet, hogy a szereplők egyszerűen elbeszélnek egymás mellett.

A második probléma, hogy a fenti öt fogalom tartalmára és viszonyára nézve a legkülönbözőbb, igen eltérő elképzelések léteznek elméletben és gyakorlatban, uniós szinten és az egyes tagállamokban. Az eltérések nagyságát egy apró példa érzékelteti. Sok megközelítés szerint az alapjogok védelme az alkotmányos identitás részét képezi.⁴² Ezzel szemben *Bot főtanácsnok* szerint korántsem biztos, hogy mégoly fontos alapjogok a nemzeti identitás védett elemeihez, tehát az alkotmányos identáshoz tartoznának (C-399/11. *Melloni*, EU:C:2012:600, 142. pont). Az EUB az általános bizonytalanság közepette igen apró lépésekkel, óvatosan halad előre, és néhány – elsősorban a belső piaccal kapcsolatos – ügyben foglalt állást az EUSz 4. cikk (2) bekezdéséről. Ennek megfelelően az alkotmányos és politikai berendezkedés védett eleme az állam hivatalos nyelvének védelme (pl. C-391/09. *Runevič-Vardyn*, EU:C:2011:291, 86. pont); az államforma kérdése, és a nemesi címek eltörlése (C-208/09. *Sayn-Wittgenstein*, EU:C:2010:806, 83. és 92. pont); vagy a hatáskörök államon belüli megosztása (C-51/15. *Remondis*, EU:C:2016:985, 40. pont). Ugyanakkor nem tartoznak e körbe a részmunkaidős bírák foglalkoztatásának hátrányos megkülönböztetést jelentő feltételei (C-393/10. *O'Brien*, EU:C:2012:110, 49. pont) vagy a más tagállamban ügyvédi címet szerző állampolgárok praktizálásának bizonyos feltételei (C-58/13. *Torresi*, EU:C:2014:2088, 58. pont).

Az *O'Brien*- és a *Remondis*-határozatok egy nagyon fontos tartalmi kérdésre is ráirányítják a figyelmet. A nemzeti identitás fogalmi határai horizontálisan és vertikálisan is lehatárolják a fogalom hatókörét. A nemzeti iden-

titáshoz tartozó egy-egy szabályozási területen belül az alapvető szabályozás lehet a nemzeti identitás része, de a mélységében kapcsolódó részletszabályozás már nem biztos, hogy az. Például a bírói hatalom, a bírakkal szembeni követelmények képezhetik az alkotmányos berendezkedés védett elemét, de a bírák alkalmazásának egyes feltételei már kieshetnek ebből a körből.

A harmadik probléma kapcsolódik a nemzeti (alkotmányos) identitás tartalmi bizonytalanságaihoz. Az identitáskontroll terjedelmét a mérce határozza meg. Ha például a nemzeti identáshoz tartoznak az alkotmányos alapjogok (ami egy igen elterjedt felfogás), akkor az alapjogi kontrollt elnyeli és felváltja az identitáskontroll. E felfogásnak vannak határozott jelei. Úgy tűnik, hogy a német szövetségi alkotmánybíróság egyre inkább csak az identitáskontroll és az *ultra vires* kontroll lehetőségét tartja fenn, míg a szuverenitáskontroll és az alapjogi kontroll jelentőségét veszítette.⁴³ Ma már az identitáskontrollt alkalmazva biztosítja az emberi méltóság garanciáit megtestesítő alapjogok érvényesülését,⁴⁴ akár az uniós jog, akár az azt végrehajtó német jogi aktusok vonatkozásában.⁴⁵ Az alakuló általános tendencia az, hogy az alapjogok nem kellően harmonizált tartalmából fakadó problémákat inkább az identitáskontrollal, és nem az alapjogi kontrollal oldanak meg.⁴⁶ Mindez arra mutat, hogy az alkotmányos kontroll különböző fajtái között a kapcsolat igencsak homályos, és a különböző alkotmánybíróóságok felfogása itt is jelentősen eltérhet. (A 22/2016. AB határozat láthatóan nem csatlakozott az alapjogi és szuverenitáskontrollt háttérbe szorító tendenciához).

A negyedik, az értelmezési nehézségeket sokszorozó és a meghatározatlanságot elmélyítő probléma, hogy az EUSz 4. cikk (2) bekezdésénél számot kell vetni azokkal a korlátozásokkal, amelyek a nemzeti identitás védelménél fennállnak. *Az első korlát*, hogy tiszteletben kell tartani az uniós tagállamok *szereződés előtti egyenlőségét* is. Ez ellensúly a nemzeti identitás védelmével szemben, mert a tagállamokat az uniós jogi kötelezettségek – hatálytól függően, de – egyformán terhelik, ami tompítja a nemzeti identitáson alapuló kivételes elbánás igényét. Ugyanakkor ezt az ellensúlyt még nem élesítette be az EUB a nemzeti identitás védelmét felvető ügyekben. *A második korlát*, hogy az egyes uniós jogi aktusok vizsgálatánál a nemzeti identitás védelmével szemben lehetnek konkuráló és érvényesíthető érdekek. A nemzeti identitás védelme nem abszolút, hanem a döntés során *egy átfogó mérlegelés egyik szempontját képezi*, például a személyek szabad mozgásával szemben (C-208/09. *Sayn-Wittgenstein*, EU:C:2010:806, 83. pont), vagy a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvével szemben (C-393/10. *O'Brien*, EU:C:2012:110, 49. pont). *A harmadik korlát*, hogy az EUB a nemzeti identitás védelmét szokványos korlátozó klauzulának fogja fel, és vizsgálja az állami intézkedés, jogszabály szükségességét, arányosságát (pl. C-202/11. *Anton Las*, EU:C:2013:239, 33. pont vagy C-438/14. *Bogendorff von Wolfersdorff*, EU:C:2016:401, 73. pont). A nemzeti identitást védő tagállami intézkedés hatástalan maradhat az uniós joggal szemben, ha szükségtelen vagy aránytalan.

