A MAGYAR ALKOTMÁNYOS SZUVERENITÁS ALAKULÁSA 1990 ÓTA, MAGYAR VÁLASZOK A SZUVERENITÁST FENYEGETŐ VESZÉLYEKRE

2019. december 15.

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

- ***1989 és 1991 között fokozatosan nyertük vissza szuverenitásunkat***
- ***Mindez számtalan átmeneti és ideiglenes megoldást hozott, ilyen volt az 1989-es alkotmányrevízió is***
- ***A „láthatatlan alkotmány"-koncepcióval az Alkotmánybíróság „kvázi-alkotmányozó" lett, a megosztott Országgyűlés helyett***
- ***A kilencvenes évek második felében komoly verseny volt a népszuverenitás képviseleti és közvetett formája között***
- ***Az ezredfordulóra két ellentétes szuverenitásfelfogás rajzolódott ki***
- ***Az uniós csatlakozástól fogva fokozatosan kidomborodott a jobboldal nemzeti önrendelkezéshez ragaszkodó alapállása***
- ***A nyolcéves balliberális kormányzás végére jogállami, gazdasági és társadalmi válság alakult ki, leszűkült az állami mozgástér***
- ***2010-ben a kétharmados parlamenti többség lehetőséget adott egy új, értéktelített, szuverenista Alaptörvény elfogadására***
- ***Az új alkotmány a XXI. századi szuverenitáskérdésekre is hatásos, közösségelvű válaszokat adott***
- ***2011-től egyre inkább az Európai Unió jövőjéről szóló viták középpontjába került Magyarország***
- ***A bevándorlási válság kezelése csak fokozta hazánk szuverenista alapállását***

Tartalomjegyzék

1. A rendszerváltoztatás és az alkotmányos szuverenitás 4

2. A „láthatatlan alkotmány" és a népszavazás szabályozása 6

3. Alkotmányozási kísérlet és NATO-csatlakozás 12

4. Ellentétes szuverenitásfelfogások az ezredforduló Magyarországán 14

5. Az uniós csatlakozás alkotmányos vitái és az ezredforduló követő évek szuverenitásfelfogásai 18

6. Megingó (jog)államiság és szuverenitás a 2010 előtti években 21

7. Az új Alaptörvény elfogadása és lényegi jellegzetességei 25

8. A szuverenitáskonfliktusok kiéleződése és a magyar válaszok 30

Irodalomjegyzék: 43

1. A rendszerváltoztatás és az alkotmányos szuverenitás

Több, mint négy és fél évtizedes szovjet megszállást követően Magyarország visszanyerte jogi önrendelkezését. A rendszerváltoztatás szimbolikus értelemben is fontos, a szuverenitás tekintetében viszont kifejezetten húsba vágó pillanata volt, amikor 1991. június 16-án az utolsó megszálló katona is elhagyta hazánk területét. Mindez egybevágott azzal, hogy megszűnt a Varsói Szerződés[1], az a nemzetközi katonai-biztonsági szövetségi rendszer, amely formálisan is biztosította a szovjet érdekszféra egységét. Gyakorlatilag egészen eddig[2] – ahogy az az akkor meghatározó politikusok visszaemlékezéseiből is kiderül – Magyarország vezetői a legfontosabb államügyekben Moszkva bólintásához, de legalábbis hallgatólagos beleegyezéséhez kötötték döntéseiket.

Mindez azt is jelenti, hogy a magyarországi rendszerváltoztatás lényegi eseményei – így Nagy Imre és társai újratemetése, a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásai, a Magyar Köztársaság kikiáltása és az alkotmányos változások, a négyigenes népszavazás, az 1990-es országgyűlési és helyhatósági választások – úgy mentek végbe, hogy Magyarország nem bírt teljes önrendelkezéssel, azaz nem volt szuverén. Ez a helyzet természetszerűleg egyfajta átmeneti állapotot, ideiglenes megoldásokat, bizonytalan konstrukciókat teremtett a magyar alkotmányos szabályozásban is.

Az 1989-es Nemzeti Kerekasztal tárgyalásai eredményeként még a diktatúra utolsó parlamentje fogadta el az alkotmány átfogó módosítását, melynek egyik első pontja rögtön rögzítette, hogy ideiglenes konstrukcióként, „hazánk új alkotmányának elfogadásáig” szól. Ezt az alkotmánymódosítás egy új preambulumban a következőként fogalmazta meg: „A többpártrendszert, a parlamenti demokráciát és a szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való békés politikai átmenet elősegítése

[1] A Varsói Szerződés (VSZ) katonai egyezményei 1991. március 31-ei hatállyal szűntek meg, ezzel megszűnt a VSZ katonai szervezete, ami a lényegi része volt. A VSZ politikai tanácskozó testületének prágai döntésével 1991. július elsejével ténylegesen is megszűnt a szövetségi rendszer.

[2] A csapatkivonások végső határideje egy 1990 márciusában kötött magyar-szovjet egyezmény értelmében 1991. június 30. volt, így formális értelemben ehhez az időponthoz lehet kötni a szuverenitás visszaszerzését. Lásd részletesen: Tarján M. Tamás: 1991. június 19. | Az utolsó szovjet katona elhagyja Magyarországot. Rubicon. Internetes elérhetőség: http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/1991_junius_19_az_utolso_szovjet_katona_elhagyja_magyarorszagot/

érdekében az Országgyűlés - hazánk új Alkotmányának elfogadásáig – Magyarország Alkotmányának szövegét a következők szerint állapítja meg:"

Ez a tartalmában kétségtelenül jogállami, ámde formálisan továbbra is az 1949. évi XX. törvény módosításaként elfogadott új alkotmány számos alapvető, európai alkotmányos alapelvet rögzített, így a népszuverenitást is (Kukorelli-Takács 2002, 63-64). Az alkotmányozó, miután lefektette, hogy a népköztársasági államformát a köztársasági váltja, illetve hazánkat független, demokratikus jogállamként határozta meg[3], leszögezte, hogy „a Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja."

Az alkotmányt ugyan a régi Országgyűlés fogadta el[4], azonban kétségtelen tény, hogy a Nemzeti Kerekasztal munkájában résztvevő, az azt lezáró megállapodást aláíró Magyar Demokrata Fórum, a Független Kisgazda Párttal és a Kereszténydemokrata Néppárttal később, 1990 tavaszán megnyerte a választásokat. Jóllehet a Szabad Demokraták Szövetsége, illetve a FIDESZ, bár nem írták alá a NEKA-MSZMP megállapodást, de ennek oka a köztársasági elnök megválasztásának kérdése volt. 1989. november 26-án aztán a két párt által kezdeményezett, „négyigenes népszavazáson", a közvetlen demokrácia bő négy évtized utáni érvényesítésével, ezt a kérdés a magyar nép döntötte el.

1990 nyarán, immár az új, demokratikus választáson megválasztott, legitim parlament fejezte be az alkotmánymódosítási folyamatot, az 1990. évi XL. törvénnyel. A parlament két legnagyobb pártja megegyezésével, az MDF-SZDSZ paktummal rendezték a miniszterelnök jogköreit, a köztársasági elnök parlament általi megválasztását, illetve lényegesen csökkentették a kétharmados többséget igénylő törvényhozási tárgyköröket. Kétségtelen, hogy ez a két párt rendelkezett az ország kormányzását biztosító megegyezéshez szükséges választói felhatalmazással, és gyakorlatilag befejezték „jogállami alkotmányunk második pillérének felépítését (Kónya 2016, 204-216., illetve 254-257.)

[3] A helyzet már tárgyalt átmenetiségére újabb bizonyíték, hogy az 1989-es alkotmányszöveg itt még a polgári demokrácia és a demokratikus szocializmus értékeinek párhuzamos érvényesülése mellett foglalt állást, ez a utóbbi szövegrész aztán 1990-ben egy újabb módosítással végleg kikerült az alkotmányból.
[4] A NEKA-MSZMP megállapodást 1989. szeptember 18-án kötötték meg, majd az 1989. évi XXXI. törvénnyel iktatták be a magyar jogrendszerbe.

Ugyanakkor ez a féloldalas és megkésett legitimáció az alkotmány ideiglenes, átmeneti jellegén nem változtatott. A kilencvenes években éppen ezért két, merőben különböző alkotmányozási folyamat is indult, amelyek a szuverenitás kérdését is érintették. Mindemellett pedig az Országgyűlés az ezredfordulóig 15 alkalommal módosították.

Fontos szót ejteni arról, hogy az első kormányfőnek kulcsszerepe volt a magyar szuverenitás helyreállításában, illetve a rendszerváltoztatás szuverenitással kapcsolatos gondolkodásában is. Antall József volt az előterjesztője a Varsói Szerződés feloszlatásáról szóló döntésnek, és különleges jelentőséget tulajdonított annak, hogy az Országgyűlés is világossá tegye a magyar szuverenitás helyreállítását. Erről beszélt az Országgyűlésben is, álláspontja szerint Magyarország 1944. március 19-én de jure elvesztette Magyarország a szuverenitását, és azt csak a szovjet csapatkivonások lezárultával szerzi teljesen vissza.[5]

Antall külpolitikai programjának első helyén állt a szuverenitás kérdése, ugyanakkor ezt az európai integrációval és „a széles értelemben vett atlanti együttműködés" programjával együtt képzelte el.[6] Az alkotmányos berendezkedést illetően Antall – Nemzeti Kerekasztal tárgyalásain is – mindvégig egy közjogi hagyomány, az 1946. évi I. törvény, azaz a köztársasági kisalkotmány modelljére épített. Ez a jogszabály pedig alapvetően az angol parlamentarizmusra és az 1848-as törvényekre épített, és – még ha csak rövid időre is – nyugati mintájú hatalommegosztást valósított meg (Kukorelli 2017, 24-26.).

2. A „láthatatlan alkotmány" és a népszavazás szabályozása

Az Alkotmánybíróságot (AB) – alapvetően német mintára, erős jogkörökkel – egy 1989-es törvénnyel állították fel, és működését 1990. január elsején kezdte meg. Az átmenet jegyeit ez az intézmény is magán viselte, formális és tartalmi értelemben is. Az alkotmány tartalmi megújítása mellett az Alkotmánybíróság felállításáról is a korábbi, illegitim Országgyűlés döntött. A testület első öt tagja egy sajátos, informális

[5] Lásd felszólalását az Országgyűlés 1991. március 19-ei ülésén. Internetes elérhetőség: https://www.parlament.hu/naplo34/087/0870002.html

[6] Lásd Jeszenszky Géza: Antall a külpolitikus című írását. Internetes elérhetőség: https://antalljozsef.igytortent.hu/szolgalatban/kormanyfokent/kul-es-nemzetpolitika/a-tortenesz-kulugyminiszter-tanulmanya/109-kulpolitikai-alapvetes

megegyezés eredményeként, szintén a régi törvényhozás által került megválasztásra. Az Alkotmánybíróság két állampárti, két ellenzéki és egy kompromisszumos jelölttel kezdett működni. Ettől függetlenül az alkotmánybírák döntő szerepet kaptak, illetve vívtak ki az alkotmányértelmezésben, sőt, azokban a kérdésekben, ahol az alkotmány szövege nem volt konkrét, egy „kvázi-alkotmányozást" végeztek.[7]

Mivel a testület vezércsillaga a jogállamiság lett, ezért a Carl Schmitt által megfogalmazott szuverenitástant, a kivételes állapot elvét teljesen elutasították. „Önértelmezésünk csillaga a jogállamiság" – fogalmazta meg az első testület krédóját annak elnöke, Sólyom László (Sólyom 2001, 113). A későbbi államfő úgy látta, hogy „például a parlamentet is terheli a korlátlan parlamenti szuverenitás dogmája, amely negyven éven keresztül kitüntetett szocialista dogma volt", szemben az ilyen múlttal nem terhelt Alkotmánybírósággal. Sólyom ebből vezette le azt az elképzelését is, hogy arisztokratikus intézményként a „különféle hatalmi centrumok kölcsönösen kiegyensúlyozott konstrukciójában" milyen szerepe van a testületnek. Szerinte „ebben a történelmi helyzetben az Alkotmánybíróságnak aktivistának kell lennie. Igen korán meghirdettük azt, hogy az Alkotmánybíróság az úgynevezett láthatatlan alkotmányt írja" (Sólyom 2001, 114-117.)

Ez a „láthatatlan alkotmány" aztán a szuverenitás szempontjából is több fontos következménnyel járt. Az Alkotmánybíróság aktivizmusa elsősorban az alapjogokkal kapcsolatban érvényesült, ahol a testület a nemzetközi egyezmények szövegére épített. Ehhez képest az államszervezettel kapcsolatos ítélkezést „stabilizáló" jelleggel intézték, és „semleges jogi konfliktussá" formálták (Sólyom 2001, 118-119.).

Az egyik, a népszuverenitást értelmező, egyben az államszervezetet stabilizáló alkotmánybírósági határozat (38/1993 [VI.11.]) például azt a kérdést rendezte, hogy honnan ered a bírók hatalma. A határozat szerint „ha a bírák és a bírósági vezetők hatalmukat nem ilyen közvetlen választásból nyerik, akkor >>külső<<szerv általi választással vagy kinevezéssel kell legitimációt kapniok. Ilyenkor bírói hatalmukat

[7] A természetjogi és nemzetközi egyezmények elvei által ihletett, sokak által – egyebek mellett alkotmánybírósági határozatok különvéleményeiben – bírált határozatok a „nehezebb esetekben" Sólyom szerint is „az alkotmányírás határán mozogtak". (Lásd: A „nehéz eseteknél" a bíró erkölcsi felfogása jut szerephez. Sólyom Lászlóval, az Alkotmánybíróság elnökével Tóth Gábor Attila beszélget. Fundamentum, 1997/1. sz. 31–43. http://www.fundamentum.hu/sites/default/files/97-1-02.pdf 36. oldal)

valamely más hatalmi ág közvetítésével nyerik el; hatalmuk azon keresztül vezethető vissza a szuverén néphez."

Egy másik fontos alkotmányértelmező AB-határozat rendezte a népképviseleti és a közvetlen népi hatalomgyakorlás viszonyát. Az Alkotmány és a népszavazási törvény feszültségei 1989-től érezhetők voltak (Kukorelli 2006, 75–76). A 2/1993 (I.22.) alkotmánybírósági határozat kimondta, hogy „a Magyar Köztársaság alkotmányos rendjében a népszuverenitás gyakorlásának elsődleges formája a képviselet. Népszavazás csak az Alkotmány és az alkotmányosan hozott törvények keretei között dönthet az Országgyűlés hatáskörébe tartozó ügyekben." Az Alkotmánybíróság azt is világossá tette, hogy a képviseleti és a közvetlen demokrácia gyakorlásának egyaránt az alkotmány kereteinek belül kell maradnia, ezért „a népszavazásra bocsátott kérdés nem foglalhat magába burkolt alkotmánymódosítást." Az AB a népszavazás szabályainak megállapításában, illetve a népszavazások elrendelésében is – végső soron – az Országgyűlésnek adott elsőbbséget, ily módon is megerősítve a parlamentáris demokráciát.

