

Jog- és államtudomány

SAKÁLY ZSUZSA–TRIBL NORBERT*

Örökkévaló identitás? Lehetséges kapcsolat az alkotmányos identitás és az örökkévalósági klauzulák között

*alkotmányos identitás – örökkévalósági klauzula –
alkotmány stabilitása – alkotmányelmélet – európai integráció*

Mint minden tudományágban, az alkotmányelméletben is vannak trendek. Napjainkban az egyik érdeklődési hullám az alkotmányos identitás témaköréhez kapcsolódik.¹ Az alkotmányos identitás koncepciója ugyan a XX. század második felétől ismert,² az európai integráció alkotmányos kereteit tekintve azonban csak a Maastrichti Szerződés emelte az alapító szerződések rendelkezései közé.³ Az angolszász jogterület identitáselmélettel egyetértő gondolkodói olykor rendkívül szé-

* Dr. Szakály Zsuzsa tudományos segédmunkatárs, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszék, szakaly.zsuzsa@juris.u-szeged.hu. Dr. Tribl Norbert PhD-hallgató, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszék, tribl@juris.u-szeged.hu.

¹ Például TRÓCSÁNYI László: *Az alkotmányozás dilemmái*. HVG-ORAC, Budapest, 2014 [a továbbiakban: TRÓCSÁNYI (2014)]; CHRONOWSKI Nóra–VINCZE Attila: Alapjogvédelem, szuverenitás, alkotmányos önazonosság: az uniós jog érvényesülésének új határai? In: Chronowski Nóra (szerk.): *Szuverenitás és államiság az Európai Unióban*. ELTE Eötvös, Budapest, 2017, 93–127; Sulyok Márton (szerk.): *Párbeszéd és identitás – Az alkotmányos identitás alapkérdései*. Magyar Közlöny, Budapest, 2016.

² Az alkotmányos identitás doktrínájának megjelenéséről az európai jogtudományban bővebben lásd POLZIN, Monika: Constitutional identity, unconstitutional amendments and the idea of constituent power: The development of the doctrine of constitutional identity in German constitutional law. *ICON*, 2016/2, 411–438 [a továbbiakban: POLZIN (2016)].

³ Jelenleg az uniós identitásklauzulát az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) 4. cikk (2) bek. tartalmazza: „Az Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is.” A rendelkezés hasonló tartalommal a Maastrichti Szerződéssel (1992) került az alapszerződésekbe. Bővebben lásd ORBÁN Endre: Quo vadis, „alkotmányos identitás”? *Közjogi Szemle*, 2018/3, 1; DRINÓCZI Tímea: A tagállami identitás. *MTA Law Working Papers*, 2018/8, 1 [a továbbiakban: DRINÓCZI (2018a)].

lesen értelmezik az alkotmányos identitás koncepcióját, és az identitáselméletek alkotmányelméleti alapvetésként való felfogását javasolják.⁴ E jogtudósok az alkotmány „élő jellegére, az alkotmány és a társadalmi struktúra közötti organikus kapcsolatra” helyezik a hangsúlyt, központi jelentőséget tulajdonítva az alkotmány és az azt életre hívó társadalom közötti kiegyensúlyozott viszonyoknak.⁵ *Jacobsohn* szerint minden alkotmányelméleti értekezés forrása ez kell, hogy legyen.⁶

Európai szemszögből az alkotmányos identitás a tagállamok és az európai integráció közötti – alkotmányjogi – viszony meghatározásakor kerül előtérbe. Az elmúlt években számos elmélet és vélemény jelent meg az alkotmányos identitás fogalmának európai értelmezéséről,⁷ egységes felfogást azonban nehezen találunk. Eltérően értelmezzük a fogalmat tagállamonként, de még a jogtudománybeli és a jogalkalmazásbeli értelmezések között is érdemes különbséget tenni. A legnagyobb kihívást a fogalmi elhatárolások jelentik: szükséges elkülöníteni egymástól az alkotmányos és a nemzeti identitás fogalmát, különbséget kell tenni az alkotmány identitása és az alkotmányos identitás között, illetve meg kell határozni az alkotmányos identitás és a szuverenitás közötti kapcsolatot.⁸ Ezekben a relációkban számos egymásnak ellentmondó álláspontot találunk. Jelen tanulmány keretei között nem célunk az alkotmányos identitás fogalmának elemzése, azzal csak a témánk szempontjából szükséges mértékig és aspektusból foglalkozunk. Ugyanakkor szükségesnek érezzük felhívni a figyelmet a tényre, hogy a kibontakozó vitában az egyik legnehezebb feladat a fogalmak elhatárolása, illetve az egyes fogalmak pontos meghatározása.⁹

Az alkotmányos identitás európai értelmezésében mérföldkövet jelentettek a Német Szövetségi Alkotmánybíróság *Solange*-döntései,¹⁰ majd a Maastrichti Szerződés. A *Solange*-döntések és a Maastrichti, majd a Lisszaboni Szerződésbe foglalt identitásklauzula megjelenése óta formálódó gyakorlat¹¹ és a tudományos

⁴ JACOBSON, Gary J.: *Constitutional Identity*. Harvard University Press, Cambridge–London, 2010, 3–6, 140 [a továbbiakban: JACOBSON (2010)].

⁵ JACOBSON, Gary J.: Az alkotmányos identitás változásai. *Fundamentum*, 2013/1, 5–16 [a továbbiakban: JACOBSON (2013)]; JACOBSON (2010): i. m., 1–35, 140–146.

⁶ JACOBSON (2010): i. m., 3, 140.

⁷ ORBÁN: i. m., 1–2.

⁸ Az elhatárolást és a szuverenitás–alkotmányos identitás kapcsolatának egyfajta értelmezését lásd DRINÓCZI Tímea: *Az alkotmányos párbeszéd – A többszintű alkotmányosság alkotmánytana és gyakorlata a 21. században*. MTA TK JTI, Budapest, 2017, 113–161 [a továbbiakban: DRINÓCZI (2017)].

⁹ ORBÁN: i. m., 2. A magyar szakirodalomban például *Drinóczi Tímea* a fogalmi keretek rendszerbe foglalása érdekében bevezeti a „tagállami identitás” kifejezés alkalmazását: DRINÓCZI (2018a): i. m. Álláspontunk szerint kétséges egy újabb, összegző fogalom alkalmazásának hatékonysága. Inkább a nemzeti identitás, az alkotmány identitása és az alkotmányos identitás fogalmak meghatározására és azok elhatárolására tett kísérletek vezethetnek el a jövőben az alkotmányos identitás koncepciójának letisztulásához, míg a fogalmi háló bővítése további bizonytalanságokat eredményezhet.

¹⁰ BVerfGE 29.05.1974, 37, 271, 2 BVL 52/71 (Solange I); BVerfGE 22.10.1986, 73, 339, 2 BVR 197/83 (Solange II).

¹¹ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, ABH 2016, 1418, 32–46. pont; SÜLYOK Márton: Nemzeti és alkotmányos identitás a nemzeti alkotmánybíróságok gyakorlatában. In: Jakó Mira Anna (szerk.): *Nemzeti identitás és alkotmányos identitás az Európai Unió és a tagállamok viszonylatában*. Generál, Szeged, 2014, 50–60; DRINÓCZI Tímea: Az alkotmányos identitásról – Mi lehet az értelme az alkotmányos identitás alkotmányjogi fogalmának? *MTA Law Working Papers*, 2016/15, 2–15 [a továbbiakban: DRINÓCZI (2016a)].

álláspontok alapján az alkotmányos identitás koncepciójának európai fejlődése a tagállami alkotmányok és az uniós jog közötti viszony kiegyensúlyozására tett kísérletként is értelmezhető.¹²

Feltevésünk szerint az alkotmányos identitás a nemzeti alkotmányok egyes – értékhordozó – rendelkezésein keresztül ölt testet.¹³ E rendelkezések összessége az alkotmányos rendszer olyan jellegzetességét adja, amely önmagában is védendő értéknek jelenik meg,¹⁴ és amely az alkotmányos rendszer története által meghatározott. Jelen tanulmány szempontjából központi jelentőségű, hogy az alkotmányjog tudománya már ismer és alkalmaz egy, az alkotmányos identitás fenti aspektusához hasonló fogalmat: az örökkévalósági klauzulákat. Az örökkévalósági klauzulákba foglalt alkotmányi rendelkezések (értékek, alapelvek stb.) az alkotmányozó hatalom által érinthetetlennek minősülnek, csak új alkotmány elfogadásával változtathatók meg. Az így védett rendelkezések tehát az alkotmányos rendszer olyan „alapvető szerkezetét”¹⁵ érintő értékhordozó és garanciális szabályok, amelyeket csak alkotmányozással lehet megváltoztatni, egyébként nem.¹⁶ Az örökkévalósági klauzulák így magas szintű védelmet nyújthatnak a bennük foglalt alapelveknek, amennyiben használják őket a gyakorlatban.