4. A 22/2016. AB HATÁROZAT: ALKOTMÁNYOS
ÖNAZONOSSÁG ÉS NEMZETI IDENTITÁS

Az előző pontban jelzett problémák egyben rámutatnak azokra a pontokra is, ahol a tagállami alkotmánybíróóságok és az EUB között konfliktus keletkezhet az EUSz 4. cikk (2) bekezdés alkalmazásával kapcsolatban: a homályos fogalmak miatt elbeszélnek egymás mellett, más-más tartalmat tulajdonítanak a nemzeti (alkotmányos) identitásnak, és másként értékelik, alkalmazzák a nemzeti identitás védelmét korlátozó uniós jogi elveket. Az Alkotmánybíróság vizsgált határozatában – annak túl általános megállapításai miatt – ilyen konfliktus határozottan még nem körvonalazódik. Akad azonban más nehézség.

A következő öt jellemzőt érdemes kiemelni arról, ahogy az Alkotmánybíróság a 22/2016. határozatában az alkotmányos önazonosság kérdését kezelte. (a) Nem teljesen világos, hogy a testület az *alkotmányos önazonosságot* belső használatra szánt, önálló, *sui generis* fogalomként vagy az EUSz 4. cikk (2) bekezdéséhez (és a nemzeti identitáshoz) kapcsolt fogalomként fogja-e fel. Mindkettőnek vannak jelei. Az első esetben az identitáskontroll is független lesz az EUSz 4. cikk (2) bekezdésétől (ez a kevésbé unióbarát megoldás), míg az utóbbi esetben az identitáskontroll az alapító szerződésre támaszkodik. A határozat hivatkozott ugyan az EUSz 4. cikk (2) bekezdésére, sőt idézte azt, de a nemzeti identitást egyszerűen behelyettesítette az alkotmányos önazonosság sajátos, az EUB eddigi gyakorlatát nem tükröző fogalmával [62]–[63] pont. (b) Az alkotmányos önazonosságnak példálózó felsorolással meglehetősen széles tartalmat tulajdonított ([65] és [66] pontok), így bevette a nyelvi, történelmi és a kulturális hagyományok bizonyos vonatkozásait is.⁴⁷ A fogalomnak még a körvonalai is alig látszanak, de olyan tágnak mutatkozik, hogy valószínűtlen ennek elfogadtatása az EUSz 4. cikk (2) bekezdésének értelmezéseként. (c) Nem tisztázta az alkotmányos önazonosságra alapított identitáskontroll viszonyát az alapjogi és a szuverenitáskontrollhoz, bár a háromféle kontroll között jelentős átfedés mutatkozik. Így marad a bizonytalanság, hogy az átfedett területeken melyik lesz alkalmazható. (d) Az Alkotmánybíróság nem fejezett ki világos viszonyulást az identitáskontroll uniós jogon alapuló háromféle korlátjára, így nem tudni, hogy azokkal a későbbiekben hajlandó lesz-e számot vetni. (e) Az Alkotmánybíróság kifejtett egy meglehetősen egyedi elképzelést az alkotmányos önazonosságra vonatkozóan, amelyben azt elszakítja a hatályos alkotmányi szabályozástól: az alkotmányos önazonosságot nem az Alaptörvény teremtette meg, hanem az csak elismeri és védi. *Az alkotmányos önazonosság a történeti alkotmányon alapszik*, amelyet a határozat már a rendelkező részben is rögzít.⁴⁸ Így az alkotmányos önazonosság (Magyarország alkotmányos önazonossága) és a hatályos alkotmány (az Alaptörvény) önazonossága nem ugyanaz. E felfogás teljesen eltér a német szövetségi alkotmánybíróság és a francia Alkotmánytanács felfogásától, amelyek az alkotmányos identitást tartalmilag világosan a hatályos alkotmányra alapozzák.⁴⁹ A hatá-

lyos alkotmánytól elválasztott, már annak elfogadását megelőzően kialakult alkotmányos önazonosságot felvázoló megközelítés – bár nincs logika híján, de – több problémát dob a felszínre.

Először is, a határozatban foglalt elképzelés nem tudja jól kezelni az önazonosság változásának, valamint az önazonosság és a hatályos alkotmány lehetséges ellentétének problémáját (mindössze arra utalt, hogy az identitás értékei nem statikusak). Az alkotmányi szabályozás változása (pl. az Alaptörvény módosítása) változtathat-e az önazonosságon? Ha egy alkotmánymódosítás bevezetné hivatalos nyelvként a latin nyelvet, ezzel változna az alkotmányos önazonosság vagy az változatlan maradna, de az alkotmányi szabályozás szembekeződne vele? Nincs kétségem, hogy a gyakorlatban az Alkotmánybíróság sosem fogja tétélezni az alkotmányos önazonosság és az Alaptörvény ellentétét, és az előbbit mindig az utóbbi szem előtt tartásával fogja értelmezni.⁵⁰ De akkor el kellene ismerni, hogy az alkotmányos önazonosság tartalmának értelmezése a mindenkor hatályos alkotmányi rendelkezéseken átszűrve történik, vagyis a hatályos alkotmányon alapszik.

