

# A SZUVERENITÁSVÉDELMI HIVATAL SZEREPE A MAGYAR ÁLLAMIGAZGATÁSI RENDSZERBEN

Kerkovits Gergely Ambrus\* – Sulyok Márton\*\*

## 1. Bevezető

Az adminisztratív állam és a túlzott állami bürokrácia, illetve az átláthatatlan állami intézményi rendszer egyre több országban jelent kihívást, aminek jelei legújabbban az Egyesült Államokban látható. Hazánkban is megfigyelhető ez a folyamat mivel egy újabb autonóm államigazgatási szervvel bővült a magyar államigazgatási rendszer, aminek létét sokan megkérdőjelezték. A társadalomban természetesen mindig kérdéseket vet fel, ha az állam egy új szervet állít fel, mivel megjelenik a bizalmatlanság az új szervvel szemben, hogy megfelelően fog-e működni vagy szükség van-e rá egyáltalán. Jelen tanulmányunkban arra próbálunk választ adni, hogy az újonnan létrejött Szuverenitásvédelmi Hivatal és az azt létrehozó törvény pontosan milyen célt is hivatott szolgálni. Hogyan lehet elhelyezni az új szervet a magyar államigazgatási rendszerbe és hogy pontosan milyen módon is szolgálja a közérdeket az új Hivatal?

## 2. Az első magyar törvény a szuverenitás védelméről

2023. december 12-én az Országgyűlés elfogadta a nemzeti szuverenitás védelméről szóló 2023. évi LXXXVIII. törvényt<sup>1</sup> (a továbbiakban: Szuvtv.), amely a jogalkotó szándéka szerint a 2022-es országgyűlési választási kampány során felmerült finanszírozási visszásságokra hivatott válaszolni. A törvény preambuluma – a magyar jogalkotásban szokatlan módon – fokozott politikai narratívát, helyzetértékeléseket és konkrét pártpolitikai állításokat is tartalmaz, amelyek elsődlegesen a választási kampányhoz kapcsolódó nemzetbiztonsági vizsgálat(ok)ból származó megállapításokra hivatkoz-

\* Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Doktori Iskola.

\*\* Egyetemi adjunktus, Szegedi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kar, Közjogi Intézet; műhelyvezető, MCC Közjogi Műhely; vendégkutató, Georgetown Center for the Constitution, Washington D.C.

<sup>1</sup> Cseke Balázs – Nagy Bálint: Megszavazták a szuverenitásvédelmi törvényt, az új hatóság bárkit ellenőrizhet. *Telex.hu*, 2023. december 12. <https://tinyurl.com/32zhh2r8>



nak.<sup>2</sup> A preambulum központi állítása szerint az egységes baloldali ellenzék külföldről származó pénzeszközöket használt fel, megkerülve a pártfinanszírozásra vonatkozó hatályos szabályokat.

A törvény elfogadásának az volt az előzménye, hogy egy interjúban a korábbi ellenzéki vezető bevallotta, hogy külföldről származó pénzt használt fel a 2022-es kampányra, aminek következtében történt egy feljelentés a Nemzeti Nyomozó Irodánál sikkasztás és hűtlen kezelés gyanújával. A nyomozásban a Nemzeti Adó és Vámhivatal (NAV) is részt vett. A Nemzeti Információs Központ (NIK) látta el az eljáró szervek koordinálását, amelynek jelentése megállapította a külföldi finanszírozás tényét.<sup>3</sup> A Számvevőszék a nemzetbiztonsági jelentés végett – még a törvény elfogadása előtt – vizsgálatot indított és a 2024 februárjában közzétett részjelentése megállapította,<sup>4</sup> hogy az ellenzéki pártok – a Mindenki Magyarországa Mozgalom (MMM) közvetítésével – tiltott kampánytámogatásban részesültek. A részjelentés szerint az MMM, amely akkor még egyesület volt, külföldről kapott támogatást, amit jogosan meg is kaphatott, azonban ezt a pénzt, nem engedélyezett módon, kampánycélokra használhatták fel.<sup>5</sup> Bár a vizsgálatok teljesen még nem zárultak le, mert a NAV<sup>6</sup> ide vonatkozó jelentése a tanulmány lezárásáig még nem készült el, a Szuvtv. már ezek előtt, a politikai narratívát tényként kezelve lépett hatályba. Összegezve tehát a külföldi finanszírozás mértéke és pontos felhasználása még mindig csak részben került felderítésre.