Ugyanakkor a népszavazások kiírásával, fajtáival, kötőerejével és tárgykörével kapcsolatos politikai viták a következő években sem szűntek meg. Bár az új kormány 1994-ben bő kétharmados, 72 százalékos parlamenti többséggel rendelkezett, de sokáig nem tudta megnyugtatóan rendezni a kérdést. Eközben az ellenzék egyre gyakrabban nyúlt a népszavazási kezdeményezés eszközéhez, egyebek közt azért is, hogy ily módon demonstrálja a kormánytöbbség legitimitásának csökkenését.

Az 1997-es kodifikációs folyamat, amely az alkotmány módosítása[8] mellett a népszavazási és a választási eljárási törvény elfogadását is felölelte, végeredményben a közvetett demokrácia primátusa felé terelte a referendumok gyakorlatát. Az alkotmány módosítása több ponton (a szükséges aláírások mennyisége, tematikus tiltások) szigorította a népszavazás kiírásának szabályait (pl. bővült a tiltott, népszavazásra nem bocsátható tárgyak köre), de eltörölte a legalább 50 százalékos részvételt kitűző érvényességi kritériumot. Népszavazást eszerint 100 ezer választópolgár, a köztársasági elnök, a kormány vagy a képviselők egyharmada kezdeményezhetett (utóbbi kör 2012-től kikerült a lehetséges kezdeményezők közül). Az Országgyűlés mérlegelhetett és szavazott a referendum megtartásáról, valamint arról, hogy ügydöntő

[8] A népszavazás csak ekkor vált alkotmányos intézménnyé (Téglási 2015, 339).

vagy véleménynyilvánító népszavazásra kerül-e sor. 200 ezer választópolgár aláírásával hitelesített kezdeményezés esetén a Parlamentnek kötelező elrendelnie a népszavazást, és az eredmény az Országgyűlésre kötelező érvényű. A népi kezdeményezés egy konkrét téma parlamenti napirendre tűzésének elérését szolgálta, ehhez 50 ezer hitelesített aláírás volt szükséges.[9]

Az 1997-ben a NATO-csatlakozás megerősítésének biztosítása érdekében csökkentett érvényességi kritériumok minden következő kormány számára veszélyt jelentettek (Tölgyessy 2006, 119): egy erős ellenzék potenciálisan a kizárt tárgyköröket kivéve bármely ügyet megpróbálhatott a nép elé terjeszteni. Miközben a NATO-csatlakozás kérdésében rendezett népszavazáson a belépés támogatását a politikai elit körében konszenzus övezte, az év másik fő népszavazási témájában, a szuverenitást szintén komolyan érintő földtörvény ügyében éles törésvonal alakult ki.

A kormány által beterjesztett szövegtervezet feloldotta volna a belföldi mezőgazdasági társaságok és szövetkezetek földtulajdon-szerzési tilalmát, az ellenzék azonban a külföldiek tulajdonszerzése előtti akadály eltávolításaként értelmezte a javaslatot. A parlamenti kisebbség, az MDF és a hozzá csatlakozó ellenzéki pártok 1997 nyarán összegyűjtötték a szükséges több mint 200 000 aláírást a külföldiek tulajdonszerzésének kizárásáról szóló népszavazás megtartásához. Bár a kormány saját népszavazási kérdéseivel megpróbálta megelőzni az ellenzéki népszavazás kiírását, az Alkotmánybíróság az ellenzéki kezdeményezésnek adott elsőbbséget. Az 52/1997 (X.14.) alkotmánybírósági határozatnak kellett kimondania a népszuverenitás eszközei kapcsán az utolsó szót. Eszerint „a közvetlen hatalomgyakorlás a népszuverenitás gyakorlásának kivételes formája, amely azonban kivételes megvalósulása eseteiben a képviseleti hatalomgyakorlás fölött áll”. A népszavazást végül nem rendezték meg, mert a kormány elállt javaslatától.

Az Alkotmánybíróság nemcsak a népszuverenitás belső jogi kérdései, illetve a hatalommegosztás ügyében hozott lényeges döntéseket működése első évtizedében, hanem a külső szuverenitás kapcsán is. Kiemelkedik a 30/1998 (VI. 25.) ABH, amely leszögezte, hogy az Európai Közösségek és a Magyar Köztársaság közötti, 1994. évi I. törvénnyel kihirdetett megállapodás alapján, a közösségi versenyjogi szabályok közvetlen magyarországi érvényesülését kellett vizsgálnia. Az Alkotmánybíróság ennek

[9] Ez a jogintézményt az Alaptörvény 2012-es hatályba lépése megszüntette.

kapcsán több fontos, a szuverenitásra vonatkozó alapvető megállapítást is tett. Így például kimondta, hogy a szuverenitást érintő közjogi jogviszonnyal kapcsolatban „a külföldi jognak való alávetettséghez alkotmányi felhatalmazás kell". Az AB definiálta a territorialitáshoz kötődő állami főhatalom kizárólagosságát is, kimondta, hogy az állam nemzetközi kapcsolataiban rendelkezhet a főhatalmi jogosítványairól, sőt, azokat korlátozhatja is. Ennek ugyanakkor van korlátja, mert e hatalomgyakorlás feltételeit az Alkotmány szigorúan szabályozza.

A Horn-kormány külügyminisztere az AB megkeresésére adott kormányzati álláspontban sokatmondó véleményt közölt: „a nemzeti szuverenitás hagyományos, a nemzetek formális egyenrangúságára épülő, azt túlhangsúlyozó értelmezése a mai nemzetközi viszonyokban már egyáltalában nem alkalmazható". Vele szemben az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a kormányzati álláspontokban kifejtettekkel ellentétben, „kifejezett alkotmányi felhatalmazás nélkül az Országgyűlés alkotmányosan nem jogosult az állami főhatalom kizárólagos joghatósága alá tartozó jogterületen a territorialitás elvén nemzetközi szerződésben túlterjeszkedni". Ennek megfelelően a testület kimondta, hogy a közösségi jog – értelemszerűen az uniós csatlakozásig – a szuverenitás sérelme nélkül nem jelenhet meg alkalmazási kötelezettséggel a magyar jogalkalmazó szervek gyakorlatában. Mindennek okaként pedig a demokratikus legitimáció, a közösségi jogalkotásba való beleszólás hiányát határozta meg az AB.

Az Alkotmánybíróság a kritikusok szerint túlterjeszkedett hatáskörén, és a választott népképviseletet gyengítette. A testület aktivista felfogásával több olyan ügyben is döntött, amelyek az alkotmányozó hatalom, az Országgyűlés hatáskörébe tartoztak volna. Ráadásul számos fontos, szimbolikus ügyben az Alkotmánybíróság alkotmányellenességre hivatkozva megsemmisítette a parlamenti többség döntéseit. Emiatt néhány szimbolikus, a múlthoz való viszonyt világossá tevő jogszabály nem léphetett hatályba. Az Alkotmánybíróság a diktatórikus múlttal kapcsolatban a jogfolytonosságot, illetve a jogállami rendezés szükségességét hangoztatta, mellyel – mintegy a tárgyalásos rendszerváltás folytatásaként – ezt a megoldást helyezték a parlamenti általi múltlezárás helyére.

Az igazságtétel kérdésében éles vita bontakozott ki az Antall-kormány és az Alkotmánybíróság között. Utóbbi szerv többször is eredeti jogalkotói szándéka

felülírására kényszerítette az Országgyűlést, annak mozgásterét a visszamenőleges hatályú büntető igazságszolgáltatás, az ügynöktörvény, illetve a reprivatizáció kérdésében is korlátozta (Sárközy 2012, 201). A köztársasági elnök hatáskörének kérdése mellett talán ezekben az ügyekben játszotta a legfontosabb politikai szerepet az Alkotmánybíróság.

Az 1992-es AB-döntés a Zétényi-Takács-féle igazságtételi törvényről különösen nagy vitákat váltott ki. A jogszabály a kommunista diktatúra bizonyos, meghatározott politikai okokból elkövetett, de nem büntetett bűncselekményei – hazaárulás, emberölés, halált okozó testi sértés – esetén a diktatúra időszakára az elévülés nyugvását mondta volna ki. A hasonló német és cseh jogszabályok átmentek az ottani alkotmánybíróságok vizsgálatain, a magyar szabályozás azonban elbukott, máig ható erkölcsi vitákat kiváltva. Az AB érvelése – a 11/1992 ABH – szerint: „Nem lehet azonban a történelmi helyzetre és a jogállam megkövetelte igazságosságra hivatkozva a jogállam alapvető biztosítékait félretenni. Jogállamot nem lehet a jogállam ellenében megvalósítani. A mindig részleges és szubjektív igazságosságnál a tárgyi és formális elvekre támaszkodó jogbiztonság előbbrevaló.” A rendszerváltás egy döntő pontján tehát az Alkotmánybíróság az elvont jogbiztonság elvét helyezte előtérbe egy sajátos, relativista érveléssel a diktatúrák rémtetteivel szembeni fellépés abszolút igazságossági elvével szemben.

Ahogy azt – az egyébként baloldali kormányok munkáját segítő – Sárközy Tamás megfogalmazta, bár az alkotmány nyelvtani értelmezése inkább az Országgyűlés primátusát támasztotta alá, ezzel szemben „az Alkotmánybíróság >>jogállam-koncepciója<< a híres habermasi tételből indult ki:>>Jogállamban nincs semmi, ami szuverén (nesze neked népszuverenitás – S.T.), csak alkotmányjogilag körülhatárolt hatáskörök léteznek.<<” (Sárközy 2012, 197).

Az Alkotmánybíróság hatalommegosztással kapcsolatos felfogásának, „negyedik hatalmi ág”-voltának legélesebb kritikusa azonban minden bizonnyal Pokol Béla, jelenleg alkotmánybíró volt és maradt. Pokol szerint az 1989-es alkotmányrevízió a parlamentet tette meg a népszuverenitás letéteményesévé, és ehhez képest túl széles jogkörökkel működött az Alkotmánybíróság. Szintén ő az, aki felhívja a figyelmet az AB saját hatáskörét tágító lépéseire, különösen a 31/1990 (XII. 18.) alkotmánybírósági határozatra. Ebben a testület kimondta „a hatalmi ágak megosztásának elvét, amely a

magyar államszervezet legfontosabb szervezeti és működési alapelve". Pokol Béla úgy véli, hogy erre a testületnek nem volt alkotmányos alapja, ráadásul ezen megoldással az Alkotmánybíróság további hatalmi eszközöket tett „függetlenné", azaz vont ki a kormány hatásköréből. Ezzel pedig szerinte „a szétszakított állami szerkezet szinte le volt bénítva cselekvőképességében" (Pokol 2019, 49-50.).

3. Alkotmányozási kísérlet és NATO-csatlakozás

Míg a rendszerváltoztatást követő első parlamenti ciklusban erre a kormány és az ellenzék egyre rosszabb viszonya miatt nem volt reális esély, azzal, hogy az MSZP és az SZDSZ koalíciót kötött 1994-ben, illetve, hogy 72 százalékos többségbe kerültek az Országgyűlésben, megnyílt az esély egy új alkotmány elfogadására. Ennek szándéka a Horn-kormány programjába is bekerült, ugyanakkor már a törvényhozási ciklus elején sajátos „szuverenitásvita" alakult ki a kormány és a parlament között, az alkotmány előkészítésének primátusával kapcsolatban (Sárközy 2012, 218.).

A vita azonban nemcsak a kormány és az Országgyűlés, hanem a koalíciós pártok között is zajlott. A szabad demokraták és a szocialisták jogállamról alkotott elképzelései ugyanis több fontos pontban ütköztek, ezért – továbbá a valóságban nem kétharmados választói támogatásra hivatkozva – az SZDSZ egyfajta önkorlátozást javasolt, amelyet az MSZP elfogadott. E döntésnek megfelelően az 1994–98 közötti ciklusra az új alkotmány előkészítésének folyamatában négyötödös parlamenti többséget írtak elő, azaz az összes kormánypárti képviselő voksain túl legalább két ellenzéki frakció támogatására lett volna szükség[10].

1996-ban az alkotmányozás folyamata szocialista képviselők ellenszavazatai miatt akadt meg[11]. Mindazonáltal az Országgyűlésnek végül még abban az évben sikerült elfogadni egy szabályozási koncepciót, amely tanúskodik a korszak szuverenitásfelfogásáról. Az „119/1996. (XII. 21.) OGY határozat a Magyar Köztársaság

[10] Hack Péter volt szabad demokrata képviselő szerint fennállt a veszély, hogy a szocialisták meg tudnak állapodni a jobboldali ellenzéki pártok egy részével, így a négyötödös szabály beiktatása híján az SZDSZ nélkül is el lehetett volna fogadni az új Alkotmányt. Lásd: http://index.hu/belfold/2011/01/31/eddig_mindig_lyukra_futottak/

[11] Sárközy Tamás szerint „maga Horn Gyula puccsolja meg a koncepció elfogadását" (Sárközy 2012, 218.)

alkotmányának szabályozási elveiről" leszögezi, hogy az alkotmánnyal kapcsolatban elvárás, hogy a preambuluma tartalmazza a szuverenitásra való utalást. Ami ennél is fontosabb előírás volt, az a – végül meg nem született alkotmány – II. fejezetére vonatkozott, amely a koncepció értelmében „a szuverenitás" címet viselte volna.

A fejezet első fontos pontja szerint az alkotmánynak rögzítenie kell a népszuverenitást, valamint a képviseleti demokrácia elsődlegességét, illetve azt, hogy „törvényben meghatározott esetben azonban népszavazást kell, illetőleg lehet tartani". Ugyanakkor alapelvnek kell kimondania a választások kapcsán, hogy a választójog általános és egyenlő, a szavazás közvetlen és titkos. A szabályozási elvek döntő újdonságaként az alkotmánynak lehetővé kellett volna tennie, „hogy a magyar állam felségjogainak egy része nemzetközi szerződéssel átruházható legyen nemzetközi szervezetre". Az átruházást az Országgyűlés minősített többségéhez javasolták kötni. Ezzel együtt az alkotmánynak rögzítenie kellett volna az elidegeníthetetlen felségjogok körét, és azokat a jogköröket, amelyeket csak népszavazás által megerősítést követően lehet átruházni.

Bár az alkotmányozás végül ebben a ciklusban – részben az idő rövidsége, a választások közeledése, részben pedig a koalíciós pártok ellentétei miatt – meghiúsult, a NATO-csatlakozás közjogi megalapozására ekkor került sor. 1997. november 16-án arra a kérdésre, miszerint „Egyetért-e azzal, hogy a Magyar Köztársaság a NATO-hoz csatlakozva biztosítsa az ország védettségét?", a népszavazáson részt vevők 85 százaléka igennel szavazott, és a 49 százalékos részvétel miatt ez érvényes és eredményes döntésnek minősült. Ezt követően az Országgyűlésen volt a sor, amely 1998 február 10-én határozatba is foglalta a népszavazási eredményt. a Magyar Köztársaságnak az Észak-atlanti Szerződéshez történő csatlakozásáról és a Szerződés szövegének kihirdetéséről.