Másodszor, ezzel a felfogással az identitáskontroll hatáskör híján könnyen alapját vesztheti. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve [Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés], e feladattal kapcsolatban kapta és gyakorolja hatásköreit. Az Alaptörvénytől elvileg elszakított alkotmányos önazonosság esetleges megsértése az Unió által még nem eredményez feltétlenül alaptörvény-ellenességet. Az Alkotmánybíróság csak akkor tudja az identitáskontrollt megalapozni a jelenlegi hatáskörein belül, ha az alkotmányos önazonosságot az Alaptörvénnyel együtt védi, és rá tud mutatni az Alaptörvény azon rendelkezéseire, amelyekkel szemben áll az alkotmányos önazonosságot megsértő uniós jogi aktus. Az Alaptörvénytől elszakított alkotmányos önazonosság védelme új alkotmánybíróági funkciót és hatáskört követelne, amelynek nincs nyoma az Alaptörvényben vagy az Abtv.-ben. [Ez a helyzet változott volna, ha az Alaptörvény hetedik módosítására irányuló javaslatot az Országgyűlés elfogadja. Az kiegészítette volna az Alaptörvény R) cikkét egy (4) bekezdéssel: „Magyarország alkotmányos identitásának védelme az állam minden szervének kötelessége”.]

Így az Alkotmánybíróságnak akkor van dolga az EUSz 4. cikk (2) bekezdésével, ha a nemzeti identitás védelme az Alaptörvény védelmét jelenti egyben, és annak sérelme alaptörvény-ellenes helyzetet eredményez. (Az európai alkotmánybíróóságok közül több talán ezért azonosította villámgyorsan a nemzeti identitást az alkotmányos identitással).⁵¹ Például egyes magyar kulturális hagyományok a nemzeti identitás részét képezhetik, de az Alkotmánybíróság e hagyományokat annyiban védheti, amennyiben azok az Alaptörvény rendelkezéseivel kapcsolhatóak. A nemzeti (alkotmányos) identitás más elemeinek védelme az uniós joggal szemben *a magyar rendes bíróságok feladata lehet*, amelyek az uniós jog értelmezése és alkalmazása során az EUSz 4. cikk (2) bekezdését korlátozó klauzulaként kezelhetik. E megfontolások miatt aligha lehet olyan élesen el-

választani az Alaptörvényt és az alkotmányos önazonosságot, mint azt a határozat tette.⁵²

Harmadszor, a történeti alkotmánynak az Alaptörvény szövege szerint nem alkotmány feletti, hanem csak közvetett szerepe van (az alkotmányértelmezés támpontja). Az alkotmányos önazonosságra vonatkozó elképzelés viszont egyfajta alkotmány feletti mércévé teszi a történeti alkotmányt vagy annak egyes elemeit, amennyiben azok az alkotmányos önazonosságot tesztítik meg.

Ráadásul az Alaptörvénytől elválasztott alkotmányos önazonosságra vonatkozó felfogás élesen eltér az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatától. Az Alaptörvény feletti mércévé váló alkotmányos önazonosság korlátozza az alkotmányozó hatalmat is, például az Alaptörvény módosításainak tartalmára nézve.⁵³ Korábban azonban az alkotmánymódosítások alkotmányosságának kérdését felvető határozatokban ilyen mérce fel sem merült.⁵⁴ Ebben a tekintetben a határozat láthatóan eltért a 46/2012. és a 12/2013. AB határozatoktól.

Negyedszer, az alkotmányos önazonosság mint mérce alkalmazási határai nem világosak. Különösen fontos kérdés, hogy lehet-e alkalmazni az uniós jog összefüggésein kívül, egyszerű magyar jogszabály alkotmányosságának értékeléséhez? Jelenleg nem látszanak erős érvek amellett, hogy az identitáskontroll tárgyát az uniós jogi tartalmakra le lehetne szűkíteni. Az uniós jogtól tartalmilag független magyar jogszabály is képes lehet sérteni az alkotmányos önazonosságot. Ugyanakkor ebben az esetben az alkotmányos önazonosságra az Alaptörvénytől függetlenül szinte lehetetlen identitáskontrollt alapozni. Az indítványozó jellemzően csak alaptörvény-ellenességet állíthat, tehát az alkotmányos önazonosság sérelmére való hivatkozást hozzá kell kapcsolnia valamely alaptörvényi rendelkezéshez. Az alkotmánybírósági eljárások eljárási környezetéhez sem illik az Alaptörvénytől függetlenül védett alkotmányos önazonosság felfogása.

Ráadásul az alkotmányos önazonosság Alaptörvénytől független mérceként kezelése a jogalkotás szintjén jelentős jogbizonytalanságot okozhat. Addig, amíg az Alaptörvény rendelkezései tartalmilag ilyen-olyan mélységben értelmezettek, az alkotmányos önazonosság tartalmának még a körvonalai is alig látszanak. A jogalkotó a jogalkotás különböző szintjein miképpen tartsa magát egy tartalmilag még csak nem is körvonalazott mércéhez? Pedig egy-egy jogszabály – függetlenül az uniós joggal való kapcsolatára – igen könnyen szembemehet például a magyar történelmi és kulturális hagyományokkal, értelmezéstől függően.

5. A SZUVERENITÁSKONTROLL ÉS AZ IDENTITÁSKONTROLL HOMÁLYOS KAPCSOLATA

Az Alkotmánybíróság megkülönbözteti a szuverenitáskontrollt és az identitáskontrollt, de a kettő kapcsolata legalábbis kérdéses. Az identitáskontrolltól elváló szuverenitáskontroll gyakorlati érvényesítéséhez kell egy védhető, a szuverenitás természetét rögzítő felfogás, és elkerülhetetlen a szuverenitás védendő tartalmának

körvonalazása az uniós joggal szemben, valamint e védendő tartalomnak megfelelő alaptörvényi rendelkezések azonosítása [ez alapvetően az Alaptörvény B) cikke]. Ezzel szemben a határozat rendkívül szűkszavú e tekintetben. A vonatkozó [59] és [60] pont inkább a szuverenitás fenntartásának okait részletezi, és arra fut ki, hogy a nép nem veszítheti el a végső ellenőrzést a közhatalom felett. A szuverenitáskontrollról magáról nem sokat tudunk meg.⁵⁵ Ez meghatározatlan a jelen pillanatban, és nem is érdemes találgatásokba bocsátkozni a lehetséges megoldásokat illetően.

