

ORBÁN ENDRE

érdemi munkatárs (Alkotmánybíróság)

QUO VADIS, „ALKOTMÁNYOS IDENTITÁS”?*

1. BEVEZETŐ

Miközben a hazai általános közjogi vélekedés az alkotmánybírósági aktivizmust a Sólyom-bíróság attribútumaként határozza meg,¹ a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat (Abh.) cáfolni látszik az aktivizmus végét. Az ún. relokációs határozat² apropóján kért alkotmányértelmezéssel³ a magyar Alkotmánybíróság olyan határozatot fogadott el ugyanis, ami többretegű hatásköri aktivizmusról tesz tanúbizonyságot. A döntés az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdését⁴ értelmezve egyrészt feladta az Alkotmánybíróságnak az uniós joggal kapcsolatos baráti megközelítését,⁵ másrészt túllépni látszik az alkotmánybírósági vizsgálódás számára az alkotmánybírósági törvényben (Abtv.) rögzített tárgyi hatályon, a „jogszabály” fogalmán,⁶ és végső soron három kontrollmechanizmust rögzített, amelyeket az Alkotmánybíróság alkalmazhat az uniós jogi aktusokkal kapcsolatosan. Ezek közül az első az ún. alapjogi fenntartás, ami az alapjogok lényeges tartalmát hivatott védeni mintegy másodlagos jelleggel,⁷ míg a másik kettő – a szuverenitásteszt és az identitásteszt – egymásra tekintettel végezhető el.⁸ Kérdés ugyanakkor, hogy mit jelent az identitásteszt, miben különbözik a szuverenitás kérdéskörétől, minek az identitásáról van szó, milyen elemei vannak, és egyáltalán, hogyan működhet ez a fogalom a közjogi szótárunkban, miközben annak társadalomtudományi alkalmazhatóságához is több kérdőjel, mint pontos fogódzó társítható.⁹

Az alábbi dolgozat ennek következtében identitáskezesőnek tekinthető: a kérdéskör által felvetett dilemmákat először néhány elméleti dichotómián keresztül igyekszik megragadni, ami azt hivatott szemléltetni, hogy mennyi eltérő nézőpont sokasodik az identitás fogalma körül (2). Ezt követően kontextusba kerül az identitásról folytatott diskurzus: a dolgozat felvázolja a tagállamok és az Európai Unió (EU) – *Law and Economics* irodalomból¹⁰ kölcsönvett – *principal-agent* viszonyrendszerét és ebben igyekszik elhelyezni az identitásteszt jelentőségét (3). Végül a dolgozatot a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat megállapításainak számbavételét és kritikai elemzését követően (4) egy rövid összefoglaló zárja (5).

2. DICHOTÓMIÁK

2.1. NEMZETI IDENTITÁS – ALKOTMÁNYOS IDENTITÁS

Az alkotmányos identitás gondolata a német Szövetségi Alkotmánybíróság Solange I. döntéséhez¹¹ vezethető vissza, amely az Európai Unió Bíróságának (EUB) az Internationale Handelsgesellschaft döntésére¹² adott válaszként jelent meg. Ennek előzménye az EUB jogfejlesztő gyakorlata, amely az uniós jogot a közvetlen hatály¹³ és a szupremácia¹⁴ elvével körülbástyázva olyan *sui generis* jogrendként tételezte, amelynek hatékony érvényesülését a tagállami jogrendszerek nem ronthatják le. Az elsőbbség elvét megfogalmazó Costa-ügyben az EUB megállapította, hogy az államok „bár szűk területeken, de korlátozták szuverén jogaikat” és „tényleges hatalommal felruházott Közösség[et]” hoztak létre.¹⁵ Ebből a perspektívából szemlélve csak idő kérdése volt annak a problémának a felbukkanása, hogy mi történik, amennyiben egy tagállami alkotmány és az uniós jog közötti kollízió merülne fel.¹⁶ Az EUB válasza ugyanakkor egyértelmű volt: a tagállami alkotmányok sem ronthatják le az uniós jog érvényesülését.¹⁷ Erre a közjogi kihívásra született válaszként a német Szövetségi Alkotmánybíróság alapjogi fenntartása, amely az uniós alapjogvédelmi rendszer hiányosságai miatt a német alkotmány identitásának védelmét hangsúlyozta – „*die Grundstruktur der Verfassung, auf der ihre Identität beruht*”¹⁸ – a Solange I. döntésben. A későbbi jogfejlődés eredményeként a Solange II. döntés¹⁹ immár visszavonulót fűjt és elismerte az uniós alapjogvédelmi hiányosságok időközbeni kiküszöbölését.

Az eredeti tagállami alkotmányjogi forrás mellett az „identitás” fogalma megjelent az uniós alapító szerződésekben is. Az integrációs mélyülés kiegyensúlyozásaként az Európai Unió létrehozó Maastrichti Szerződés F. cikkébe ugyanis bekerült az a tétel, amely szerint az EU tiszteletben tartja a tagállamainak nemzeti identitását. Ezt a Lisszaboni Szerződés pontosította, és az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése már úgy fogalmaz, hogy az EU tiszteletben tartja a tagállamok „nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is.” Vagyis az Unió

* A tanulmány a Magyar Jogász Egylet 35 év alatti jogászoknak 2018-ban kiírt tanulmányíró pályázatán 3. díjat szerzett. A dolgozat lezárva: 2018. 04. 30.

alapszerződése a nemzeti identitás részeként tekintett az alkotmányos berendezkedésre.²⁰

Ezen előzményekhez képest a témával foglalkozó szakirodalom viszonylagos rugalmassággal kezeli az „identitás” fogalmának szókapcsolatait, ami erőteljesen jelzi annak jelentésével kapcsolatos bizonytalanságokat. Így bizonyos esetekben szinonimaként, az „alkotmányos identitás” mint a „nemzeti identitás” jogi fogalmaként jelenik meg,²¹ más esetben elkülönítve,²² vagy éppen összekapcsolva, mint a „nemzeti alkotmányos identitás”, „nemzeti (alkotmányos) identitás” vagy „(nemzeti) alkotmányos identitás” konstrukcióként,²³ és olyan eset is előfordul, amely inkább a „tagállami identitásról” értekezik.²⁴

2.2. EGYÉNI ÉRTÉKEK – UNIVERZÁLIS ÉRTÉKEK

A fogalom operacionalizálását nehezítik az identitás attribútumait illető eltérő elképzelések is. E ponton két szerző elméleti munkásságára szükséges utalni, akik nagymértékben hozzájárultak az alkotmányos identitásról folyó diskurzus megalapozásához, de akiknek az elképzelései alapvetően más irányba mutatnak.²⁵

Az egyik ilyen szerző Michael Rosenfeld, akinek a munkássága leginkább a habermasi alkotmányos patriotizmus gondolatköréhez kapcsolható.²⁶ Rosenfeld elképzelése szerint az alkotmányos identitás az emberi jogi patriotizmus gondolatkörében ragadható meg, ami elkülönül a nacionalista patriotizmustól és alapvetően univerzális elemei vannak.²⁷ E kozmopolita paradigmával szemben Gary J. Jacobsohn elmélete éppen az alkotmányos identitások partikularizmusát hangsúlyozza. Az ő kulcsfogalma az alkotmányos diszharmónia, aminek révén viták sokasága vezethet el az alkotmányos identitás kialakulásához.²⁸ Jacobsohn ezért eleve elválasztja az alkotmányos szöveg és a szöveg hatálya alá tartozó közösség identitását, és Sajó Andrászt idézve²⁹ megállapítja, hogy adott esetben nagy lehet a távolság a társadalmi realitás, vagyis a nép alkotmányos identitása és az alkotmány szövegében megjelenő identitás között.³⁰ E gondolatsorhoz kapcsolódóan a hazai szakirodalom vonatkozásában leginkább az emelhető ki, hogy a szerzők többsége az egyedi jelleg, a másoktól megkülönböztető differentia specifikák alkotmányos identitást képző jelentőségét hangsúlyozzák.³¹

2.3. ORGANIKUSAN FEJLŐDŐ IDENTITÁS – FELÜLRŐL KONSTRUÁLT IDENTITÁS

Az identitás fogalmának egy további nehézsége az előbbi, jacobsohni gondolatmenet folyamánya. Kérdés ugyanis, hogy az alkotmányos identitás egy alulról építkező, a politikai közösségben rejlő közös attribútum, ami lassú, organikus fejlődés eredménye, vagy pedig konstruktum, és így adott esetben felülről változtatható jelenség. E dichotómiához egy további szempont kapcsolható, jelesül az a kérdés, hogy az identitás elemeinek vajon meg kell-e jelenniük az alkotmány szövegében? Ez adott esetben azt jelenti, hogy organikus fejlődés esetén az alkotmány módosítása az identitás változásának lecsapódásaként értelmezhető,³² az identitás konstruktumként történő felfogása esetén pedig az alkotmány módosítása felülről vezérelt társadalmi mérnökösködés lehet.

E dilemma az identitás tartalmának pozitív és negatív kifejtésével is kapcsolatba hozható. Ez utóbbi kérdéskör azért is releváns, mivel az alkotmányos identitásról folyó diskurzus egyik kiemelt példája Franciaország, amely valójában az utóbbi esetet példázza. A francia Alkotmánytanács sosem nevesített konkrét identitáselemeket, csak azt a negatív elvárást, hogy az irányelvek implementálása ne sértse a francia alkotmányos identitást.³³ A szakirodalom ebbe a körbe a laicitás elvét, a republikanizmust, a szabadság, egyenlőség, testvériség eszméjét érti bele, amelyek az organikus történelmi fejlődés eredményeiként kristályosodtak ki.³⁴ Ezzel szemben az identitás konstruktumként történő felfogása jelenik meg például Jacobsohn Törökország-példájában, a kialakítandó szekuláris vízió és a társadalmi valóság diszkrepanciájaként.³⁵

2.4. STATIKUS IDENTITÁS – DINAMIKUS IDENTITÁS

Az identitás alanya tekintetében egy további dichotómia fogalmazható meg, ami a Thészeusz hajójaként ismert filozófiai dilemmával szemléltethető.³⁶ A legenda szerint az athéni harcos, miután legyőzte a gonosz Minótauroszt, az athéniak kérésére hajóját náluk hagyta, hogy dicső tetteire emlékezhesse. A hajó alkatrészei idővel tönkrementek, ezért apránként ki kellett őket cserélni. Arra nagyon vigyáztak, hogy ugyanolyan alkatrészekkel pótolják az eredetieket, s a hajó formája se változzon. A kérdés ezek után az, hogy a hajó vajon ugyanaz a hajó marad-e, amikor már minden elemet kicseréltek benne?

Mindez az identitás változására, változtathatóságára irányítja a figyelmet. Ennek értelmében az egyik elképzelés szerint az identitás adott, statikus, a hajó nem változik az alkatrészek kicserélése folytán, és így a politikai közösség identitása is azonos marad generációkon átívelő módon. Ezzel szemben a másik elképzelés szerint, ahogy az identitás kialakulása is dinamikus folyamat, úgy az a jövőben is változhat, és változik is folyamatosan az alkatrészek, a politikai közösség tagjainak kicserélődésével.

Miközben az identitással foglalkozó szerzők többsége annak dinamikus karaktere mellett érvel, felvethető, hogy e fluid jelleg mennyiben teszi a jog számára hasznosíthatóvá az identitás fogalmát.³⁷ Ezen túlmenően, az esetleges dinamikus jelleg közjogi értelemben azért is érdekes kérdés, mivel az indiai Legfelső Bíróság a *basic structure* doktrínát az alkotmány szövegének fennálló identitására alapozta,³⁸ amivel kizárta az alkotmánymódosító hatalom alkotmányos identitást átíró lehetőségét. Végül pedig, e ponton utalni szükséges a német Alkotmánybíróság identitáskonceptiójára is, hiszen végső soron az is statikus elemekben, mégpedig az örökkévalósági klauzulában találta meg a német alkotmányos identitást.³⁹

2.5. IDENTITÁS – SZUVERENITÁS

A tisztánlátást tovább bonyolítja az identitás fogalmának a szuverenitás koncepciójához fűződő viszonya. Egyes szerzők a két fogalom szinonimajellegére utalnak,⁴⁰ más a szuverenitás szalonképes – „fülnék kelleme-sebben hangzó” – helyettesítőjeként tekint a fogalomra,⁴¹ illetve az alkotmányos identitást a szuverenitás

narratíváját felváltó új narratívaként értelmezi.⁴² Ismét más szerzők az alkotmánybíróságok által használt distinkciókat követve a szuverenitás kérdését uniós kontextusban az *ultra vires* jogi aktusok körében vizsgálják, és így az identitás koncepció „valami mást” takarhat.⁴³

Miközben azonban a szuverenitás fogalmához való viszonyt igyekeznénk tisztázni, a helyzetet bonyolítja, hogy maga a szuverenitás fogalma is vitatott.⁴⁴ És különösen problematikus az Európai Unió jogrendszerének kontextusában, amelynek keretében a szakirodalom a szuverenitás fogalmához már nem a Jean Bodin által 1576-ban kidolgozott központi hatalomról szóló elképzelést társítja, hanem az ún. egyesített szuverenitás (*pooled sovereignty*), illetve az ún. együttműködő szuverenitás (*cooperative sovereignty*) koncepcióit.⁴⁵ Utóbbi értelmében, az Európai Unióban valójában kétpólusú hatalmi szerkezet jött létre, és az egyes szakpolitikai területeken az uniós intézmények is szuverén jellegű hatáskörökre tettek szert.