A Szuvtv. preambulumának túlzóan politikai tartalma különös jelentőséggel bír a téma kapcsán, mivel a bíróságok alkotmányos kötelessége (ld. Alaptörvény 28. cikk), hogy a jogszabály – melyhez a preambulum is hozzá tartozik – értelmezése során vegyék figyelembe a jogalkotói szándékot. Ennek következtében a politikai jellegű megállapítások közvetlen hatást gyakorolhatnak a jogalkalmazás folyamatára is, vagyis elemzésük e ponton indokolttá válik.

A preambulumban természetesen említésre került, hogy a törvény meghozatalára amiatt is volt szükség, hogy védjék az ország szuverenitását, amire az Alaptörvény R cikk 4) bekezdése adja a felhatalmazást, miszerint: „Magyarország alkotmányos önazonosságának és keresztény kultúrájának védelme az állam minden szervének kötelessége. Az alkotmányos önazonosság védelme érdekében sarkalatos törvénnyel létrehozott, független szerv működik.” (Az Alaptörvény tizenkettedik módosítása tette lehetővé, hogy a törvényben egy külön önálló hivatalt hozzanak létre az alkotmányos önazonosság védelmére.)

<sup>2</sup> A magyarországi választások befolyásolására érkezett pénzügyi források áttekintése (Időszakos tájékoztató II.). *Nemzeti Információs Központ*, 2023, <https://tinyurl.com/2hash97c>

<sup>3</sup> A magyarországi választások befolyásolására érkezett pénzügyi források áttekintése (Időszakos tájékoztató II.). *Nemzeti Információs Központ*, 2023, <https://tinyurl.com/mpe34dh8>

<sup>4</sup> Nyilvánosak a 2022-es választási kampányra fordított pénzeszközök elszámolásának ellenőrzéséről szóló jelentések. *Állami Számvevőszék*, 2024, <https://tinyurl.com/5n82ykr>

<sup>5</sup> Cseke Balázs – Weiler Vilmos: A titkosszolgálat már 4 milliárd forintnyi külföldi pénzt talált az ellenzék kampánya mögött. *Telex.hu*, 2023. január 25. <https://tinyurl.com/5ha4u9pn>

<sup>6</sup> <https://tinyurl.com/2c228cux>

## 2.1. Az új szerv jogállása

A törvényben – autonóm államigazgatási szervként – létrehozták a Szuverenitásvédelmi Hivatalt, amely az Alaptörvény felhatalmazása alapján külön hivatott védeni az alkotmányos önazonosságot. A Hivatal független és csak a jogszabályoknak van alárendelve, más intézmény, párt, szervezet vagy egyesület (senki) nem utasíthatja. A Hivatal elnökét – az önálló szabályozó szervekhez hasonlóan<sup>7</sup> – a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki 6 évre, amely kinevezés megújítható.

Különös jelenség, hogy az önálló szabályozó szervekkel egyező módon nevezik ki az autonóm államigazgatási szervek vezetőit,<sup>8</sup> habár jelentős a különbség a két szervtípus feladat- és hatásköreiben. Az autonóm államigazgatási szervek általában a törvényhozó hatalomhoz kötődnek szorosabban, olyan feladatokon keresztül, mint a vezetők beszámoló- vagy tájékoztatási kötelezettsége.<sup>9</sup> Az önálló szabályozó szervek pedig mivel a végrehajtó hatalom feladat-, illetve hatáskörébe tartozó feladatot látnak el, inkább a 'kormány esernyője alá' sorolhatóak, függetlenül az Országgyűlés általi létrehozásuk tényétől. Ezért is rögzíti az Alaptörvény 23. cikke, hogy ezen szervek vezetőinek kinevezésében a miniszterelnöknek van kulcsszerepe.