Kétségtelenül a kulcsponthoz az lenne, hogy milyen alapon határolja be és azonosítja az Alkotmánybíróság a szuverenitásnak azokat a tartalmi elemeit, amelyeket védeni kíván az uniós joggal szemben. A behatárolás elveinek és szempontjainak különösebb nyomai nincsenek a határozatban. Itt elvileg szerepet kaphat az alkotmányos önazonosság is, például *Varga Zs. A.* alkotmánybíró párhuzamos indokolásában az alkotmányos önazonosságot és a szuverenitást egymásra vonatkoztatja, [113] pont.

Azonban a határozat alapján a szuverenitás és az alkotmányos önazonosság összekapcsolása ellen több érv is szól. Először is, az állami szuverenitás tartalmát és jellemzőit tekintve hasonló vagy azonos a különböző államoknál. Így a szuverenitás védendő tartalma, érintetlen magva is hasonlíthat az uniós tagállamainál, az alkotmányos önazonosságuk viszont fogalmilag is eltér. Más az ír alkotmányos önazonosság, más a magyar. Így az alkotmányos önazonosság eltérő elemeivel nem lehet a szuverenitás hasonló, védett tartalmát kiszűrni. Másodszor, az Alkotmánybíróság felfogásában az alkotmányos önazonosság láthatóan elválik a hatályos alkotmánytól, az Alaptörvénytől. Ez arra utal, hogy másképpen képzeletben védeni az Alaptörvényben megmutató szuverenitást és az Alaptörvénytől elválasztott alkotmányos önazonosságot. Harmadszor, az Alkotmánybíróság példálózóan viszonylag részletes felsorolást ad azokról az értékekről, amelyek eshetőlegesen az alkotmányos önazonosságot képezhetik (l. [65] és [66] pontok). Ezek némelyike aligha tartozhat az uniós joggal szemben védendő állami szuverenitás tartalmához, vagy egyáltalán a szuverenitás lényegéhez (pl. egyes kulturális vagy történelmi hagyományok).

Mindez arra mutat, hogy a szuverenitás védendő tartalmát nem lesz egyszerű a jóval tágabb fogalmi határokkal rendelkező alkotmányos önazonosság elemeivel szűrni. A határozat nyomán a szuverenitáskontroll természete és mércéje továbbra is meghatározatlan marad.

6. AZ ALKOTMÁNYOS KONTROLL ÖNKORLÁTOZÁSON ALAPULÓ HATÁRAI

Az uniós jog alkotmányos kontrollját fenntartó alkotmánybíróságok – az együttműködő alkotmányosság alapján – szinte egyöntetűen önkorlátozást tanúsítanak e kontroll alkalmazhatóságát illetően. Ez az önkorlátozás alapvetően és jellemzően háromirányú: kivételes eljárás; végső eszköz jellege van (*ultima ratio*);⁵⁶ és alkalmazása nyilvánvaló vagy egyértelmű normakollí-

zióhoz, hatáskörtúllépéshez kötött.⁵⁷ A 22/2016. AB határozat az első kettőt felhossa, de nem részletezi. A harmadikra nem hivatkozik.

Az első korlát, a *kivételesség* elsősorban arra utal, hogy az alkotmányos kontroll szigorú feltételekhez kötött, és nem szokásos eljárás.⁵⁸ Az Alkotmánybíróság a határozatban nem állapított meg olyan sajátlagos feltételeket, amelyek a kivételességnek tartalmat adnának. Nyilván, ehhez tudnunk kellene, hogy az Alkotmánybíróság milyen eljárástípusokban látja lehetségesnek az alkotmányos kontroll gyakorlását, de erre sem kapunk választ. Így a kivételes jelleg csak jövőbeni döntésekben nyerhet valamennyire határozott tartalmat.

A második korlátnál sem részletezte az Alkotmánybíróság, hogy mit ért a *végző eszközként* való alkalmazhatóságon. Bár ez több tényezőre utalhat, a gyakorlatban ekkor az alkotmánybíróság az alkotmányos kontroll előtt lehetőséget enged az uniós bíróságnak, hogy az adott kérdésben határozatot hozzon, és ennek kapcsán kifejtse a véleményét, ha ez még nem történt meg.⁵⁹ Ez elsősorban az Európai Bírósághoz fordulást jelenti előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésével (EUMSz 267. cikk).⁶⁰ Ennek nyújtotta példáját a német szövetségi alkotmánybíróság a *Gauweiler*-ügyben, amikor *ultra vires* kontrollt kívánt gyakorolni az Európai Központi Bank bizonyos aktusai tekintetében (az eurórendszer államkötvényeinek másodlagos piacán végzett egyes műveletek jellemzőiről szóló határozatok). Előtte – történetében először – előzetes döntést kezdeményezett, amelyben felvetette az EKB kérdéses aktusainak érvénytelenségét.⁶¹ *Ultra vires* kontroll esetén az előzetes döntéshozatali eljárás célja az uniós jogi aktus érvénytelenségének kérdését vizsgálni; a többi kontroll esetén pedig az előzetes döntésben az uniós jog kaphat olyan értelmezést, amely nyomán összeegyeztethetővé válik a tagállami alkotmánnyal.