Az Európai Unió számos tagállamának alkotmánya tartalmaz örökkévalósági klauzulát valamilyen formában. E szerint megkülönböztethetjük az ún. kifejezett vagy explicit örökkévalósági klauzulákat, amikor maga az alkotmány szövege biztosítja ezt a rangot a rendelkezések számára (például Németország, Csehország, Portugália esetében). Az implicit klauzulák esetében ezzel szemben az alkotmányértelmező „olvasztja ki” az alkotmány szövegéből a klauzulát, az örökkévalósági klauzula „rangja” egyértelműen nincs rögzítve az alkotmány szövegében (például Szlovákiában). Az alkotmányos identitás és az örökkévalósági klauzulák tehát egyaránt az alkotmányos rendszer egy meghatározó részének, illetve alapvető sajátosságainak védelmét szolgálják. Kérdés, hogy van-e, és ha igen, milyen kapcsolat van a két fogalom között?

Álláspontunk szerint az alkotmányos identitás és az örökkévalósági klauzulák szoros kapcsolatban állnak, az alkotmányos rendszer alapvető sajátosságainak, ugyanazon integráns részének védelmét szolgálják. Amennyiben feltevéseink helyesek, úgy azokban az uniós tagállamokban, amelyek alkotmányos rendszere is-

¹² RYCHETSKY, Pavel: Az alkotmányos identitás megtartása az Európai Unió keretén belül – az alkotmánybíró-ság feladata. *Alkotmánybíró-sági Szemle*, 2017/1, 95–98.

¹³ Az identitás azonban egy dinamikusabb, nehezebben meghatározható fogalom az alkotmányokban rögzített rendelkezések katalógusához képest.

¹⁴ Az európai integrációban egyedülálló módon erre tesz kísérletet Magyarország Alaptörvényének 2018. június 20-án elfogadott 7. módosítása.

¹⁵ Az alapvető szerkezet elméletet lásd ROZNAI, Yaniv: *Unconstitutional Constitutional Amendments: The Limits of Amendment Power*. Oxford University Press, Oxford, 2017, 44.

¹⁶ Az örökkévalósági klauzulák alkalmazásához elengedhetetlenül szükséges az alkotmánymódosítás és az alkotmányozás külön eljárásként való kezelése, az alkotmányozás és az alkotmánymódosítás fogalmának elválasztása, hiszen épp az adja az örökkévalósági klauzulák funkcióját, hogy az alkotmány bizonyos rendelkezéseit védik az (adott esetben alkotmányellenes) alkotmánymódosítással szemben. SZAKÁLY Zsuzsa: *Az alkotmány stabilitását védő garanciák*. Doktori értekezés, Szeged, 2018. <http://doktori.bibl.u-szeged.hu/9702/>, 59–60. (2019. 01. 30.) [a továbbiakban: SZAKÁLY (2018)].

meri és alkalmazza az örökkévalósági klauzula intézményét, az alkotmány értelmezőinek gyakorlatából kiolvashatónak kell lennie e kapcsolatnak. Ez azt is jelenti, hogy azon alkotmányértelmező testületek, amelyek e tagállamokban megkísérelték meghatározni az alkotmányos identitás tartalmát, párhuzamot vonhattak a két fogalom között.

Jelen tanulmány elméleti megalapozása egy olyan kutatásnak, amelyben az uniós tagállamok alkotmánybíróságainak gyakorlatát az összehasonlító elemzés módszerével kívánjuk vizsgálni a fenti kérdések vonatkozásában. E célból kérdőívet küldtünk az Európai Unió összes tagállamába a legfőbb alkotmányértelmező szervnek (ahol létezik ilyen). Vizsgálódásunk során különösen azon uniós tagállamokra koncentráltunk, amelyek alkotmányaikban explicit örökkévalósági klauzulát alkalmaznak. A jelen tanulmányban bemutatott feltevéseinket a beérkezett válaszok alapján a jövőben kívánjuk értékelni, igazolni. A tagállami alkotmányértelmezők gyakorlatának elemzését tehát a későbbiek során végezzük el, e tanulmányban csak néhány határozatra térünk ki a szükséges mértékig. Jelen írásunk célja tehát, hogy elméleti szempontból vizsgálja meg a két koncepciót: elsőként az alkotmányos identitás, majd az örökkévalósági klauzula fogalmát. A két fogalmat a fennálló kapcsolat szempontjából szükséges mértékig önállóan elemezzük, majd áttérünk a fogalmak közötti feltételezett kapcsolatra.

1. Az alkotmányos identitás fogalma

Az alkotmányos identitás fogalma más-más megközelítésben jelenik meg az angolszász jogrendszerekben és jogirodalmi felfogásban,¹⁷ illetve az európai integráció szupranacionális rendszerében.¹⁸ Az angolszász jogirodalomban az identitáselméletek kutatói az alkotmányt életre hívó alkotmányos közösség, az alkotmányozó hatalom és az alkotmány dinamikus kölcsönhatását látják az alkotmányos identitásban.¹⁹ Eszerint a társadalom (alkotmányos közösség) identitása meghatározza az alkotmányt és fordítva, az alkotmány hatást gyakorol a társadalmi identításra.²⁰ (Eredeti megközelítésében az alkotmányos identitást a *Habermas* nevéhez köthető alkotmányos patriotizmus [*Verfassungspatriotismus*] elméletével²¹ szokás összehasonlítani,²² amely szerint az alkotmányos normák iránti elköteleződésnek kell meghatározni a közösségeket.²³)

¹⁷ JACOBSON (2010): i. m.; POLZIN, Monika: Constitutional Identity as a Constructed Reality and a Restless Soul. *German Law Journal*, 2017/7, 1599–1604 [a továbbiakban: POLZIN (2017)].

¹⁸ Arnaiz, Alejandro Saiz–Llivina, Carina Alcobero (eds.): *National constitutional identity and European integration*. Intersentia, Cambridge–Antwerp–Portland, 2013, 3–12, 93–109; RYCHETSKY: i. m., 95; VON BOGDANDY, Armin–SCHILL, Stephan: Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity under the Lisbon Treaty. *Common Market Law Review*, 2011/5, 1417–1454.

¹⁹ JACOBSON (2010): i. m., 1–35; JACOBSON (2013): i. m., 5.

²⁰ POLZIN (2017): i. m., 1599–1606.

²¹ JACOBSON (2010): i. m., 2–6.

²² POLZIN (2017): i. m., 1600–1601.

²³ MÜLLER, Jan-Werner: Alkotmányos patriotizmus. 2000, 2008/5, 12–20.

Az angolszász megközelítésben tehát az alkotmányos rendszer és az alkotmány organikus fejlődésének keretei jelentik az alkotmányos identitás alkalmazásának koordináta-rendszerét – különös tekintettel az alkotmányellenes alkotmánymódosítás kérdéskörére.²⁴ Az európai felfogás középpontjában ezzel szemben az európai szupranacionális jogrend és a tagállami alkotmányok viszonya, esetleges kollíziója áll.²⁵ Az alkotmányos identitás meghatározása kapcsán osztjuk az uralkodó álláspontot, amely szerint az alkotmányos identitás koncepciójának kontinentális értelmezése, illetve ezzel összefüggésben az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésének alkalmazása végső soron a tagállami alkotmányértelmezők, illetve az Európai Unió Bíróságának (EUB) joggyakorlatában kell, hogy tetten öltöjön.²⁶ Az európai perspektíva megértéséhez ugyanakkor egy rövid kitekintés erejéig érdemes kilépni az alkotmány- és jogértelmezés kötött dimenziójából, és az európai integrációt a kollektív identitásképzés szociológiai folyamatának szemüvegén át szemlélni.