Annak ellenére, hogy a kormányfőnek mekkora a befolyása – mindkét szervtípus esetében – a vezetők személyére való javaslatétel vonatkozásában, ez nem jelenti azt, hogy az érintett szerv ne lehetne független a kormánytól. Az autonóm államigazgatási szervek mind a törvényeknek vannak alárendelve és nem utasíthatóak.<sup>10</sup> Ezen szervek működését olyan intézményi, személyi és szakmai garanciák biztosítják, amelyek számukra a szervtípus nevében is szereplő autonómiát biztosítják.<sup>11</sup> Ide tartozik különösen, hogy (i) költségvetési és gazdálkodási kérdésekben is önállóak,<sup>12</sup> (ii) a vezetők cikluson átívelő kinevezése,<sup>13</sup> (iii) törvényben biztosított feladat- és hatáskörökkel rendelkeznek, illetve, hogy (iv) ezen szervek döntéseit közigazgatási bírósági úton lehet megtámadni és nem egy felettes szerv vizsgálja felül az aktusokat, ami tovább erősíti a kormánytól való függetlenséget.<sup>14</sup>

<sup>7</sup> A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény alapján 7 darab autonóm államigazgatási szerve van Magyarországnak. Ebből pedig ötöt a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevez ki. A két kivételt az Integritás Hatóság és a Közbeszerzési Hatóság jelenti.

<sup>8</sup> Alaptörvény 23. cikk 2) bekezdés.

<sup>9</sup> Fazekas János: Autonóm államigazgatási szervek. In: Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovat-szerkesztő: Balázs István). 2020. [36]. <http://ijoten.hu/szocikk/autonom-allamigazgatasi-szervek>

<sup>10</sup> Uo. [41].

<sup>11</sup> Uo. [32].

<sup>12</sup> Uo. [35].

<sup>13</sup> Uo. [39].

<sup>14</sup> Uo. [44].

## 2.2. A Szuverenitásvédelmi Hivatal feladatai

A Hivatal tevékenységét két nagy csoportba osztja a törvény. Az egyik csoportba tartozik az elemzői, értékelői és javaslattevői tevékenység (2. §). Ide tartozik különösen, hogy a Hivatal szuverenitáskockázat-értékelési módszertant alakít ki és alkalmaz, javaslatokat dolgoz ki és ajánlásokat fogalmaz meg Magyarország szuverenitásának védelmét célzó intézkedésekre. A Hivatal évente nemzeti szuverenitásjelentést készít, illetve kutatási tevékenységet végez.

A Hivatal ezen tevékenysége inkább egy kutató intézethez (*think tank*) hasonlít, amelynek keretében a nemzeti szuverenitás erősítésének és védelmének lehetőségeit elemzik. Természetesen megjelennek azok a fontos hatáskörök is, amit egy hivatalnak be kell töltenie, tehát adatokat szerez be és gyűjt az állami és önkormányzati szervektől vagy az érintett személyektől, amiben vizsgálja a szuverenitás érvényesülését. Javaslatokat tesz, illetve éves jelentést készít.

Azáltal, hogy ezt sarkalatos törvényben rögzítették, ebben a hatáskörben egy állami javaslattevő szerv jelent meg, amely a Kormánynak és az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottságának küldött jelentéseivel fejt ki legnagyobb hatását a jogalkotási és törvényhozási folyamatra. A Hivatal jelentései nyilvánosak és általuk közvetetten képes elérni a törvényben meghatározott célját, hiszen, ha a Kormány vagy a Nemzetbiztonsági Bizottság nem teszik meg a szükséges lépéseket – tehát közvetlenül nem ért el hatást –, a többi képviselő felelősségre vonhatja a döntéshozókat a Hivatal ajánlásainak figyelmen kívül hagyásáért. Ez a számonkérés természetesen nem jogi, hanem politikai értelemben történik.

Ugyanúgy meg kell azt is említeni, hogy a választókat is tájékoztatja a Hivatal, ami – a jogalkotó feltett szándéka szerint – hozzájárulhat egy átgondoltabb döntés meghozatalához a választásokon. A preambulumban alapul véve az is megállapítható, hogy az átláthatóság növelését is célul tűzi a törvény: „[a ] demokratikus vita, az állami és társadalmi döntéshozatali folyamatok kapcsán támasztott átláthatóság követelményének érvényesülése, a külföldi beavatkozási kísérletek nyilvánosságra hozatala és az említettekhez hasonló beavatkozási kísérletek megakadályozása érdekében szükséges egy ezeket vizsgáló független szerv létrehozása,[...]” Hasonlóan a 4. § értelmében a *Hivatal elősegíti munkájával a társadalmi döntéshozatal átláthatóságát is*, amely szintén azt támasztja alá, hogy ezen szerv a választók tájékoztatását is egyidejűleg ellátja a Kormány és a Nemzetbiztonsági Bizottság tájékoztatása mellett.