Az 1999. évi I. törvény rendelkezett a Magyar Köztársaságnak az Észak-atlanti Szerződéshez történő csatlakozásáról és a Szerződés szövegének kihirdetéséről. A csatlakozásra végül 1999. március 12-én került sor. Mivel az 1989-es alkotmányrevízió alapvetően egy katonailag semleges állam modelljére íródott, a honvédség békeidőszaki bevetését érintően alkotmányos korrekciók váltak szükségessé (Gerelyes 2001, 30-31.). Éppen ezért az Orbán-kormány időszakában egy alkotmánymódosítási folyamat is lezajlott a NATO-kötelezettségek kapcsán, ezek eredménye volt a 2000. évi XCI. törvény.

Ezt követően, az 5/2001 (II.28.) AB határozatban fontos alapelveket mondott ki az Alkotmánybíróság a szuverenitás kapcsán. Az indítványozók az 1999. évi I. törvény alkotmányellenességének kimondását és a jogszabály megsemmisítését kérték a testülettől, hivatkozva az ország függetlenségének alkotmányos alapelvére. Az AB – tekintettel az időközben éppen a NATO-csatlakozás miatt meghozott alkotmánymódosításra is – elutasította a beadványt. A testület határozatában az ENSZ Alapokmányára hivatkozva kimondta, hogy "minden állam a teljes szuverenitásba tartozó jogokkal rendelkezik". Az AB szerint ugyanakkor ez nem tekinthető korlátlannak, az államok a nemzetközi jog keretében önmagukat korlátozhatják. A testület azt is kimondta, hogy a korlátozásnak azonban belső jogi legitimációja kell, hogy legyen, méghozzá az alkotmányos jogrendben. Jelen esetben ezt egyebek mellett az eredményes népszavazás, illetve az azt követő, a közvetlen népi akaratnyilvánításból következő jogalkotás is biztosította.

4. Ellentétes szuverenitásfelfogások az ezredforduló Magyarországán

A jogalkotási és jogértelmezési csomópontok áttekintését követően azt is érdemes megvizsgálni, hogy az ebben az időszakban mi jellemezte a szuverenitással kapcsolatos magyarországi gondolkodást. 1996-ban jelent meg „A szuverenitás káprázata" címmel egy könyv, amelyben a balliberális kormányhoz közeli gondolkodók közöltek tanulmányokat[12] a kérdésben. A kötet egyik szerkesztője, Gombár Csaba a bevezetőben így foglalta össze a „közös vállalkozást":"amennyire kétségessé vált többünk számára a nemzetállam múltból örökölt szuverenitásfölfogásának jelentősége, annyira fontosnak tekintjük a személyiség szuverenitásának elismerését" (Gombár 1996a,11). Szintén az ő álláspontja szerint a szuverenitás fogalmának „jelentősége a nemzetközi hatalmi viszonyok értelmezésében megcsappant". Gombár úgy véli az állam belső szuverenitását a hatalom demokratikus legitimációja, külpolitikai szuverenitását pedig az integrációs folyamatos tették „anakronisztikussá". Jóllehet a globalizáció és az

[12] A projektben opponensként részt vettek a jobboldalhoz köthető szereplők is. Ezen vélemények ismertetését azért is tartjuk különösen fontosnak, mert a szerzők között szerepel a balliberális kormányokban fontos szerepet vállaló kutató mellett miniszterelnöki tanácsadó is, így véleményeik – jóllehet korlátozott módon – reprezentálják ezen kormányzatok szellemi hátországát is.

internacionalizáció miatt a nemzetállami szuverenitás fogalma „látványosan leértékelődik" (Gombár 1996b, 13-16), de ettől „még igen becses maradhat tulajdonosai szemében".

A kötet több más szerzője is hasonló álláspontra helyezkedett. Lengyel László például azt hangsúlyozta, hogy Magyarország egy a „kisállamok közül", sorsát a nemzetközi rendszerek határozzák meg, és ezen „némileg módosíthat" a kényszerpálya és a mozgástér közötti választással. Mozgástere pedig azoknak van, akik több pólustól függenek, és bekerültek a globális és regionális hálózatokba, ugyanakkor teljes szuverenitással ezek a kisállamok sem rendelkeznek. Magyarország is csak egy „törpe szuverenitáshoz" jutott hozzá a rendszerváltoztatással. (Lengyel 1996, 91-92). Mindemellett arra jutott, hogy „a magyar állam tekintélyi válsága egybeesik a nemzetállamok tekintélyének válságával". Lengyel megállapította, hogy az államot a következő szuverenitások korlátozzák: parlamentáris demokrácia, magán (sokszor transznacionális) tőke, alkotmányos intézmények, önkormányzatok, nemzetközi intézmények, nemzetközi és hazai média. Szerinte az új állami tekintélyt kell építeni, de „nem a többi hatalom fölött, hanem azok mellett, azokkal együttműködve" (Lengyel 1996, 100).

Szintén hangsúlyos elem volt a szerzők gondolkodásában a társadalom hozzáállása az államhoz és az állami szuverenitáshoz. Lengyel szerint „a magyar társadalom immár elfogadta a kisállami tudatot" (i.m.). Csepeli György – miként azt tanulmánya címében is megfogalmazta – arra jutott, hogy „nem tudják, de érzik", még a jobban képzett, értelmiségi interjúalanyok is a szuverenitás, illetve több ahhoz kapcsolódó fogalom jelentését. Szerinte éppen ezért az érzelmi konnotációk a meghatározók, abban a TÁRKI által 1995 őszén készített, a magyar felnőtt korú lakosságra reprezentatív közvélemény-kutatásban is, amelyből következtetéseit levonta. Ő arra jutott, hogy „a szuverenitásra alapozott retorika működőképes". Csepeli ugyanakkor egy – szintén 1995 őszén készített – Szonda Ipsos-kutatást is ismertet, amelynek több kérdése érintette Magyarország szuverenitását. A megkérdezettek többsége, 54 százaléka egyaránt támogatta a NATO-, illetve EU-csatlakozását, ugyanakkor a leginkább a saját pénz használatához és a saját hadsereg fenntartásához ragaszkodtak az úgynevezett „szuverenitási rekvizitumok" közül (Csepeli 1996, 124-134.).

Ezzel együtt érdemes megjegyeznünk, hogy a kötet szerzői nem voltak teljesen egységesek ebben a szuverenitás alkonyával kapcsolatos felfogásukban. Valki László például azt hangsúlyozta, hogy az EU-ban továbbra is a szuverén államoké lesz a főszerep, csakúgy, mint a NATO-ban, ezért a csatlakozás nem korlátozza hazánk szuverenitását (Valki 1996, 87). Nagy Boldizsár szintén úgy érvelt, hogy mivel a NATO- és az EU-csatlakozás a „Magyar Köztársaság szabad elhatározásán alapul", ezért „az nem korlátozza a jogi szuverenitást, hanem annak egyik megvalósítási formája". Ugyanakkor Nagy szerint a „gyakorlati hatalmi-döntéshozatali-befolyásolási" viszonyokat nézve az állam jogalkotói és végrehajtói hatalmát – már szervezetekhez és szerződésekhez hasonlóan – korlátozzák (Nagy 1996, 242-243.).

Összefoglalva, az ismertetett felfogások szinte gyakorlatilag a Fukuyama-féle „történelem vége"-típusú gondolkodás helyi leképeződései.[13] A magyar balliberális elit ekkori – egységesnek mondható – álláspontja szerint a globalizáció feltartóztathatatlan, „aki kimarad, az lemarad", azaz nem tud felzárkózni a fejlett országokhoz (Lengyel 1996, 101). A világgazdasági versenyben pedig ezen felfogás szerint egyre kevésbé országok, mint inkább megapoliszok, illetve azok hálózatai versenyeznek, és „egyre inkább Budapest-Magyarország van, s egyre kevésbé egy szuverén Magyarország van, benne Budapesttel" (Lengyel 1996, 105).

Más, hasonló megközelítésre is akadt példa a népszuverenitás kapcsán. A szabad demokratákhoz közel álló Halmai Gábor például – a kisgazdák alkotmányozási javaslatait kritizálva kifejtette saját nézeteit is a nemzeti szuverenitásról. Eszerint „az egységesülés irányába elindult Európában a nemzetállamokat már régen felváltották az adott államban élő polgárok politikai közösségei. Az állami szuverenitás korábbi eszméje szertefoszlott". Halmai szerint a hagyományos felségjogok egy része az uniós intézményekhez került, miközben a megmaradt állami kompetenciák megoszlanak az alkotmányos intézmények között. Sokatmondóan idézi Jürgen Habermas azon gondolatát, hogy „jogállamban nincs semmi, ami szuverén, csak alkotmányjogilag körülhatárolt kompetenciák léteznek."[14] (Halmai 1995, 14).

Ugyanakkor érdekes módon e körökben csak elvétve foglalkoztak a NATO-, illetve az uniós csatlakozás utáni magyar szuverenitás alakulásának kérdésével. Amint arra

[13] Francis Fukuyama 1992-es „A történelem vége és az utolsó ember" című műve a liberális demokráciák világszerte bekövetkező végső győzelméről szól.
[14] Jürgen Habermas: Az állampolgárság három fogalma. Kritika, 1992. 8. sz. 8. old.

felhívtuk a figyelmet, felmerült ugyan a jogi és a gyakorlati szuverenitás elválásának lehetősége, egy nemzetállamok által irányított Európai Unió képe, illetve bizonyos szuverenitásjegyek megtartásának lehetősége, de nem ez volt a fősodrú gondolat.

Mindazonáltal - jóllehet a magyar közéletben ekkoriban kisebbséginek számított ez – de a magyar közéletben fontos szerepet kaptak egyéb megközelítések is. Jóllehet a NATO- és az EU-csatlakozás ügyében szinte teljes egyetértés volt, azonban annak mikéntjében, illetve a tagsággal járó kötelezettség és előnyök megítélésében, azaz a szövetségeken belüli magyar létben már korántsem[15]. Különösen az uniós csatlakozással kapcsolatban indultak komoly viták, ugyanis csírájában már ekkor jelen volt a „nemzetek Európája", illetve az „Európai Egyesült Államok" ellentéte.

Ezek az eltérő vélemények különösen a Fidesz politikájában voltak beazonosíthatóak. 1996-ban a polgári Magyarországért című vitairatban ezt úgy fogalmazták meg, hogy „világos kell hogy legyen: az unióhoz való csatlakozás nem öncél, hanem eszköz hazánk polgárainak jobb boldogulásához (…) Hazánk nemzeti érdeke a csatlakozás, de nem mindenáron és nem minden feltétel nélkül."[16] A párt 1998-as választási programja szerint „a taggá válást a Fidesz - Magyar Polgári Párt elsősorban a gazdasági felzárkózás kérdésének és nem pusztán diplomáciai ügynek tekinti." Álláspontjuk szerint Magyarország a NATO-csatlakozással helyet szerzett a nyugati országok között, így az uniós csatlakozás tétje már nem ez, hanem a gazdasági érdekérvényesítés.

Az 1998-as választásokat követően jobboldali kormánykoalíciót alakító pártelnök, Orbán Viktor pedig a NATO-val kapcsolatos, a szuverenitásra vonatkozó kormányzati felfogásukat úgy foglalta össze, hogy „a NATO-ban azért a szervezési elv mégiscsak a nemzeti elv (…) és miután a nemzeti szervezési elv a meghatározó a NATO-n belül, az valóban országok szövetsége, ezért ott lehet nemet mondani. Határozottan, szükség szerint hangosan is." Orbán Viktor kormánya esetében ez egy új típusú külpolitikai vonalvezetést, illetve társadalom- és nemzetpolitikai stratégiát is jelentett, amelyet a globális hatalmi erőtér kényszereivel, illetve az ennek megfelelni kívánó balliberális erőkkel szemben fogalmazott meg (Debreczeni 2002, 526-528).

[15] Ez a kérdés az 1994 és 1998 között kormányzó szocialista miniszterelnököt, Horn Gyulát is foglalkoztatta, visszaemlékezése szerint szükségesnek látta a magyarokat a csatlakozással járó előnyök mellett az ehhez képest „eltörpülő" hátrányokról, azaz egyes gazdasági ágazatok várható nehézségeiről is tájékoztatni (Horn 1999, 418-419).
[16] A polgári Magyarországért. Budapest, 1996. Kiadta a Fidesz Országos Elnöksége.

5. Az uniós csatlakozás alkotmányos vitái és az ezredforduló követő évek szuverenitásfelfogásai

Az ezredforduló éveiben a fent ismertetett ellentét új fénytörést is kapott, különösen a politikai kommunikációban. Miközben a baloldali-liberális pártok már a rendszerváltoztatástól kezdve igyekeztek önmagukat a nyugati-európéer felfogás kizárólagos képviselőiként mutatni, 2000-től e kérdés körül már egyenesen az egyik legerősebb törésvonalat próbálták kialakítani. Miután Orbán Viktor egy nyilatkozatát kiragadták eredeti kontextusából[17], módszeresen azon kezdtek dolgozni, hogy magukat az uniós csatlakozás kizárólagos híveinek mutassák, szemben az EU-ellenes jobboldallal. Ezt követően, bármikor is gondolkodás kezdődött volna a magyar szuverenitás jövőbeni, Európai Unión belüli gyakorlásáról, az szinte azonnal ebbe a mesterségesen kreált diskurzusba került be. Ily módon a balliberális oldal számára ez a megközelítés egyszerre jelentett identifikációs- és az ellenféllel szembeni kritikai diskurzust (Bene-Bata 2017, 52-54.). Ezzel azonban a baloldal – bár egy fontos összetartó erőt jelentő, egy ideig politikai értelemben hatásosnak mondható fegyvert talált – egyre inkább kizárta magát a nemzeti szuverenitás, illetve a nemzeti érdekek védelmezőjének szerepéből, és egy globalista-uniós szerepbe helyezkedett.[18]

Az uniós csatlakozás körüli alkotmányos változtatások ügye 2002-ben szintén a fent ismertetett keretrendszerben zajlott. Ez év őszén ugyanis az uniós csatlakozás előkészületei keretében egy alkotmánymódosítás, a 2002. évi LXI. törvény az ún. „csatlakozási klauzulában" rendelkezett az uniós joganyag Magyarországon történő alkalmazhatóságáról. Mindemellett a szuverenitás szempontjából kiemelkedő jelentőséggel bírt, hogy az alkotmánymódosítás rendezte azt a kérdést, hogy a főhatalmat a magyar állam az Európai Unió keretében, de a többi tagállammal közösen gyakorolhatja. Az alkotmány új, 2/A §-a értelmében a „Magyar Köztársaság az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján - az Európai Uniót, illetőleg az Európai Közösségeket (a továbbiakban: Európai Unió) alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez

[17] A miniszterelnök 2000. július 8-án arról beszélt, hogy „az EU-n kívül is van élet", ugyanakkor elkötelezte magát a nemzeti érdeket jelentő uniós csatlakozás mellett.
[18] Mindennek különösen 2008 után látták kárát, amikor a világgazdasági, majd az euróválság éveiben nem tudtak hiteles kritikát gyakorolni a globalizációs, illetve a bürokratikus válságokok kapcsán. Nem véletlen, hogy 2010-ben két, ilyen típusú, szuverenista retorikával fellépő ellenzéki erő került be az Országgyűlésbe, miközben az SZDSZ megszűnt, az MSZP pedig túlélési harcra kényszerült.

szükséges mértékig - egyes, Alkotmányból eredő hatásköreit a többi tagállammal közösen gyakorolhatja; e hatáskörgyakorlás megvalósulhat önállóan, az Európai Unió intézményei útján is." Ezen túlmenően az alkotmánymódosítás kikötötte, hogy – amint az alkotmány módosításai esetén is – az említett nemzetközi szerződésekhez is az összes országgyűlési képviselő kétharmadának támogatása szükséges.