Bodó Barna – Erik H. Erikson tételeiből kiindulva – az identitásban az önmagáról gondolkodó entitás kísérletét látja, amely során nevesíteni igyekszik azokat a faktorokat, amelyekben eltér vagy éppen megegyezik más entitásokkal.²⁷ *Habermas* szerint a kollektív identitások esetén az azokat alkotó énstruktúrák univerzalizálódásának, illetve a kollektív identitás dominánsabbá válásának jelensége figyelhető meg,²⁸ vagyis a kollektív identitás, amely az azt létrehozó entitások (egyének, közösségek vagy az európai integráció esetében a tagállamok) egységes akaratából jön létre, visszahat a létrehozó entitások identitására, szükségszerűen formálja is azokat. *Habermas* szerint „a jövő kollektív identitása nem lehet más, mint az identitáskonstruálás formális feltételeire vonatkozó, folyamatosan és kommunikatív struktúrák révén előállt konszenzus”.²⁹ E megközelítésből szemlélve az integrációt, az Európai Unió mint a kollektív identitás hordozója szükségszerűen meghatározza az azt életre hívó tagállamok identitását (következésképpen alkotmányos berendezkedését). A folyamat a tagállami alkotmányos rendszerekből kétféle természetes reakciót válthat ki: bizonyos fokú szükségszerű alárendelődést, amely a kollektív identitás részeként létezés következménye; és egyúttal ellenállást is, amely az egyedi, a kollektív identitást életre hívó entitások (a tagállamok) természetes válaszreakciója, és amellyel az énstruktúrát (az alkotmányos berendezkedést) védelmezik.³⁰

A kollektív (integrációs) és az egyéni (tagállami) identitás konfrontatív viszonya az alkotmányjogban komplex problémakört jelent. Részét képezi a szuverenitás kérdése (mint végső, legfőbb döntési jogosultság),³¹ a tagállami alkotmányok és az uniós

²⁴ JACOBSON (2010): i. m., 34–84.

²⁵ POLZIN (2017): i. m., 1597; RYCHETSKY: i. m.; TRÓCSÁNYI (2014): i. m., 22–77; Német Alkotmánybíróság *Solange II.* döntése.

²⁶ SULLYOK: i. m., 50–51.

²⁷ BODÓ BARNÁ: *Az identitás egyetemessége*. Polis, Kolozsvár, 2004, 13.

²⁸ HABERMAS, Jürgen: *Válogatott tanulmányok*. Atlantisz, Budapest, 1994, 154–168.

²⁹ HABERMAS, Jürgen: *Zur Rekonstruktion des historischen Materialismus*. Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1976, 121.

³⁰ ROSENFELD, Michel: *Identity of the Constitutional Subject: Selfhood, Citizenship, Culture and Community*. Routledge, London–New York, 2010, 38 [a továbbiakban: ROSENFELD (2010)].

³¹ Idézi KÖRÖSÉNYI ANDRÁS, *Schmittre és Böckenfördere* utalva: KÖRÖSÉNYI ANDRÁS: Demokráciadeficit, föderalizmus, szuverenitás. *Politikatudományi Szemle*, 2004/3, 158.

jog összhangja, a tagállami alkotmánybíróságok és az EUB kvázi hatásköri összeütközése³² és az alkotmányokban rögzített (jellemzően az alkotmányozó hatalom által az alkotmányozás során deklarált) értékek védelme.³³ Idetartoznak továbbá az EUSZ 4. cikk (2) bekezdés értelmezési kérdései,³⁴ és ez utóbbival szoros összefüggésben a tagállamok alkotmányértelmezőinek kompetenciája az alkotmányos identitás kérdését illetően.³⁵

Az angolszász (döntően amerikai) jogtudomány az identitáselméletekből fakadó törvényszerűségeket megfogalmazására épít és az alkotmányos identitásra mint az alkotmányelmélet kiindulópontjára, az alkotmányos rendszerek természetéből fakadó törvényszerűségeket rendszerére tekint.³⁶ Az identitáselméletek középpontjában az alkotmányt életre hívó társadalom és az alkotmány kapcsolata áll, illetve az e kapcsolatból fakadó, az alkotmányt meghatározó követelmények (minimum standardok?³⁷). Ezzel szemben az európai megközelítés sokkal inkább gyakorlati igényrel közelít az alkotmányos identitáshoz, különös tekintettel a tagállami alkotmánybíróságok gyakorlatára.³⁸ Az uniós tagállamok alkotmányértelmező testületei az alkotmányos identitás koncepcióját az uniós jogban való megjelenése óta mintegy rendezőelvként próbálják alkalmazni az integráció és a tagállamok alkotmányos szabályainak összeütközése esetén.³⁹ Az Európai Unió többszintű alkotmányosságának rendszerében régóta vitatott terület az uniós szabályozás és a tagállamok alkotmányos szabályainak ütközése.⁴⁰ Az Európai Unió Bírósága a *Costa v. E.N.E.L.* ügyben⁴¹ ugyan elvi érveléssel mondta ki, hogy a tagállamok nem hivatkozhatnak nemzeti alkotmányuk szabályaira az integrációval szemben, az azóta eltelt több mint 50 év tapasztalatai alapján ez az elv nem áll korlátok nélkül: sorra születnek az alkotmányértelmezők deklarációi, amelyek az uniós jog és a tagállami alkotmányok ütközésének esetére kívánnak megoldást találni az integrációs kötelezettségek és a tagállami szuverenitás egyidejű tiszteletben tartásával.⁴²

³² Az uniós jog autentikus értelmezőjeként az EUSZ 4. cikkének értelmezése az EUB kompetenciája, míg a tagállami alkotmányok *erga omnes* hatályú autentikus értelmezői a tagállami alkotmány- és legfelső bíróságok. SZAKÁLY Zsuzsa: Történeti alkotmány és az alkotmányos identitás az Alaptörvény tükrében. *Pro Publico Bono*, 2015/2, 35 [a továbbiakban: SZAKÁLY (2015)].

³³ PETRÉTEI József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2011, 147–157; MAJTÉNYI Balázs: Alkotmányos értékek játszámája az Európai Unióban: egytől a huszonnyolcig. *MTA Law Working Papers*, 2017/14, 3–10; CHRONOWSKI Nóra: Globális vagy lokális alkotmányosság? *Jogelméleti Szemle*, 2015/4, 19–20.

³⁴ ARNAIZ-LIVINA: i. m., 8–12; VON BOGDANDY-SCHILL: i. m., 1420–1429.

³⁵ SÜLYOK: i. m., 50–51; RYCHETSKY: i. m.

³⁶ JACOBSON (2010): i. m., 3.

³⁷ DRINÓCZI Tímea: Jogrendszerek versenye és alkotmányos párbeszéd. *Iustum Aequum Salutare*, 2016/2, 112–223 [a továbbiakban: DRINÓCZI (2016b)].

³⁸ RYCHETSKY: i. m.

³⁹ ARNAIZ-LIVINA: i. m., 3; ORBÁN: i. m., 1–2.

⁴⁰ BLUTMAN László: Szürkülleti zóna – Az Alaptörvény és az uniós jog viszonya. *Közjogi Szemle*, 2017/1, 1–14; BLUTMAN László–CHRONOWSKI Nóra: Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában. *Európai Jog*, 2007/2, 3–16.

⁴¹ 6/64. sz., *Flaminio Costa kontra E.N.E.L.* ügyben 1964. július 15-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:1964:66).

⁴² SÜLYOK: i. m., 60; DRINÓCZI (2018a): i. m.; különösen 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, melyről bővebben lásd ORBÁN: i. m., 1–2, 9–11.