A Hivatal tevékenységének a második csoportját a 3. § határozza meg, amibe a feltárási és vizsgálati tevékenységek tartoznak. A feltételeket több részre érdemes felosztani, figyelembe véve a kodifikáció logikáját.

Az a) pont szerint az alábbi feltételeknek kell teljesülnie:

- i) egy külföldi elemnek kell megjelennie, ami lehet állam, szervezet vagy természetes személy is, akinek/amelynek érdekében
- ii) meghatározott cselekményt kell elvégezni, amelyeket az aa)–ac) alpontok határoznak meg pontosan,

A lehetséges cselekmények közé tartozik pl. az érdekképviselő – leszámítva a törvényben leírt eseteket –, ami véleményünk szerint az amerikai FARA<sup>15</sup> törvény mintáját követi, miszerint ebben a pontban a külföldi megbízó érdekében eljáró ügynök<sup>16</sup> fogalmát vehette át a jogalkotó. [Röviden: az (aa) alpontban a külföldi lobbistákat vizsgálja a Hivatal.]

A következő esetben [(ab) alpont] már azokat vizsgálja, akik vagy amik külföldi érdekek érvényesítése végett folytatnak dezinformációs, vagy információ-manipulációs tevékenységet. Ebben az esetben egy igen kényes ügyről van szó, mert ki dönti el, hogy mi az álhír vagy hogyan lehet megbizonyosodni arról, hogy az információ manipulált? A Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság (NMHH) – mint önálló szabályozó szerv – a dezinformációval és az álhírekkel szemben a médiatudatosság fejlesztésével lép fel,<sup>17</sup> illetve hatósági jogkörében és jogalkotási tevékenységén keresztül, de további kérdést vet fel, hogy a Hivatal hogyan fogja ezt megítélni, főleg úgy, hogy a szuverenitás ‘sérelme’ szempontjából vizsgálja ezeket a híreket. Ebben a részben látható, hogy a Hivatal a különböző sajtótermékek tevékenységét vizsgálhatja arra tekintettel, hogy az általuk közölt információ az álhír vagy egyéb dezinformáció-e, s azt külföldi érdekeltség okán közlik-e, és ezzel sértik-e Magyarország szuverenitását.

A harmadik eset [(ac) alpont] a demokratikus vita és a döntéshozók tevékenységének a befolyásolása. E kategóriába beletartozhat akár a tüntetések szervezése, vagy azon kampánytevékenységek, amiket a kampányidőszakon kívül végeznek. Álláspontunk szerint a törvény egyik legkritikusabb pontja ez, mert egyben érinti a szabad véleménynyilvánítást, a gyülekezést és így a közéleti és politikai részvételi jogok jelentős részét is. Abban az esetben tehát, ha egy jogvédő szervezet kiáll a kormánnyal szemben egy sérülékeny csoport védelme mellett és külföldi finanszírozásban (is) részesül – ami az EU-ban igen gyakori –, akkor már az is veszélyt jelenthet az államra? Ennél az esetnél is fenn kell állnia a többi feltételnek is, hogy ezt a tevékenységet külföldi érdekek szolgálatában kell kifejtetni és az:

- iii) az adott cselekmény pedig Magyarország szuverenitását sértheti vagy veszélyeztetheti. A harmadik feltétel kapcsán a nehézséget az jelenti, hogy a törvény nem határozta meg részletesen, hogy pontosan mit is ért a szuverenitás fogalma alatt, illetve annak megsértése vagy esetleges veszélyeztetése alatt, így ez a pont jogbizonytalanságot eredményezhet a vizsgálatok megindítása során.

A 3. § b) és a c) pontja a külföldről származó források felhasználását említi, amelyet a választás kimenetelének vagy a választói akarat befolyásolására használnak fel. Annak ellenére, hogy a fogalom tágan tűnhet, a grammatikai értelmezés alapján álláspontunk szerint a kampányidőszakra vonatkozhatnak ezek a rendelkezések. A válasz-

<sup>15</sup> FARA Index and Act. <https://www.justice.gov/nsd-fara/fara-index-and-act>

<sup>16</sup> Foreign Agent Registration Act (FARA) §611 3) c).