Kérdéses ugyanakkor, hogy a szuverenitás eredeti koncepciója valóban elhalványult-e Európában, vagy a 2000-es évek végén kezdődő válságok sorozata a nemzetközi együttműködés realista szemléletét hozták-e vissza. Ebben az értelemben, uniós kontextusban a szuverenitás fogalmának két versengő víziója detektálható, amelyek vagy a közös hatáskörgyakorlás, vagy pedig a tagállamok megerősítését preferálják. Mindez pedig strukturálja az identitás fogalmának jelentését és jelentőségét is, hiszen könnyedén előfordulhat, hogy az alkotmányos identitás valójában a feledésbe merült klasszikus szuverén pozícióra vonatkozó igény újbóli megjelenése lehet.⁴⁶

2.6. KOOPERATÍV FOGALOM – ELLENFOGALOM

Az előbbi gondolat továbbvezet az identitás jogi fogalmának funkcionális értelmezéséhez, amely két eltérő irányba mutathat. Ezek egyike az identitás fogalmának olyan kooperatív, ha úgy tetszik, a szuverenitás fogalmának integrációbarát feloldódásához vezet, ami az „egység a sokféleségben” koncepcióhoz köthető. Ez azt jelenti, hogy a mélyülő integrációban a különféle kulturális önazonosságok továbbra is megőrzendő módon vannak jelen, viszont egyéb, kultúrafüggetlen területeken az integráció működése egyébként nem identitásfüggő. Ezzel szemben az identitás közjogi fogalmára ellenfogalomként is tekinthetünk, mint ami egy kimentési lehetőséget hoz létre az integrációs kötelezettségek vonatkozásában.⁴⁷

Akár így, akár úgy fogjuk fel az identitást, e ponton utalni szükséges azokra a szerzőkre, akik az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésére tekintettel megkülönböztetik az integrációs folyamat Lisszabon előtti és utáni korszakát, és az utóbbit a legfelső bírói fórumok közti párbeszéd folyamatoként jövendőlik.⁴⁸ Ebben az értelemben, a Lisszaboni Szerződés alapján – az integrációs mélyülés ellensúlyozásaként – a tagállami alkotmánybíróságok is lehetőséget kaptak arra, hogy az EUB-val érdemi párbeszédbe bocsátkozzanak, és ez jelöli majd ki az uniós jog elsőbbsége, valamint a tagállami lojalitásból fakadó együttműködési kötelezettség határát. Fontos szempont ugyanakkor, hogy az uniós alapszerződéseket végső soron az EUB jogosult értelmezni,⁴⁹ így

az alkotmányos identitásra vonatkozó esetleges hivatkozás helytállóságát is. Ha ugyanis ez nem így lenne, akkor az identitás ellenfogalmi karaktere magában hordozhatná annak a lehetőségét is, hogy a fogalom idővel újabb és újabb egyoldalú jogi igényekkel egészülhetne ki, ami annak parttalanságát és – mintegy Pandóra szelencéjeként működve⁵⁰ – végső soron az uniós jogrendszer teljes megkérdőjelezését eredményezhetné. Ezzel szemben a jelenlegi struktúrában az EUB döntheti el, hogy a tagállam alkotmányos identitással kapcsolatos kifogását elfogadja-e. Ilyen volt például a nemesség eltörlésének, valamint a nyelv védelmének kérdése Litvánia és Dánia esetében.⁵¹

2.7. HOMOGEN IDENTITÁS – HETEROGEN IDENTITÁS

A tagállam és EU viszonyrendszerének elemzése előtt, az identitás problémakörének komplexitását szemléltetendő szükséges utalni egy további szempontra, ami újabb dimenzióval egészíti ki a fenti dichotómiákat. Ez az identitással kapcsolatos irodalomban az egységes, illetve a többes identitás koncepcióját jelenti.

Az alkotmányos identitást kutató hazai irodalom alapvetően a tagállamokra fókuszál, miközben a kérdés ennél összetettebb lehet. Ennek az uniós jogból ismert markáns jele a Kadi-döntés,⁵² amelyben az EUB alkotmányjogi szóhasználatat határolta el a nemzetközi térben az EU értékrendszerét, és kényszerítette ki az ENSZ biztonsági tanácsi határozatát végrehajtó EU tanácsi rendelet tekintetében a bírói felülvizsgálathoz való jogot.⁵³ De idetartozik az uniós polgárság intézményesítése is, ami a hiányzó európai „nép” uniós megalapozásának tekinthető, és ebben a kontextusban értelmezhető az is, hogy a dán Legfelső Bíróság a Lisszabon-döntésében az Unió identitásáról, mint a szerződéses reformmal alapvetően meg nem változott identitásról írt,⁵⁴ valamint az ún. „fordított Solange”⁵⁵ javaslat is. Kérdés, hogy az egymásra rakódó identitások viszonya hogyan fog alakulni a jövőben, hiszen ennek alkotmányjogi vetületeként az is felvethető, hogy az európai identitás, illetve az európai uniós tagság a tagállamok alkotmányos identitásának részeként kerülhet értelmezésre.⁵⁶

3. A TAGÁLLAM–EU VISZONY P-A-P KERETRENDSZERE

Az Európai Unió (EU) fejlődésének leírására több integrációelmélet napvilágot látott.⁵⁷ Optimista olvasat esetén, napjaink fejleményei leginkább Lindberg tézise szerinti, „az Unió válságokon keresztül fejlődésével” írhatók le.⁵⁸ A párhuzamos krízisek⁵⁹ sorát a nemzetközi bankválság indította el, amit a brit népszavazás, a továbbgyűrűző görög gazdasági válság és a felerősödő migrációs nyomás követett, ami a nemzetállami gondolkodás megerősödését is magával hozta.⁶⁰ A kialakult helyzetben többen egyszerre teszik felelőssé a megítélésük szerint cselekvőképtelen EU-t, de egyben tőle várják a válaszokat is.

A probléma gyökere messzire nyúlik vissza. Mára örökzöld dilemmának számít az integráció vs. nemzetállam kérdésköre, amit a föderalizálódás és a kormányköziség vitájaként kellene pontosabban megfogalmazni, hiszen a virtuális skála két végpontja között helyezhető

el az integráció mindenkori mértéke, ami adott esetben hatáskörönként, illetve politikánként változó állapotban lehet. Ez másként kompetenciavítaként, azaz az Unió mélyülési kérdéseként ismert,⁶¹ kiolvasható a Bíróság gazdasági aktivizmusából és emberi jogi visszafogottságából,⁶² és nem utolsósorban az uniós intézmények egymáshoz képesti erőviszonyából. Utóbbiak tekintetében egyáltalán nem mindegy, hogy egyes korszakokban melyik intézmény válik domináns tényezővé, például a föderális jellegű Európai Parlament vagy a kormányközi Európai Tanács. Sőt az sem érdektelen tényező, hogy az egyes intézmények vezető szerepét betöltő politikusok mennyiben képesek *de facto* hatalmukat és tekintélyüket a többiek „rovására” érvényesíteni.⁶³

A kérdés hátterében egy további fogalompár húzódik meg: ti., hogy az EU végeredményben érdekközösség vagy értékközösség. Esetleg az elsőből tart a második felé? Vagy már a másodikban van, csak a tagok egy része ezt nem akarja elfogadni? Vagy nincs is semmiféle út a kettő között, mert az értékeink az érdekeink is? Ez a fejezet arra tesz kísérletet, hogy a tagállamok dominanciáját feltételező érdekközösség fogalmából kiindulva azt szemléltesse, hogyan bonyolódott a tagállamok és az uniós intézményrendszer viszonya részben az EU intézményi elégtelensége, részben pedig az értékközösség fogalmának bekapcsolásával. Ennek illusztrálására a tanulmány az ún. *principle-agent* problémát mint analitikus eszközt hívja segítségül, amely révén három eltérő ügynökprobléma kerül beazonosításra az EU-ban. Az elemzés végkövetkeztetése, hogy a tagállami végrehajtás, valamint az értékközösség bekapcsolásával valójában kettős szerepbe kerül az önmagát eleve autonóm jogrendként tételező EU. Eszerint tehát már nemcsak a tagállamok állnak a megbízói oldalon, hanem az uniós működés során valójában megfordulnak a szerepek. A tanulmány ezt követően számba veszi azt is, hogy a detektált jelenség mérséklésére milyen szerkezeti megoldásokat kínálnak az alapító szerződések, és ebben a rendszerben kerül elhelyezésre az alkotmányos identitás kérdésköre is.

3.1. ÜGYNÖKPROBLÉMA (P-A-P)

A P-A-P a mikroökonómia fogalomköréből származik, és más közgazdasági terminusokhoz hasonlóan, ez is termékenyen hasznosítható a jogi jelenségek értelmezése során.⁶⁴ Alapötlete a tökéletes piac kritikájához kapcsolódik. A tökéletes piacon ugyanis az eladók és a vevők úgy képesek egy termék árát kialakítani, hogy mindkét oldal tökéletes informáltsággal rendelkezik a termék jellemzőit illetően. A valóságban azonban ez koránt sincs így, elegendő pusztán a használt autók kereskedés piacát elemző Nobel-díjas kutatásra gondolni.⁶⁵ Ezt az *információs aszimmetriát* különféle ún. jelzési technikák (*signalling*) igyekeznek csökkenteni, ilyen például a használt autók esetében a jótállás vállalása, vagy a munkaerőpiacon a különféle oklevelek megkövetelése.⁶⁶ A felvett munkavállaló ugyanakkor nem pusztán saját valódi kompetenciáit illetően bír információs előnnyel, de további előnybe kerülhet abban az értelemben is, hogy a tökéletes ellenőrzés lehetetlensége miatt előfordulhat, hogy valójában nem, vagy nem pusztán a megbízója érdekeit fogja érvényesíteni a

munkavégzés során.⁶⁷ Ez jelenti a P-A-P helyzetet, amit a vállalatok tulajdonosai, illetve a megbízók különféle ösztönző rendszerek kiépítésével – például teljesítményhez kötött prémium alkalmazásával – igyekeznek leküzdeni.⁶⁸ Az alábbiakban arra tesz kísérletet, hogy a közgazdaságtan irodalmában megfigyelt jelenséget a közös európai vállalkozásra, az EU sajátos szerkezetére alkalmazzam.

3.1.1. A tagállam és az EU viszonya, mint 1. számú ügynökprobléma

Tagállami nézőpontból az EU nem más, mint egy több partner által aláírt szerződés, és egyúttal egy megbízási jogviszonyban megkonstruált képviselő. Az EU tehát egyszerre jelent egy tagállamok közötti szerződéses viszonyt, és egy szerződéssel megbízottként életre hívott aktort.⁶⁹ Ezt fejezi ki az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) 1. cikke, amely szerint „[e] szerződéssel a MAGAS SZERZŐDŐ FELEK egymás között létrehozzák az EURÓPAI UNIÓT (a továbbiakban: az Unió), amelyre közös célkitűzéseik elérése érdekében a tagállamok hatásköröket ruháznak.”⁷⁰ Tisztán „érdekközösségi” nézőpontból tehát az Unió egy ügynök, aki arra hivatott, hogy képviselje a megbízó „magas szerződő felek”, a tagállamok érdekeit. Hasonlóan azonban a már időben korábban létrejött komplex gazdasági érdekközösségekhez, mint például a nagy gazdasági társaságok vagy a szakszervezetek, az uniós konstrukció is hasonló attribútummal rendelkezik: morális kockázatot rejt magában, az úgynevezett ügynökproblémát.

3.1.2. A tagállamok közti szerződéses viszony mint 2. számú ügynökprobléma

A megbízási viszony alapmodelljével szemben fontos különbség, hogy az EU esetében a megbízói oldal multiplikálódik, azaz többszereplős. Ebben az esetben alapvető kérdés, hogy

1. az ügynök tevékenysége révén egyetlen megbízó sem járhat rosszabbul (Pareto-kritérium), vagy
2. elégséges az, hogy az ügygondozás „nyertesei” összességében jobban járjanak, mint a megbízók azon csoportja, akik aktuálisan rosszabb helyzetbe kerülnek (Kaldor–Hicks-kritérium)?⁷¹

Az EU-ra vetítve mindez akként szemléltethető, hogy a szigorúan kormányközi jellegű területeken a döntéshozatal egyhangúsághoz kötött, azaz Pareto-elven működik.⁷² Az ettől elszakadó döntéshozatali mechanizmusok, így a tipikusnak számító ún. rendes jogalkotási eljárás pedig már a Kaldor–Hicks-elv engedékenyebb mezéjébe tartoznak.