Jelen tanulmányban csak utalunk számos identitáskonceptcióra⁴³ és -felfogásra,⁴⁴ illetve értelmezési szempontrendszerre,⁴⁵ amelyek organikusan fejlődnek ma is az alkotmányos identitás koncepciójának európai értelmezése során. Az alkotmányos identitás koncepciója eltérő megítélés alá eshet a jogtudomány képviselői, a tagállami alkotmányértelmezők, illetve a magyar példát tekintve az alkotmánymódosító hatalom esetében.⁴⁶ Kutatásunk során célunk az alkotmányos identitást európai kontextusból megközelíteni, és felhívni a figyelmet arra a – tagállami alkotmányértelmező testületek gyakorlatából kiolvasható – jelenségre, amely szerint az örökkévalósági klauzulát alkalmazó uniós tagállamok alkotmányos identitásuk forrását többek között az örökkévalósági klauzulában is rögzített fogalmakkal és értékekkel azonosítják.⁴⁷ Álláspontunk szerint ugyanakkor az európai megközelítés kapcsán sem hagyhatók figyelmen kívül az alkotmányos identitás fogalmának angolszász alkotmányelméleti alapjai. Annál is inkább, mivel megfigyelhető tendencia a nemzeti és az alkotmányos identitás fogalmának szinonim alkalmazása, vagy legalábbis a két fogalom tartalmi azonosítása,⁴⁸ amely nézetünk szerint erősen vitatható megközelítés, és magában hordozza az (alkotmányos) identitás alkotmányelméleti koncepciója politikai jellegű feloldódásának veszélyét.⁴⁹

Jacobsohn alkotmányos diszharmonia elmélete szerint⁵⁰ az alkotmányos identitást az alkotmányos rendszerben azonosítható három faktor egymásra hatása hozza létre.⁵¹ Ezek az alkotmányt életre hívó alkotmányos közösség, az alkotmányozó hatalom és az alkotmány.⁵² Álláspontja szerint e három szereplő konfrontatív viszonya teszi többé az alkotmányt egyszerű dokumentumnál (ez teszi élővé), és e viszony „szegletkövei” jelentik az alkotmányos rendszer egyes identitásjegyeit.⁵³ *Rosenfeld*

⁴³ Például CHRONOWSKI–VINCZE: i. m., 93–127.

⁴⁴ BLUTMAN: i. m., 8–9; DRINÓCZI (2016a): i. m., 39–42.

⁴⁵ POLZIN (2017): i. m., 1604–1615; SÜLYOK: i. m.

⁴⁶ Az alkotmányos identitás olyan fogalom, amely az uniós tagállamokban a jogtudományi viták kereszttüzében áll, az alkotmányértelmező testületek azonban – olykor a jogtudomány álláspontjának alkalmazásával – konkrét tartalommal töltik azt meg. Az alkotmányozó hatalom részvétele ebben a folyamatban az identitásról folyó diskurzus és gyakorlat új, szokatlan eleme. A magyar Alaptörvény hetedik módosítása önmagában is hosszas vitának ad majd alapot a jövőben, ezért e helyütt csak utalunk arra, hogy az alkotmányos identitás védelmének alkotmányi szintű rögzítése nem feltétlenül szerencsés a fogalom – jelenleg – bizonytalan tartalma és tagállamokként eltérő értelmezése miatt.

⁴⁷ MÜLLER, Peter: Alkotmányos identitás és európai integráció a német Alaptörvény szemszögéből. In: Sulyok Márton (szerk.): *Párbeszéd és identitás – Az alkotmányos identitás alapkérdései*. Magyar Közlöny, Budapest, 2016, 73–78 [a továbbiakban: MÜLLER (2016)]; LEVADE, Anne: Alkotmányos identitás a francia jogban – az európai jogrendszerekkel való párbeszéd eszköze. In: Sulyok Márton (szerk.): *Párbeszéd és identitás – Az alkotmányos identitás alapkérdései*. Magyar Közlöny, Budapest, 2016, 68–72.

⁴⁸ DRINÓCZI (2018a): i. m., 1.

⁴⁹ Ahogyan arra *Trócsányi* is utal, a nemzeti identitás inkább politikai, mintsem jogi tartalmú fogalom. *Trócsányi* (2014): i. m., 72.

⁵⁰ PAVONE, Tommaso: *Constitutional Identity: An Overview and Some Conceptual Concerns*. https://scholar.princeton.edu/sites/default/files/tpavone/files/jacobsohn-constitutional_identity_critical_review.pdf (2019. 01. 29.).

⁵¹ JACOBSON (2013): i. m., 5.

⁵² TRIBL Norbert: Az alkotmányos identitás fogalomrendszere jogelméleti megközelítésben. *Jogelméleti Szemle*, 2018/1, 158.

⁵³ ROSENFELD (2010): i. m., 4.

plurális alkotmányosság teóriája⁵⁴ *Jacobsohn* diszharmoniaelméletének mintegy kiegészítéseként értelmezhető: az alkotmányos rendszer *Rosenfeld* értelmezésében az alkotmányos alanyként jelenik meg, amely a három faktor – alkotmányos közösség, alkotmányozó hatalom, alkotmány – konfrontatív egymásra hatása révén egyedi jellemzőket, kvázi „viselkedési mintát” alakít ki és így határozza meg önmagát.⁵⁵ *Jacobsohn* az alkotmányos identitás szempontjából az egyik legrelevánsabb tárgykörként az alkotmányellenes alkotmánymódosítást jelöli meg, középpontban a kérdéssel: milyen mértékben módosítható az alkotmány? Az alkotmányos identitást az alkotmány organikus fejlődésének folyamatában helyezi el, és azt vizsgálja, hogy milyen mértékben változtatható meg az alkotmány identitása, hol húzódik az a határ, ahol a módosítások révén az alkotmány már nem illeszkedik az alkotmányt életre hívó alkotmányos rendszerbe, vagyis a módosítások révén az alkotmány destabilizálódik,⁵⁶ elveszíti önazonosságát.⁵⁷

Összegezve, az alkotmányos identitás az alkotmányos rendszer organikus fejlődésének folyamatát írja le, amelynek egyes meghatározó elemei az alkotmányos közösség, az alkotmányozó hatalom és az alkotmány. Az így létrejövő alkotmányos rendszer identitása e három tényező konfrontatív viszonyában ölt testet az egyensúly biztosításával: a három faktor egymás által meghatározott, így azok változása is csak összhangban képzelhető el. Az alkotmányos identitás egyik meghatározó tulajdonsága ezért a folyamatosság,⁵⁸ vagyis az alkotmányos rendszer identitását egyetlen időpillanatban, zárt értékek katalógusával nem lehet meghatározni.⁵⁹ Ha azonban egy adott időpillanatban nevesíteni kívánjuk egy alkotmányos rendszer identitásának elemeit, azokat az alkotmány rendelkezései között mint alkotmányos értékek és intézmények találjuk meg. Ezen értékek és intézmények jelennek meg az alkotmánybíróóságok esetjogában is mint identitáselemek.^{60,61}

2. Az örökkévalósági klauzulák

Az explicit vagy implicit örökkévalósági klauzulák⁶² egyes államokban nagy jelentőséggel bírnak az alkotmányértelmezés során (például Németországban,

⁵⁴ ROSENFELD (2010): i. m., 15–71.

⁵⁵ TRIBL: i. m., 155–158.

⁵⁶ Az alkotmány stabilitásának alapos vizsgálata meghaladja jelen tanulmány kereteit. Itt csak utalunk arra, hogy az örökkévalósági klauzulák erősíthetik az alkotmány stabilitását, amennyiben alkalmazzák őket ilyen céllal. SZAKÁLY (2018): i. m.

⁵⁷ JACOBSON (2010): i. m., 34–82.

⁵⁸ ROSENFELD (2010): i. m., 41; SÜLYÖK: i. m., 44–46.

⁵⁹ ROSENFELD, Michel: Identity of the Constitutional Subject. *Cardozo Law Review*, 1995/3, 1049.

⁶⁰ MAJTÉNYI: i. m., 3–7.

⁶¹ Az Alkotmánybíróóság formálódó joggyakorlatában Magyarország alkotmányos identitásának egyes elemeit álláspontunk szerint túlságosan tág körben vontta meg, amikor azt többek között alkotmányos értékek példálózó jellegű felsorolásával határozta meg, az egyes elemekhez tartozó indokolás nélkül. 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, 64–65. pont.