Rengeteg kérdést vet fel az alkotmányos kontroll előfeltételeként alkalmazott előzetes döntéshozatal, amelyekkel itt nem tudok foglalkozni. Az viszont biztos, hogy ha az Alkotmánybíróság komolyan veszi az alkotmányos kontroll *ultima ratio* jellegét, akkor fel kell adnia eddigi látványos tartózkodását az előzetes döntéshozatali eljárás igénybevételétől.⁶² A másik lehetőség az alkotmányos kontroll jelentős szűkítése: csak a közvetett kontroll lehetőségét tartja fenn, és nagy hangsúlyt fektet az uniós jog és az alkotmány közötti esetleges ellentét nyilvánvaló jellegére (a francia Alkotmánytanács példája, amely továbbra sem kíván előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezni).⁶³

A harmadik korlát, az uniós jog és az alkotmány *nyilvánvaló vagy egyértelmű ellentétének* feltétele (amely egyben erősítheti az alkotmányos kontroll kivételes jellegét). Ez két helyzetet takarhat. A *nyilvánvalósági teszt*-nél vélelmezni kell az ilyen ellentét vagy hatáskörtúllépés

hiányát, és az indítványozónak kell bizonyítani, hogy az *prima facie* (első pillantásra is) fennáll. A *prima facie* ellentét a már korábban értelmezett alkotmány (alkotmányi rendelkezés) és az uniós jogi aktus egyszerű (nyelvi-logikai eszközökkel történő) összevetésén alapul.⁶⁴ A másik helyzetben, az enyhébb *egyértelműségi teszt*-nél is fennáll a vélelem, de az indítványozónak azt kell bizonyítania, hogy az ellentét vagy hatáskörtúllépés *kétség nélkül fennáll*, azaz nem lehet olyan észszerű értelmezése az összevetett szabályoknak, amellyel az ellentét kiküszöbölhető.⁶⁵ Az Alkotmánybíróság jövőbeni döntéseiben múlik, hogy e lehetőségek közül melyiket választja, bár a két teszt kombinálódhat is, ahogy erről a német *Honeywell*-határozat tanúskodik.⁶⁶

ÖSSZEGRZÉS

A 22/2016. AB határozatot nehéz összefoglalóan értékelni, mivel a jövőbeni alkotmánybírósági gyakorlattól függ a jelentősége: az jellegtelenné is teheti, de akár egy új, markáns hatáskörgyakorlás megalapozója is lehet. Mindazonáltal a határozatban tett megállapítások még túl általánosak, kidolgozatlanok, részben ellentmondásosak, és sokféle értelmezésnek teret adnak. Úgy tűnik, hogy nem vezetett le új hatáskört magának az Alkotmánybíróság, és a kilátásba helyezett alkotmányos kontroll a meglévő hatásköreinek határain belül kívánja gyakorolni. Azt nem látni, hogy szándékában áll-e élesíteni az alkotmányos kontroll valamelyikét, vagy annak kilátásba helyezésével csak jelzéseket küld, ahogy a német szövetségi alkotmánybíróság tette hosszú ideig a *Solange(I)*-határozattól kezdve.

Ugyanakkor nem feledhető, hogy az Alkotmánybíróság már eddig is alkalmazott közvetett szuverenitáskontrollt (*Lisszabon*-határozat), a közvetett kontrollnak nagyobb elvi akadálya eddig sem volt. Az identitáskontroll lehetőségének körvonalazása újdonságnak tűnik, de e részében talán a legproblematisabb a határozat, és e része veti fel a legtöbb további, megválaszolandó kérdést. Az sem feledhető, hogy amennyiben az Alkotmánybíróság a jelenlegi hatáskörein belül marad, akkor a közvetlen kontrollt feladja. A meglévő hatásköreit gyakorolva járulékosan vizsgálhat uniós jogszabályokat, de az erre vonatkozó megállapítások az adott eljárás szempontjából csak mellékesek maradnak (*obiter dicta*), és azokhoz egyenes jogkövetkezésményt nem fűzhet. Mindezek alapján úgy látom, hogy az uniós jog alkotmányos kontrolljára vonatkozó doktrínának jelen állapotában inkább elvi jelentősége van. Az új alkotmányos mércék *expressis verbis* megjelenése miatt beszélhetünk új doktrínáról, de e mércék hatásköri és az alkalmazási feltételeinek részbeni hiánya miatt a határozat aligha tekinthető teljes fordulatnak az Alaptörvény és az uniós jog viszonyában.