Az alkotmánymódosítás ezzel együtt több más fontos alkotmányos kérdést is rendezett, így például a választási szabályokat is összhangba hozta az uniós csatlakozást követő jogrenddel, rendezte a jegybank jogállását és feladatköreit, és tisztázta, hogy a kormány milyen módon köteles beszámolni az Országgyűlésnek uniós ügyekben. Pokol Béla összefoglalása szerint ugyanakkor a kormány egészen tág mozgásteret kapott ezekben az ügyekben, mégpedig több szempontból. Egyrészt, az Országgyűlés európai integrációs bizottságában kialakított álláspont nem köti az illetékes kormánytagot brüsszeli tárgyalásain – ellentétben például az angol és a dán megoldással. Másrészt, a miniszterelnök az Európai Tanács üléseivel kapcsolatban a miniszterelnök előzetes meghallgatása, illetve utólagos tájékoztatása merült csak fel a törvényi szabályozásban, és nem pedig bármiféle kötött mandátum előírása (Pokol 2006, 411-413.)

Végül, érdemes megjegyezni, hogy az alkotmánymódosítás egyenesen az alkotmány szövegében kötötte ki, hogy „Ügydöntő országos népszavazást kell tartani a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő, a csatlakozási szerződés szerinti csatlakozásáról. E népszavazás időpontja: 2003. április 12. A népszavazásra bocsátandó kérdés: >>>Egyetért-e azzal, hogy a Magyar Köztársaság az Európai Unió tagjává váljon?<<"

Az ezen alkotmánymódosítás körüli viták természetesen szintén az EU-párti, illetve szuverenitáspárti törésvonal mentén zajlottak. 2002. novemberében szintén ennek megfelelő vita zajlott Vastagh Pál igazságügyminiszter, illetve Szájer József, a Fidesz vezérszónoka közt a fent ismertetett alkotmánymódosítás kapcsán. Vastagh arra utalt, hogy az EU-nak való megfelelés jegyében nem szabad túlságosan szűkre szabni a csatlakozási klauzulában a szuverenitás átengedéséről szóló szabályokat. Ezzel szemben Szájer az általános európai gyakorlatra, 15-ből 13 európai ország példájára hivatkozott, és jelezte, hogy csak akkor támogatják az összes képviselő kétharmadának támogatását igénylő alkotmánymódosítást, ha a szuverenitás közös gyakorlására

vonatkozó, „szuverenista" álláspontjukat akceptálja a kormánykoalíció (Szájer 2014, 176-177.).

Nem sokkal később, 2002 decemberében a Fidesz-MPP kongresszusa elfogadta az „Európa a jövőnk, Magyarország a hazánk" című dokumentumot, amely a párt uniós csatlakozási programját foglalta össze. Ebben leszögezték, hogy a párt álláspontja szerint „a nemzet szuverenitása egy és oszthatatlan (…) nem fogadható el az az >>euro-szervilis<< értelmezés, amely szerint az Alkotmányban kellene rögzítenünk az Európai Unió jogrendjének a magyar Alkotmány fölé rendelődését. Álláspontunk szerint szuverenitásunkról semmilyen mértékben sem mondunk le, mindössze annak bizonyos elemeit másokkal – az Európai Unió többi tagállamával – együtt gyakoroljuk. S ők ugyanezt teszik velünk saját szuverenitásuk vonatkozásában."[19]

2003 áprilisában sor került az ország uniós csatlakozásáról szóló népszavazásra. A részvétel nem érte el a 46 százalékot, az érvényesen szavazóknak ugyanakkor közel 84 százaléka igennel voksolt a csatlakozásra. Néhány nappal a népszavazást követően, 2003. április 16-án Athénban írták alá a felek a csatlakozási szerződést[20], amely végül – többoldali megerősítését követően – 2004. május elsején lépett hatályba. Ettől az időponttól kezdve az uniós jog közvetlenül alkalmazandó Magyarországon, ugyanakkor több nyitott kérdés is fennmaradt. Ezek közül a legfontosabb a mindenkori magyar alkotmányos szabályozás és az uniós jog közötti elsőbbség kérdése, amely gyakorlatilag végeredményében a magyar alkotmányos szuverenitás lakmuszpapírja is.

Az uniós csatlakozás időszakában a szuverenitás tudatosításával kapcsolatos helyzetet bonyolította, hogy ekkoriban az Európai Unióban is alkotmányozási folyamat zajlott. Ez pedig szükségszerűen magával hozta a föderalisták és a szuverenisták küzdelmét. Jóllehet, a nemzetállami szuverenitás hívei a nagyobb országokban sikeresen tartották állami kézben a legfontosabb jogköröket, ez azonban nem jelentette a szuverenitásért zajló küzdelem végét. Sőt, az uniós alkotmánytervezet további lépést jelentett volna a föderatív jelleg irányába (Pokol 2006, 397), amelyet végül több tagállami népszavazás utasított el.

[19] Európa a jövőnk, Magyarország a hazánk Vitairat az európai újraegyesítésről. Kiadta: A Fidesz-Magyar Polgári Párt Országos Elnöksége. 2002. december 7. Budapest
[20] A csatlakozási szerződést Magyarországon a 2004. évi XXX. törvénnyel hirdették ki.

A 2002 és 2006 közötti parlamenti ciklusban három további alkotmánymódosításra került sor. Ezek közül mindhárom érintette a szuverenitás kérdését. A 2003. évi CIX. törvény, amely az ország NATO-tagságával összefüggésben felhatalmazta a kormányt, hogy – szigorúan körülhatárolt esetekben – engedélyezze magyar, illetve külföldi fegyveres erők alkalmazását, csapatmozgásait. Egy másik honvédelmet érintő alkotmánymódosítás, a 2004. évi CIV. törvény módosítása a hadkötelezettség kérdését az önkéntes haderőre való áttéréssel rendezte, bevezette a megelőző védelmi helyzet alkotmányos jogintézményét, és a határőrséget fegyveres erőből rendvédelmi szervvé minősítette át. Végül a 2006. évi XIII. törvény értelmében a Honvédség és a NATO, illetve az EU döntésén alapuló esetekben külföldi fegyveres erők mozgásáról való döntést is a kormány jogkörei közé utalta.

6. Megingó (jog)államiság és szuverenitás a 2010 előtti években

2004-ben váltás következett be a miniszterelnök személyében, a posztra a magát harmadikutas szociáldemokratának valló Gyurcsány Ferenc került. Az új kormányfő az „Útközben" című könyvében – ismét a jobboldallal szembeni baloldali diskurzus megszokott szellemében – érintőlegesen foglalkozott a szuverenitás kérdésével is. Gyurcsány úgy látta, hogy a magyar jobboldaliak „nem tudnak mit kezdeni a globális világban csak korlátok között létezô szuverén nemzettel (...) a magyar jobboldal nem az új, hanem a régi Magyarországhoz vonzódik. Programja a modernizációtól való tartózkodásra és félelemre épít" (Gyurcsány 2005, 59).

2004. december ötödikén a választópolgárok egy népszavazáson mondtak véleményt a külhoni magyarok kedvezményes állampolgárságáról („kettős állampolgárság"), és bár a szűk többség támogatta annak megadását, a Gyurcsány-kormány ez ellen kampányolt. Ennek kapcsán a kormányfő utólag szuverenitással kapcsolatos érveléssel állt elő:"érti és elfogadja a szomszédos országoknak azt az érvelését, hogy a magyar államiságnak akár csak szimbolikus kiterjesztése a szétszakított nemzet egészére, sértheti ezen országok szuverenitását, rosszabb esetben destabilizálhatja régiónkat." (Gyurcsány 2005, 127.) Mindemellett Gyurcsány egy harmadik, szuverenitást érintő kérdésben is megnyilvánult, mégpedig a rendszerváltozást követő, liberális, a

végrehajtó hatalmat gyengítő, az úgynevezett „szuperjogállamot”[21] támogató, sőt fokozni szándékozó (!) szellemben. Az MSZP kormányfője arról írt, hogy „a pártoktól önmagukat függetleníteni tudó intézmények – a köztársasági elnök, a bíróságok, a számvevőszék stb. – szuverenitásának megerősítésére és tiszteletben tartására van szükség” (Gyurcsány 2005, 127.).

A 2006-os év a rendszerváltoztatást követő időszak legsűrűbb éve volt, nem csak a közélet szempontjából, és nemcsak azért, mert abban az évben parlamenti és helyhatósági választásokat is tartottak, hanem a (nép)szuverenitásról való gondolkodás reneszánsza miatt is. 2006. szeptember 17-én nyilvánosságra került Gyurcsány Ferenc kormányfő zárt körben, frakcióülésen elmondott beszéde, melyben a 2006-ot megelőző évek kormányzati hazugságairól és trükkök százairól beszélt obszcén szavakat használva. A beszéd azonnal hangos ellenreakciókat váltott ki, többezres spontán tiltakozások kezdődtek, mindössze két héttel az önkormányzati választások előtt. Néhány nappal később a tiltakozók egy része a Parlament elől átvonult a közszolgálati televízió székházához, ahol nem olvasták be a követeléseiket, erre hivatkozva megtámadták a székházat. Miután a rendőrség nem lépett fel kellő erővel a támadók ellen, azok elfoglalták és kifosztották az épületet.

Az őszödi beszéd által felvetett legitimációs kérdések, a tüntetések, valamint az utcai zavargások miatt válsághelyzet alakult ki Magyarországon. Az államfő a „morális válságra” hivatkozva emlékeztetett arra, hogy neki az alkotmány értelmében nincs lehetősége fellépni a kormányfő hazugsága kapcsán, aki az Országgyűlésnek tartozik felelősséggel. Gyurcsány ezt követően parlamenti bizalmi szavazást kért, az MSZP és az SZDSZ képviselői pedig megerősítették tisztségében a kormányfőt (a koalíció jelen lévő 206 képviselője igennel szavazott).

A válság ezt követően tovább fokozódott, ugyanis a 2006. október 23.előtti éjszakán a rendőrség kiürítette a Kossuth teret és az ott állandó jelleggel tüntetőket eltávolították a tér közeléből. Az ünnepnapon több ezres tömeg próbált átjutni a rendőrsorfalon az állami ünnepségek miatt elzárt Parlament környékére, a rendőrség ezt véres tömegoszlatással akadályozta meg. A radikális tüntetőket üldöző rendőrök a menekülőket a Fidesz nagygyűlése felé szorították, és a két tömeg találkozásánál –

[21] Sárközy Tamás professzor gyakran használt kifejezése, kifejtését lásd például (Sárközy 2012, 224-227.)

aránytalan eszközökkel, brutálisan fellépve – gumilövedékekkel és gumibotokkal okoztak testi sérülést emberek tucatjainak, többek közt egy éppen ott tartózkodó ellenzéki képviselőnek is. A következő hetekben többször összecsaptak a radikális jobboldali elemek a rendőrséggel. 2006 őszén több száz tüntető és rendőr sérült meg az utcai harcokban.

A vita a közvetett, illetve közvetlen demokrácia kérdésében ismét felerősödött. A kormány választási legitimációja is megkérdőjeleződött, hiszen a kormányfő – gyakorlatilag saját bevallása szerint is – tudatlanságban tartotta az országot. Kis János ebben az időben nemcsak az őszödi beszéd által okozott bizalmi válság ügyében szorgalmazta a közvetett demokrácia erősítését.[22] Kis úgy látta, hogy „a parlamentnek felelős kormányzást helyre kell állítani”[23], Magyarországot pedig egy testületnek (értsd a kormány egészének), és nem egy személynek kell kormányoznia. A filozófus, volt SZDSZ-es pártelnök szerint persze minden egy parlamenti bizalmi szavazással kezdődik, ugyanis „két választás közt az állampolgárok kollektív szuverenitása az Országgyűlés kezébe van letéve”.[24] Kissel szemben többen, így például Fricz Tamás is felhívták a figyelmet a parlament legitimációs problémáira. Fricz szerint „kérdést: vajon mit ér, mennyire legitim az a választói felhatalmazás, amelyet az alapjaiban megtévesztett és félrevezetett választók adtak a szocialistáknak?”[25]

A szocialisták kormány melletti parlamenti kiállását követően a Fidesz a közvetlen demokrácia eszközéhez nyúlt. Orbán Viktor 2006. október 23-án bejelentette, hogy hét kormányzati döntés kapcsán népszavazást kezdeményez, és ezzel igyekezett bevett, demokratikus mederbe terelni a közvélemény meghatározó részének felháborodását. Az erősen a kormányfőhöz igazított kormány a nagy átalakításokhoz „lebénult”, nem rendelkezett kellő támogatottsággal. A kormány legitimációjának csökkenése a kormányzóképességet is csökkentette (Gallai–Lánczi 2008, 52).

A Fidesz-MPSZ által kiírásra javasolt hét népszavazási kérdésből – az Országos Választási Bizottság és az Alkotmánybíróság közötti hosszas vitát követően – három

[22] Kis azt is kritizálta, hogy „a tényleges hatalom a kancellárián összpontosul, és a miniszterelnököt, valamint kancellária- miniszterét leszámítva, olyanok gyakorolják, akik nem a parlamenttől kapták a felhatalmazásukat, és nem is felelősek a parlamentnek.” (Kis János: Ami elkerülhetetlen. Magyar Hírlap. 2006. október 2.)
[23] i.m. Kis mindemellett ekkoriban egy pénzügyminiszter-cserében és egy miniszteri etikai kódexben látta a bizalom helyreállításának eszközét.
[24] Kis János: Pengeélen – 3. Népszabadság. 2006.12.07.
[25] Fricz Tamás: Kis János téved. Népszabadság. 2007. 11. 29.

kérdés jutott el a tényleges választópolgári döntésig. Az AB külön döntést hozott a képzési hozzájárulásról szóló népszavazási kérdésről (32/2007 [VI.6.] ABH), a kórházi napidíjról szóló népszavazási kérdésről (33/2007 [VI.6.] ABH), valamint a vizitdíjról szóló népszavazási kérdésről (16/2007 [III.9.] ABH).