Utóbbi kérdés ahhoz a nem lényegtelen szempontozhoz vezet, hogy miért is lennének szinkronban a megbízók érdekei. És bár mára az EU-ban a minősített többséget igénylő döntéshozatal nevezhető a tipikusnak, korábban ez egyáltalán nem így volt. A többszereplős megbízói oldal heterogén preferenciái azonban hatalmas koordinációs költségekkel járhattak. Lényegében ez lehet a magyarázata annak, hogy az EU bővítése korrelál a mélyüléssel: minél több tagállam alkotta ugyanis az EU-t, annál fenntarthatatlanabbá vált az egyhangú döntéshozatal követelménye, hiszen a rengeteg vétőjó-

gosultság bénítóan hatott volna az intézményrendszer működésére.⁷³

A megbízók egyre növekvő számára tekintettel a Kaldor-Hicks-elven működő döntéshozatal felé történő elmozdulás azonban bekapcsolt egy második típusú *principal-agent* problémát: a tagállamok közötti viszony kérdését. Mindez a nagy részvényesek és kis részvényesek mintájára a többség-kisebbség, a sok szavazattal rendelkező nagy tagállamok és kisebb partnereik viszonylatában értelmezhető, és ebben a kontextusban helyezhetők el az ún. tagállami érdekcsoportok is.⁷⁴

3.1.3. Az EU és a tagállamok közti viszony mint 3. számú ügynökprobléma

A fenti két viszonyrendszert kiegészítendő, az EU vonatkozásában létezik egy harmadik P-A-P is, ami fejtegetéjére állítja az egész rendszert, és relativizálja a tagállam mint megbízó, illetve EU mint megbízott szerepköröket. E kérdést a közjogi szakirodalom az alapító szerződések funkcionális alkotmányként való értelmezésével írja le, amely többszintű alkotmányos struktúrát eredményez a hatáskörök különböző szintre történő telepítése révén.⁷⁵ A P-A-P szempontjából ezt integrációs paradoxonnak nevezhetjük, amelynek egy negatív jellegű, praktikus oka, és egy pozitív jellegű, nyelvi, performatív⁷⁶ oka említhető.

Az első alapvető okot szemléltetendő olyan uniós politikákra kell gondolni, mint a szabadság, biztonság és jog érvényesülésének térsége vagy a regionális politika. Bár mindkét területen eszünkbe juthat néhány koordinációs vagy ellenőrző funkciót betöltő uniós intézmény, mint az OLAF vagy a FRONTEX, de ezek tipikusan olyan hatáskörök, amelyeknek a végrehajtása nem kivitelezhető pusztán központi uniós intézmények révén. Az ilyen területeken az EU a tagállamokra támaszkodik, és mint ilyen, megbízóvá válik, amelyik a végrehajtást különféle ellenőrző-koordináló mechanizmusokkal veszi körül.

A közvetlen uniós végrehajtás ugyanis kivételes jellegű az EU-ban, és néhány esetkört leszámítva az általános szabály a közvetett végrehajtás elve.⁷⁷ Ezt a mechanizmust erősíti az EUSZ 1. cikkében deklarált azon elv, amely szerint a döntéseket a lehető legnyilvánosabban és az állampolgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten kell meghozni. Ezt hivatott biztosítani az ún. lojalitási klauzula is, amely szerint a tagállamok a szerződésekből, illetve az EU intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket és a tagállamok segítik az EU-t feladatainak teljesítésében, illetve tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az EU célkitűzéseinek megvalósítását.⁷⁸ A közigazgatási együttműködés vonatkozásában pedig az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 197. cikke rögzíti, hogy az uniós jog tagállamok általi eredményes végrehajtását közös érdekű ügynek kell tekinteni. Az EUMSZ 291. cikke rögzíti a tagállamok kötelezettségét arra vonatkozóan, hogy a nemzeti jogukban elfogadják a kötelező erejű uniós jogi aktusok végrehajtásához szükséges intézkedéseket.

Mindazonáltal nem pusztán a tagállami közigazgatásokra hárul hatalmas feladat az uniós végrehajtás során, hanem a tagállami bíróságokra is, hiszen az ő fel-

adatuk biztosítani az uniós jog kikényszerítését. A közvetlen hatály elvének, valamint a Simmenthal-ügyben kimondott uniós joggal ellentétes nemzeti jogszabály félretételi kötelezettség megfogalmazása óta ugyanis a nemzeti bíróságok az uniós jog végrehajtóivá, egyben az EU ügynökeivé váltak.⁷⁹ Mindezt olyan további elvárások erősítették meg, mint az *effet utile* elve,⁸⁰ illetve az *acte clair* és az *acte éclairé* doktrína.⁸¹

Ami a 3. ügynökprobléma performatív okát illeti, az az „értékközösség” fogalmának megjelenéséhez kapcsolódik. Attól a ponttól kezdve ugyanis, hogy az EU-t értékközösségként posztuláljuk, és az EU értékrendszere hivatkozási alappá válik, az alapul fekvő megbízási jogviszonyban a szerepek felcserélődnek. „Értékközösség” említése esetében ugyanis már az eredetileg megbízói pozícióban lévő tagállamokkal szemben is normatív követelmények fogalmazhatók meg. Ennek kifejlődéséhez jelentős hozzájárulása volt a kelet-közép-európai régió tagországainak, minthogy ebben a kontextusban értelmezhető az ún. Tavares-jelentés,⁸² valamint legújabban a Sargentini-jelentés,⁸³ illetve a Lengyelországgal kapcsolatosan alkalmazott jogállamiság mechanizmus is.⁸⁴

Ezekben az esetekben az EU intézményei megbízói pozícióból lépnek fel és elvárásokat fogalmaznak meg, így próbálva keretek közé szorítani, illetve fegyelmezni a tagállamok lépéseit. Nehéz lenne ugyanakkor közjogi értelemben amellett érvelni, hogy további politikai előfeltételek, azaz további föderalizálódás hiányában a tagállamok elveszítenék megbízói pozíciójukat, hiszen végső soron tőlük származnak azok az átruházott kompetenciák,⁸⁵ amelyek tekintetében az uniós intézményrendszer megbízóként látszik fellépni. Ennek következtében az integrációs paradoxon akként fogalmazható meg, hogy a 3. típusú ügynökprobléma kialakulásával olyan kétirányú viszony jön létre, amelyben mind a tagállamok, mind pedig az EU egyszerre válnak megbízóvá és egymás ügynökeivé: a tagállamok is megőrzik eredeti pozíciójukat, de az EU is tényleges megbízói szerepbe kerül kompetenciái megvalósítása, illetve az uniós jog kikényszerítése során. Ez a P-A-P az együttműködő alkotmányosság⁸⁶ megvalósulása esetén nem merül fel dilemmaként, azonban divergáló értékkövetés esetében feszültséget teremt az EU és a tagállam között. Kérdés, hogy az alapító szerződések hogyan szabályozzák, milyen megoldásokat alkalmaznak a P-A-P hatásainak csökkentésére, és hogy ezek a megbízott EU-t vagy a végrehajtó tagállamokat igyekeznek megszelídíteni.

3.2. A KÉTIRÁNYÚ P-A-P MÉRSÉKLÉSÉRE ALKALMAZOTT MEGOLDÁSOK

A *principal-agent* probléma már önmagában kockázatot rejt. Az EU esetében mindezt bonyolítja, hogy mind az EU, mind pedig a tagállamok „bebiztosításra” szorulnak, és mindkét fél kerül olyan helyzetbe, amikor ellenőriznie kell a másik eljárását. Ebben a helyzetben tehát mindkét félnek meg kell találni a megfelelő módszert a sebezhetőségének csökkentésére, amire jogi (*regulatory strategies*) és politikai (*governance strategies*) megoldások alkalmazhatók.⁸⁷ A különbség köztük abban áll, hogy a jogi megoldások egy elkülönülő intéz-

ményt hoznak létre (bírósgot), amely arra hivatott, hogy megállapítsa a szabályszegő ügynöki magatartást, míg a politikai megoldások esetében a megbízó kezében van a döntési jogosultság. Az alábbiakban a ta-

nulmány John Armour, Henry Hansmann and Reinier Kraakman modellje alapján azt vizsgálja, hogy milyen megoldások szerepelnek az ügynökprobléma mérséklése érdekében az uniós szerkezetben.

	Jogi	Jogi	Politikai	Politikai	Politikai
	Az ügynök korlátozása	Kapcsolódási feltételek	Kinevezési jogkörök	Döntési jogkörök	Ösztönzők
Ex ante	Szabályok	Belépés	Kiválasztás	Kezdeményezési jog	Megbízhatóság
Ex post	Standardok	Kilépés	Elmozdítás	Vétó	Jutalom, szankció

3.2.1. Jogi megoldások

a) Szabályok, standardok

A legkézenfekvőbb magatartásbefolyásoló eszköz a szabályok és a standardok előírása. Az alkalmazott modell szerint a szabályok előzetesen rögzítenek, illetve tiltanak bizonyos magatartásokat, míg a standardok a magatartások utólagos elbírálása szempontjából bírnak jelentőséggel. Ebbe a csoportba sorolhatók az EUB előtt intézményesített eljárások, amelyek mindkét esetre kialakításra kerültek: arra is, amikor az Európai Unió az ügynök, és arra is, amikor a tagállamok válnak azzá. Az első esetkörbe az uniós jogi aktusok bírósági felülvizsgálata tartozik, azaz a tagállamok által (is) kezdeményezhető semmisségi per (EUMSZ 263. cikk), valamint a mulasztási per (EUMSZ 265. cikk).⁸⁸ Ezek mellett bizonyos értelemben az előzetes döntéshozatal iránti eljárásoknak is van aktusfelülvizsgálati jelentőségük,⁸⁹ de ez az eljárás már főként a tagállamok ügynöki pozícióját támasztja alá. E második esetkörben említendő a kötelezettségszegési eljárás is (EUMSZ 258. cikk),⁹⁰ amelybe beékelődik a tagállamok által tagállamok ellen kezdeményezhető kötelezettségszegési eljárás is, ami a tagállamok közötti 2. számú ügynökproblémát hivatott csökkenteni.⁹¹

b) Belépés, kilépés

A jogi megoldások közé sorolható a szervezetbe való belépés és kilépés kérdése. Mindkét eset elementáris erővel mutat rá az egyes aktorok megbízói pozíciójára: a belépés részben az EU, részben a tagállamok, a kilépés pedig teljesen a tagállamok megbízói szerepét hangsúlyozza.

Nem minden állam válhat ugyanis szerződéses partnerré, csak az, amelyik megfelel az uniós tagság kritériumainak. Emiatt nagymértékű információátadási kötelezettsége van minden tagjelölt államnak az EU irányába. Emellett az EUSZ 49. cikke rávilágít a tagállamok megbízói pozíciójára is, hiszen valamennyi tagállamnak meg kell erősítenie az új szerződéses partner felvételét. Ezzel szemben a kilépési lehetőség szerződésbe illesztése tisztán a tagállamok megbízói pozícióját hangsúlyozza, az EU-nak ugyanis nincs arra jogi lehetősége, hogy bárkit kizárjon a tagjai közül.⁹² Az EUSZ 50. cikke értelmében bármelyik tagállam úgy dönthet, hogy alkotmányos követelményeivel összhangban elhagyja az Uniót. Ez a tagállami jogosultság *ultima ratio* jellegű hatalmasságként értelmezhető, amelynek célja,

hogy az EU működését a tagállami érdekérvényesítésnek megfelelően fegyvelje. Sokáig ugyanakkor kérdéses volt, hogy ez a kiválási lehetőség mennyiben hatékony fenyegetési eszköz,⁹³ a Brexit népszavazás azonban alkotmányos valósággá változtatta az elvi lehetőséget.⁹⁴ Ma már úgy tűnik tehát, hogy a kilépési lehetőség nem pusztán szimbolika, hanem olyan végső jogi lehetőségként értelmezhető, ami egyúttal az Unió létjogosultságára is utal, arra, hogy az EU a tagállamok integrációs hajlandóságától, az integráció akarásától függ. Azon a ponton tehát, amikor egy tagállam kilépéssel fenyeget, a legerősebb megbízói jogosítványára határoz, ami az EU-t ügynöki státusára emlékezteti.