⁶² FRÖHLICH Johanna: Az örökkévalósági klauzulák dilemmája. In: Drinóczi Tímea–Jakab András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011*. Pázmány Press, Budapest–Pécs, 2013, 32; BRAGYÓVA András–GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: Vannak-e megváltoztathatatlan normák az Alaptörvényben? *Állam- és Jogtudomány*, 2016/3, 51–52; WEINTAL, Sharon: The Challenge of Reconciling Constitutional Eternity Clauses with

Csehországban vagy Indiában), más országokban (például Norvégiában vagy Görögországban) viszont csak „díszítőelemként” szolgálnak a kiemelt védelemmel ellátott rendelkezések.⁶³ Az alkotmányértelmezésből származó implicit örökkévalósági klauzulák⁶⁴ szerepe kiemelkedő lehet azokban az országokban, ahol az alkotmány védelmében szükséges bizonyos rendelkezések magasabb szintre emelése (például a Dél-afrikai Köztársaság, Törökország vagy India esetében), ám az európai alkotmánybíróságok kifejezett alkotmányba foglalás hiányában általában tartózkodnak az ilyen fokú aktivizmustól. Ilyen esetben fennáll ugyanis annak a veszélye, hogy minél inkább kibontja az értelmező testület a klauzula tartalmát, „*úgy bővül láthatatlan módon az örökkévalósági klauzula terjedelme is*”.⁶⁵ Az örökkévalósági klauzulák kérdése 2010 óta vált népszerű témává a magyar szakirodalomban,⁶⁶ és az alkotmányvédelem új útjait keresők egyik kedvelt hivatkozási pontja lett.⁶⁷ Ezt megelőzően viszonylag keveset foglalkoztak a témával a hazai jogirodalomban,⁶⁸ mivel a korábbi magyar Alkotmány nem tartalmazott örökkévalósági klauzulát, és az Alkotmánybíróság is kizárta annak alkalmazását. Az Alkotmány gyakori módosításának hatására⁶⁹ azonban megnövekedett az érdeklődés, s bár az Alaptörvény sem tartalmaz kifejezett örökkévalósági klauzulát, egyes álláspontok szerint az felfedezhető benne.⁷⁰

Populer Sovereignty: Toward Three-track Democracy in Israel as a Universal Holistic Constitutional System and Theory. *Israel Law Review*, 2011/3, 460–463.

⁶³ SZENTE Zoltán: Az „alkotmányellenes alkotmánymódosítás” és az alkotmánymódosítások bírósági felülvizsgálatának dogmatikai problémái a magyar alkotmányjogban. In: Gárdos-Orosz Fruzsina–Szente Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. NKE KIK, Budapest, 2014, 219–221.

⁶⁴ BRAGYOVA–GÁRDOS–OROSZ: i. m., 52.

⁶⁵ FRÖHLICH: i. m., 41.

⁶⁶ Számos értekezés vizsgálta az alkotmányellenes alkotmánymódosítás kérdését, amelyekben érintőlegesen szó esik az örökkévalósági klauzulákról is, azonban kifejezetten az örökkévalósági klauzulákkal foglalkozó tanulmányok többek között: FRÖHLICH: i. m., 31–44; CHRONOWSKI Nóra–DRINÓCZI Tímea–ZELLER Judit: Túl az alkotmányon... Az alkotmányvédelem elméleti és európai kontextusa, továbbá magyar gyakorlata 2010-ben, avagy felülvizsgálható-e az alkotmánymódosító törvény az Alkotmánybíróság által. *Közjogi Szemle*, 2010/4, 1–12; KÜPPER, Herbert: Az alkotmánymódosítás és az alkotmánybírói kontroll – megoldás az „örökkévalósági klauzula”? *Közjogi Szemle*, 2013/4, 1–17; KÜPPER, Herbert: Tur Tur, az álóriás? – avagy a Grundgesetz örökkévalósági klauzulájának jelentése a német jogrendszerben. In: Gárdos-Orosz Fruzsina–Szente Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. NKE KIK, Budapest, 2014, 185–194.

⁶⁷ Akik az alkotmány „magja” bizonyos rendelkezéseinek igyekeztek fokozott védelmet nyújtani. VARGA Zs. András: A mag-alkotmány védelmében. *Pázmány Law Working Papers*, 2011/2, 1–5 [a továbbiakban: VARGA Zs. (2011)].

⁶⁸ Kivételként említhető BRAGYOVA András: Vannak-e megváltoztathatatlan normák az alkotmányban? In: BragyoVA András (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Holló András 60. születésnapjára*. Bíbor, Miskolc, 2003, 65–88. Említi még SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Osiris, Budapest, 2001, 278; SZENTE Zoltán–JAKAB András–PATYI András–SÜLYOK Gábor: [Az Országgyűlés hatásköre]. In: Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I. Századvég*, Budapest, 2009, 557.

⁶⁹ 2010–2012 között az Alkotmányt több mint tízszer módosították.

⁷⁰ BRAGYOVA–GÁRDOS–OROSZ: i. m., 54–55; SZAKÁLY (2015): i. m., 36–38; SZAKÁLY (2018): i. m., 147–152. A korlátozás lehetőségét mutatja ki KÉRI Veronika–POZSÁR–SZENTMIKLÓS Y Zoltán: Az Alkotmánybíróság határozata az Alaptörvény E) cikkének értelmezéséről: az alapjogi fenntartás, a szuverenitásvédelem és az alkotmányos identitás dilemmái. *JeMa*, 2017/1–2, 14; VARGA Zs. András: A Szent Korona a magyar Alaptörvényben. *Pázmány Law Working Papers*, 2018/01, 11 [a továbbiakban: VARGA Zs. (2018)].

Az örökkévalósági klauzulák funkciójukból és fokozott védelmükből adódóan kiemelkednek a többi alkotmányos rendelkezés közül, mivel alkotmánymódosítással nem, csak alkotmányozással változtathatók meg.⁷¹ Sharon Weintal szerint az örökkévalósági klauzulák „célja a jövőbeli módosítások ellenőrzése abból a célból, hogy a forradalmiakat ne hagyják érvényesülni”,⁷² tehát nemcsak magasabb „rangsorban” vannak, hanem egyfajta kontrollszerepük is van a többi rendelkezés felett. Meggátolják az alkotmányos rendszer gyökeres megváltoztatását, a „burkolt alkotmányozást”. Szerepük kiemelkedő lehet, ha előfordul olyan eset, amikor szándék lenne az örökkévalósági klauzulában foglalt rendelkezés megváltoztatására, kikerülésére.⁷³ Továbbá, ha valós veszély fenyegeti az alkotmányos demokráciát, akkor komoly gyakorlati jelentősége lehet a meg nem változtatható rendelkezéseknek.⁷⁴ Az örökkévalósági klauzulákkal kapcsolatban felvethető, hogy mivel módosításuk nem lehetséges, ezért a jövőbeli alkotmánymódosító hatalomgyakorlás elé is gátat emelnek, következésképpen még a későbbi szuverént is korlátozzák az alkotmányozó hatalomhoz képest. Ennek az ellentétnek a feloldására alkalmas az az elmélet, amely szerint egyébként is csak az alkotmányozó által meghúzott határokon belül mozoghat az alkotmánymódosító hatalom.⁷⁵ Az örökkévalósági klauzulák gyakorlati hasznát emeli ki Szente Zoltán, aki felhívja a figyelmet arra, hogy ilyen rendelkezések hiányában az alkotmányos rendelkezések közötti hierarchia kialakítása nehezen igazolható.⁷⁶ Sólyom László szerint Magyarországon az Alkotmánybíróság kialakított egy világos alapjogi hierarchiát, anyagi jogi sorrendet, viszont külön kategóriát képeznek az alkotmány és a rá épülő rendszer önazonosságát meghatározó rendelkezések.⁷⁷

Az Európai Unió tagállamai között található explicit és implicit örökkévalósági klauzulákkal rendelkező országokat is. Céljuk minden esetben az, hogy meghatározott rendelkezéseket kiemelt védelemben részesítsenek a napi politikai konfliktusokkal szemben, és különös figyelem kíséresse megváltoztatásukat, mivel az csak alkotmányozással lehetséges.

Az EU tagállamainak alkotmányaiban található explicit örökkévalósági klauzulák színes képet mutatnak: nemcsak alapjogokra vonatkozó rendelkezéseket védenek, hanem a demokráciát, a jogállamiságot vagy magát az egységes nemzetállamot és az államformát is. Ezáltal szimbolikus jelentőséget nyernek, hiszen mint *primus inter pares* kiemelkednek az alkotmány szövegéből. Tipikusan olyan országok alkalmazták ezt az eszközt, ahol az alkotmány hatálybalépése előtt diktatúra volt,

⁷¹ Az örökkévalósági klauzulák lehetséges nemzetközi szinten való alkalmazásáról lásd SZAKÁLY Zsuzsa: Human Rights, Civil Rights and Eternity Clauses. *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, 2014, 271–273.

⁷² WEINTAL: i. m., 456.

⁷³ Például a cseh Alkotmánybíróság többször támaszkodott ilyen esetben az örökkévalósági klauzulára: VYHNÁNEK, Ladislav: The Eternity Clause in the Czech Constitution as Limit to European Integration – Much ado about nothing? *Vienna Journal on International Constitutional Law*, 2015/2, 243–247.

⁷⁴ CHRONOWSKI–DRINÓCZI–ZELLER: i. m.

⁷⁵ PETRÉTEI: i. m., 71.

⁷⁶ SZENTE: i. m., 219–223.