Jegyzetek

- 1 11-70. *Internationale Handelsgesellschaft mbH*, EU:C:1970:114, 3. pont. Hasonlóan pl. C-473/93. *Bizottság v Luxemburg (Közszolgálat)* EU:C:1996:263, 10. és 50. pont; C-285/98. *Kreil*, EU:C:2000:2, 5. és 32. pont.
- 2 Az alkotmányos tolerancia kérdésére l. pl. *Chronowski Nóra*: Az Unió értékei és az alaptörvény. In: *Alkotmány és jogalkotás az EU tagállamként. Válogatott tanulmányok* (szerk. Chronowski Nóra). HVG-ORAC Kiadó, Budapest 2011. 81. o.
- 3 *Solange I*, BVerfG 2 BvL 52/71 (Beschluss vom 29. Mai 1974) BVerfGE 37, 271; B/1/4. pont.
- 4 Mindezt rendszeresen elismeri a német szövetségi alkotmánybíróság is, pl. *Lissabon*, BVerfG 2 BvE 2/08 (Urteil vom 30. Juni 2009) BVerfGE 123, 267; para. 240.
- 5 A dán legfelső bíróság a *Lisszabon*-határozatában hosszan vizsgálta ezt a hatásköri szabályt, de nem látott kivétnevet, *Hausgaard, Højesteret* 199/2012. (20/02/2013) UFR 2013,1451 H, 3. pont.
- 6 HL 248 (2015.09.24.) 80–94. o.
- 7 Hasonlóan l. ugyanebben a kérdésben Szlovákia folyamatban lévő perét a Tanács ellen (C-643/15. sz.), HL C 038 (2016.02.01.) 41. o.
- 8 Pl. *Blutman László – Chronowski Nóra*: Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában l. *Európai Jog* 2007. 2. sz. 3–16. o., *Kecskés László*: EU-jog és jogharmonizáció. HVG-ORAC Kiadó, Budapest 2005. 895. o. (az alkotmányvédelmi funkciók érvényesítése az Unióval szemben és a vélemezett el-sődlegesség).
- 9 143/2010. (VII. 14.) AB határozat (Lisszaboni Szerződés), ABH 2010, 698, 713 (*Trócsányi L.* alkotmánybíró párhuzamos indokolása).
- 10 *Blutman – Chronowski*: i. m. 9–14. o.
- 11 *Vö. Lissabon*, BVerfG 2 BvE 2/08 (Urteil vom 30. Juni 2009) BVerfGE 123, 267; paras. 231., 235.; vagy a lengyel *Lisszabon*-határozattal, K 32/09. Lisszaboni Szerződés (2010/11/24) 3.8 pont.
- 12 Hasonlóan *Stumpf I.* alkotmánybíró párhuzamos indokolásában, [97] pont.
- 13 143/2010. (VII. 14.) AB határozat (Lisszaboni Szerződés), ABH 2010, 698; akkor még a hatályát veszített Alkotmány 2/A. § (1) bekezdése alapján, a lényegét tekintve ugyanazon tartalommal.
- 14 Az „alkotmányos párbeszéd” mint az állami alkotmányosság nemzetköziesedésének metaforája nem európai sajátosság, hanem általános fogalom, amelynek természetét sokféle elmélet próbálja leírni, l. *Drinóczi Timea*: Alkotmányos párbeszéd-elméletek. *Jura* 2012. 2. sz. 60. o.
- 15 Az ilyen szimbolikus határozatrészekre l. *Chronowski Nóra*: Az Alaptörvény a többszintű európai alkotmányosság hálójában. In: *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon* (szerk. Sente Zoltán – Gárdos-Orosz Fruzsina). NKE, Budapest 2014. 123. o.
- 16 Forrás: <http://www.riigikohus.ee/?id=1347> (angol fordítás).
- 17 Egy dolog a fenntartás megfogalmazása, és más dolog, hogy az alkotmánybíróság kíván-e gyakorolni hatáskört ennek biztosítására, l. *Adam Lazowski – Steven Blockmans* (szerk.): *Research Handbook on EU Institutional Law*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2016. 71–73. o.
- 18 SK 45/09. (2011/11/16) különösen 2. pont (angol fordítás); forrás: <http://trybunal.gov.pl/>
- 19 K 18/04. (2005/05/11) (csatlakozási szerződés) különösen 1., 13. és 23. pontok (angol fordítás); forrás: <http://trybunal.gov.pl/>
- 20 Az ügyet és háttérét ismerteti és értékeli pl. *Jan Komárek*: *Czech Constitutional Court Playing with Matches: the Czech Constitutional Court Declares a Judgment of the Court of Justice of the EU Ultra Vires*; Judgment of 31 January 2012, Pl. ÚS 5/12, *Slovak Pensions XVII. European Constitutional Law Review* (8) 2012 June 323–337. o.
- 21 *Maastricht*, BVerfG (Urteil vom 12. 10. 1993) 2 BvR 2134/92 und 2159/92; BVerfGE 89, 155; C/1/3. pont (para. 106).
- 22 *Lissabon*, BVerfG 2 BvE 2/08 (Urteil vom 30. Juni 2009) BVerfGE 123, 267; paras. 240–241.
- 23 *Honeywell*, BVerfG (Beschluss vom 6. Juli 2010) 2 BvR 2661/06, BVerfGE 126, 286; paras. 58–61.
- 24 *Carlsen, Højesteret* 1 361/1997 (06/04/1998) UFR (1998) 800 H; 9.6. pont.
- 25 C-36/02. *OMEGA Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH*, EU:C:2004:614.
- 26 C-404/15. és C-659/15. *PPU Aranyosi és Căldăraru*, EU:C:2016:198.
- 27 C-376/98. *Németország v Parlament és Tanács („Dohánytermékek reklámzása”)*, EU:C:2000:544.
- 28 Ebbe a sorba más tagállam alkotmányvédő bírósága is beilleszthető, például a dán *Højesteret*, vagy talán a spanyol alkotmánybíróság. A német szövetségi alkotmánybíróság a *Gauweiler*-ügyben az EUB előzetes döntését indítványozó végzésében ennél több, tíz olyan európai bíróságot sorol fel, amely az *ultra vires* kontroll mellett áll, *Gauweiler*, BVerfG, 2 BvR 2728/13 (Beschluss vom 14. Januar 2014) BVerfGE 134, 366, par. 30. Ugyanakkor ez a felsorolás legáltalában vitatható értelmezése az európai gyakorlatnak, *Lazowski–Blockmans*: i. m. 71–73. o.
- 29 K 18/04. (2005/05/11) (csatlakozási szerződés) különösen 1. és 13. pont. Ezzel szemben pl. a cseh alkotmánybíróság csak az alkotmányos rendet, illetve az alkotmány szubsztantív magvat kívánja védeni, Pl. ÚS 19/08. Lisszaboni Szerződés (I) (2008/11/26) par. 85.
- 30 Pl. 3248/2014. (X. 14.) AB határozat, ABH 2014, 2593; [29] pont.