3.2.2. Politikai megoldások

a) Kinevezés, visszahívás

Az EU-t mint ügynököt korlátozó elemek sorából kiemelhető a vezetői tisztségeket betöltők személyének kiválasztására irányuló eljárás, ami egy tipikus *ex ante* jellegű ráhatás az ügynök jövőbeni tevékenységére. Mindez azonban azt is láttatja, hogy a 2. számú ügynökprobléma közbelépése miatt egyáltalán nem biztos, hogy minden tagállam érvényesíteni tudja akaratát.⁹⁵

A kinevezések *ex post* jellegű párja az ügynök felmentésének, visszahívásának kérdése. Ebben a tekintetben már jóval kisebb ráhatása van a tagállamoknak az EU intézményeinek működésére. Amíg az Európai Tanács elnökét akadályoztatás vagy súlyos hivatali mulasztás okán az EUSZ 15. cikk (5) bekezdése alapján a tagállami vezetők alkotta Európai Tanács minősített többséggel felmentheti, addig a Bizottság esetében ilyen utólagos fegyvelő jogkört nem telepít a szerződés a tagállamokhoz. Az EUSZ 17. cikke értelmében a Bizottság elnökét az Európai Tanács javasolja az Európai Parlamentnek, de a felmentés tekintetében a Bizottság kollektíven felel és csak az Európai Parlament irányában.

Fordított esetben, amennyiben a tagállamokat tekintjük ügynöknek és az EU-t a megbízónak, kinevezési, illetve felmentési jogköröket nem detektálhatunk.

b) Döntéskézdeményezés, vétó

A politikai mechanizmusok sorában említhetjük a döntéshozatali jogosultságokat. Ezek tekintetében *ex ante* jellegű a kezdeményezési jogkör, és *ex post* jellegű a vétó. Ebben a tekintetben az állapítható meg, hogy az EU ügynöki tevékenységére előzetes ráhatás a tagállamok részéről nem igazán érvényesült, hiszen kezdetek-

től fogva a Bizottságnak volt jogalkotás-kezdemeny-zési monopóliuma. A Lisszaboni Szerződés azonban egyes területeken helyzetbe hozta a tagállamokat is, ami felfogható az EU mélyülésének egyféle tagállami kompenzációjaként.⁹⁶ Ehhez hasonló irányú a Lisszaboni Szerződéssel intézményesített szubsidiaritási vizsgálat is, amely *ex post* jelleggel teszi lehetővé a tagállamoknak a jogalkotási aktus tervezetének vizsgálatát és adott esetben a jogalkotási eljárás megakadályozását.⁹⁷

Fordított esetben, amennyiben a tagállamokat tekintjük ügynöknek és az EU-t a megbízónak, kezdeményezési vagy vétő jellegű jogkört nem állapíthatunk meg.

c) Ösztönzők

Más a helyzet azonban az ügynököket érintő ösztönző rendszerrel. Ezek tekintetében ugyanis éppen az EU-t mint ügynököt érintő szabályozási technikákkal nem találkozunk, a tagállamok eljárását érintő mechanizmusokkal azonban igen. E tekintetben a modell *ex ante* eleme nem értelmezhető az EU és a tagállamok viszonylatában. Ennek oka, hogy a megbízhatóság kérdése alternativitást feltételez, ami uniós kontextusban nem jelenik meg.⁹⁸

A számításba vehető *ex post* jellegű stratégiák vagy a tagállami végrehajtás hatékonyságát kívánják ösztönözni, vagy pedig az esetleges opportunisták tagállami magatartást kívánják megakadályozni. Ilyennek tekinthető a 2014–2020-as uniós pénzügyi keretben alkalmazott ún. *pay-for-performance* stratégia.⁹⁹ Ezen túlmenően az alapító szerződéseket illetően a *cross-conditionality* említhető.¹⁰⁰ Ennek fényében, amennyiben egy tagállam nem teljesíti az elvárt makrogazdasági mutatókat, illetve nem tesz eleget a túlzottdeficit-eljárásban megfogalmazott ajánlásoknak, úgy befagyasztásra kerülhetnek a strukturális források.

Továbbá ebbe a sorba illeszkedik az EUSZ 7. cikke szerinti kétlépcsős eljárás is, amely alapvetően politikai karakterű eljárás,¹⁰¹ amelyben az EUB-nak pusztán marginális szerep jut: vizsgálódási hatásköre csupán arra terjed ki, hogy az eljárási feltételek teljesültek-e az egyes aktusok elfogadásakor. Az eljárás annak a megállapítását célozza, hogy sérti-e egy tagállam az EU-nak mint megbízónak az EUSZ 2. cikkében megfogalmazott értékeit. Ha igen, akkor ez szankciókat vonhat maga után. Ebben az eljárásban tehát az EU egyértelműen a tagállamoktól elválo entitásként, megbízóként lép fel: értékközösségként válik referenciaponttá az őt alkotó tagállam magatartásával szemben.

Az EUSZ 7. cikke szerinti eljárás fegyelmező erejéhez ugyanakkor hatalmas kérdőjelek társulnak. Miközben a hangzatos „atombomba” eljárás nevet is megkapta, az annyiban bizonyosan illik rá, hogy még sosem vetették be eredményesen egy tagállam esetében sem.¹⁰² Mindazonáltal a kilépési lehetőségről sem gondolta senki, hogy valaha alkotmányos realitássá válik, így az EUSZ 7. cikke is tartogathat még meglepetéseket.

3.3. A VISZONYRENDSZER ÉRTÉKELÉSE

A fent kifejtettek során a tanulmány arra tett kísérletet, hogy az integráció jelenlegi állapotát három *principal-agent* probléma metszetében értelmezze: az EU-t

mint ügynököt szerződéssel hozták létre abból a célból, hogy képviselje a tagállamok érdekeit. A tagállamok széttartó érdekstruktúrája azonban magas koordinációs költségekkel járt, ami az uniós döntéshozatali mechanizmusok egyszerűsödését eredményezte. Ez egyrészt a tagállamok közti feszültségek kiéleződését hordozza magában, másrészt az EU mint létrehívott entitás megbízói pozícióba kerül át. Mindez konfliktusokat eredményezhet: amíg a nemzetállam felől érvelők úgy tekintenek az EU-ra, mint ami az ő érdekeiket képviselő ügynök, aközben az EU sem tud másként tekinteni a tagállamokra, mint amelyek valójában az ő megbízottai, az uniós politikák végrehajtói, illetve az uniós jog érvényesítői. Ezt a szerepcserét, illetve az így kialakuló kétirányú ügynök-problémát *integrációs paradoxonnak* nevezhetjük.

Az ügynökprobléma csökkentésére különféle szabályozási és kormányzási stratégiák alkalmazhatók, amelyek az abban rejlő morális kockázat csökkentésére irányulnak. A különféle technikák kulcskérdése ugyanakkor a hatékonyságuk. Működnek-e, illetve legalább hihető-e, hogy működnek? Ami a kormányzási stratégiákat illeti, megállapítható, hogy a Lisszaboni Szerződés az integráció mélyülésének kompenzálásaként megerősítette a tagállamok ellenőrző jogosítványait. Ekkor intézményesült a kilépési jogosultságon felül a szubsidiaritási vizsgálat, valamint egyes esetekben a jogszabály-kezdeményezési jogkör is. Kérdéses ugyanakkor, hogy ezek mennyiben hoztak létre hatékony tagállami mozgásteret az uniós intézmények ellenőrzésére. Ezzel együtt az áttekintett politikai stratégiák jelentős része a tagállamok megbízói pozícióját támasztják alá, ez alól csupán az ösztönzőrendszer számít kivételnek, ami a tagállamok magatartását hivatott kordában tartani – hasonlóan megkérdőjelezhető hatékonysággal.

Utóbbiak közül a 7. cikk szerinti eljáráshoz kapcsolódó legújabb fejlemény annak depolitizálási kísérlete. Ennek fontos állomása egy 2018. márciusi írás előzetes döntéshozatali kérdés, amely az európai elfogatóparancs végrehajtását és az EUSZ 2. cikkében foglalt értékeket kapcsolta össze.¹⁰³ Az írországi bíróság ugyanis azért fordult az EUB-hoz, hogy megtudakolja: attól függetlenül, hogy az uniós értékek kikényszerítésére hivatott 7. cikk szerinti eljárás nem hatékony, elegendő-e neki a Bizottság jelentését alapul vennie ahhoz, hogy megkérdőjelezze az átadni kért személyre Lengyelországban váró bírósági eljárás tisztességes jellegét. E kérdéskör novum, ugyanis még sosem fordult elő, hogy a rendszertani értelmezéssel a 7. cikk szerinti politikai eljárásban kikényszerítendő uniós értékeket az EUB-nak egy saját eljárásban, önállóan kellene értékelnie.¹⁰⁴

A politikai megoldásokkal szemben azonban hatékony és működőképes megoldásnak látszanak a jogi stratégiák. E tekintetben nem a belépési és kilépési opció az elsősorban kiemelendő, mivel azok bár kétségtelenül nagy horderejű jogosítványok, de lényegében pontszerű hatással bírnak. Kiemelendők viszont az EUB előtti eljárások, mivel az alapító szerződések úgy tűnik, hogy a *principal-agent* helyzet kiegyenlítését mindkét irányban az EUB-ra bízzák. Ennek kulcsa egyféle megkérdőjelezhetetlen szakmaiság és az azzal párosuló bizalom, hiszen amennyiben kétségek merülnének fel a bíróság döntéseivel szemben, úgy az újabb ügynökproblémát vetne fel.

3.4. AZ ALKOTMÁNYOS IDENTITÁS ÉS A P-A-P KAPCSOLATA

A tagállamok ügynöki arca részben abból fakad, hogy az EU politikáit főként a tagállami bürokráciáknak kell végrehajtaniuk, az uniós jogot pedig a tagállami bíróságoknak kell kikényszeríteniük. Azaz miközben gyakran elhangzik, hogy az EU túlságosan nagyra nőtt, paradox módon éppen az EU intézményi elégtelensége az, ami a tagállamokat ügynöki pozícióba taszítja. Ezzel együtt egy maximálisan kiépített uniós végrehajtás sem tudna mit kezdeni az „értékközösség” fogalmával. Utóbbi ugyanis olyan elkülönült entitásként teszi hivatkozhatóvá az EU-t, amely normatív elvárásokat kérhet számon a tagállamokon. Mindezt jelenleg az EUSZ 7. cikke szerinti, kétlépcsős politikai eljárás hivatott biztosítani.

Az EU mint értékközösség létezését azonban nem lehet pusztán az EUSZ 2. cikkében felsorolt értékekre és az azt kikényszeríteni hivatott 7. cikk keresztmetszetre redukálni. Ez ugyanis egy sokkal régebb óta tartó folyamat, amit éppen az alkotmányos identitás kérdésköre, jelesül a német Alkotmánybíróság Solange I. döntése provokált ki. Vagyis az integráció korai fázisában az alkotmányos identitás esetleges sérelme az integráció mélyrétegeinek, az alapjogi dimenzió kidolgozásának kedvezett. Ez a folyamat erősödött tovább az Alapjogi Charta elfogadásával és az uniós polgárság intézményesülésével, ami a rosenfeldi emberi jogi alapon fennálló uniós identitás kialakulási lehetőségét hordozza magában. Ennek a folyamatnak volt fontos későbbi állomása az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való csatlakozás kérdése.¹⁰⁵

Ezzel szemben az alkotmányos identitás legújabb megjelenése már inkább ellenfogalmi jellegű, az euroszkeptikus oldalhoz köthető.¹⁰⁶ Ennek tökéletes példája a német Szövetségi Alkotmánybíróság 2015. decemberi döntése, amellyel a testület megakadályozta egy európai elfogatóparancs alkalmazását, mivel annak végrehajtása sértené az indítványozó német Alaptörvényben biztosított jogát.¹⁰⁷ E döntés példátlanul tekinthető az Európai Unió történetében, hiszen az EUB gyakorlata az ún. Melloni-doktrína alapján kizárta a tagállami magasabb védelmi szint lehetőségét.¹⁰⁸ A német Alkotmánybíróság döntése, úgy tűnik, hogy az EUB-ot is elbizonytalaníthatta, aminek következtében a testület – igaz az alkotmányos identitás kérdéskörének említése nélkül – az Aranyosi- és Căldăraru-ügyekben¹⁰⁹ már elfogadta a horizontálisan magasabb alapjogi mérce alkalmazhatóságát.

Ezzel együtt úgy tűnik, hogy az alkotmányos identitás fogalmának 21. századi visszatérése egy, a nemzeti alkotmánybíróságok által az EUSZ szövegében megtalált olyan ajtó, ami hozzáférési lehetőséget biztosíthat számukra az uniós joghoz. Ebben a tekintetben tagállami alkotmánybíróságok előtt elméletileg három út áll: a teljesen Unió-barát megközelítés, az uniós joggal való szembeszegülés, illetve a párbeszédbe bocsátkozás lehetősége. Ezek közül az identitás ellenfogalmi paradigmája szempontjából az első esetkör nem releváns, a második és a harmadik esetkör azonban annál inkább.