⁷⁷ SÓLYOM László: Normahierarchia az alkotmányban. *Közjogi Szemle*, 2014/1, 2.

gyengék voltak a demokratikus hagyományok, ezért is érezhették különösen fontosnak örökkévalósági klauzulák alkalmazását.⁷⁸ Ha megvizsgáljuk az alkotmányok elfogadásának időszakát, megállapítható, hogy Csehországban, Görögországban, Olaszországban, Németországban, Portugáliában és Romániában a hatályos alkotmány által meghatározott rendszer előtti időszak diktatórikus volt. A német *Grundgesetz* előkészítésekor is azért merült fel az alkotmánymódosító hatalom korlátozásának gondolata, hogy olyan esetben, ha a demokratikus alapelvek védelmi szintje csökkentésének tilalmát egy későbbi alkotmánymódosítással kerülnék meg, azt legitim módon ne lehessen megvalósítani, s így védelmezzék a szabadságot és a demokratikus rendet, elkerülve a múlt tévedéseit.⁷⁹ Franciaország nem vehető be ebbe a sorba, ott viszont a különösen instabil alkotmányos rendszer okozott komoly nehézségeket az ország működésében 1958 előtt.⁸⁰ Főként olyan európai országok alkalmazták tehát ezt az alkotmányvédelmi eszközt, ahol diktatúra vagy instabilitás állt fenn, ezért különösen fontosnak minősülhetett bizonyos rendelkezések kiemelt védelme a *l'art pour l'art* módosítással, változtatással szemben. Csehország esetében az explicit örökkévalósági klauzulának különösen jelentős gyakorlati szerepe van: az Alkotmánybíróság számos esetben használta döntései meghozatalához, így az egyik legaktívabb alkotmánybíróság ebben a kérdésben. Különösen arra tekintettel, hogy a testület már alkotmányellenes alkotmánymódosítást is megállapított az örökkévalósági klauzulára alapozva.⁸¹

Az elmúlt évtizedek európai alkotmányfejlődése a nemzeti alkotmányok elé új kihívásokat állított, amelyek az alkotmányok funkciójának⁸² megváltozásához vezettek. Az uniós tagállamokban mára meghatározó alkotmányos keretrendszer az európai integráció és annak evolúciója. Az alkotmányok eddigi funkciói (szimbolika, alapvető jogok biztosítása, állami önkorlátozás, állami szervezetrendszer meghatározása stb.) természetesen megmaradtak, azonban egy új funkcióval egészültek ki: a tagállamok részvételének lehetővé tételével az európai integrációban és a tagállamok saját alkotmányos értékei védelmének biztosításával (az egyediséget jelképező nemzeti, kulturális, történelmi szimbolika és a szimbolikus jelentőségű történelmi sajátosságok emblematikus hangsúlyozásával).⁸³ Az európai integrációban a tagállamok megerősített együttműködése révén létrejött egyfajta konfrontatív viszony az egységesülő európai integráció által életre hívott intézmények és az integrációt magát létrehozó tagállamok között. A tagállami értékek integrációs értékekkel ütközhetnek, amelynek következtében ebben az új, egységesülő európai környezetben a tagállami alkotmányoknak egy új funkciója bontakozik ki: a megkülönböztetés, az egyediesítés és az egyediség védelme; egyúttal az integrációban történő részvétel megfelelő biztosítása és összehangolása a tagállamok jogrendszerével. A jelenség

⁷⁸ SZAKÁLY (2018): i. m., 104–110.

⁷⁹ POLZIN (2016): i. m., 422–424.

⁸⁰ ÁDÁM Péter: *Franciaország alkotmányos rendje és politikai intézményei*. Corvina, Budapest, 2007, 9–10.

⁸¹ VYHNÁNEK: i. m., 244–246.

⁸² PETRÉTEI: i. m., 61–67.

⁸³ TRÓCSÁNYI László: Nemzeti alkotmányok, európai integráció és alkotmányos identitás. In: Tóth Judit (szerk.): *Ünnepi kötet dr. Tóth Károly címzetes egyetemi tanár 70. születésnapjára*. SZTE ÁJTK, Szeged, 2015, 319–329.

felfogható akár – a hatás–ellenhatás törvényén alapulóan – a jogharmonizációs és az alkotmányos identifikáció közötti feszültségként is. Sok tekintetben megváltozott tehát a környezet az örökkévalósági klauzulát tartalmazó európai alkotmányok elfogadásának pillanatához képest, s így a kérdés az, hogy milyen új feladatai lehetnek az örökkévalósági klauzuláknak, figyelembe véve az alkotmányos identitás fogalmának megjelenéséből eredő új kihívásokat és lehetőségeket.

A gyakorlatban ezek az alapvető alkotmányos struktúrákat védő rendelkezések többféle formában jelennek meg. Az Európai Unió tagállamai között hét ország – Csehország,⁸⁴ Franciaország,⁸⁵ Görögország,⁸⁶ Németország,⁸⁷ Olaszország,⁸⁸ Portugália,⁸⁹ Románia⁹⁰ – alkotmányában van kifejezett örökkévalósági klauzula. Vannak olyan országok, ahol csak egy-két elvet foglaltak örökkévalósági klauzulába,⁹¹ míg máshol számos rendelkezés kapta meg ezt a kiemelt státuszt.⁹² Ezek közül a leggyakrabban védett tárgy az államforma–kormányforma meghatározása, ezt hat ország nyilvánította örökkévalósági rendelkezésnek.⁹³ A második leggyakrabban védelem alá helyezett, négy ország alkotmányában is fellelhető elvek a területi kérdések rögzítése⁹⁴ és a hatalmi ágak elválasztása.⁹⁵ Emellett védettek az alapjogok általában,⁹⁶ valamint egyes kiemelt alapjogok,⁹⁷ a hatalomgyakorlás formája,⁹⁸ az emberi méltóság⁹⁹ és a demokratikus jogállam lényeges elemei.¹⁰⁰ Ezeken kívül találhatóunk egyéb védelemben részesülő rendelkezéseket is, például a nemesi vagy más megkülönböztető címek tilalma, hivatalos nyelv, termelési eszközök tulajdona stb.¹⁰¹

Megállapítható, hogy a köztársasági államforma, az államterület és az alapjogok meghatározott köre védelmet élvez, a többi örökkévalósági klauzula esetén nehéz egységes irányt találni, inkább az adott ország politikai, társadalmi, gazdasági, történelmi körülményeinek hatására dől el, mi kerül az örökkévalósági klauzulákba. Viszont az elmondható, hogy olyan rendelkezések kaptak magasabb szintű védelmet, amelyek valamilyen okból kiemelkedő jelentőséggel bírtak az adott országban. Lehet, hogy ezek általános elvek – emberi méltóság, demokrácia védelme –, azonban megjelennek olyan, magasabb szintű védelemmel felruházott rendelkezések

⁸⁴ Csehország alkotmánya 9. cikk (2) bek.

⁸⁵ Franciaország alkotmánya 89. cikk.

⁸⁶ Görögország alkotmánya 2., 4., 5., 13., 26., 110. cikk.

⁸⁷ Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye 1., 20. cikk, 79. cikk (3) bek.

⁸⁸ Olaszország alkotmánya 139. cikk.

⁸⁹ Portugália alkotmánya 288. cikk.

⁹⁰ Románia alkotmánya 152. cikk.

⁹¹ Csehország és Olaszország alkotmánya.

⁹² Portugália és Görögország alkotmánya.

⁹³ Franciaország, Görögország, Olaszország, Németország, Portugália, Románia.

⁹⁴ Franciaország, Németország, Portugália, Románia alkotmányában.

⁹⁵ Görögország, Németország, Portugália, Románia alkotmányában.

⁹⁶ Németország, Portugália, Románia alkotmánya.

⁹⁷ Görögország, Németország, Portugália alkotmánya.

⁹⁸ Németország és Portugália alkotmánya.

⁹⁹ Görögország és Németország alkotmánya.

¹⁰⁰ Csehország alkotmánya.