Bár a testület ezzel a kérdéssel hosszabban, kifejtő jelleggel nem foglalkozott döntéseiben, de a népszuverenitás gyakorlásának képviseleti, illetve közvetlen jellege körül ismét heves viták robbantak ki. Ismét az előbb említett felek vitáját idéznénk, míg Kis János szerint a népszavazás „kikezdi a parlamenti demokrácia alkotmányos alapjait", addig Fricz Tamás úgy látta, hogy „a népszavazás nem véletlenül került be az alkotmányba, a közvetlen demokrácia intézményeinek széles körű és többszintű bevezetése a rendszerváltó és az alkotmányt megalkotó (pontosabban módosító) elit tudatos szándéka és akarata volt." Fricz szerint ugyan a népszavazás kivételes, és mennyiségi értelemben semmiképpen sem egyenrangú a közvetett demokráciával, de minőségi értelemben egyenlőségről beszélhetünk.[26]

A 2008 márciusában rendezett népszavazáson – amelyet az ellenzék sikeres kampánnyal „szociális népszavazásként" mutatott be – több mint hárommillió választópolgár mondott nemet a tandíjra, a vizitdíjra és a kórházi napidíjra, illetve ezzel együtt indirekt módon a második Gyurcsány-kormány reformjaira. A népszavazást követően az MSZP és az SZDSZ közötti bizalmi viszonyt egyre viharosabb viták rombolták, majd 2008-ban a liberálisok formálisan kiléptek a kormányból, de valójában továbbra is támogatták azt szavazataikkal.

A 2006-2010 közötti kormányzati ciklus tehát legitimációs válságot hozott, amelyet gazdasági válság is kísért, különösen a világgazdasági válság 2008 őszi beköszöntétől. Ugyanakkor az állami szuverenitás szempontjából több más fontos válságjelenség is felmerült, legfőképpen egy közbiztonsági krízis. Ennek több oldala volt, mert a gazdasági nehézségek idején mindig megerősödő bűnelkövetési formák[27] mellett ekkoriban több, nagy médiavisszhangot kiváltó bűncselekményt követtek el romák, illetve ekkoriban került sor egy olyan gyilkosságsorozatra, ahol cigányok voltak az áldozatok. Az állami szuverenitást is kikezdő, közbiztonsági válság nem volt független attól, hogy az újkori magyar történelemben először, 2006-tól nem működött önálló

[26] i.m.
[27] pl. lopások, uzsorabűncselekmények

belügyminisztérium, a rendészeti ügyekért az igazságügy-miniszter felelt, a tárca átalakulásával az állami hatóerő is láthatóan meggyengült. Az ország több pontján megrendült a magyar állam erőszakmonopóliuma, eközben pedig egy szélsőséges, parlamenten kívüli párt egy paramilitáris mozgalmat alapított, rendfenntartási céllal.

Összefoglalva, a 2010-es választásokra, a rendszerváltoztatás után két éttizeddel Magyarország komplex válságba került. A választási-közjogi legitimációt nemcsak a 2006-os események, illetve a tömeges választói bizalomvesztés kezdték ki, hanem az Alkotmánybíróság által alkotmányellenesnek minősített választókerületi rendszer is. A gazdasági válságkezelés érdekében a kormány nemzetközi intézményekhez, így a Nemzetközi Valutaalaphoz fordult segítségért, a súlyos hitelért cserébe pedig kétségbevonhatatlan módon csorbult az ország gazdasági szuverenitása. A közbiztonsági válság pedig gyakorlatilag állandósult, az ország némely településén már-már polgárháborús viszonyokat előidézve.

7. Az új Alaptörvény elfogadása és lényegi jellegzetességei[28]

A 2010-es országgyűlési választásokon a Fidesz-KDNP pártszövetség – a rendszerváltoztatás óta példátlan módon – kétharmados többséget szerzett. Mindez pedig lehetőséget adott az alkotmányozási szándékuk beteljesítésére.[29] A választás után, az új Országgyűlés által elfogadott Nemzeti Együttműködés Programja alapján alkotmányos keretek között forradalom zajlott le a szavazófülkékben. Éppen ezért „az új parlament több, mint Magyarország hatodik szabadon választott parlamentje, az új Ház valójában alkotmányozó nemzetgyűlés és rendszeralapító parlament". A Nemzeti Együttműködés Programja a népszuverenitás oldaláról közelítette meg az alkotmányozás szükségességét. Eszerint „az átmenet idején nem született a társadalom

[28] A konzultáció kérdéssorát lásd: https://www.kormany.hu/download/2/d3/c0000/Konzult%C3%A1ci%C3%B3k%20eredm%C3%A9nyei.pdf#!DocumentBrowse

[29] Orbán Viktor 2009. november 8-án Kecskeméten, az „Új államépítés" című konferencián már beszélt erről a szándékról:" Tehát a legutolsó, rendszerváltáskor született alkotmány, átfogó alkotmány alkotásakor maguk az alkotók is úgy fogalmaztak, hogy >>hazánk új alkotmányának elfogadásáig<<, >>az átmenet elősegítése érdekében<<. Ebből két dolog következik. Előbb-utóbb kell egy új alkotmány. Kettő: a mostani semmi mást nem szolgál, mint az úgynevezett békés politikai átmenet elősegítését." Internetes elérhetőség: http://2010-2015.miniszterelnok.hu/beszed/nem_lesz_arnyekkormany

egységét kifejező társadalmi szerződés". Ennek megfelelően új társadalmi szerződésre van szükség, ugyanis „az emberek egységes akarata a hatalom legfőbb forrása Magyarországon".

Az alkotmányozás folyamatában fontos szerepet kapott 2011-ben egy nemzeti konzultáció is, melynek során 12 kérdésében kérték ki az állampolgárok véleményét. A közel egymillió résztvevővel lezajlott konzultáció eredménye komolyan befolyásolta az Alaptörvény tartalmát, így például – a korábbi szándékokkal ellentétben – nem került be annak szövegébe a kiskorú gyermekek után járó szavazati jog. Az alkotmányozásban szerepet kapott egy hattagú, kormányfői tanácsadó testület is.

Természetesen a legfontosabb folyamat az alapelvi jellegű parlamenti előkészítés volt, amelynek részeként már 2010. június 29-én felállítottak egy 45 tagú alkotmányelőkészítő, eseti bizottságot. A szabályozási elvek elfogadását követően, 2011. március 14-én nyújtották be a törvényszöveget.[30] A parlament 2011. április 18-án 262 igen (Fidesz-KDNP), 44 nem (Jobbik), valamint 1 tartózkodással szavazta meg Magyarország Alaptörvényét. Az alkotmányozó Országgyűlés az alaptörvény hatálybalépését 2012. január 1-ei dátummal határozta meg.

Az új Alaptörvény az alkotmányos szerkezet lényegi pontjait kevéssé változtatta meg. Az alkotmány szövege egyharmad részben szó szerint, további egyharmad részben pedig tartalmilag azonos maradt az 1989-ben alkotmányrevízión átesett korábbi alkotmányéval. Ugyanakkor az Alaptörvény egy, a közösségi értékek iránt elkötelezett, a nemzet kulturális identitásával kapcsolatban is lényegi újdonságokat hozó megközelítést alkalmaz (Schanda 2016, 66). Az alapjogok szerkezetileg kiemeltebb helyre, előbbre kerültek, körük pedig lényegesen bővült a legújabb európai gyakorlat átültetésével.

Az erősen értékközpontú szöveggel kapcsolatban a legkomolyabb viták a laikusok számára is egyszerűbben interpretálható világnézeti kérdések körül alakultak ki. A Nemzeti Hitvallás címet viselő preambulum határozott állításokat fogalmaz meg olyan alapvető kérdésekről, mint a nemzeti múlt, a kereszténység szerepe vagy a kulturális nemzetfelfogás, illetve magának a nemzetnek a fogalma. A magyar állam neve Magyar Köztársaságról Magyarországra változott, az országot független, demokratikus

[30] Ebben kulcsszerepe volt a háromtagú szövegező bizottságnak, amelynek tagjai Szájer József, Gulyás Gergely és Salamon László voltak.

jogállamként, államformáját tekintve pedig változatlanul köztársaságként határozta meg a jogalkotó.

Mindemellett természetesen az Alaptörvény számos, a nemzeti szuverenitást kifejező szimbólumot határoz meg, így egyebek közt a nyelvet, a zászlót, a címert, az ünnepeket, vagy éppen a pénznemet. A korábbi alkotmányhoz képest az új szöveg éles cezúrát húz a szovjet típusú kommunista diktatúra időszakával, de az azt megelőző német megszállással is. A Nemzeti Hitvallás Magyarország XX. századi szuverenitásvesztésének időszakát is rögzíti: „Hazánk 1944. március tizenkilencedikén elveszített állami önrendelkezésének visszaálltát 1990. május másodikától, az első szabadon választott népképviselet megalakulásától számítjuk. Ezt a napot tekintjük hazánk új demokráciája és alkotmányos rendje kezdetének." Ez a meghatározás pedig egy újabb, kiegészítő érv az alkotmányozás mellett, hiszen az alkotmányrevízió 1989-es időszakában eszerint még nem állt helyre az állami önrendelkezés. Egyúttal a szuverenitás visszaszerzésének rögzítése mellett ez egy fontos, a parlamenti, képviseleti demokrácia elsőbbségét is demonstráló meghatározás, hiszen az állami önrendelkezés helyreállítását is ennek időpontjához, és nem más, a szuverenitás szempontjából kiemelt dátumhoz köti az alkotmányozó.[31]

A szuverenitás ilyen módon történt meghatározása mellett a magyarokat összetartó, közösségi kötelékek, a magyar szuverenitás jövőbeli alapjainak megerősítése az Alaptörvény egyik fontos vezérfonala. Ennek jegyében vált konkrétabbá és szélesebb körűvé a határon túli magyarokért való felelősségvállalás. Szintén a közösségi szempontok érvényesítését szolgálta az a döntés, hogy olyan társadalmi alapegységeket, mint a házasság, amely férfi és nő életközössége, továbbá a család, mint a nemzet fennmaradásának alapja, védelemben részesített az új alkotmány[32].

Emellett egyéb közösségi kötelességek is bekerültek az alkotmányos szabályozásba, így a korábbi, egyén- és jogközpontú megközelítés mellett egy közösség- és kötelezettségszempontú megközelítés is teret kapott (Schanda 2016, 72). Erre példa, hogy az Alaptörvény O) cikke értelmében „mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni". Úgyszintén, a XII. cikk szerint „képességeinek és lehetőségeinek megfelelő

[31] Ilyen lehetne például a szovjet csapatok teljes kivonulása, vagy a Varsói Szerződés megszüntetése. Ennek részletes indoklásához lásd: Ablonczy 2011, 47-49.
[32] Az Alaptörvény L) cikke rögzítette a gyermekvállalás támogatását is.

munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához." Továbbá, a XIX. cikk (3) bekezdése alapján „törvény a szociális intézkedések jellegét és mértékét a szociális intézkedést igénybe vevő személynek a közösség számára hasznos tevékenységéhez igazodóan is megállapíthatja". Ez azt jelenti, hogy az alkotmányozó nemcsak az O) cikk szerinti, általános „közösségi klauzulát" írta elő, amelyből levezethetők a további közösségi kötelezettségek, hanem a munkavégzés és a szociális intézkedések terén szükségesnek látta, hogy külön is előírja ezek figyelembevételét.

Külön is érdemes megjegyezni, hogy az Alaptörvény a magyar állam „történeti szuverenitásának"[33] fonalát is felveszi. Ennek lényege, hogy a diktatúrák[34] és az átmenet húsz évét követően újra a magyar alkotmány rend részévé teszi a történeti alkotmány vívmányainak tiszteletben tartását, és a Szent Korona azon felfogását, amely szerint az „megtestesíti Magyarország alkotmányos állami folytonosságát és a nemzet egységét." Sőt, az alkotmányozó – szintén a Nemzeti Hitvallásban – a magyar önazonosság védelmezését is a történeti alkotmányra alapítja, és azt az állam alapvető kötelességeként írja elő.

Az alkotmányozó ugyanakkor külön is kiemelte a történeti alkotmány vívmányaira történő hivatkozást, azoknak az egész Alaptörvényre való kihatását, mikor az R, cikk (3) bekezdésében előírta, hogy „az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni". Varga Zs. András szerint ezzel az alkotmányozó „bekapcsolta" az Alaptörvényt a történeti alkotmányba, miközben utóbbi vívmányait elsősorban úgy kell értelmezni, mint az európai jog „acquis communautaire" fogalmát, a közösségi értékrend (konkrét jogszabályok szintjén is) már elért eredményeit. Ugyanakkor az alkotmánybíró úgy látja, hogy az 1989 és 2011 közötti jogfejlődés vívmányai is beleértendők ebbe (Varga Zs. 2016, 88).

A tág értelemben vett szuverenitás szempontjából emellett szintén számos fontos változást hozott a szöveg. Ezek közé tartoznak – a korábbi alkotmányból fájóan hiányzó – új, gazdasági alkotmányossági szabályok. Szintén újdonság

[33] Szakály Zsuzsa szerint „A sajátos magyar szuverenitáselmélet központi jelentőségű volt 1949-ig. A történeti alkotmány vívmányainak Alaptörvénybe kerülésével pedig újra figyelem irányult erre a kérdésre (…). (Szakály 2015, 28).
[34] Nemzeti Hitvallás: „Nem ismerjük el történeti alkotmányunk idegen megszállások miatt bekövetkezett felfüggesztését. Tagadjuk a magyar nemzet és polgárai ellen a nemzetiszocialista és a kommunista diktatúra uralma alatt elkövetett embertelen bűnök elévülését."

alkotmánytörténetünkben a közpénzügyi fejezet. A jövő szempontjából is kiemelkedő jelentőséggel bír, hogy a forintot hivatalos pénznemként aposztrofálja az Alkotmány. Alkotmányos alapelv lett a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás érvényesítése. Svájci mintára állampolgári felelősségi klauzula is került az alkotmányba. Az államadósság-korlát bevezetésével az alkotmányozó legfeljebb a bruttó éves nemzeti össztermék felét elérő államadósság-szintet tűzte ki célként. E szint elérését követően az Alkotmánybíróság visszakapja teljes megsemmisítési jogkörét a költségvetési-pénzügyi törvények terén is. Az államadósság-korlátot az újra felállított Költségvetési Tanács ellenőrzi, megszegése esetén vétójogot gyakorolhat az aktuális költségvetéssel szemben[35]. Az alaptörvény az eddigieknél részletesebb és magasabb szintű szabályokat fogalmaz meg a termőföld, az ivóvíz és a nemzeti vagyon védelmére is.

Itt érdemes megjegyezni, hogy az Alaptörvény három fenntarthatósági alapelvet igyekezett érvényesíteni: egy demográfiait, egy költségvetésit, és egy környezetvédelmit. Szájer József, az alkotmányozás egyik kulcsszereplője szerint ez a három fenntarthatósági alapelv minden állami élet alapja (Ablonczy 2011, 73). Érdekes párhuzamot mutat ez a szuverenitás egyik klasszikus, és értelemszerűen egyszerűsített meghatározásával, amely egy népesség és egy terület feletti főhatalomként definiálja a jelenséget. A három fenntarthatósági alapelv, amely az Alaptörvényben szerepet kapott, éppen ezen meghatározás elemeinek feleltethető meg, hiszen a demográfiai fenntarthatóság a népességhez, a környezeti fenntarthatóság a területhez, a költségvetési fenntarthatóság pedig az állam XXI. századi önálló, bizonyos végzetes befolyásoktól mentes létezéséhez kapcsolódik.