Szembeszegülés esetén az történhet, hogy a tagállami alkotmánybíróság – mivel az uniós aktust megsem-

misíteni nem tudja¹¹⁰ – legfeljebb talán alkalmazási/végrehajtási tilalmat rendelhetne el. Ennek következménye egy kötelezettségszegési eljárás lehet, amit végül soron az EUB fog feloldani az alkotmányos identitás kimentő okként történő elfogadásával, vagy annak elutasításával. Utóbbi esetben az uniós jogot továbbra is végre kell hajtani, egyébként pénzügyi szankció következik.¹¹¹

A másik út a párbeszédbe bocsátkozás. Ennek informális módja az EUB alkotmányos identitással kapcsolatosan vélhetően egyre növekvő számú esetjogának figyelembevételét jelenti, amikor az alkotmánybíróság a rendelkezésre álló EUB-döntések alapján megállapítja, hogy az előtte fekvő ügyben az identitás védelmére hivatkozó kifogása elfogadható-e. Ehhez képest a párbeszéd formális változatának az alkotmánybíróságok számára is igénybe vehető előzetes döntéshozatal iránti kérelem tekinthető. Utóbbi még ritkaságszámba megy, de immár egyre több alkotmánybíróság fordul az EUB-hoz. Ezek közül két ügyet emelnék ki, mint amelyek a későbbi identitásviták mintájául szolgálhatnak.

Az első a német Alkotmánybíróság előzetes döntéshozatali kérelme az ún. OMT-program kérdésében.¹¹² Ez alapvetően még nem az identitás fogalmkörébe tartozó vita volt, hanem arra volt kíváncsi a német testület, hogy az alapító szerződések fényében, hogyan értékeli az EUB az Európai Központi Bank (EKB) új kötvényszerzési programját: *ultra vires* jellegű-e vagy még a szerződéses felhatalmazás keretein belül marad. Az EUB arra a következtetésre jutott, hogy az EKB nem lépett túl a számára biztosított szerződéses kereteken, a német Alkotmánybíróság pedig az értelmezést elfogadva a saját eljárásában a panaszt elutasította, amellyel azonban, hogy fenntartotta a későbbi végrehajtás ellenőrzésének a lehetőségét.¹¹³

A másik modellként állítható példa az olasz Taricco II.-ügy.¹¹⁴ Ennek előzményeként az EUB arra a következtetésre jutott, hogy az olasz szabályozás sérti az EUMSZ 325. cikkét, amennyiben rövidebb elévülési időt szab meg az EU pénzügyi érdekeit sértő csalások esetére, mint a tagállam pénzügyi érdekeit érintő csalás esetére. Az ügy folytatása során az olasz Semmítőszék és a milánói fellebbviteli bíróság az olasz Alkotmánybírósághoz fordult, mivel szerintük az EUB ítélete sérti az olasz alkotmányban rögzített elvet, a büncselekmények és büntetések törvényessége elvét. Az olasz Alkotmánybíróság az EUB-hoz fordult a korábbi döntés pontosítása érdekében. Az EUB második döntése nagy vihart kavart a szakirodalomban, és sokan az uniós jog elsőbbsége elvének megdöntését látták benne.¹¹⁵ Valójában azonban az EUB-nak az Aranyosi- és Căldăraru-ügyekhez hasonló trükkös megoldást sikerült találnia. Az olasz alkotmányos elvről, a törvényesség elvéről megállapította ugyanis az EUB, hogy az az Alapjogi Charta alapján és az Emberi Jogok Európai Egyezményéből is következik. Ebből pedig arra következtetett, hogy az EUMSZ 325. cikke nem érvényesülhet más uniós jogforrások kárára, ezért a nemzeti bírónak a Taricco I.-ítéletben foglaltakat csak abban az esetben kell alkalmaznia, amennyiben nem sérül a törvényesség elve.¹¹⁶

4. A MAGYAR ALKOTMÁNYOS IDENTITÁS, AVAGY „A TÖRTÉNETI ALKOTMÁNYON ALAPULÓ ÖNazonosság”

4.1. A 22/2016. (XII. 5.) AB HATÁROZAT

Az alkotmányos identitás fogalma Magyarországon 2016 végéig csak a szakirodalom szintjén jelent meg,¹¹⁷ illetve az csak egy párhuzamos indokolásban,¹¹⁸ illetve egy különvéleményben¹¹⁹ szereplő fogalom volt. Az Alkotmánybíróság (AB) 22/2016. (XII. 5.) határozata azonban hivatalosan is bevezette a hazai közjogi szótárba az alkotmányos identitás, illetve a határozat szóhasználatával élve, az alkotmányos önazonosság fogalmát. A döntés rendelkező része szerint „[a]z Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során, erre irányuló indítvány alapján vizsgálhatja, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésén alapuló közös hatáskörgyakorlás sérti-e az emberi méltóságot, más alapvető jogot, vagy Magyarország szuverenitását, illetve történeti alkotmányán alapuló önazonosságát.”

A döntés két alapvető alkotmányelméleti dilemmára vezethető vissza. Ezek közül az első a kétirányú P-A-P jelenség, amire a közjogi szakirodalom is felhívta a figyelmet,¹²⁰ és amit határozat a következőképpen fogalmaz meg: „[a]z Alkotmánybíróság tudatában van annak, hogy az EUB nézőpontjából az uniós jog mint független, autonóm jogrend került meghatározásra (vö. C-6/64 Costa v. ENEL [1964] ECR 585). Az Európai Unió azonban egy olyan, az alapító szerződésekből a tagállamok által meghatározott körben és keretek között önálló jogalkotásra és a saját nevében történő nemzetközi szerződés létrehozására is felhatalmazott jogközösség, amelynek végső alapját ezek a tagállamok által kötött nemzetközi szerződések képezik. Mint ezen szerződések urai, végső soron a tagállamok nemzeti, érvényesülésről szóló aktusai határozzák meg, hogy az uniós jog az adott tagállamban mennyiben élvez elsőbbséget a tagállam saját jogával szemben (vö. BVerfGE 75, 223 [242]).” Mindez az elsőbbség elvének kérdésére utal: arra, hogy bár az uniós jognak alkalmazási elsőbbsége van, a tagállami Alkotmánybíróság fenntartja az alkotmány számára az érvényességi elsőbbség pozícióját.¹²¹

Másrészt, az AB szakított a korábbi uniós jog iránti olykor baráti,¹²² máskor inkább bizonytalannak tűnő attitűdjével,¹²³ és az uniós joggal szemben alkalmazható kontrollmechanizmusok megfogalmazásával „rácsatlakozott” az általa citált külföldi alkotmánybírók, illetve legfelső bíróságok döntési gyakorlatára.¹²⁴ Az alkotmányos identitás tekintetében a döntés az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésére hivatkozik. Ezenkívül az AB a megfogalmazott tesztek esetleges jövőbeli alkalmazásának a korlátait is nevesítette, ami az *ultima ratio* jelleg, illetve az „egyenjóság és kollegialitás alapelvén nyugvó” alkotmányos párbeszéd.¹²⁵ Önmagában tehát ez a hatásköri aktivizmusról tanúskodó döntés egyelőre szimbolikus közjogi építőkövének tekinthető, ami egy elvi lehetőséget rögzít, olyat, amit több más alkotmánybíró is kimondott, de aminek ez ideig – a 2015. decemberi német alkotmánybírói döntést leszámítva – komoly gyakorlati következményei még nem voltak.

Ami a döntés érdemi részét illeti, a határozat három kontrollmechanizmust nevesít, amelyeket a határozat utolsó előtti bekezdése közös nevezőre hoz azáltal, hogy kimondja az Alkotmánybíróság vizsgálódási kompetenciáját. Az alkotmányos identitás fogalmával kapcsolatosan a döntés rögzíti, hogy az alatt Magyarország alkotmányos önazonosságát érti, „és tartalmát az Alaptörvény egésze, illetve egyes rendelkezései alapján, az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése szerint azok céljával, a Nemzeti Hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban, esetről esetre bontja ki.”¹²⁶ Az alkotmányos önazonosság tekintetében annak dinamikusan változó jellegét hangsúlyozza a döntés, és példalódzó jelleggel kiemel néhány általános elemet, „amelyek azonosak a ma általánosan elfogadott alkotmányos értékekkel: a szabadságjogok, a hatalommegosztás, a köztársasági államforma, a közjogi autonómia tisztelete, a vallásszabadság, a törvényes hatalomgyakorlás, a parlamentarizmus, a jogegyenlőség, a bírói hatalom elismerése, a velünk élő nemzetiségek védelme.”¹²⁷ A német Alkotmánybíróság Lisszabon-döntését átvéve, a listához hozzáteszi az AB azt is, hogy „[a]z alkotmányos önazonosság védelme felmerülhet az egyének életfeltételeit, főként az alapjogok által védett magánszférájukat és személyi, illetve szociális biztonságukat, továbbá önálló döntési felelősségüket befolyásoló esetekben, továbbá Magyarország nyelvi, történelmi és a kulturális hagyományai érintettsége esetén.”¹²⁸ Végül azzal zárul az indokolás, hogy „Magyarország alkotmányos önazonossága olyan alapvető érték, amelyet nem az Alaptörvény hoz létre, azt az Alaptörvény csak elismeri. Az alkotmányos önazonosságról ezért nemzetközi szerződéssel sem lehet lemondani, attól csak a szuverenitás, az önálló államiség végleges megszűnése foszthatja meg Magyarországot.”¹²⁹

4.2. KÉRDŐJELEK

Az alábbiakban a 22/2016. (XII. 5.) AB határozatnak az alkotmányos identitás részével kapcsolatos néhány dilemmát kívánok bemutatni, amelyek – figyelembe véve a párhuzamos indokolások lábjegyzetben jelzett eltérő irányait is – azt támasztják alá, hogy az identitással kapcsolatos hazai döntés maga is identitáskeresőnek tekinthető.

Egyrészt, nem világos, hogy az Alkotmánybíróság a „hatáskörei gyakorlása során” lefolytatandó vizsgálata melyik hatáskörben lehetséges.¹³⁰ E téren a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata kizárható, hiszen az uniós jog nem minősül nemzetközi jognak, az Alkotmánybíróság többi hatáskörét érintően pedig a vizsgálat tárgyát a jogszabályok, illetve bírói döntések képezik. Kérdés, hogy az Alkotmánybíróság hazai jogszabálynak minősíti-e (egyáltalán minősíthetné-e így) a jövőben az uniós aktusokat. Mindezt tovább relativizálja az indokolás [56] pontja, amely szerint „[a]z Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a szuverenitás-, illetve az identitáskontroll tárgya nem közvetlenül az uniós jogi aktus, illetve annak értelmezése, így annak érvényességéről vagy érvénytelenségéről, illetve alkalmazásbeli elsőbbségéről sem nyilatkozik.” Kérdés tehát, hogy amennyiben e kontrolltesztek alkalmazása során

az AB nem az uniós jogi aktusokat vizsgálja, úgy mi maradhat végül a vizsgálódás tárgya.