- 31 L. pl. 72/2006. (XII. 15.) AB határozat (egészségügyi dolgozók jogállása), ABH 2006, 819, III/11. pont; *vö.* az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdésével is.
- 32 143/2010. (VII. 14.) AB határozat (Lisszaboni Szerződés), ABH 2010, 698. Külön kérdés, hogy a *többletkészletelési ügy* ilyen értelemben az uniós jog (közvetett) kontrollja volt-e. Ott ugyanis a mezőgazdasági termékek kereskedelmi többletletkészletésével kapcsolatos intézkedésekről szóló, de uniós rendeleten alapuló törvény felülvizsgálatánál, az alkotmányellenesség megállapítása nyomán, a szabályozás időbeli hatályát korlátozta az Alkotmánybíróság, és nem az uniós jogtartalom volt alkotmányellenes, 17/2004. (V. 25.) AB határozat (többletkészletés), ABH 2004, 291.
- 33 *Chronowski Nóra*: Integrálódó alkotmányjog. Dialóg Campus, Budapest–Pécs 2005. 249. o.
- 34 *Vízont Pokol B.* alkotmánybíró párhuzamos indokolásában világosan önálló eljárás (tehát új hatáskör) keretében képzelné el a három alkotmányos kontrollt, [91] pont.
- 35 Ez az „Alkotmánybíróság megjegyzi...” formula, amellyel a testület „kiszól az eljárásból”, mivel a megállapítás nem képezi közvetlenül a *decisio* alapját, *Balogh Elemér*: Alkotmányunk történetisége, kitekintéssel az Alkotmánybíróság judikatúrájára. In: *Számadás az Alaptörvényről* (szerk. Balogh Elemér). Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest 2016. 553. o.
- 36 Megjegyzendő, hogy az *ultra vires* alkotmányos kontroll csak nehezen, erőltetetten öltöztethető be alkotmányértelmezésbe, mivel uniós jogszabályok ellentétét kell vizsgálni.
- 37 Bár a német szövetségi alkotmánybíróság függetlennek tekinti az *ultra vires* és az identitás-kontrollt, ugyanakkor elismeri, hogy az uniós hatáskörtülpelés érinti a német alkotmányos iden-
- titást is, és így az *ultra vires* kontroll az alkotmányos identitás speciális védelmét szolgálja, *Gauweiler*, BVerfG, (Urteil vom 21. Juni 2016) 2 BvR 2728/13, para. 153.
- 38 L. pl. a cseh alkotmánybíróság határozatát. Pl. ÚS 50/04: *Cukorkváták (III)* (2006/03/08) VI/B. pont. Az elmélet alakulása jól követhető a német szövetségi alkotmánybíróság vonatkozó határozataiban már a hatvanas évek végétől, *Stipta Zsuzsa*: Az elsőbbségi elv értelmezése a német és a magyar alkotmánybíróság határozataiban. *Sectio Juridica et Politica* 2011. 2. sz. 299–304. o.
- 39 Ugyanakkor lehet, hogy az elért alapjogvédelmi szint részben nemzetközi vagy uniós zsinórmértéken alapszik, l. *Chronowski*: *Az Alaptörvény...* 118–119. o.
- 40 Így utal a rendelkezés e fordulatára a német szövetségi alkotmánybíróság is, l. *Lissabon*, BVerfG 2 BvE 2/08 (Urteil vom 30. Juni 2009) BVerfGE 123, 267; para. 240.
- 41 A magyar szakirodalomban erről átfogó kitekintést nyújt pl. *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). Generál Nyomda, Szeged 2014.; illetve *Drinóczi Timea*: *Az alkotmányos identitásról*. Mi lehet az értelme az alkotmányos identitás alkotmányjogi fogalmának? *MTA Law Working Papers* 2016. 15. sz.
- 42 Ez a magyar alkotmányos identitás meghatározásánál is adódik, *Homoki-Nagy Mária*: *A szabadságjogok megjelenése a magyar történeti alkotmányban*. In: *Számadás az Alaptörvényről* (szerk. Balogh Elemér). Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest 2016. 573–583. o.
- 43 Pl. *Gauweiler*, BVerfG, 2 BvR 2728/13 (Beschluss vom 14. Januar 2014) BVerfGE 134, 366, par. 22. Közismert, hogy a német alkotmánybíróság az alapjogi kontrollt gyakorlatilag már harminc éve feladta, *Solange II*, BVerfG 2 BvR 197/83 (Beschluss vom 22. Oktober 1986) BVerfGE 73, 339; II/1/f. pont (par. 132).
- 44 Az identitáskontroll részévé vált tehát egy korlátozott alapjogi kontroll, ugyanis nem minden alapjog lényeges tartalma követhető az emberi méltósághoz, l. *Chronowski Nóra*: *Az Unió értékei...* 79–80. o.
- 45 BVerfG (Beschluss vom 15. Dezember 2015) 2 BvR 2735/14, BVerfGE 140, 317; paras. 34., 36. Itt egy olyan amerikai állampolgár átadásáról volt szó Olaszországnak, akit egy frenzei büntetőbíróság a távollétében ítél el, és a düsseldorfi *Oberlandesgericht* a támadott határozatában megengedhetőnek nyilvánította az átadást (közvetett kontroll). Azonban az alkotmánybíróság álláspontja szerint – és a *Melloni*-ügygel szemben – az *in absentia* elítélés körülményei az uniós jog alapján is akadályt képezte volna az átadásnak, tehát a vizsgált ügyben a német alkotmányos és az uniós alapjogi védelem azonos szinten állt (l. a határozat 125. pontját).
- 46 L. Leonard F. M. *Besselink*: *General Report. The Protection of Fundamental Rights post-Lisbon. The Interaction between the EU Charter of Fundamental Rights, the European Convention on Human Rights (ECHR) and National Constitutions*. XXV FIDE Congress, Tallinn 2012. 46. o.
- 47 Ezt viszont nem (csak) a 4. cikk (2) bekezdése védi; az Unió nyelvi és kulturális sokféleségét kifejezetten az EUSZ 3. cikk (3) bekezdése, valamint az Alapjogi Charta 22. cikke biztosítja.
- 48 Ez így jelenik meg az Alaptörvény hetedik módosítására irányuló javaslatban is, a T/12458. szám alatt (2016. október 10.), forrás: <http://www.parlament.hu/irom40/12458/12458.pdf>; míg a szakirodalomban l. pl. *Sulyok Márton*: *Ér-*