Korunk egyik, ha nem a legfontosabb szuverenitáskérdése tekintetében a korábbi, részletesen ismertetett csatlakozási-klauzula – stilisztikai módosításokkal történt – átvételéről döntött az alkotmányozó. Ezzel az Alaptörvény továbbra is azokon az alapokokon, amely szerint az Európai Uniónak nincs önálló szuverenitása, csak a tagállamoknak van, amelyek jogköreik egy részét az uniós intézményeken keresztül közösen gyakorolják. Ez a felfogás természetesen már a korábbi szabályozás óta eltelt időszak, így a lisszaboni szerződés tapasztalatait is hordozzák (Ablonczy 2011, 68). Az Alkotmány vonatkozó 2/A §-ában foglalt és az Alaptörvény e) cikkében szereplő

[35] Az új alkotmányos szabályozást az idő mindeddig igazolta. Lásd részletesebben (Simon 2019,2).

Európa-klauzula tartalma között nem talált lényegi különbséget később az Alkotmánybíróság 61 22/2012. (v. 11.) AB határozatában sem (Fazekas 2015, 43).

Ugyan nem az Alaptörvényben került szabályozásra, de „szellemiségében" mindenképpen idetartozik a 2010-ben megalakult Országgyűlés azon, nagy többséggel elfogadott döntése, amellyel lehető tette a kettős állampolgárságot[36]. A külhoni magyarság számára az Országgyűlés külön törvényben biztosította a kérelemre történő, egyszerűsített honosítás lehetőségét. Ezzel a nemzet összetartozása közjogi értelemben is kézzelfoghatóvá vált. Mivel a kettős állampolgárság szabályozása minden egyes állam szuverenitásának része, ezért az igénylők döntését befolyásolhatta az „első" állampolgárságuk szerinti állam e kérdéshez való hozzáállása is. Ezzel kapcsolatban elmondható, hogy a jelentősebb lélekszámú magyar közösségek által is lakott országok közül Románia és Szerbia nem, Szlovákia és Ukrajna azonban gördített jogi akadályt a magyar állampolgárság igénylése elé.

8. A szuverenitáskonfliktusok kiéleződése és a magyar válaszok

Amint azt több tényező is előrevetítette, az Alaptörvényt elfogadásától kezdve heves viták kísérték. Ilyen tényező volt például maga az alkotmányozás időpontja. Ugyanis a magyar alkotmány elfogadására egy olyan időszakban került sor, amikor az Európai Unió egyes tagállamai ezt a mérföldkövet már évtizedekkel korábban – de 1990 után! – mind maguk mögött hagyták (Sárközy 2014, 152), miközben az EU nem volt képes sikerre vinni a saját alkotmányának ügyét. Szintén befolyásolták a magyar alkotmány körüli vitákat az elfogadás körülményei, a kétharmados parlamenti többség „példanélkülisége", illetve az, hogy az Alaptörvényt csak a kormánypártok képviselői szavazták meg.

Ezzel együtt az Alaptörvény körüli viták legfőbb okát annak újdonságaiban érdemes keresni, méghozzá mindenekelőtt a szuverenista, keresztény és közösségi jellegében. A közösségi-kötelességelvű megközelítéssel korábban már hosszabban foglalkoztunk. Az alkotmány keresztény jellege azért is válthatott ki éles reakciókat, mert az

[36] A különböző, a magyar állam által alkalmazott nemzetépítő gyakorlatok közül ez a „transzszuverenitás" célzó intézkedések közé sorolható, a státustörvénnyel és a kulturális nemzet fogalmának elfogadtatása érdekében tett lépésekkel együtt (Bakk 2008, 75).

alkotmányozó ezzel vállaltan szembement a nyugati jogalkotás egyre inkább „semleges", tehát valójában liberális államot tételező modelljével. Miközben a kereszténységre való utalás az Alaptörvény eredeti szövegében „csak" a Nemzeti Hitvallás két mondatában[37] tűnik fel, ugyanakkor a szöveg egészét áthatja az alkotmányozó kereszténydemokrata ihletettsége. Ennek bizonyítására itt és most legyen elég csak az egyén felelősségét és kötelezettségeit, a házasság hagyományos felfogását, a családok[38] és a gyermekvállalás támogatását, az egyházak államban betöltött szerepét védő szabályokat említeni. Nyilván az sem véletlen, hanem erősen jelképes, hogy az Alaptörvényt Húsvét alkalmával, azaz a kereszténység legnagyobb ünnepekor fogadták el.

A legjelentősebb konfliktusokat azonban a magyar alkotmányos szabályozás kapcsán a szuverenitáskérdések okozták. Mindez nem volt független attól, hogy az Alaptörvény elfogadása nem egy jogalkotási folyamat végét, hanem sokkal inkább annak kezdetét jelentette, ugyanis az alkotmányozó jónéhány tárgykör részletesebb szabályozását további, úgynevezett sarkalatos törvényhozás körébe utalta. Miközben ezen törvények elfogadása további vitakérdéseket nyitott meg a magyar parlamentben is, valójában a konfliktusok lényegileg más frontokon zajlottak.

A szuverén magyar jogalkotási igénnyel szembeni ellenerők ugyanis kirajzolták azokat a törésvonalakat, amelyek a nemzetállamok hívei, illetve a nemzetek feletti, szupranacionális, illetve globális szervezetek között már régóta kialakultak. Az Alaptörvény elfogadása ilyen értelemben önmagában egy válasz volt a szuverenitással kapcsolatban érzékelt veszélyes tendenciákra, ezt azonban az elmúlt közel kilenc évben további támadások, illetve azokra újabb és újabb, alkotmányos, illetve jogi válaszok követték.

Az egyik lényegi törésvonal, amely már 2010-2011-ben megjelent, az Európai Parlament baloldali-liberális többsége, és a magyar kormány felfogása között alakult ki. Ennek számos oka volt, de talán a legfontosabb ezek közül a magyar kormány határozott, nemzeti, szuverenista és kereszténydemokrata felfogása, valamint az EP

[37] Szent István és a keresztény Európához való csatlakozásunk, illetve a kereszténység nemzetmegtartó ereje kapcsán.
[38] A Nemzeti Hitvallás szerint „valljuk, hogy együttélésünk legfontosabb keretei a család és a nemzet, összetartozásunk alapvető értékei a hűség, a hit és a szeretet."

többségét jelentő képviselőcsoportok szupranacionális, föderalista és liberális alapállása közötti áthidalhatatlan különbség volt.

Az első súlyos konfliktusra még 2010-ben sor került, az új magyar médiaszabályozás kapcsán[39]. Már ekkor kirajzolódott a később többször is visszatért sorminta: az egyik oldalon a magyar kormány képviselői, akik a nemzetállami szuverenitásra, a választói felhatalmazásra, illetve az európai országok gyakorlatának sokféleségére építik érvelésüket. A másik oldalon pedig a különböző NGO-k, illetve a fősodrú média által támogatott európai parlamenti képviselők, akik pedig az európai értékekre, a jogállamiságra, és valamiféle liberális univerzalizmusra hivatkozva igyekeznek megtorpedózni az aktuális jogszabálymódosításokat.

A médiatörvényt követően hasonló konfliktusokat gerjesztett az Alaptörvény is. A magyar uniós elnökséget lezáró 2011. július 5-ei európai parlamenti vita[40] során is ez volt a legfontosabb téma. Többféle kritika is megfogalmazódott ezzel kapcsolatban, amelyek közül néhányat érdemes ismertetni. Így például Hannes Swoboda szociáldemokrata képviselő úgy fogalmazott, hogy „a ma Európájában a belpolitika is európai politika". Lambsdorff német liberális képviselő pedig azt javasolta, hogy egy, a Velencei Bizottság által javasolt feltételeknek megfelelő új alkotmányozás legyen Magyarországon. Maros Sefcovic uniós biztos eközben azt az álláspontjukat fogalmazta meg, hogy az alaptörvény – jogászaik addig álláspontja alapján – nem mond ellent az uniós jog előírásainak.

Az Európai Parlament aznap egy állásfoglalást[41] is hozott a magyar Alaptörvény ügyében, amelyet a baloldali-liberális-zöld-szélsőbaloldali képviselők végül szűk többséggel – a jelenlévő 659 képviselőből 331 támogatásával – szavaztak meg. Ebben a dokumentumban egy sor módosítást, értelmezést javasoltak Magyarország számára, így például a sarkalatos törvények elfogadásának módjára, terjedelmére, egyes alapjogi

[39] Orbán Viktor miniszterelnök 2011. január 6-án, az Európai Parlament plenáris ülésén, Strasbourgban világossá tette, hogy a médiatörvény körüli vita alapján álláspontja szerint a többségi európai parlamenti képviselőcsoportok számára valójában „nem a médiatörvény jelent problémát, hanem az a körülmény, hogy Magyarországon a magyar nép egy Európában példátlan összefogást hozott létre, és kétharmados többséget adott egy politikai erőnek".

[40] Ennek szövege elérhető itt: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20110705+ITEM-005+DOC+XML+V0//EN&language=EN

[41] Az Európai Parlament 2011. július 5-i állásfoglalása a felülvizsgált magyar Alaptörvényről: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0315+0+DOC+XML+V0//HU

kérdésekre, az igazságszolgáltatási rendszerre, az Alkotmánybíróság jogköreire, vagy az országgyűlési biztosok rendszerére nézve, hogy csak néhány példát említsünk. Eközben a magyar hatóságokat szólították fel arra, hogy „egyértelműen biztosítsák az Alaptörvényben és annak preambulumában is, hogy Magyarország a külföldön élő magyar etnikumú személyek támogatására törekedve tartsa tiszteletben más országok területi integritását". Ez azt jelenti, hogy miközben az Európai Parlament pártpolitikai szempontból a magyar kormánypártokkal szembenálló, szűk többsége beavatkozott magyar szuverenitáskérdésekbe, Magyarországot hívták fel arra, hogy tartsa tiszteletben a szomszéd országok szuverenitását.

Nemcsak ez a típusú fellépés érdekes, hanem az is, amely érvekre alapítva erre az európai parlamenti akcióra sor került. Maguk az elfogadott állásfoglalás indítványozói, valamint szövegezői is érzékelték, hogy amit tesznek, arra nincs egyértelmű jogalapjuk az uniós jogban – sőt, igazából csak tettük ellenkezőjére van. Hiszen maguk is hivatkoznak az Európai Unióról szóló Szerződés 4. cikkelyére, amelynek (1) bekezdése szerint „minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak az Unióra, a tagállamoknál marad", (2) bekezdése alapján pedig „az Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének". Így, – vélhetően a jogalap vékonyságának tudatában – a szövegezők szükségesnek látták fellépésüket megindokolni, méghozzá többféleképpen.

Az állásfoglalás indítványozóinak érvelését pedig azért látjuk szükségesnek hosszabban idézni, mert jól jellemzi azt, hogy mire alapozzák érvelésüket a föderalisták. Ilyen érvként merült fel részükről például a demokráciára, a jogállamiságra, vagy a hatalmi ágak elválasztására történő általános hivatkozás, a különböző emberi jogokra és szabadságokra általában történő hivatkozás, illetve még általánosabban, az „európai értékekre" való hivatkozás. Úgyszintén megfogalmazták azt, hogy a fellépés alapjául szolgál egyes államok csatlakozási folyamatban, vagy az uniós szerződések után, kvázi az „európai normákhoz igazodva" elfogadott alkotmánymódosításainak sora is. Már ekkor felmerült a beavatkozás okaként egy ideológiai érvrendszer, amely a „család", vagy a magzat életének fogantatástól történő védelmének alkotmányos meghatározását támadja, különböző szexuális és egyéb kisebbségek, vagy általában a nők jogaira hivatkozással.

Ez az érvelés ugyanakkor többször is önmagát gyengítette, így például kritizálták, hogy „az új Alaptörvény nem fogalmaz meg egyértelműen számos olyan elvet, amelyet Magyarországnak nemzetközi jogi kötelezettségeiből adódóan tiszteletben kell tartania és támogatnia kell, így például a halálbüntetés, a tényleges életfogytig tartó börtönbüntetés, a szexuális irányultságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalma". Ez azért is érthetetlen, mert máshol bizonyos nemzetközi szerződéseket a magyar alkotmányozóra kötelezőnek tételeznek, ha viszont ez így lenne, akkor érthetetlen, hogy miért kellene felsőbb jogforrásokat az alsóbb jogforrásokba beépíteni. Szintén érthetetlen, hogy miért képezte kritika tárgyát az, hogy „az Európai Unió Alapjogi Chartájának az új Alaptörvénybe történő beépítése a magyar és a nemzetközi bíróságok hatásköreinek átfedését növelheti".

A vita során Orbán Viktor általában véve fogalmazta meg kormánya, és az alkotmányozó parlamenti többség álláspontját. A kormányfő arról beszélt, hogy „egyetlen európai kormány sincs abban a helyzetben", hogy megmondja a magyaroknak, hogy milyen alkotmányuk legyen. „Ezt a mi nemzetünknek kell eldöntenie", amivel egyértelművé tette, hogy a magyar szuverenitás kérdéseiben nem tart senkit kompetensnek a magyarokon kívül. Orbán Viktor is az Európai Unióról szóló Szerződés 4. cikkelyének érvrendszerét alkalmazta, amely a tagállamok alkotmányos és nemzeti identitásának védelmét fogalmazza meg. A miniszterelnök a vita mélyén rejlő ideológiai ellentétre is felhívta a figyelmet, mikor arról beszélt, hogy az élet, a család, a nemzet és az emberi méltóság magyar Alaptörvényben foglalt felfogása sok millió európai számára fontos. Mivel pedig a vita során többször is szóba került a Velencei Bizottság Alaptörvény kapcsán írt jelentése, a kormányfő azon részeket idézte ebből, amelyek az alkotmány „modern", „demokratikus" és jogállami.

Az Alaptörvény kapcsán zajlott európai parlamenti vitát azért is ismertettük hosszabban, mert a vita természetét, a felek részéről felmerült érvrendszereket is jól illusztrálta. Az egész föderalista-szuverenista ellentét egyik szimbóluma volt, mikor az EP állásfoglalása azzal érvelt, hogy „nemzeti, európai és nemzetközi nem kormányzati szervezetek, a Velencei Bizottság és a tagállamok kormányainak képviselőit magukban foglaló szervezetek széles köre bírálta". Érdemes megjegyezni, hogy itt egy választott testület képviselői különböző nem választott szervezetek „széles körére" alapozzák érvelésüket, amely szintén a globalisták és szuverenisták közötti ellentét egy lényegi pontjára, a felhatalmazás kérdésére mutat rá élesen.