Másrészt, rejtve marad a vizsgálódás esetleges jogkövetkezménye is. A határozat utolsó előtti bekezdésében összekapcsolódó kontrollmechanizmusok arról szólnak, hogy az Alkotmánybíróság megállapíthatja, hogy „a vélt sérelem valóban fennáll-e.” Kérdéses, hogy ebből a megállapításból származhat-e további következmény. Mindezt az idézett [56] pont szintén relativizálja, hiszen amennyiben a kontroll tárgya nem az E) cikk (2) bekezdésén alapuló hatáskörnyakolás révén születő uniós aktus, úgy eleve kérdéses, hogy lehetne megmondani a sérelem fennálltát. Végül pedig az sem evidens, hogy a klasszikus alkotmánybírói jogkövetkezmények mennyire lehetnének összeilleszthetők az uniós jog esetleges vizsgálatával.¹³¹

Harmadrészt nem világos az identitásteszt, a szuverenitásteszt és az alapjogi fenntartás viszonya. Míg az Alkotmánybíróság szerint az első kettő szorosan összekapcsolódik, addig az alapjogi fenntartás különálló kérdésnek tűnik, miközben a szabadságjogok első helyen szerepelnek az identitásteszt elemei között.¹³² Ezenkívül megjegyzendő az is, hogy az idézett német Alkotmánybíróság alkotmányos identitás fogalma nagyon erős alapjogi pillérrel bír, az emberi méltósághoz való joggal, és erre való hivatkozással született a 2015. decemberi német döntés is. További, szemantikai problémaként vehető fel az alapjogi fenntartással összefüggésben az is, hogy a határozat rendelkező része általánosságban beszél az alapjogok sérelméről, miközben az indokolás – jelen sorok szerzője szerint helyesen – a vizsgálódást az alapjogok lényeges tartalmára korlátozza,¹³³ amit az *ultima ratio* jellegű kontroll követelménye is inkább alátámasztani látszik.¹³⁴

*Negyedrész*t kérdéses, hogy az Alkotmánybíróság valójában az Alaptörvény alkotmányos identitásáról vagy Magyarország alkotmányos identitásáról hozott döntést. Érdekességképp előjáróban az is megjegyzendő, hogy bár az Abh. az Alaptörvény értelmezése tárgyában született, az identitáskontrollal kapcsolatos indokolás valójában az EUSZ-ból indul ki. Az innen kölcsönzött alkotmányos berendezkedés fogalma pedig néhány bekezdéssel később Magyarország alkotmányos önazonosságára változik. A kezdeti szóhasználat egyszerűbb, a második viszont problematikusabb értelmezési kérdésekhez vezet tovább. A második esetet támasztja alá ugyanakkor az a kijelentés, amely szerint Magyarország alkotmányos önazonosságát az Alaptörvény csak elismeri.¹³⁵ Ez az esetkör azonban azzal a következménnyel járhat, hogy az AB identitáskonceptiója eloldódik az Alaptörvény szövegétől. Márpedig egy ilyen megoldás parttalanná teheti az alkotmányos identitást, és a legváratlanabb helyzetekben is, mintegy meglepetésszerűen – például az alkotmánymódosításokkal összefüggésben¹³⁶ – teheti hivatkozhatóvá a fogalmat. Ehhez járul hozzá az a további értelmezési nehézség, ami a rendelkező részben az Alaptörvény egy másik homályos fogalmával kapcsolja össze a kérdést, mégpedig a történeti alkotmánnyal. „A történeti alkotmányon alapuló önazonosság” ugyanis a történeti alkotmányon alapuló vívmányokra vezet tovább, amit az Alkotmánybíróság szintén nem bontott ki még teljeskörűen.¹³⁷

Bár a 22/2016-os AB határozat szövege egyszerre hordozza mindkét identitáskonceptió lehetőségét, ezzel együtt mégis erős okunk van azt feltételezni, hogy valójában az alkotmány, az Alaptörvény identitásához kapcsolódó koncepcióról kell beszélnünk. Az indokolás szerint ugyanis az Alkotmánybíróság az alkotmányos identitás „tartalmát az Alaptörvény egésze, illetve egyes rendelkezései alapján, az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése szerint azok céljával, a Nemzeti Hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban, esetről-esetre bontja ki.”¹³⁸ E kijelentés szövege azonban valójában az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdésében foglalt értelmezési parancsot rejt, amennyiben pedig ezt elhagyjuk, akkor az idézett szövegből annyi marad, hogy az alkotmányos identitás tartalmát az Alaptörvény egésze, illetve egyes rendelkezései alapján, esetről esetre bontja ki az Alkotmánybíróság. Ezt az értelmezést erősíti a példálózó felsorolás egyik eleme, a köztársasági államforma is, hiszen kétséges, hogy ez az elem belekerülhetett volna-e a felsorolásba, ha nem a rendszerváltást követő alkotmányos demokrácia alapértékei alapján vizsgálódik a testület.

*Ötödrész*t kiemelendő, hogy az Alkotmánybíróság csak „általánosan elfogadott alkotmányos értékeket”¹³⁹ emelt ki az alkotmányos identitás meghatározása körében. Ez egyrészt üdvözlendő, hiszen csak olyan elemek kerültek nevesítésre, amelyeket általános hazai, sőt nemzetközi konszenzus övez.¹⁴⁰ Másrészt viszont kérdésként merül fel, hogy ezeket az értékeket szükséges-e, illetve egyáltalán lehetséges-e identitásképző elemeknek tekinteni, ha és amennyiben az identitás fogalmától valami másoktól elkülönülő *differentia specifi-* *cát* várunk.¹⁴¹

És végül ki kell térni az alkotmányos identitás változó karakterét illetően tett kijelentésekre is. Az indokolás úgy fogalmaz, hogy „Magyarország alkotmányos önazonossága nem statikus és zárt értékek jegyzéke”,¹⁴² amiből az következne, hogy dinamikusan változik és változhat. Ezzel együtt az indokolás egy másik pontja szerint az alkotmányos önazonosságot az Alaptörvény csak elismeri,¹⁴³ ami egy kívülről adott, és az Alaptörvényben csupán lecsapódó identitás képét mutatja. Mindez azt jelentheti, hogy az identitás az Alaptörvényen kívül változhat, aminek lecsapódása alkotmánymódosítás lehet. Kérdésként vehető fel ugyanakkor, hogy ha ez így van, akkor minden alkotmánymódosítás esetén meg kell-e vizsgálni azt, hogy az a szövegen kívül létező identitást sérti-e.

5. ZÁRÓ GONDOLATOK

Az alkotmányos identitás kérdéskörének 21. századi markáns megjelenése az uniós joggal szembeni fellépés *elvi* lehetőségét jelenti, ami a tanulmányban a 3. számú ügynökproblémaként nevezett jelenség, illetve az ún. kompozit alkotmányosság fogalomkörébe illeszthető be.¹⁴⁴ Ennek keretében két eltérő felfogás küzd egymással: az uniós jog elsőbbsége, illetve a tagállami alkotmányok elsőbbsége.¹⁴⁵ Mindezt filozófiai szinten az identitás fogalmának Carl Schmitt-féle,¹⁴⁶ illetve a habermasi és rosenfeldi emberi jogi patriotizmus eltérő irányai jelzik.

E folyamatban – az integráció jelenlegi állapotában – az unió jog és a tagállami alkotmányjogok egymáshoz való viszonyát a legfelső bírói fórumok párbeszéde alakíthatja, ami az együttműködő alkotmányosság keretében – azaz az unió jog alkalmazási elsőbbségének tiszteletben tartása mellett – akár a tagállami alkotmányok érvényességi elsőbbségének fenntartása mellett is érdemi konfliktusoktól mentes maradhat.¹⁴⁷ Ebben kiemelt jelentősége lesz mind az EUB tagállamok irányába való nyitottságának, mind pedig annak, hogy az alkotmánybírók milyen tartalommal kísérik meg megtölteni az alkotmányos identitás koncepcióját.

Ebben a tekintetben hazai viszonylatban kiemelendő, hogy az Abh. csupán általános értékeket rögzített, ami első olvasatra megnyugtató iránynak tűnhet, ugyanakkor ez annak a kockázatát is magában hordozza, hogy az Alkotmánybíró nem pusztán néhány hazai alkotmányos sajátosság esetében, hanem adott esetben nagyon tág spektrumban kívánja vizsgálni az unióssal

szembeni fenntartásait. Mindazonáltal az indokolás több ízben hivatkozik az alkotmányos párbeszéd fontosságára is, amiből egy igazi dialógus jövőképe is kiolvasható. Bár a határozat nem szól az előzetes döntéshozatal lehetőségéről, de ki sem zárja azt. Identitásvita esetén ugyanakkor egy ilyen fejlemény mindenképpen üdvözlendő lenne, hiszen az alkotmányos identitás elemeit nemcsak az Alkotmánybíró bontja ki „esetről esetre”,¹⁴⁸ de az EUB is egyedileg mérlegeli azt, hogy az erre alapított derogáció elfogadható-e.¹⁴⁹

Mindezek alapján megállapítható, hogy a jövőre nézve kiemelten fontos lesz, hogy mind az EUB, mind pedig az alkotmánybírók felelősen bánjanak az alkotmányos identitás koncepciójával, hiszen ellenkező esetben az EU következő válságát a különféle identitások közti összecsapások hozhatják el.¹⁵⁰ Ha viszont ez így alakul, akkor az a 20. századi jogállami vívmány, a politika eljogiasodásának¹⁵¹ megfordulásával járhat, és az új trend a jog átpolitizálódását eredményezheti.

Jegyzetek

- Szente Zoltán: Érvelés és értelmezés az alkotmányjogban. Dialóg Campus, Budapest–Pécs 2013. 112. o. *Halmi Gábor: Az aktivizmus vége?* A Súlyom-bírók kilenc éve. *Fundamentum* 1999. 2. sz. 5–27. o.
- Európai Unió Tanácsa által 2015. szeptember 22-én elfogadott 2015/1601. számú határozat.
- 22/2016. (XII. 5.) AB határozat. A döntéshez kapcsolódó unióssal kvótáparerről I. *Kóhalmi Barbara – Nagy-Nádasdi Anita Rozália: Kimentés helyett kibúvás: nemzeti identitás és szolidaritás a relokációs határozat tükrében.* *Fundamentum* 2017. 1–2. sz. 48–49. o.
- Az alapvető jogok biztosán az E) cikk értelmezésén felül az Alaptörvény XIV. cikk (1) bekezdésének értelmezését is kérte, de azt a testület elklónította és a dolgozat megírásáig nem válaszolta meg. Az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése: Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja.
- Blutman László – Chronowski Nóra: Hungarian Constitutional Court: Keeping Aloof from European Union Law.* *ICL Journal* 2011. 3. sz. 329–348. o.
- Alaptörvény T) cikk (2) bekezdés. Korábban hasonló hatásköri aktivizmussal vonta a testület vizsgálódási körébe a jogegységi határozatokat is. L. 42/2005. (XI. 14.) AB határozat. *Potje László – Zakariás Kinga: A jogegységi határozatok alkotmánybírói felülvizsgálata.* *Jogtudományi Közöny* 2010. 10. sz. 482–492. o.
- Sonnevend Pál: Alapvető jogaink a csatlakozás után.* *Fundamentum* 2003. 2. sz. 27–37. o. Az Alkotmánybíró elnöke, Sulyok Tamás ezt a következőképpen fogalmazta meg egy interjúban: „az EU alapjogvédelmi rendszere kielégítő alapjogvédelmi rendszer, mindazonáltal az Alkotmánybíróknak van egy »éjjeliőr« funkciója, vagyis mögöttes felelősségi szerepe bizonyos rendkívüli esetekben, például az emberi méltóság vagy más alapjog sérelme esetén.” *Cseh Kristóf – Hancz Patrik: »Ha valaki önmagából sokat ad másoknak, még többet fog visszakapni« – interjú dr. Sulyok Tamással.* <http://arsboni.hu/ha-valaki-onmagabol-sokat-ad-masok-nak-akkor-meg-tobbet-fog-visszakapni-interju-dr-sulyok-tamassal-az-alkotmanybirosag-el-nokevel/>
- Abh. Indokolás [67].
- A fogalom nehézkes operacionalizálása tekintetében I. a Párbeszéd és Identitás című konferencián elhangzott megannyi eltérő megközelítést, illetve legújabbban az Alkotmánybírók egyes tagjaival az arsboni.hu oldalon megjelent interjúkat. Az eltérő társadalomtudományi megközelítésekre utal *Drinóczi Tímea: Az alkotmányos identitásról.* Mi lehet az értelme az alkotmányos identitás alkotmányjogi fogalmának? *MTA Law Working Papers* 2016/15. 31–32. o. L. továbbá *Martonyi János* előadását, In: Párbeszéd és identitás. Az alkotmányos identitás alapkérdései (szerk. Sulyok Márton). Magyar Közlöny Lap-és Könyvkiadó, Budapest 2016. 37–42. o.
- A jog gazdasági elemzésének áttekintésére I. *Robert Cooter – Thomas Ulen: Law and Economics.* Richmond, Addison-Wesley 2004.
- BVerfGE 37, 271.
- C-11/70 Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhr- und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel [1970] ECR 1125.
- C-26/62 Van Gend & Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen [1963] EBHT 1.
- C-6/64 Flaminio Costa v. E.N.E.L. [1964] EBHT 1141.
- Uo.
- Kukorelli István: Opponensi vélemény Jakab András: Az európai alkotmányjog nyelve című akadémiai doktori értekezéséről.* *Közjogi Szemle* 2016. 4. sz. 97. o.
- A Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követő döntések megerősítették a korábbi doktrínát, I. C409/06 Winner Wetten GmbH v. Bürgermeisterin der Stadt Berghem [2010] EBHT I-08015, 61. pont: „Nem engedhető meg ugyanis, hogy a nemzeti jog – akár alkotmányi szintű – rendelkezései hátrányos hatással járjanak az unióssal egységességére és hatékonyságára.” Hasonló érvelésért I. a C-399/11 Stefano Melloni v. Ministero Fiscal ügy indokolásának 59. pontját.
- L. 11. jegyzet.
- BVerfGE 73, 339. A német gyakorlat áttekintéséhez I. *Láncos Petra Lea: Szuverenitás és szupremácia – a tagállami integrációs klauzulákban tükrözött szuverenitáskonceptiók és alkotmányjogi jelentőségük.* *Pázmány Law Working Papers* 2011/17. 12–18. o.
- Erre utal *Poaires Maduro* főtanácsnok indítványa is. C-213/07 *Michaniki AE v. Ethniko Symvoulío Radiotileorasis and Ypourgos Epikrateias*. 31. pont.
- Leonard F. M. Besselink: National and constitutional identity before and after Lisbon.* *Utrecht Law Review* 2010. 3. sz. 47. o.
- Michel Rosenfeld: Constitutional Identity.* In: *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (eds. Michel Rosenfeld – Sajó András). Oxford University Press, Oxford 2012. 758. o.
- Tribl Norbert: Az alkotmányos identitás fogalomrendszere jogelméleti megközelítésben.* *Jogelméleti Szemle* 2018. 1. sz. 153., 160. o. *Trócsányi László: Az alkotmányozás dilemmái.* Alkotmányos identitás és európai integráció. HVG-ORAC, Budapest 2014. 75. o.
- Drinóczi Tímea: A tagállami identitás.* *MTA Law Working Papers* 2018/8.
- „Constitutional identity« is an essentially contested concept as there is no agreement over what it means or refers to.” *Rosenfeld: i. m. 756. o.*
- Jürgen Habermas: Állampolgárság és nemzeti identitás.* <http://beszelo.c3.hu/cikkek/allampolgarsag-es-nemzeti-identitas>
- Körtvélyesi Zsolt: Alkotmányosság a nemzetnél: az alkotmányos identitás egy természetrajza.* *Fundamentum* 2013. 1. sz. 118. o.
- Gary J. Jacobsohn: Az alkotmányos identitás változásai.* *Fundamentum* 2013. 1. sz. 15. o.
- Sajó András: Constitution without a constitutional moment: A view from the new member states.* *International Journal of Constitutional Law* 2005. 2–3. sz. 243. o.
- A társadalmi struktúra és az alkotmány szövege közti feszültséget az indiai, a dél-afrikai, illetve a török esettel példázza. *Jacobsohn: i. m. 8–14. o.*
- Például *Sulyok Márton: Nemzeti és alkotmányos identitás a nemzeti alkotmánybírók gyakorlatában.* In: *Nemzeti identitás és alkotmányos identitás az Európai Unió és a tagállamok viszonylatában* (szerk. Jakó Mira Anna). Nemzetközi és Regionális Tanulmányok 10. Generál, Szeged 2014. 58–62. o. *Trócsányi: i. m. 76. o. Besselink: i. m. 47. o.*
- Csink Lóránt – Fröhlich Johanna: A Haining-elv. Az alkotmányos identitása, stabilitása és változhatósága.* *Iustum Aequum Salutare* 2016. 4. sz. 24. o.
- Decision n° 2006-543 DC 2006. november 30. <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil->