<sup>17</sup> Médiatudatosság-fejlesztés közös erővel az álhírek elleni védekezés frontján. NMHH, 2022. <https://tinyurl.com/3bycjudy>

tási eredmény befolyásolása mindenképpen, de a választói akarat befolyásolása is ide sorolható, figyelembe véve, hogy a kampányidőszakon kívül ‘választókról’ nem – csak választásra jogosultakról – lehet beszélni, amennyiben pedig kampányidőszakon kívül akarna bárki hatást gyakorolni a választásra jogosult állampolgárokra az inkább a demokratikus vita befolyásolásának másik kategóriájába tartozó tevékenységet feltételez, ami pedig már az említett 3. § a) pont ac) alpont hatálya alá tartozik.

A külföldről származó források vagy finanszírozás fent említett esetében fontos azt a kiegészítést is megtenni, hogy az Európai Unió Működéséről szóló szerződés (továbbiakban: EUMSZ) 63. cikkének 1) bekezdése kimondja, hogy „E fejezet rendelkezéseinek keretei között tilos a tagállamok, valamint a tagállamok és harmadik országok közötti tőke mozgásra vonatkozó minden korlátozás.” Ez alapján tehát nem lehet különbséget tenni a származási országok között, azonban az EUMSZ 65. cikke külön kiemeli, hogy milyen esetben lehet megtiltani a külföldi pénzmozgásokat. Ilyen lehet a közrend, illetve a közbiztonság védelme is. Erre a legjobb példa a Kadi ügy,<sup>18</sup> ahol a terrorizmus finanszírozásának a gyanúja állt fent, így erre az okra hivatkozva lehetett szigorúbb intézkedéseket tenni és megakadályozni a tőkeáramlást. Fontos azonban kiemelni, hogy itt nem a pénz külföldi eredete alapozta meg a korlátozást, hanem annak a felhasználása. Hasonlóan a Szuvtv. sem tiltja a külföldi eredetű tőke hazánkba áramlását, és a Hivatal is csak olyan esetekben folytat vizsgálatot, ahol a törvényben leírt célokra való felhasználás lehetősége merül fel.

A preambulum alapján a jogalkotói célkitűzések közé tartozik egyrészt a társadalmi döntéshozatal átláthatóságának növelése, másrészt a 2022-es országgyűlési választások kampányfinanszírozási gyakorlatával kapcsolatban felmerült visszásságok kezelése. E két célkitűzést a Hivatal úgy valósítja meg, hogy abban az esetben, ha a választási időszakban felhasználásra kerültek olyan külföldi források, amelyek alkalmasak lehetnek a választói akarat, illetve a választás kimenetelének befolyásolására és az ilyen források jelenléte igazolható, azokról a törvény alapján tájékoztatást kell adnia az érintett állami szervek – így különösen a Kormány és az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottsága –, valamint a jelentések nyilvánosságra hozatalán keresztül a közvélemény számára is.

### 2.3. Mit jelent a ‘vizsgálati eljárás’?

A Szuvtv. 3. §-a felhatalmazza a Hivatalt arra, hogy az eljárása során tájékoztatást, adatszolgáltatást, valamint írásbeli vagy szóbeli felvilágosítást kérjen az érintett szervezetektől és személyektől. Jogosult továbbá az adatmegtekintésre, -megismerésre és azok másolására. A beszerzett adatok kezelésére a Hivatal az alapvető jogok biztosára irányadó szabályokat alkalmazza, vagyis eljárása során ezek megfelelőit „kölcsonzi”.

A megkeresett szervek és személyek együttműködési kötelezettséggel tartoznak, azonban ennek elmulasztása esetére nem helyez kilátásba közvetlen joghátrányt. A Hivatal mindössze az éves jelentésében számol be az együttműködés megtagadásáról,

<sup>18</sup> A C402/05. P. és C415/05. P. sz. egyesített ügyekben Yassin Abdullah Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra az Európai Unió Tanácsa és Az Európai Közösségek Bizottsága. [ECLI:EU:C:2008:461] 19. pont.

illetve súlyos esetben az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottságának vizsgálatát kezdeményezheti. A Szuvtv. 8. § szerint a Hivatal bizonyítási eljárása nem minősül hatósági eljárásnak, így a vizsgálat során hozott intézkedések ellen közigazgatási jogorvoslatnak nincs helye. A jogorvoslat ilyen módú kizárása a nyilvánosságra hozott jelentésekre is vonatkozik.