A magyar alkotmányos szuverenitás körüli viták a következő időszakban is hasonló intenzitással folytatódtak. Ez többféleképpen jelent meg: egyrészt a különböző sarkalatos törvények elfogadásában, illetve azok egyes szabályaiban, másrészt az Európai Bizottság által Magyarország ellen bizonyos ügyekben indított kötelezettségszegési eljárásokban, harmadrészt pedig az Európai Parlamentben. Ebben az időszakban az eljárások és kritikák súlyát nem is azok indokoltsága, hanem Magyarország kiszolgáltatott gazdasági helyzete adta. Ugyanis az euróválság felerősödésével 2011-2012-ben hazánk kénytelen volt újból tárgyalásokat kezdeni a Nemzetközi Valutaalappal (IMF), amelynek kapcsán az IMF és az Európai Bizottság bizonyos alkotmányos-jogállamisági ügyekben – a Magyar Nemzeti Bankra vonatkozó szabályozás módosítása, az adatvédelmi ombudsmani hivatal megszüntetése és a bírák korai nyugdíjazása – feltételeik teljesítéséhez kötötték a hitelnyújtásról történő megállapodást. A Bizottság ezekben az ügyekben kötelezettségszegési eljárásokat is indított Magyarországgal szemben. A helyzetet súlyosbította, hogy ebben az időben még úgynevezett túlzottdeficit-eljárás alatt is állt Magyarország, amely miatt pénzügyi szankciókat helyezett kilátásba Brüsszel.

Végül a fenti viták túlnyomó részben kompromisszummal zárultak, bár újabb IMF-EU-hitel felvételére nem került sor. Ugyanakkor egy jelképesnek látszó, de valójában a szuverenitás lényegét érintő kérdésben, abban, hogy a jegybankelnöknek esküt kell tennie Magyarország Alaptörvényére, nem engedett a kétharmados kormánytöbbség. Ezt azért kritizálta az Európai Központi Bank és az Európai Bizottság, mert álláspontjuk szerint, mivel a magyar jegybankelnök Központi Bankok Európai Rendszerének döntéshozója is, ezért az esküje adott esetben korlátozhatja európai funkciójában.

2012. február 16-án döntött[42] arról az Európai Parlament – ismét annak balliberális irányultságú többsége – hogy egy jelentést készíttet az EP Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottságával, a magyar jogállamisággal kapcsolatban tett ajánlásainak megvalósításáról. Az Európai Parlament ekkoriban a bíróságok függetlensége, a jegybanki szabályozás, az adatvédelem intézményei, az Alkotmánybíróság jogköreinek szélessége, a médiaszabadság, az új választási törvény, az egyházak bejegyzése és

[42] http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2012-0053&language=HU&ring=B7-2012-0095

általában az ellenzéki jogok szavatolása, illetve általában a sarkalatos törvények köre kapcsán hívta fel az Európai Bizottságot, hogy alaposan vizsgálja a magyar jogalkotást.

Az EP kijelölt bizottságának jelentéstevője egy baloldali zöldpárti portugál képviselő, Rui Tavares volt, aki 2013 május 2-án terjesztette be jelentéstervezetét az illetékes szakbizottság elé[43]. A Tavares-jelentés – arra az esetre, ha a jelentésben Magyarország részére megfogalmazott ajánlások[44] nem teljesülnének – kilátásba helyezte, hogy az Európai Unió „megtegye az EUSZ 7. cikkének (1) bekezdése szerinti intézkedéseket annak megállapítására, hogy fennáll az egyértelmű veszélye annak, hogy Magyarország súlyosan megsérti az EUSZ 2. cikkében említett közös értékeket". 2013. július 3-án nagyjából változatlan tartalommal az EP plenáris ülése, 370 igen és 249 nem szavazattal elfogadta a Tavares-jelentést. A magyar kormány eközben nemcsak azzal érvelt, hogy a jelentés számtalan tárgyi tévedést tartalmaz, hanem azt is felvetette, hogy nemzeti hatáskörbe tartozó ügyekbe szól bele az Európai Parlament. A miniszterelnök egyenesen úgy reagált, hogy „a szovjet birodalom fennállása óta egyetlen más külső hatalom sem vette a bátorságot, hogy nyíltan, jogi formát választva korlátozni akarja a magyarok függetlenségét"[45].

2014-ben a magyar választópolgárok – immár egy új, szintén vegyes jellegű választási rendszerben – megerősítették a kormánypártok kétharmados parlamenti többségét[46], amely egészen 2015 február végéig, a veszprémi időközi választásokig állt fenn. Mindez azonban nem jelentette a Magyarország, illetve az Európai Bizottság és az Európai Parlament közötti összeütközések végét. 2015 elejére ugyanis egy addig az EU történetében sosem látott illegális migrációs hullám érte el Európa határait, Magyarország pedig a bevándorlók útvonalán az egyik legfontosabb tranzitországgá vált. Mivel pedig az Orbán-kormány felvette a küzdelmet az illegális bevándorlással,

43 http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/pr/935/935253/935253hu.pdf

44 A Tavares-jelentés 21 pontban tett végrehajtandó „ajánlásokat" Magyarország számára, így például az Alaptörvény, a fékek és ellensúlyok, az igazságszolgáltatás függetlenség, a média és a pluralizmus, az alapvető jogok, illetve a vallásszabadság tekintetében. A jelentés különösen sok ponton támadta az Alaptörvény negyedik módosítását, ismételten a magyar alkotmányozó hatalom széleskörű kritikáját gyakorolta.

45 Orbán: A baloldal összefonódik a pénztőkével. Mandiner.hu 2013. július 5. Internetes elérhetőség: https://mandiner.hu/cikk/20130705_orban_a_baloldal_osszefonodik_a_penztokevel

46 A Fidesz-KDNP 199-ből 133 mandátumot szerzett az Országgyűlésben.

majd lezárta a határokat is, újabb éles kritikákat kapott a bevándorláspárti európai politikusoktól.

Ennek keretében 2015 május 19-én egy újabb vitanapra került sor Brüsszelben a „magyarországi helyzetről", mindenekelőtt a bevándorlásról. A vitanap során Orbán Viktor bemutatta[47] a nemzetállamok Európájáról szóló elképzelését, amely a következő évekre is a kormány uniós és bevándorláspolitikájának legfontosabb alapelve maradt:" mi, magyarok azt szeretnénk, ha Európa az európaiaké maradna, és meg akarjuk őrizni Magyarországot is magyar országnak". A magyar kormányfő ennek jegyében visszautasította az Európai Bizottság által felvetett, a bevándorlók szétosztására vonatkozó kvóta ötletét, és javasolta, hogy a nemzetállamok megvédhessék saját határaikat[48]. Orbán javaslatot tett arra is, hogy a bevándorlás szabályozása legyen tagállami hatáskör[49], illetve szuverenista álláspontra helyezkedve leszögezte, hogy itt az ország jogrendjének és határainak a megvédése a tét.

Az Európai Parlament ennek ellenére 2015. június 10-én egy újabb határozatban ítélte el Magyarországot. Ebben a határozatban – a nemzetbiztonságra és a szuverenitásra Európában és világszinten ezekben az években egyre komolyabb veszélyt jelentő – terrorizmus és a bevándorlás jelenségének retorikai összekapcsolása miatt kritizálták a magyar kormányt. Sőt, nemcsak az erről szóló, több mint egymillió magyar által kitöltött nemzeti konzultáció erre vonatkozó pontját, hanem általában a nemzeti konzultációt is elítélte az EP, és annak visszavonására szólítottak fel. A határozat mindemellett egy uniós jogállamisági mechanizmus elfogadására hívta fel az Európai Bizottságot, amelynek során minden évben vizsgálnák az összes tagállamban a jogállamiság, a demokrácia és az alapjogok helyzetét[50].

[47] Orbán Viktor felszólalása 2015. május 19-én az Európai Parlament plenáris ülésén Strasbourgban. Internetes elérhetőség: https://www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/beszedek-publikaciok-interjuk/orban-viktor-felszolalasa-az-europai-parlamentben
[48] „Nyíltan fölvetjük, hogy felül kell, felül kellene vizsgálni a jelenlegi egyezményeket, és vissza kellene adni nemzetállami hatáskörbe annak a jogát, hogy az uniós tagországok megvédhessék a saját határaikat."
[49] Nem sokkal később, 2015 nyarán tusnádfürdői beszédében az EU korlátozott szuverenitásával érvelt, világossá téve, hogy az szerinte az EU képtelen megvédeni a határait az illegális bevándorástól. A kormányfő szerint, „mivel az Európai Uniónak csak elvei vannak, de valódi szuverenitása, például határőrei nincsenek, nem is tud mit kezdeni az új helyzettel."
[50] A határozatot lásd: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0227_HU.html

2015-16-ban a bizottsági kvótajavaslatokkal[51], a belügyminiszterek tanácsának kvótadöntésével[52], a bevándorlók állandó, kötelező és kapcsolatos, tagországok közötti szétosztásával kapcsolatos küzdelem folyamatosan zajlott. 2016. február 24-én Orbán Viktor népszavazást kezdeményezett a kötelező betelepítési kvótákról. "Akarja-e, hogy az Európai Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírhassa nem magyar állampolgárok Magyarországra történő kötelező betelepítését?" – így szólt a kormány által hitelesítésre benyújtott népszavazási kérdés. A miniszterelnök az ország függetlensége melletti kiállásként a „nem" szavazat mellett buzdított. Orbán Viktor világossá tette, hogy a kötelező betelepítési kvóta számára az unionisták és a szuverenisták közötti küzdelem jelképes terepe is.[53]

A kvótanépszavazásra végül 2016. október 2-án került sor, és bár jogilag érvénytelen eredményt hozott, de az érvényesen szavazó állampolgárok 98,4 százaléka [54]szavazott ugyanúgy, nemmel. A kormányfő ezt követően bejelentette, hogy ezt a döntést a kormány magára nézve kötelezőnek tekinti, és a kötelező betelepítést tiltó alkotmánymódosítást terjeszt az Országgyűlés elé.[55]

[51] Ezekről lásd részletesen az Alapjogokért Központ elemzéseit, így például: Jelenetős nőhet a menekültek száma Magyarországon az Európai Bizottság javaslatai alapján. 2015. május 15. http://alapjogokert.hu/wp-content/uploads/2018/09/Alapjogok%C3%A9rt_K%C3%B6zpont_elemz%C3%A9s_menek%C3%BClt%C3%BCgyi_kv%C3%B3ta.pdf; A népszavazás megakadályozhatja az állandó betelepítési mechanizmust. 2016. május 11. http://alapjogokert.hu/wp-content/uploads/2018/09/A-n%C3%A9pszavaz%C3%A1s-megakad%C3%A1lyozhatja-az-%C3%A1llland%C3%B3-betelep%C3%ADt%C3%A9si-mechanizmust_AK_20160511-m%C3%A1solata-2.pdf

[52] Az Európai Unió Tanácsa által 2015. szeptember 22-én elfogadott 2015/1601. számú határozata 1294 személy Magyarországra történő áthelyezését rendelte el.

[53] „Az unió jól láthatóan két táborból áll: az unionisták egyfelől, a szuverenisták másfelől. Az unionisták Európai Egyesült Államokat és kötelező betelepítési kvótát akarnak, a szuverenisták a szabad nemzetek Európáját kívánják, és hallani sem akarnak semmilyen kvótáról. Így lett a mai kor esszenciája és szimbóluma a kötelező betelepítési kvóta." – Orbán Viktor évértékelő beszéde. 2016.02.28. Budapest. Internetes elérhetőség: http://www.miniszterelnok.hu/orban-viktor-evertekelo-beszede/

[54] 3 362 224 fő szavazott nemmel, 56 163 fő igennel, és 224 668 fő érvénytelenül. Ugyanakkor tény, hogy Magyarországon a rendszerváltás óta soha ennyien nem szavaztak ennyien egy népszavazáson egy irányba.

[55] Lásd ezzel kapcsolatban az Alapjogokért Központ elemzésének szuverenitással kapcsolatos érvelését:" Egy állam népessége pedig a szuverenitás egyik alappillére, így összetételének megváltoztatására az Uniónak – amely nem rendelkezik eredeti szuverenitással – nincs joga. Az EU alapszerződési is elismerik, hogy a tagállamok nemzeti, alkotmányos identitása az uniós jog hatályán kívül esik, azt az Uniónak is tiszteletben kell tartania. Ennek megfelelően uniós szervek nem is dönthetik el, hogy pontosan mi tartozik a védett (fenntartott) szuverenitás kategóriájába, arról csak az Országgyűlés, vita esetén pedig az Alkotmánybíróság dönthet." Alapjogokért Központ: „Nincs akadálya az alaptörvény-módosításnak. 2016. október 3." https://alapjogokert.hu/2016/10/03/nincs-akadalya-az-alaptorveny-modositasnak/

Az Alaptörvény hetedik módosításáról szóló javaslatot[56] 2016. október 10-én nyújtotta be a kormány, és több fontos, a kvótanépszavazás szuverenista szellemiségének megfelelő változtatási javaslatot tartalmazott. Így javasolta idegen népesség betelepítésének megtiltását, Magyarország alkotmányos önazonosságának korlátozhatatlanná nyilvánítását, az állam, illetve az állami szervek alapvető kötelességei közé sorolta a történeti alkotmányban gyökerező alkotmányos önazonosságunk védelmét. Emellett már ekkor az alkotmányos szabályozás szintjére emelte volna, hogy az Európai Unió keretében, más tagállamokkal közösen történő hatáskörgyakorlásnak összhangban kell lennie „az Alaptörvényben foglalt alapvető jogokkal és szabadságokkal, továbbá nem korlátozhatja Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát." Az alaptörvény-módosítást ugyanakkor az ellenzék nem támogatta, így ez a szabályozás ekkor még nem vált az Alaptörvény részévé[57].

A szuverenitás szempontjából ugyanakkor kulcsfontosságú döntést hozott az Alkotmánybíróság 2016 decemberében. A 22/2016. (XII. 5.) AB határozat tárgya az alapvető jogok biztosának kérelmére az Alaptörvény értelmezése volt, méghozzá az a kérdés, hogy „az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során, erre irányuló indítvány alapján vizsgálhatja, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésén alapuló közös hatáskörgyakorlás sérti-e az emberi méltóságot, más alapvető jogot, vagy Magyarország szuverenitását, illetve történeti alkotmányán alapuló önazonosságát". Minderre a testület „igen" választ adott, azaz kimondta, hogy a csatlakozási klauzula alapján eljáró uniós testületek döntéseit – így például a kötelező kvóta ügyét – egyebek mellett a magyar szuverenitás szempontjából vizsgálhatja a magyar Alkotmánybíróság.

A 22/2016. (XII. 5.) ABH tehát a magyar jog/uniós jog elsődlegessége kérdésében mérföldkőnek számító döntés volt. Az AB érvelése is fontos a tárgyunk szempontjából, ugyanis a testület a nemzetközi benchmarkokat is áttekintette[58], így megvizsgálták az észt, a francia, az ír, a lett, a lengyel, a spanyol, a cseh, az angol, a német tagállami gyakorlatot is, amely – különböző mértékben és hangsúlyokkal ugyan, de –

[56] Ennek szövegét lásd: https://www.parlament.hu/irom40/12458/12458.pdf
[57] Egy új összetételű Országgyűlés azonban később, 2018. június 20-án komoly, közel 80 százalékos, tehát a négyötödöt közelítő többséggel (199-ből 159 igen szavazattal) fogadta el.
[58] Méghozzá a határozat [32]-[49] bekezdéseiben. A határozat szövegének internetes elérhetősége: http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/1361afa3cea26b84c1257f10005dd958/$FILE/22_2016%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf

egyhangúlag a szuverenitás fenntartása irányába mutat. Ezért mondta ki azt a testület, hogy „az Alkotmánybíróság a tagállamok alkotmánybírósági feladatokat ellátó legfelsőbb bíróságai, illetve alkotmánybíróságai gyakorlatának áttekintése alapján megállapította, hogy saját hatáskörében, erre irányuló indítvány alapján kivételes esetekben és ultima ratio jelleggel, azaz a tagállamok közötti alkotmányos párbeszéd tiszteletben tartása mellett”[59], de vizsgálhatja a szuverenitás, a nemzeti önazonosság, az emberi méltóság, illetve más alapjog uniós jogalkotás általi sérelmét.