- constitutionnel/root/bank_mm/anglais/a2006543dc.pdf 6. pont.
- 34** Drinóczi: A tagállami... 8. o. *Trócsányi*: i. m. 74. o.
- 35** Jacobsohn: i. m. 8. o.
- 36** Sajó András – Uitz Renáta: The Constitution of Freedom. An Introduction to Legal Constitutionalism. Oxford University Press, Oxford 2017. 67. o.
- 37** Csink–Fröhlich: i. m. 28. *Drinóczi*: A tagállami... 4–5. o.
- 38** Halmai Gábor: Alkotmányjog, emberi jogok, globalizáció: az alkotmányos eszmék migrációja. L'Harmattan, Budapest 2013. 41. o. *Trócsányi*: i. m. 70. o.
- 39** GG 79. cikk (3) bekezdés.
- 40** Németország vonatkozásában erre utal *Drinóczi* Timea: A 22/2016. (XII. 5.) AB határozat: mit (nem) tartalmaz, és mi következik belőle. Az identitásvizsgálat és az ultra vires közös hatáskörgyakorlás összehasonlító elemzésben. *MTA Law Working Papers* 2017/1. 2–3. o.
- 41** *Trócsányi*: i. m. 72. o.
- 42** Alejandro Saiz Arnaiz – Carina Alcobero Llivina (eds.): National Constitutional identity and European Integration. Intersentia, Cambridge 2013. 4. o.
- 43** Chronowski Nóra – Vincze Attila: Önazonosság és európai integráció – az Alkotmánybíróság az identitáskeresés útján. *Jogtudományi Közöny* 2017. 3. sz. 129. o.
- 44** Chronowski Nóra: On the changing concept of sovereignty. In: Panel Meeting of the 5th European Jurists' Forum (eds. Máthe Gábor et al.). Gazdász-Elasztik Kft., Miskolc 2009. 305–321. o.
- 45** Fekete Balázs: Szuverenitás-egyesítés az Európai Unió alkotmányjogában. In: Szuverenitás és államiság az Európai Unióban (szerk. Chronowski Nóra). ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2017. 13., 17–18. o.
- 46** Gráinne de Búrca: Is EU Supranational Governance a Challenge to Liberal Constitutionalism? New York University School of Law, Public Law & Legal Theory Research Paper Series, Working Paper No. 18-09. 16. o.
- 47** Chronowski–Vincze: i. m. 129. o., *Kóhalmi–Nagy-Nádasdi*: i. m. 45–46. o.
- 48** Armin von Bogdandy – Stephan Schill: Overcoming absolute Primacy: Respect for National Identity Under the Lisbon Treaty. *Common Market Law Review* 2011. 48. sz. 1419. o.
- 49** Jakab András: A jogforrási rendszer. In: Bevezetés az alkotmányjogba (szerk. Trócsányi László – Schanda Balázs). HVG-ORAC, Budapest 2015. 176–179. o.
- 50** Andreas Klinke – Ortwin Renn: A New Approach to Risk Evaluation and Management: Risk-Based, Precaution-Based and Discourse-Based Strategies. *Risk Analysis* 2002. 22. sz. 1081. o.
- 51** C-391/09 Malgożata Runevič-Vardyn és Lukas Paweł Wardyn kontra Vilniaus miesto savivaldybės administracija és társai, ECLI:EU:C:2011:291., C-208/09 Ilonka Sayn-Wittgenstein kontra Landeshauptmann von Wien, ECLI:EU:C:2010:806.
- 52** C-402/05.P. és C-415/05.P. Yassin Abdullah Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság. [2008] EBHT I-06351.
- 53** Varju Márton: Jogértelmezés és kontextus: Az Európai Bíróság újabb alapjogi itélkezési gyakorlata. *Fundamentum* 2016. 1. sz. 8. o.
- 54** Sulyok M.: i. m. 55–56. o.
- 55** Armin von Bogdandy et al.: Reverse Solange – Protecting the Essence of Fundamental Rights against EU Member States, *Common Market Law Review* 2012. 49. sz. 489–519. o.
- 56** Sulyok Tamás – Orbán Endre: Az európai alkotmányos tér és az alkotmányos párbeszéd forgatókönyve. In: A szabadságserető embernek. Liber Amicorum István Kukorelli (szerk. Chronowski Nóra et al.). Gondolat, Budapest 2017. 116–125. o.
- 57** Kende Tamás – Szűcs Tamás: Európai közjog és politika. Osiris, Budapest 2003. 134–152. o.
- 58** Uo. 143. o.
- 59** Antal Attila: Létezhet-e transznacionális alkotmányos identitás transznacionális politikai szubjektum nélkül? *Fundamentum* 2017. 1–2. sz. 33. o.
- 60** Sajó–Uitz: i. m. 464–468. o.
- 61** Paul Craig: Competence: Clarity, Conferral, Containment and Consideration. *European Law Review* 2004. 3. sz. 323. o.
- 62** Az alapjogok védelme a tagállamok közös alkotmányos hagyományából eredő általános elvként jelent meg az uniós jogban. L. Fekete Balázs: Jogösszehasonlítás az Európai Bíróság gyakorlatában. In: Európai jog és jogfilozófia (szerk. Paksy Máté). Szent István Társulat, Budapest 2008. 365–371. o., Paul Craig – Gráinne de Búrca: EU law: Text, cases and materials. Oxford University Press, Oxford 2008. 381–383., 386–389. o., Josephine Steiner – Lorna Woods – Christian Twigg-Flesner: EU law. Oxford University Press, Oxford – New York 2006. 117–118. o. Az esetjog köréből a Nold- és a Hauer-ügyek emelendők ki: C-4/73 J.Nold vs Bizottság [1974] E.C.R. 491.; C-44/79 Hauer vs Land Rheinland-Pfalz [1979] E.C.R. 3727.
- 63** Henri Kissingert idézve kérdezzük, hogy végül is, ma kit kellene felhívunk, ha „Európát keressük”?
- 64** Cooter–Ulen: i. m. 15–16. o.
- 65** George Akerlof: The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *Quarterly Journal of Economics* 1970. 3. sz. 488–500. o.
- 66** Robert S. Pindyck – Daniel L. Rubinfeld: Microeconomics. 7th ed. Prentice Hall, New Jersey 2008. 617–636. o.
- 67** John Armour – Henry Hansmann – Reiner Kraakman: Agency Problems and Legal Strategies. In: The Anatomy of Corporate Law: A Comparative and Functional Approach (eds. Reinier Kraakman et al.). Oxford University Press, New York 2009. 35. o.
- 68** Ezt kontrollálja puha jelleggel a CEO-k, vezető elitek világában kialakuló ún. reputációs piac is.
- 69** Ennek sajátos, közbeszédet érintő következménye az, hogy a közéletben az Európai Unió említése valójában az Európai Bizottságot jelöli, tudományos következménye pedig az Európai Bizottságot érintően megjelenő kutatások sorozata. Áttekintésként I. Morten Egeberg: The European Commission. From Agent to Political Institution. *Public Administration* 2014. 1. sz. 240–446. o.
- 70** Ezzel a szóhasználatl („Herren der Verträge”) élt a német Szövetségi Alkotmánybíróság és a cseh Alkotmánybíróság is: BVerfGE 89, 155 (190); ÚS 19/08 ze dne 26.11.2008, 106.
- 71** Cooter–Ulen: i. m. 58. o.
- 72** Ilyen például a többéves pénzügyi keretről szóló döntés, más kérdés, hogy a „nettó befizetők” kompenzációja más, költségvetésen kívüli területeken valósul meg. Orbán Endre: EU Budget and Common Policies. Regional Policy: What's Next? In: A European Union with 36 Members? Perspectives and Risks (ed. Balázs Péter). Central European University Press, Budapest 2014. 132. o.
- 73** Uo. 111. o.
- 74** Jó példa erre a V4 tagállamok közti együttműködés, illetve az ún. „nettó befizetők”, illetve a „kohézió barátai” csoport is.
- 75** Armin von Bogdandy: The Constitutional Approach to EU Law – From Taming Intergovernmental Relationships to Framing Political Process. In: Principles of European Constitutional Law (szerk. Armin von Bogdandy – Jürgen Bast). Hart&CH Beck, Oxford 2010. 1–2. o., Stefan Voigt: A Constitution Like Any Other? Comparing the European Constitution with Nation State Constitutions. In: Research Handbook on the Economics of European Union Law (eds. Thomas Eger – Hans-Bernd Schäfer). Edward Elgar, Cheltenham – Northampton 2012. 13–15. o.
- 76** Fekete Balázs: Preambulumok és nyelvfilozófia avagy a preambulumok normativitásáról másként. *PLWP* 2011/33. 3–5. o.
- 77** L. EUMSZ 101–106. (Versenyjog), 244–250. (Bizottság), 317. (Költségvetés), illetve az uniós ügynökségeket: Szededi László: EU-level Market Surveillance and Regulation by EU Agencies in Light of the Reshaped Meroni Doctrine. *European Networks Law & Regulation Quarterly* 2014. 4. sz. 298–304. o., Dezső Márta – Vincze Attila: Magyar alkotmányosság az európai integrációban. HVG-ORAC, Budapest 2012. 499–508. o.
- 78** EUSZ 4. cikk (3) bekezdés.
- 79** C-106/77 Állami Adóhatóság kontra Simmenthal Részvénytársaság [1978] ECR 629.
- 80** Varju Márton: A magyar jogrendszer és az európai unió joga: tíz év tapasztalatai. In: A magyar jogrendszer állapota (szerk. Jakab András – Gajdusчек György). MTA TK JTI, Budapest 2016. 144. o.
- 81** C-283/77 SRL CILFIT és Lanificio di Gavardo Spa kontra Egészségügyi Minisztérium [1984] ECR 1257, Várnay Ernő: Az ACTE CLAIR-tan és a CILFIT-feltételek, avagy az előzetes döntéshozatalra irányuló előterjesztési kötelezettség korlátozott korlátozása. *Magyar Jog* 2005. 2. sz. 95–108. o.
- 82** Európai Parlament: Jelentés az alapvető jogok helyzetéről: magyarországi normák és gyakorlatok (az Európai Parlament 2012. február 16-i ülésfoglalása alapján) [2012/2130(INI)], 2013. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0229+0+DOC+XML+V0//HU>
- 83** Lili Bayer – Maia De La Baume: European Parliament report calls for sanctions procedure against Hungary. <https://www.politico.eu/article/viktor-orban-european-parliament-report-judith-sargentini-calls-for-sanctions-procedure-against-hungary/>
- 84** Európai Bizottság: European Commission acts to preserve the rule of law in Poland. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-2161_en.htm
- 85** Koen Lenaerts: Federalism: Essential Concepts in Evolution – The Case of the European Union. *Fordham International Law Journal* 1997. 21. sz. 747–749. o., Stefan Oeter: Federalism and Democracy. In: Bogdandy–Bast: i. m. 59–62. o.
- 86** Sajó András: Miért nehéz tantárgy az együttműködő alkotmányosság? A magyar alkotmánybíróság és a közösségi jog elsőbbsége. *Fundamentum* 2004. 3. sz. 89–96. o.
- 87** Armour et al.: i. m. 39–45. o.
- 88** Paul Craig – Gráinne de Búrca: EC Law. Text, Cases & Materials. Clarendon, Oxford 1996. 452–455, 483–487. o.
- 89** Stephen Weatherill: Cases&Materials on EC Law. Oxford University Press, Oxford 2012. 213. o.
- 90** Hans-Bernd Schäfer: Can member state liability for the infringement of European law deter national legislators? In: Eger – Schäfer: i. m. 82–94. o.
- 91** Várnay Ernő a 2018. április 20-án, az ELTE-ÁJK-n tartott I-CON konferencián felhívta a figyelmet arra a szakirodalomban megjelent ötletra, amely a tagállamok közti kötelezettség-szegési eljárást alkalmazná az uniós értékek kikényszerítésére. Dimitry Kochenov: Biting Intergovernmentalism: The Case for the Reinvention of Article 259 TFEU to Make It Viable Rule of Law Enforcement. *Jean Monnet Working Paper* 2015/11.
- 92** A tagállamokat érintő legsúlyosabb szankció a szavazati jogok felfüggesztése lehet. Az ezt lehetővé tevő 7. cikket a politikai eszköztár részeként elemzi a dolgozat.
- 93** Voigt: i. m. 26. o.
- 94** Gráinne de Búrca: Crisis and Opportunity: Responding to the Brexit Vote. *I-CON* 2016. 3. sz. 537. o.
- 95** L. pl. Jean-Claude Juncker európai bizottsági elnöké választását.