- telem és érzelem vagy büszkeség és balítélet? Alkotmánybíráskodás és alkotmányos identitás. *Fontes Iuris* 2015. 1. sz. 37. o.
- 49 L. pl. *Lissabon*, BVerfG 2 BvE 2/08 (Urteil vom 30. Juni 2009) BVerfGE 123, 267; para. 240.; Décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011, para. 45.
- 50 Az alkotmány (Alaptörvény) identitásának és Magyarország alkotmányos identitásának a viszonyát részletesen boncolgatja *Sulyok Márton*: Kettő az egyben? Alkotmány és identitás. In: Számadás az Alaptörvényről (szerk. Balogh Elemér). Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest 2016. 343–358. o.
- 51 Pl. a lengyel alkotmánybíróság, K 32/09. Lisszaboni Szerződés (2010/11/24) 2.1 pont.
- 52 Hasonló gondolatmenetre I. *Stumpf I.* alkotmánybíró párhuzamos indokolását, [109] pont.
- 53 Ezt felveti *Varga Zs. A.* alkotmánybíró párhuzamos indokolásában, [112] pont.
- 54 45/2012. (XII. 29.) AB határozat (Alaptörvény átmeneti rendelkezései), ABH 2012, 347 [122]–[128] pontok; 12/2013. (V. 24.) AB határozat (Alaptörvény negyedik módosítása), ABH 2013. 390, [48] pont.
- 55 Érdemes rámutatni, hogy a határozat [60] pontjában foglalt, a hatalomelméleten alapuló egységes és oszthatatlan természetű népszuverenitást tükröző megközelítés nehezen alkalmazható a nemzetközi, így az uniós kapcsolatokra (amely az állami szuverenitáson alapszik). Más alkotmánybíróságnál az Unióval való viszonyban az állam szuverenitásán van a hangsúly, amely korlátozható a nemzetközi jog által [pl. a lengyel alkotmánybíróságnál, K 32/09. Lisszaboni Szerződés (2010/11/24) 2.1 pont, vagy az észti ESM-ítélet, *Riigikohus* No. 3-4-1-6-12 (2012/07/12) para. 130.]. Másol a szuverenitás bizonyos részei át is engedhetők, pl. a dán *Maastricht*-határozatban, *Carlsen*, Højesteret I 361/1997. (06/04/1998) UfR (1998) 800 H; 9.2. pont vagy a cseh alkotmánybíróságnál Pl. ÚS 50/04: Cukorkvóták (III) (2006/03/08) VI/A. pont. A szuverenitás oszthatatlan vagy fokozati jellege természetesen alapvető jelentőségű a kialakítandó szuverenitáskontroll természetét illetően. Ugyanakkor a népszuverenitás lehet az alkotmányos identitás eleme, *Gauweiler*, BVerfG, (Urteil vom 21. Juni 2016) 2 BvR 2728/13, para. 188.
- 56 L. pl. a cseh alkotmánybíróság *Lisszabon(1)*-határozatát, Pl. ÚS 19/08: Lisszaboni Szerződés (I) (2008/11/26) par. 216.
- 57 Lehetnek ezenkívül az önkorlátozásnak sajátlagos, a kontroll bizonyos fajtájához kötődő formái, pl az *ultra vires* kontrollnál a hatáskörtúllépés *strukturális jelentőségű* a hatáskörmegosztás rendszerében, *Gauweiler*, BVerfG, 2 BvR 2728/13 (Beschluss vom 14. Januar 2014) BVerfGE 134, 366; par. 33.
- 58 Az *ultra vires* kontroll esetében I. *EFSE*, BVerfG (Urteil vom 07. September 2011) 2 BvR 1099/10, BVerfGE 129, 124; para. 45.
- 59 L. a lengyel alkotmánybíróság megállapítását, SK 45/09. (2011/11/16.) 2.7. pont.
- 60 Hallgatólagosan az Alkotmánybíróság is ehhez az *ultima ratio* feltételhez igazodott, amikor a kvótahatározat érdemi vizsgálatát elkülönítve láthatóan meg kívánja várni az EUB határozatát a kvótahatározat megsemmisítése iránt indított perekben (C-643/15. és C-647/15.).
- 61 *Gauweiler*, BVerfG, 2 BvR 2728/13 (Beschluss vom 14. Januar 2014) BVerfGE 134, 366; az Európai Bíróság előtt: C-62/14. *Gauweiler*, EU:C:2015:400.
- 62 L. *Blutman* László: Az Alkotmánybíróság és az előzetes döntéshozatali eljárás. *Közjogi Szemle* 2015. 4. sz. 1–8. o.
- 63 Décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006, paras. 20.; 30. vagy Décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011, par. 45. (a nyilvánvalósági teszt az uniós irányelv és az átültető jogszabály közötti elmentésre vonatkozik).
- 64 Korábban hasonló, háromlépéses tesztet javasoltunk alapjogi kontrollnál: (a) vélelem az uniós jog és az alkotmány összhangjára; (b) előzetes megfeleléségi (*prima facie*) vizsgálat; (c) alkotmányos kontroll; *Blutman–Chronowski*: i. m. 13–14. o.
- 65 Pl. a cseh alkotmánybíróság Pl. ÚS 19/08: Lisszaboni Szerződés (I) (2008/11/26) para. 85. Hasonló értelemben a dán legfelső bíróság is, amikor „*kellő bizonyossággal*” megállapítható hatáskörtúllépésről beszél, *Carlsen*, Højesteret I 361/1997. (06/04/1998) UfR (1998) 800 H; 9.6. pont (angol fordítás).
- 66 A német alkotmánybíróság itt a nyilvánvalóságot úgy értelmezi, hogy az „*kellően súlyos*” (*hinreichend qualifiziert*) hatáskörtúllépést vagy normakollíziót feltételez, *Honeywell*, BVerfG (Beschluss vom 6. Juli 2010) 2 BvR 2661/06, BVerfGE 126, 286; para. 61.