A törvény különbséget tesz vizsgálati és elemzési tevékenység között: előbbi célja az információszerezés, amely megalapozza az utólagos értékeléseket és következtetéseket. Az elemzések révén a Hivatal megállapíthatja, hogy az adott szervezet tevékenysége sértheti-e vagy veszélyeztetheti-e Magyarország szuverenitását. Ugyanakkor kérdéses, hogy a Hivatal miként tud megalapozott következtetéseket levonni akkor, ha az érintett szervezet megtagadja az együttműködést, mivel az eljárás szankcióhiányos jellege az érdemi feltárást gyengítheti.

### 3. Az Alkotmánybíróság határozata a Hivatalról

A Szuverenitásvédelmi Hivatal jogállásának értelmezése a közéleti és politikai diskurzusban jelentős figyelmet kapott, azonban e vélemények többsége nem tekinthető szűken vett jogtudományi álláspontnak. Ebből következően indokolt a kérdés alkotmányjogi szempontú vizsgálata, különösen az Alkotmánybíróság 20/2024. (XI. 18.) AB határozata alapján,<sup>19</sup> amely érdemi választ adhat a Hivatal alkotmányos jogállására vonatkozó kérdésekre.

Az ügy előzménye, hogy a Transparency International alkotmányjogi panaszt nyújtott be, amelyben a Szuvtv., illetve különösen a Hivatal létrehozását és működését kifogásolta. Az indítvány négy alapjog – a véleménynyilvánítás szabadsága, a tisztességes hatósági és bírósági eljárás, valamint a hatékony jogorvoslatihoz való jog – sérelmét állította.

Az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította, ugyanakkor a határozatban több olyan dogmatikai és normatív megállapítást tett, amelyek a jövőbeni jogalkotás és jogalkalmazás szempontjából meghatározóak lehetnek. Bár az AB nem állapított meg mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet, az indokolásból kirajzolódik, hogy a Hivatal szabályozása – annak jelenlegi formájában – alkotmányos aggályokat vethet fel, különösen a hatáskörei és jogállása tekintetében.

A határozatban szereplő állítások nagy részével egyhangú volt az egyetértés, miszerint az alkotmányjogi panaszt el kellett utasítani, mert az abban felsorolt alapjogok nem sérülnek.

Az indítványozó azt adta elő, hogy a Szuvtv. azért sérti a szabad véleménynyilvánítást, mert abban az esetben, ha egy szervezet kifejti a véleményét egy közéleti témában, akkor retorzióként a Hivatal eljárást indíthat ellene.<sup>20</sup> Az AB szabad véleménynyilvánítás esetében a következő megállapítást tette.

<sup>19</sup> A 20/2024. (XI. 28.) határozat teljes szövege itt érhető el: <https://tinyurl.com/3a9m3bcb>

<sup>20</sup> 20/2024. (XI. 28.) AB határozat, [6].

„Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a véleménynyilvánítási, illetve a sajtószabadság tekintetében akkor állapítható meg kétségtől egy norma dermesztő hatása, ha az kriminalizálja, büntetőjogi szankcióval sújtja az ezen alapjogot gyakorló jogalanyokat.<sup>21</sup> A Szuvtv. azonban a Hivatal számára nem teszi lehetővé semmilyen – különösen nem büntetőjogi jellegűnek minősülő – jogkövetkezmény, szankció alkalmazását. Az általa végzett vizsgálatok, elemzések alapján jelentéseket készít, javaslatokat tesz a szuverenitás védelme érdekében, amelyek ugyan alapul szolgálhatnak későbbi állami intézkedések megtételére, jogszabályalkotásra, de önmagukban nem minősülnek joghátárnak.”<sup>22</sup>

További sérelemként említette az indítványozó, hogy a Hivatal olyan cselekményeket végez, amelyek nem felelnek meg a tisztességes hatósági eljáráshoz fűződő alapjog követelményeinek. Ezügyben az AB egy rendkívül különös megállapítást tett.