¹⁰¹ Görögország, Portugália, Románia alkotmánya.

is, amelyek speciálisan az adott ország körülményeihez igazodnak. A köztársasági államforma, bár gyakran előforduló elem, speciális egy adott ország szempontjából, hiszen a sajátos történelmi, társadalmi körülmények vezettek oda, hogy ennek kiemelt jelentőséget tulajdonítottak. Egy friss demokráciában más kérdések számítanak központi jelentőségűnek, mint egy nagy hagyományokkal rendelkezőben, azonban az örökkévalósági klauzulák sokszínűsége arra utal, hogy az országok egyedi jellegzetességei is megjelenhetnek ezekben a rendelkezésekben. Ez elvezethet ahhoz a megállapításhoz, hogy az örökkévalósági klauzulák egy része az állam egyedi sajátosságait védi. Németországban például a szövetség tartományokra való felosztása kiemelt védelemben részesül, ezzel is erősítve a szövetségi állami berendezkedést.

Miután áttekintettük, hogy mely rendelkezéseket védik örökkévalósági klauzulák, megvizsgáljuk, hogy kapcsolódhatnak-e ezek az alkotmányos identitáshoz, olyan kérdésekről van-e szó, amelyek részét képez(het)ik egy ország alkotmányos önazonosságának.

3. Az alkotmányos identitás és az örökkévalósági klauzulák kapcsolata

A szokásosan az alkotmányos identitás körében azonosított alkotmányi rendelkezéseknek már az identitáselmélet körén kívül is kiemelt figyelmet szentelt a jogtudomány. Számos elmélet és vizsgálat látott napvilágot, amelyek az alkotmányok érinthetetlen, alapvető rendelkezéseit kívánják meghatározni.¹⁰² Az európai integráció és a „szuverenitásátranzfer” vonatkozásában *Chronowski Nóra* is azon alapvető alkotmányos rendelkezések érinthetetlenségére hívja fel a figyelmet, amelyek az Unió számára érinthetetlenek.¹⁰³ Ezen alkotmányos rendelkezések – amelyek általában az alkotmányos rendszer alapvető struktúrájára és értékrendjére vonatkoznak – védelmének deklarációja számos európai alkotmányban (lásd az örökkévalósági klauzulákat) és alkotmánybírószági határozatban is megjelenik, amely mögött egy alkotmányos stabilitás és önmeghatározás iránti igény húzódik meg az alkotmányozó hatalom és az alkotmányértelmezők részéről.

Amennyiben az alkotmányértelmező szerv kiolvastat implicit örökkévalósági klauzulát, vagy van explicit klauzula az alkotmányban, és az adott ország alkotmányos identitásának meghatározására is tett már kísérletet az alkotmányértelmező, felmerül a kérdés, hogy összekapcsolódik-e ez a két fogalom a joggyakorlatban. Ha ugyanis bizonyos rendelkezéseknek kiemelt védelmet biztosít az alkotmány, illetve implicit örökkévalósági klauzulaként az alkotmányértelmező, e kiemelt védelmi jelleg arra utal, hogy az adott rendelkezés meghatározó jelentőséggel bír az alkotmányos rendszer jellegzetességeit, önmeghatározását illetően. Ebből következően az örökkévalósági klauzulák rendelkezései, akár explicitek, akár implicitek, olyan fontos és

¹⁰² Többek között VARGA Zs. (2011): i. m.; CHRONOWSKI Nóra: *Integrálódó alkotmányjog*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2005, 49 [a továbbiakban: CHRONOWSKI (2005)]; SZMODIS Jenő: Az Alkotmány magja és annak védelme. *Jogelméleti Szemle*, 2013/2, 156–167.

¹⁰³ CHRONOWSKI (2005): i. m., 49; VARGA Zs. (2011): i. m.

egyedi kérdéseknek tekinthetők, amelyekre szükségszerűen kiterjed az adott ország alkotmányos identitásának hatóköre is, ezáltal részesítve ezeket az alapvető alkotmányos rendelkezéseket mintegy kettős védelemben. A két vizsgált fogalom tehát bizonyos szemszögből ugyanazt a célt szolgálja: az alkotmányos berendezkedés legfontosabb elemeinek (alapvető szerkezetének, sajátosságainak, meghatározó elveinek) védelmét.

Az örökkévalósági klauzulákkal az alkotmány stabilitását úgy is védelmezhetjük, ha bizonyos, az alkotmány alapját, magját képező rendelkezéseket kiemelünk a többi közül, és fokozott védelemben részesítjük. Ha más, relatíve kisebb súllyal bíró rendelkezések meg is változnak, az alkotmányos rendszer alapkövei a helyükön maradnak. Ezen rendelkezések megváltoztatása különösen nehéz, hiszen maga az alkotmánymódosítási eljárás is bonyolultabb, mint egy egyszerű törvénymódosítás, egy új alkotmány elfogadása ehhez képest is hosszabb folyamat. Az örökkévalósági klauzula tehát az alkotmányos rendszer önmeghatározását az egyes alapvető intézmények, alapelvek és alkotmányos értékek szupremáciájával kívánja biztosítani és védelemben részesíteni, még az alkotmánymódosító hatalommal szemben is.

Kérdésként merül fel azonban, hogy mi történik, ha az így védelemben részesített alkotmányi rendelkezések nem az alkotmányos rendszeren „belülről” kerülnek veszélybe, hanem az alkotmányos rendszert meghatározó szupranacionális, „külső” tényező az, amely megköveteli az alkotmány ezen rendelkezéseit érintő (akár sértő) kötelező szabály alkotmányos rendszerbe illesztését. A kérdés akként is feltehető, hogy miként viselkedhet egy örökkévalósági klauzulát alkalmazó tagállam, ha az örökkévalósági klauzulában védett alkotmányos rendelkezés és az uniós jog között kollízió keletkezik? Lehetséges-e, hogy az Európai Unió Bíróságának gyakorlata szerint¹⁰⁴ a tagállam arra kényszerül, hogy módosítsa az alkotmány olyan rendelkezését, melyet még az alkotmánymódosító hatalomtól is véd?¹⁰⁵ A kérdés érinti az alkotmány egyes alapvető rendelkezéseinek, értékeinek védelmét az európai két-szintű alkotmányosság rendszerében¹⁰⁶ nemcsak az alkotmányos rendszeren belül (a védelem „belső oldala” az örökkévalósági klauzulák által), hanem az alkotmányos rendszeren kívül (a védelem „külső oldala” az alkotmányos identitás által) is.

Ez vezet el az alkotmányos identitás koncepciójának kontinentális értelmezési kérdéseire, hiszen a tagállamok alkotmányértelmezőinek gyakorlatából kiolvashatóan¹⁰⁷ az alkotmányértelmezők e „külső” védelem eszközeként az alkotmányos identitás koncepcióját hívják fel leginkább. Ezt támasztja alá többek között az a tagállami tendencia, amely szerint az örökkévalósági klauzulát alkalmazó tagállamok alkotmányértelmezői a tagállam alkotmányos identitásának forrásaként az alkotmány örökkévalósági klauzulával védett rendelkezéseiben rögzített intézményeket,

¹⁰⁴ 6/64. sz., *Flaminio Costa kontra E.N.E.L.* ügyben hozott ítélet.

¹⁰⁵ A cseh Alkotmánybíróság gyakorlata szerint ilyen lehetőség nem állhat fenn, mivel ebben az esetben a testület az alkotmány primátusát tartja követendőnek. Bővebben lásd Sulyok: i. m., 56.

¹⁰⁶ PERNICE, Ingolf: *The Global Dimension of Multilevel Constitutionalism: A Legal Response to the Challenges of Globalisation. WHI-Paper*, 9/08, 13.

¹⁰⁷ Sulyok: i. m.; DRINÓCZI (2016a): i. m., 2–16; DRINÓCZI Tímea: *The identity of the constitution and constitutional identity: Opening up a discourse between the Global South and Global North. Iuris Dictio*, 2018/1, 65–72 [a továbbiakban: DRINÓCZI (2018b)].

alapelveket és értékeket nevesítik.¹⁰⁸ Az a tendencia, amely szerint az örökkévalósági klauzulákat alkalmazó tagállamok alkotmányértelmezői legalább részben azonos rendelkezéseket (értékeket, intézményeket) vonnak az örökkévalósági klauzula és az alkotmányos identitás hatókörébe, felveti azt a lehetséges következtetést, hogy az alkotmányos identitás koncepciója az örökkévalósági klauzulát egyfajta új feladattal ruházza fel. A cél mindkét esetben a benne foglalt tartalom védelemben részesítése, azonban az örökkévalósági klauzulát alkalmazó tagállamok esetében jóval egyszerűbb az adott időpillanatban nevesíteni az alkotmányos identitás védendő értékeit, hiszen annak forrásaként, mint az alkotmány „legbelső, védendő magja” az örökkévalósági klauzula jelenik meg.