- 96 L. a szabadság, biztonság és jog érvényesülésének térsége tekintetében az EUMSZ. 76 cikk b) bekezdését.
- 97 L. 2. Jegyzőkönyv, különösen 7. cikk.
- 98 Mindazonáltal, ha figyelembe vesszük a reputációs hatást, az *ex post* megoldásoknak lehet ilyen jellegű jelentősége: Andrew T. Guzman: *How International Law Works*. Oxford University Press, Oxford 2008. 33–45. o.
- 99 Az Európai Parlament és a Tanács: 1303/2013/EU rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről (2013. december 17.) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R1303&from=EN> 20–22. cikk.
- 100 EUMSZ 126. cikk (9) és (11) bekezdés.
- 101 Fekete Balázs: Alternatív kommentár az EUSZ 7. cikkéhez. *Közjogi Szemle* 2013. 2. sz. 7–9. o.
- 102 Orbán Endre: Article 7 TEU is a Nuclear Bomb – with all its Consequences? *Acta Juridica Hungarica* 2016. 1. sz. 119–128. o.
- 103 Uitz Renáta: The European Arrest Warrant as a Constitutional Instrument. http://www.iconnectblog.com/2018/04/the-european-arrest-warrant-as-a-constitutional-instrument-i-connect-column/?utm_source=feedburner&utm_medium=email&utm_campaign=Feed%3A+I-CONnect+%28I-CONnect+Blog%29
- 104 A dolgozat lezárását követően megszületett az EUB C-216/18. számú ítélete. Értékeléséhez l. *Sonnevend Pál: A Clever Compromise or a Tectonic Shift? The LM Judgment of the CJEU* <https://verfassungsblog.de/a-clever-compromise-or-a-tectonic-shift-the-lm-judgment-of-the-cjeu/> A 2. cikkben szereplő értékek bírósági értelmezését a szakirodalom is régóta szorgalmazza. Kim Lane Scheppele: *Enforcing the Basic Principles of EU Law through Systemic Infringement Actions*. In: *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union* (eds. Carlos Closa – Dimitry Kochenov). Cambridge University Press, Cambridge 2015. 105–132. o.
- 105 Giuseppe Martinico: Building Supranational Identity: Legal reasoning and Outcome in Kadi I. and Opinion 2/13 of the Court of Justice. *Italian Journal of Public Law* 2016. 2. sz. 248., 257–262. o.
- 106 *Besselink*: i. m. 36. o.
- 107 2 BvR 2735/14.
- 108 C-399/11 Stefano Melloni v. Ministerio Fiscal ECLI:EU:C:2013:107.
- 109 C-404/15 Aranyosi és C-659/15 Căldăraru egyesített ügyek, ECLI:EU:C:2016:198.
- 110 Várnay Ernő: Az Alkotmánybíróság és az Európai Unió joga. *Jogtudományi Közöny* 2007. 10. sz. 429. o.
- 111 EUMSZ 260. cikk.
- 112 Papp Mónika: Karlsruhe-tól Luxembourgig, avagy a német Alkotmánybíróság első előzetes döntési kérelme a gazdasági és monetáris unió tárgykörében 1. rész. <http://hpopos.tk.mta.hu/blog/2014/03/a-nemet-ab-elso-elozetes-dontesi-kerelme-1-resz>
- 113 BVerfGE 134, 366.
- 114 C-42/17 M.A.S. és M.B. elleni büntetőeljárás ECLI:EU:C:2017:936.
- 115 Dana Burchardt: *Belittling the Primacy of EU Law in Taricco II*. <https://verfassungsblog.de/belittling-the-primacy-of-eu-law-in-taricco-ii/>
- 116 A dolgozat lezárását követően megjelent a román Alkotmánybíróság által kezdeményezett Coman-ügy is ebbe a dialogikus esetkörbe sorolható. L. C-673/16 Coman és társai ECLI:EU:C:2018:385.
- 117 Sulyok M.: i. m., Trócsányi: i. m. A külföldi szakirodalomból l. Gary J. Jacobsohn: *Constitutional Identity*. Harvard University Press, Cambridge–London 2010., Gary J. Jacobsohn: *The formation of constitutional identities*. In: *Comparative Constitutional Law* (eds. Tom Ginsburg – Rosalind Dixon). Edward Elgar, Cheltenham 2011. 129–142. o., Michel Rosenfeld: *The Identity of the Constitutional Subject. Selfhood, Citizenship, Culture and Community*. Routledge, London – New York 2010., *Bogdandy – Schill*: i. m.
- 118 143/2010. (VII. 14.) AB határozat, Trócsányi László párhuzamos indokolása.
- 119 23/2015. (VII. 7.) AB határozat, Varga Zs. András különvéleménye. Ennek érdekessége, hogy az alkotmányos identitás gondolata nem uniós jogi viszonylatban, hanem a strasbourgi bíróság esetjogának kontextusában merült fel.
- 120 Blutman László – Chronowski Nóra: Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában (I.). *Európai Jog* 2007. 2. sz. 3. o.
- 121 Dezső–Vincze: i. m. 182–183. o.
- 122 Blutman László: A magyar Lisszabon-határozat: befejezetlen szimfónia luxemburgi hangnemből. *Alkotmánybírósági Szemle* 2010. 2. sz. 95. o.
- 123 Vincze Attila: Odahull az eszme és a valóság köze: az árnyék az szuverenitás-átruházás az Alkotmánybíróság esetjogában. *MTA Law Working Papers* 2014/23.
- 124 Erre konkrétan utal Pokol Béla az Abh.-hoz fűzött párhuzamos indokolásában „alkotmánybírósági ellenállási jogként” nevesítve azt. L. Abh. Indokolás [89]–[90].
- 125 Abh. Indokolás [63].
- 126 Abh. Indokolás [64].
- 127 Abh. Indokolás [65].
- 128 Abh. Indokolás [66]. Ezt az idézet nélküli átvett problémaként tartja *Stumpf István*, valamint *Drinóczi Tímea* is. L. *Stumpf István* párhuzamos indokolása, Abh. Indokolás [108], *Drinóczi: A 22/2016. (XII. 5.) AB határozat... 14. o.*
- 129 Abh. Indokolás [67].
- 130 Ebben a tekintetben feltűnőek a határozathoz csatolt párhuzamos indokolásokban szereplő eltérő vélemények is. *Dienes-Oehm Egon* szerint az Alkotmánybíróság csak az Alaptörvény értelmezése során [Abtv. 38. § (1) bekezdés] vizsgálódhat, és kizárólag az uniós jogszabály megszületése előtt. Abh. Indokolás [76], [80]. *Pokol Béla* szerint a vizsgálatra csak előzetes normakontroll eljárásban [Abtv. 23. § (3) bekezdés] kerülhet sor, és a testületnek ki kellett volna mondania, hogy az uniós jogi aktusok tekintetében a Kormány kizárólagos indítványozási jogosultsága van. *Stumpf István* szerint a szerződéses reformokkal kapcsolatosan továbbra is az előzetes normakontroll eljárásban lehet mozgásteret a testületnek (Abtv. 23. §), illetve ezen kívül az Alaptörvénnyel ellentétes bírói döntések semmisíthetők meg függetlenül attól, hogy az eljáró bírósági jogot alkalmazta-e (Abtv. 27. §). Abh. Indokolás [101]–[102]. Ez utóbbi megoldás a többségi döntés által idézett EJEB gyakorlatra emlékeztethet: *Matthews kontra Egyesült Királyság*, 1999. február 18. Abh. Indokolás [48].
- 131 Ebben a tekintetben is feltűnő a párhuzamos indokolásokban szereplő eltérő vélemények. *Dienes-Oehm Egon* szerint ilyenkor csak megállapító döntés születhet, jogkövetkezmény nem alkalmazható: Abh. Indokolás [80]. *Pokol Béla* szerint alkalmazási tilalom állapítható meg: Abh. Indokolás [90]. *Varga Zs. András* szerint az Alaptörvény-ellenes uniós jogi aktusok esetében az E) cikk (4) bekezdése alapján az Országgyűlés kétharmados megerősítő döntésére van szükség: Abh. Indokolás [114].
- 132 Abh. Indokolás [65].
- 133 *Sonnevend: Alapvető jogaink... 33–34. o.*
- 134 Abh. Indokolás [46].
- 135 Indokolás [67].
- 136 Erre utal is *Varga Zs. András* párhuzamos indokolása: Abh. Indokolás [112]. *Stumpf István* szerint egy ilyen értelmezés a „láthatatlan Alaptörvény” létrehozásával fenyegető helyzetet eredményezne. Abh. Indokolás [109].
- 137 Vörös Imre: A történeti alkotmány az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Közjogi Szemle* 2016. 4. sz. 44–47. o.
- 138 Abh. Indokolás [64].
- 139 Abh. Indokolás [65].
- 140 Kéri Veronika: Gondolatok az alkotmányos identitásról. *Magyar Jog* 2017. 7–8. sz. 403. o.
- 141 Ezt problematizálja *Varga Zs. András* párhuzamos indokolása is, ezért felsorol néhány magyar alkotmánytörténeti sajátosságot, amelyek szerinte meghatározzák az alkotmányos önazonosságunkat. A helyzet érdekessége ugyanakkor az, hogy ezekhez ő is univerzális értékeket kapcsol. Abh. Indokolás [112].
- 142 Abh. Indokolás [65].
- 143 Abh. Indokolás [67].
- 144 *Bogdandy–Schill*: i. m. 1419. o.
- 145 *Várnay: Az Alkotmánybíróság... 423–425. o.*
- 146 *Monika Polzin: Constitutional identity, unconstitutional amendments and the idea of constituent power: The development of the doctrine of constitutional identity in German constitutional law. I-CON* 2016. 1. sz. 417–420. o.
- 147 Egy alternatív megközelítés az elsőbbség elvének abszolút és relatív felfogása között tesz különbséget. *Sulyok–Orbán*: i. m. 120. o.
- 148 Abh. Indokolás [64].
- 149 *Kőhalmi–Nagy–Nádasdi*: i. m. 45. o.
- 150 *Antal*: i. m. 35. o.
- 151 *Jakab Dénes Barna: Az alkotmánybíróság helye a hatalommegosztás rendszerében. A magyar Alkotmánybíróság az európai modellek tükrében. Jogelméleti Szemle* 2003. 2. sz.