„A Hivatal jogállását, vizsgálati tevékenységével összefüggő feladatait, a vizsgálati eljárására vonatkozó rendelkezéseket és különösen a vizsgálati eljárással összefüggő jogkövetkezményeket áttekintve az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a Hivatal olyan független, autonóm államigazgatási szerv, amelyet sem a Szuvtv., sem más jogszabály az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 9. §-a szerinti hatósági jogkör gyakorlására nem jogosít fel, ezért az az Ákr. fogalomrendszerében hatóságnak nem minősül, és nem folytat közigazgatási jogi értelemben vett hatósági ellenőrzést sem.”<sup>23</sup>

Ez alapján az AB megállapította, hogy a Hivatal nem minősül törvényi értelemben véve hatóságnak ezért annak eljárása nem sérti a tisztességes hatósági eljáráshoz fűződő alapjogot. Az AB a korábbi gyakorlatára hivatkozva azzal is alátámasztotta azt, hogy a Hivatal nem minősül hatóságnak, hogy az érintett szerv a vizsgálati eljárása során nem rendelkezik közvetlen szankcionálási jogkörökkel.<sup>24</sup> Figyelembe véve, hogy a Hivatal semmilyen szankciós hatáskörrel nem rendelkezik és az általa nyilvánosságra hozott jelentés nem minősül közigazgatási aktusnak, így az a tény nem sérti a jogorvoslathoz való jogot, hogy ezen jelentés ellen nincs helye jogorvoslatnak, és hogy a Hivatal eljárása alapján közigazgatási per se kezdeményezhető.<sup>25</sup> Nagyon fontos azonban, amit kiemel az AB, hogy a jelentés tartalmát polgári úton lehet peresíteni a személyiségi jogok sérelme esetén, pl. mint a jó hírnév megsértése.<sup>26</sup>

<sup>21</sup> 20/2024. (XI. 28.) AB határozat, indokolás [65].

<sup>22</sup> 20/2024. (XI. 28.) AB határozat, indokolás [66].

<sup>23</sup> 20/2024. (XI. 28.) AB határozat, indokolás [79].

<sup>24</sup> 20/2024. (XI. 28.) AB határozat, indokolás [80].

<sup>25</sup> 20/2024. (XI. 28.) AB határozat, indokolás [89].

<sup>26</sup> 20/2024. (XI. 28.) AB határozat, indokolás [83].

Álláspontunk szerint az AB határozatával túlnyomórészt egyet lehet érteni, figyelembe véve azt a tényt, hogy mivel nincs semmilyen szankció, amit kiszabhat a Hivatal így ténylegesen nem sérülnek a hivatkozott alapjogok. Figyelembe véve azt is, hogy a Hivatal ténylegesen nem is bocsát ki közigazgatási aktust, az is érthető, hogy miért nem minősül hatóságnak és miért nem lehet közigazgatási pert indítani a jelentéssel szemben. Azonban vannak olyan felmerülő kérdések, amelyeket nem válaszolt meg az AB és ezt két különvéleményt megfogalmazó alkotmánybíró sérelmezte is.

A különvélemények középpontjában annak kérdése áll, hogy a Hivatal miért nem minősül ‘közigazgatási értelemben vett hatóságnak’ és emiatt miért nem alkalmazhatóak rá a tisztességes hatósági eljárásra vonatkozó alkotmányos követelmények, annak ellenére, hogy:

„megállapítható, hogy a Hivatal eljárását szabályozó törvényi szabályokból garanciális jellegű rendelkezések hiányoznak, amelyeknek azért kellene a Szuvtv.-ben szerepelniük, mert a Hivatal a közhatalom erejénél fogva egyedi ügyeket vizsgál, bizonyítási jellegű cselekményeket végez, amelyek során az érintett személyek közreműködésre kötelezettek. Az eljárási alapjogi jogvédelmet számukra biztosítani szükséges. Ez pedig a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog funkciója.”<sup>27</sup>

A különvéleményt jegyzők egyetértenek azzal, hogy a panaszt el kellett utasítani, mert nem volt megalapozott, de fenntartják azt, hogy a Hivatal eljárását garanciális elemekkel ki kell egészíteni, különösen az esetleges ellentmondásos helyzetek kezelésére, mint az iratokba való betekintés vagy a vizsgálat megindításáról való tájékoztatás.<sup>28</sup> A megközelítés nem abból kell, hogy kiinduljon, hogy a Hivatal közigazgatási értelemben vett hatóság-e vagy sem, hanem mivel jogszabály alapján jött létre és tevékenysége érinti a természetes és akár jogi személyeket is, számukra kell, hogy megfelelő biztosítékokat rendeljen jogaik érvényesítéséhez a Hivatal eljárása során, amely megfelelő garanciát is jelentene arra, hogy a az érintett szerv működése ne legyen önkényes.<sup>29</sup>