Mind az örökkévalósági klauzulák, mind az alkotmányos identitás kérdése szorosan kapcsolódik egy állam önmeghatározásához, kérdés azonban, hogy az örökkévalósági klauzulákban foglalt értékek, rendelkezések és intézmények az adott tagállam alkotmányos identitásának forrásául szolgálhatnak-e? Egyetértünk *Polzin* azon véleményével, miszerint nem lehet egyenlőségjelet tenni a két fogalom tartalma közé,¹⁰⁹ azonban szükségesnek tartjuk vizsgálni, hogy milyen kölcsönhatás érvényesül(het) közöttük. A fentiek szerint úgy véljük, hogy van kapcsolat a két fogalom között, azonban a kettő csak bizonyos részkérdésekben fedheti egymást, amelynek tartalma mindig egyedi vizsgálat tárgya. Míg az örökkévalósági klauzulák (explicit formájukban) változatlan sarokkövei az alkotmánynak, az alkotmányos identitás organikusan változó.

Természetesen az alkotmányos identitás és az örökkévalósági klauzulák nem feltételezik egymást: álláspontunk szerint az alkotmányos identitás a modern alkotmányos rendszerek egy jellemzőjeként értelmezhető, ezzel szemben az örökkévalósági klauzula választás eredménye. Azaz létezhet az alkotmányos rendszer örökkévalósági klauzula nélkül, azonban nem létezhet identitás nélkül. Örökkévalósági klauzula alkalmazása esetén a védelem alá helyezett rendelkezések az alkotmányos rendszer olyan meghatározó intézményeit, illetve az alkotmány olyan meghatározó rendelkezéseit védik, amelyek az alkotmányos rendszer identitásának megnyilvánulásai is egyben, és amelyeket az európai integrációban kiemelt értéknek szükséges védelemben részesíteni, többek között az EUSZ 4. cikkére is tekintettel. Az örökkévalósági klauzulák és az alkotmányos identitás kapcsolatának vizsgálata az explicit örökkévalósági klauzulát alkalmazó tagállamok esetén könnyebbnek tűnik, mivel a védelemben részesített alkotmányi rendelkezések egzakt módon és taxatív meg határozottak. Nem mindig egyértelmű azonban a helyzet, hiszen vannak olyan országok az Európai Unióban, amelyek nem rendelkeznek explicit örökkévalósági klauzulával, de az alkotmányos identitás fogalmának értelmezése már megkezdődött, és a benne foglaltak egy részének minősítésénél felvetődik az implicit örökkévalósági klauzula kérdése.

¹⁰⁸ Az alkotmányos identitás forrásaként megjelenő örökkévalósági klauzula iskolapéldájaként a német alkotmánybírói gyakorlatot tekinthetjük: a német gyakorlat következetesen az Alaptörvényben foglalt örökkévalósági klauzula által védett értékeket tekinti az alkotmányos identitás forrásának. MÜLLER (2016): i. m.; DRINÓCZI (2018b): i. m., 66–67.

¹⁰⁹ POLZIN (2017): i. m., 1607–1610.

Az (explicit híján) implicit örökkévalósági klauzulát alkalmazó tagállamok közül Magyarországon például az Alkotmánybíróság már értelmezte az alkotmányos önazonosság fogalmát, amelynek forrásául álláspontja szerint a történeti alkotmány és annak vívmányai szolgálnak.¹¹⁰ Az alkotmányos önazonosság bizonyos részeit megjelenítő történeti alkotmány vívmányai¹¹¹ („a szabadságjogok, a hatalommegosztás, a köztársasági államforma, a közjogi autonómiák tisztelete, a vallásszabadság, a törvényes hatalomgyakorlás, a parlamentarizmus, a jogegyenlőség, a bírói hatalom elismerése, a velünk élő nemzetiségek védelme”)¹¹² kiemelkednek az alkotmányos rendelkezések közül, speciális helyzetbe kerülnek, és elvezetnek az alkotmány megváltoztathatatlan rendelkezéseinek, valamint alkotmányos önazonosságának dilemmájához.¹¹³

4. Összegzés

A fentiek alapján álláspontunk szerint kapcsolat mutatható ki az alkotmányos identitás és az örökkévalósági klauzulák között: az alkotmányozó hatalom az alkotmányos rendszer legalapvetőbb, inherens részének védelme érdekében az alkotmány és az alkotmányos rendszer egyes rendelkezéseit, intézményeit védelemben kívánja részesíteni. Az európai integráció szupranacionális, többszintű alkotmányosságának rendszerét megelőzően ilyesfajta védelemre csak az alkotmányos rendszeren belül, az esetleges alkotmánymódosító hatalommal szemben volt szükség. A szupranacionális térben azonban az alkotmányozó – és az alkotmányértelmező – igénye ezen alkotmányos rendelkezések védelmére túlterjed az alkotmányos rendszer határain és azokat az integrációval szemben is védelemben kívánja részesíteni, ami az alkotmányos identitás koncepciójában ölt testet. Álláspontunk szerint az örökkévalósági klauzulát alkalmazó tagállamok ekként védett alkotmányi rendelkezései és e tagállamok alkotmányos identitása között kapcsolat mutatható ki, melyet nevezhetünk akár a védelem „külső” és „belső” oldalának is. Úgy véljük, az alkotmányos identitás és az örökkévalósági klauzulák jövőbeni értelmezését illetően központi jelentőségű, hogy a gyakorlati szempontok is követik-e ezen elméleti következtetéseket, vagyis a kapcsolat kimutatható-e a tagállami alkotmányértelmezők joggyakorlatából. Következtetéseink helyességének igazolása céljából kérdőíves vizsgálatot folytattunk az európai tagállamok alkotmányértelmezőinek közreműkö-

¹¹⁰ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, 61–69. pont. Az Alkotmánybíróság alkotmányos identitásról megfogalmazott álláspontjának kritikai vizsgálatát számos szerző elvégezte a hazai jogirodalomban, többek között BLUTMAN: i. m.; DRINÓCZI (2017): i. m.; CHRONOWSKI–VINCZE: i. m.; VARGA Zs. András: Történeti alkotmányunk vívmányai az Alaptörvény kögens rendelkezéseiben. *Iustum Aequum Salutare*, 2016/4, 83–89; VARGA Zs. (2018): i. m., 8–11; KÉRI–POZSÁR–SZENTMIKLÓSY: i. m., 5–15.

¹¹¹ A történeti alkotmány vívmányai részét képezik az alkotmányos identitásnak, vagyis kiemelt szerepbe kerültek az alkotmányos rendelkezések között. A történeti alkotmány vívmányait az Alkotmánybíróság „olvasztja ki”, ahogyan az implicit örökkévalósági klauzulákat, és mivel kiemelt helyük van a többi alkotmányos rendelkezéshez képest, kvázi implicit örökkévalósági klauzulának tekinthetjük őket. A kérdés részletesebb vizsgálatához lásd SZAKÁLY (2018): i. m., 132–152.

¹¹² 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, 65. pont.

¹¹³ KÉRI–POZSÁR–SZENTMIKLÓSY: i. m., 14–15.

désével, amely vizsgálat során – azon tagállamok esetében, ahol fellelhető explicit vagy implicit örökkévalósági klauzula az alkotmányban – kérdésként tettük fel, hogy a testületek miként értelmezik a kapcsolatot az alkotmányos identitás és az örökkévalósági klauzula között.

Bízunk benne, hogy vizsgálatunk eredménye és a vonatkozó alkotmánybíróági gyakorlat összehasonlító elemzése is igazolni fogja feltételezésünket, miszerint, ha egy tagállam alkotmánya tartalmaz örökkévalósági klauzulát, akkor az abban foglaltak összekapcsolódnak a tagállam alkotmányos identitásával, amely ezáltal ugyanazon értéktartalmat az alkotmányos rendszeren túl az európai integrációs szinten is védelem alá vonja.

Abstract

In order to protect the most fundamental parts of the constitutional system, certain provisions and institutions of the constitution and the constitutional system are protected by eternity clauses. Before the supranational system of European integration, such protection was only necessary on the national level. In the supranational space, the constitutional need for protection of these constitutional provisions extends beyond the national constitutional system, and protects them against the integration as well, which can be assumed in the concept of constitutional identity. Therefore, the authors' aim is to examine the possibility of a connection between the constitutional provisions protected by the clauses of the Member States applying the eternity clause and the constitutional identity, which can be called „external” and „internal” sides of defense.