Szintén alapvető fontosságú az 22/2016. (XII. 5.) ABH [58]-[60] bekezdéseiben tárgyalt ún. szuverenitáskontroll fogalma. Ennek kapcsán az AB szintén korszakos jelentőségű megállapításokat tett a magyar szuverenitás kapcsán. A testület kimondta, hogy „Magyarország szuverenitásának fenntartását kell vélelmezni az Európai Unió alapító szerződéseiben megállapított jogokhoz és kötelezettségekhez képest további hatáskörök közös gyakorlásának megítélésekor (fenntartott szuverenitás vélelme). A szuverenitás az Alaptörvényben a hatáskörök végső forrásaként és nem hatáskörként került rögzítésre. Ezért a hatáskörök közös gyakorlása sem eredményezheti azt, hogy a nép elveszíti végső ellenőrzési lehetőségét a közhatalom (akár közös, akár egyedi, tagállami formában megvalósuló) gyakorlása felett.”

Időközben az Európai Parlament – kifejezve elégedetlenségét a Magyarországon elsősorban csak technikai részletszabályok kapcsán fogást találó Európai Bizottsággal is – 2017 májusában újabb állásfoglalást[60] fogadott el a magyarországi helyzetről. Ebben ismét kifogásoltak egy sor magyar alkotmányozói, törvényhozói, illetve kormányzati döntést, majd úgy ítélték meg, hogy „a jelenlegi magyarországi helyzet az EUSZ 2. cikkében foglalt értékek súlyos megsértése egyértelmű veszélyének minősül, és indokolja az EUSZ 7. cikkének (1) bekezdése szerinti eljárás megindítását”.

Ennek megfelelően az EP utasította a saját Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottságát (LIBE), hogy kezdje meg az eljárást, és készítsen különjelentést a hetes cikkely megindítása érdekében. A bizottság a feladattal a holland zöldpárti Judith

[59] Erre is hivatkozva állapította meg Gárdos-Orosz Fruzsina, hogy „nemcsak az uniós jogból, hanem az alkotmányból, az Alaptörvényből és az azt értelmező alkotmánybírósági döntésekből is fakadó elvárás, hogy az Alkotmánybíróság előzetes döntéshozatali eljárásban az Európai Unió Bíróságához forduljon a jogilag vitás kérdésekben, amikor a tagállami alkotmány az Alkotmánybíróság olvasata alapján konfliktusba kerül az uniós joggal” (Gárdos-Orosz 2017, 76, 87-93).
[60] Az Európai Parlament 2017. május 17-i állásfoglalása a magyarországi helyzetről. Internetes elérhetőség: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0216_HU.html?redirect

Sargentinit bízta meg, aki ezzel a Magyarországról készült újabb EP-jelentés névadója is lett. A jelentés[61] megállapította, hogy az Európai Unióról szóló Szerződés 2. cikkelyét sérti Magyarország, különösen a demokráciát, a jogállamiságot és az alapvető jogokat. Azt is kimondták, hogy itt egy „rendszerszintű fenyegetésről" van szó, ezért javaslatot tettek a 7. cikkely szerinti eljárásra.

Magát a jelentést az Európai Parlament plenáris ülése 2018 szeptemberében tárgyalta, és fogadta el[62]. Mint a jelentés tartalmát, mind annak elfogadását számos kritika érte.[63] Orbán Viktor is felszólalt az EP a jelentésről szóló vitájában[64], és arról beszélt a jelentés megszavazására készülő többségi képviselők felé fordulva, hogy „Önök nem kevesebbet állítanak, mint hogy a magyar nép nem elég megbízható, hogy megítélje, mi az érdeke. Önök azt hiszik, jobban tudják, mi kell a magyar népnek, mint maguk a magyar emberek." A miniszterelnök arra is emlékeztetett, hogy a jelentés állításait a magyar kormány egy 108 oldalas dokumentumban cáfolta meg. Orbán Viktor szerint a jelentés, illetve az abban foglalt elítélés oka valójában a magyarok azon döntése, hogy nem akarnak bevándorlóországgá válni, sőt, megállították a bevándorlást.

Később a magyar parlament határozatban utasította vissza a Sargentini-jelentést. A kétharmados többség azt is egyértelművé tette, hogy nemcsak tartalmában utasítja el az EP döntését, hanem eljárását tekintve is. Ugyanis az Országgyűlés többségi álláspontja szerint „az Európai Unióról szóló Szerződés hetes cikkelyével kapcsolatos eljárásban az Európai Parlament a leadott szavazatok kétharmadával, egyben az összes

[61] Jelentés a Tanácsot az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikke (1) bekezdésének megfelelően az Unió alapértékeinek Magyarország általi súlyos megsértése egyértelmű veszélyének megállapítására felszólító javaslatról (2017/2131(INL)). Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság, 2018.04.07.. Előadó: Judith Sargentini.

[62] A végül elfogadott jelentést lásd: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0340_HU.html?redirect

[63] Mi itt csak kettőt emelnénk ki. Egyrészt, Sárközy Tamás megállapította, hogy „a Sargentini-jelentés valóban eléggé pártos, elsődlegesen a magyar kormány megbélyegzését célzó politikai dokumentum." Ugyanakkor hozzátette, hogy „a jelentés jogállamiságunkra nézve megalapozott kritikai elemeket is tartalmaz, pl. az Alkotmánybíróság gazdasági hatáskörének elvételét megalapozottan bírálja" (Sárközy 2018, 251). Másrészt, az Alapjogokért Központ is részletesen foglalkozott a jelentéssel, és fő következtetésként megállapította, hogy „a dokumentumban foglalt vádak túlnyomó részét Magyarország korábban már sikeresen cáfolta a releváns nemzetközi szervezetek előtt, legyen szó akár az Európai Bizottságról, akár a Velencei Bizottságról. A kritikák másik része pedig olyan jogterületeket érint, amelyek feltétlenül a tagállamok szuverenitásához tartoznak, mivel még áttételesen sem érintenek semmilyen uniós hatáskört, ebből adódóan pedig nem is képezhetnék tárgyát egy uniós vizsgálatnak." Alapjogokért Központ. A Sargentini-jelentés TOP 10+1 tévedése. 2018. szeptember 10. Internetes elérhetőség: http://alapjogokert.hu/wp-content/uploads/2018/09/A-Sargentini-jelent%C3%A9s-top101-t%C3%A9ved%C3%A9se.pdf

[64] A 2018. szeptember 11-ei vita teljes szövegét lásd: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-8-2018-09-11-ITM-011_HU.html?redirect

képviselő többségével hozhat döntést. Mivel a leadott szavazatok száma 693 volt, a szükséges kétharmados többség az Európai Unió elsődleges jogforrásának rendelkezése szerint legalább 462 igen szavazat volt, amelyet az igennel szavazók száma nem ért el”[65].

A hetes cikkely szerinti eljárás jelen írás születésekor, 2019 decemberében is zajlik Magyarország ellen. Szintúgy tovább zajlik a migrációval összefüggő magyar jogszabályok 2018-as szigorítása, az úgynevezett „Stop Soros-törvénycsomag” miatt uniós kötelezettségszegési eljárás, immár az Európai Unió Bírósága előtt, amely kérdés szintúgy jogi, sőt, alkotmányos szuverenitáskérdéseket érint[66], csakúgy, mint az Európai Bizottság legújabb jogállamisági terve.[67]

[65] A határozati javaslat szövegét és indokolását lásd: https://www.parlament.hu/irom41/01487/01487.pdf . A határozat hivatalos szövegét lásd: 20/2018. (X. 16.) OGY határozat a Magyarország szuverenitásának megvédéséről és a Magyarországgal szembeni rágalmak visszautasításáról. Internetes elérhetőség: https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A18H0020.OGY

[66] Átfogó támadást indít Brüsszel a magyar szuverenitás ellen. Origo. 2019. július 25. https://www.origo.hu/itthon/20190725-alapjogokert-kozpont-atfogo-tamadast-inditottak-unios-szervek-a-magyar-szuverenitas-ellen.html

[67] Az Alapjogokért Központ észrevételei a Bizottság jogállamiságról kiadott vitairata kapcsán. 2019. július 4. Internetes elérhetőség: http://alapjogokert.hu/wp-content/uploads/2019/07/Jog%C3%A1llamis%C3%A1g_Alapjogok%C3%A9rt_K%C3%B6zpont.pdf

Irodalomjegyzék:

Ablonczy Bálint 2011: Az Alkotmány nyomában. Beszélgetések Szájer Józseffel és Gulyás Gergellyel. Elektromédia. Internetes elérhetőség: http://mek.oszk.hu/14000/14071/14071.pdf

Bakk Miklós 2008: Nemzeti és regionális: az autonómia Erdélyben. Pro Minoritate, 2008 tavasz. Internetes elérhetőség: http://prominoritate.hu/wp-content/uploads/2019/05/ProMino08-1-05-Bakk.pdf

Bene Márton – Bata Attila 2017: A baloldali politikai közösség kommunikációja II. Diskurzusok, ügyek, csatornák és egyéb modalitások In. Kiss Balázs (szerk.): A polarizáció évei: Politikai kommunikáció Magyarországon, 1997 - 2006. Budapest: MTA TK Politikatudományi Intézet, 2017.

Csepeli György 1996: Nem tudják, de érzik. In: Gombár Csaba-Hankiss Elemér-Lengyel László-Várnai Györgyi: A szuverenitás káprázata. Korridor Kiadó, Budapest.

Debreczeni József 2002: Orbán Viktor. Osiris Kiadó, Budapest.

Fazekas Flóra 2015: Az uniós tagság alkotmányos alapjai az Alaptörvény előtt és után. Pro Futuro 2015/1.

Gárdos-Orosz Fruzsina 2017: Az Alkotmánybíróság szerepvállalása és annak kötöttségei az uniós jog, valamint az alkotmány kapcsolatának meghatározásában. IN: Chronowski Nóra (szerk.): Szuverenitás és alkotmányosság az Európai Unióban. Kortárs kérdések és kihívások. Eötvös Kiadó, Budapest.

Gallai Sándor – Lánczi Tamás 2006. Személyre szabott kormányzás. A második Gyurcsány-kormány anatómiája. In: Karácsony Gergely (szerk.): Parlamenti választás 2006. Elemzés és adatok. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány – Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Intézet.

Gerelyes István (szerk.) 2001: A NATO szerződései a magyar jogrendszerben. Osiris Kiadó, Budapest.

Gombár Csaba 1996a: Az olvasóhoz. In: Gombár Csaba-Hankiss Elemér-Lengyel László-Várnai Györgyi: A szuverenitás káprázata. Korridor Kiadó, Budapest.

Gyurcsány Ferenc 2005: Útközben. Napvilág Kiadó, Budapest.

Halmai Gábor 1995: Populizmus és alkotmány. Kritika, 1995/7. szám. 13-14. oldal

Horn Gyula 1999: Azok a kilencvenes évek. Kossuth Kiadó.

Kónya Imre 2016: … és az ünnep mindig elmarad? Történetek a rendszerváltástól napjainkig. Alexandra Kiadó, Pécs.

Kukorelli István-Takács Imre 2002: A magyar alkotmány története, az alkotmányos rendszerváltozás jellemzői. In: Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan I. Osiris Kiadó, Budapest.

Kukorelli István 2006: Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban. Századvég Kiadó, Budapest.

Kukorelli István 2017: Az 1946. évi I. törvény közjogtörténeti jelentősége és az alkotmányos jogfolytonosság. Acta Humana 2017/1. 21–26.

Nagy Boldizsár 1996: A szuverenitás képzete. In: Gombár Csaba-Hankiss Elemér-Lengyel László-Várnai Györgyi: A szuverenitás káprázata. Korridor Kiadó, Budapest.

Lengyel László 1996: Kényszerpálya vagy mozgástér. Kisállamok nyomorúsága vagy dicsősége. In: Gombár Csaba-Hankiss Elemér-Lengyel László-Várnai Györgyi: A szuverenitás káprázata. Korridor Kiadó, Budapest.

Pokol Béla 2006: Politikaelmélet. Századvég Kiadó, Budapest.

Pokol Béla 2019: Többségi demokrácia és hatalommegosztás. Kommentár, 2019/3. szám.

Sárközy Tamás 2012: Magyarország kormányzása 1978-2012. A szoft diktatúra kormányzásától az újkapitalista konfliktusos demokrácia kormányzásán át a fülkeforradalom vezérdemokráciájának kormányzásáig. Park Könyvkiadó, Budapest.

Sárközy Tamás 2014: Kétharmados túlzáskormányzás avagy gólerős csatár a mély talajú pályán. Park Könyvkiadó, Budapest.

Sárközy Tamás 2018: Illiberális kormányzás a liberális Európai Unióban. Politikailag igen sikeres túlhajtott plebejus kormányzás. A harmadik Orbán-kormány 2014-2018. Park Könyvkiadó, Budapest.

Schanda Balázs 2016: Az Alaptörvény 50. jubileumának esélye. Szent István öröksége és az Alaptörvény. Iustum Aequum Salutare. XII. 2016. 4.

Simon István 2019: A magyar pénzügyi alkotmányjog átalakulása. MTA Law Working Papers. 2019/2. Internetes elérhetőség: https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/2019_02_Simon.pdf

Sólyom László 2001: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris Kiadó, Budapest.

Szájer József 2014: Szabad Magyarország, szabad Európa. Újabb tizenöt év Beszédek, írások, dokumentumok 1998–2013. Budapest. Internetes elérhetőség: http://mek.oszk.hu/12900/12930/12930.pdf

Szakály Zsuzsanna 2015: A történeti alkotmány és az alkotmányos identitás az Alaptörvény tükrében. Pro publico bono – Magyar közigazgatás. 2015/2.

Téglási András 2015: A népszavazás aktuális alkotmányjogi kérdései az Alaptörvény elfogadása óta. In: In: Az állam szuverenitása. Eszmény és/vagy valóság? Interdiszciplináris megközelítések. (szerk.:Takács Péter) Gondolat Kiadó. MTA TK JTI – SZE DFK. Budapest – Győr.

Tölgyessy Péter 2006: Túlterhelt demokrácia In: Gombár, Csaba (szerk.) Túlterhelt demokrácia: alkotmányos és kormányzati alapszerkezetünk. Századvég Kiadó, Budapest.

Valki László 1996: Mit kezd a szuverenitással a nemzetközi jog? In: Gombár Csaba-Hankiss Elemér-Lengyel László-Várnai Györgyi: A szuverenitás káprázata. Korridor Kiadó, Budapest.

Varga Zs. András 2016: Történeti alkotmányunk vívmányai az Alaptörvény kógens rendelkezéseiben. Iustum Aequum Salutare. XII. 2016. 4