#### 4. A Hivatal védelmi tevékenységének célja – az AB határozaton túl

Az AB hosszú fejtegetésbe kezdett itt elemzett határozatában a szuverenitás fogalmának komplex értelmezésén keresztül, hogy miért is lényeges annak védelme és azon belül pontosan melyik szuverenitást is hivatott védeni az új Hivatal. Külön kihangsúlyozták az alkotmányos identitás védelmét és annak a szuverenitással való kapcsolatát, hiszen a törvény preambuluma összemosni látszik a két fogalmat több ponton is, és az

<sup>27</sup> 20/2024. (XI. 28.) AB határozat, indokolás [164] Ezzel tulajdonképpen a különvélemény jogosan mutat rá a jogszabályi környezet hiányosságaira, és rávilágít arra, hogy a testület vajon a többségi határozatban miért nem állapította meg jogkövetkezményként a mulasztással előidézett Alaptörvény-ellenességet, amikor hasonlóan érzékeny esetekben – pl. a korábbi gyülekezési törvénnyel kapcsolatban – számos esetben megtette ezt.

<sup>28</sup> 20/2024. (XI. 28.) AB határozat, indokolás [166].

<sup>29</sup> 20/2024. (XI. 28.) AB határozat, indokolás [170].

AB már kifejtette korábbi határozataiban [pl. 22/2016 (XII.5) AB]<sup>30</sup> is a két fogalom közötti általuk elképzelt kapcsolat viszonyrendszerét. A mostani fejezetben hasonló feladatra vállalkozunk, választ keresve arra, hogy mi is a Hivatal pontos rendeltetése és célja.

A Szuvtv. preambulumban olvasható, hogy a Hivatalnak védelmeznie kell a nemzeti szuverenitást, említi az Alaptörvény R cikk 4) bekezdését is, amelyben viszont az alkotmányos önazonosság védelme szerepel. Ezen anomáliát már detektálták egyes szerzők,<sup>31</sup> rámutatva, hogy a két kifejezés alkotmányjogi értelemben véve és egyébként sem szinonimák – tekintettel a korábbi AB gyakorlatra. A fogalmi nehézségeket tovább bonyolítja az a tény is, hogy a törvényben a nemzeti szuverenitás fogalma is közel szinonimájaként szerepel a szuverenitás fogalomnak, holott a két kifejezés tartalma nem egyezik meg teljesen. Az alábbiakban az itt felvetett meghatározási kérdésekre kívánunk válaszolni.

#### 4.1. A szuverenitás és az Alaptörvény

A szuverenitásnak, mint fogalomnak nincs egy általánosan elfogadott jelentése.<sup>32</sup> Beszélhetünk politikai, illetve jogi értelemben vett szuverenitásról,<sup>33</sup> a tanulmányban a továbbiakban az utóbbi megközelítést fogom elemezni. A jogi értelemben vizsgált szuverenitás esetén is az alkotmányjogi megközelítést fogjuk bemutatni, amin belül megkülönböztethetjük a népszuverenitást, a jogszuverenitást és az állami szuverenitást.<sup>34</sup>

A népszuverenitás fogalom röviden úgy is megfogalmazható, hogy a hatalom a népé vagy ahogy az Alaptörvény B cikk 3) bekezdése fogalmaz a *közhatalom forrása a nép*. Ez a hatalom nem az Alaptörvényből ered, hanem azt megelőzi, így a nép hatalmának korlátja csakis az Alaptörvény lehet, amit maga a nép határozott meg.<sup>35</sup> A népszuverenitás alanya maga a nép, tehát az gyakorolja a főhatalmat.<sup>36</sup> Azért is fontos ezt kiemelni, mert az államtan és a nemzetközi jog értelmében a szuverenitás hordozója nem a nép, hanem az állam.<sup>37</sup> Abban az esetben pedig, ha elfogadnánk azt a feltételezést, hogy a szuverenitás forrása nem a nép, akkor ilyen esetben a Hivatal tevékenysége a nép ellen irányulna, hiszen az állam korlátlan szuverenitásának ellenpontja a mindenkori nép.

<sup>30</sup> A 22/2016 (XII.5) határozat teljes szövege itt elérhető: <https://tinyurl.com/4swhnk92>

<sup>31</sup> Márton Sulyok: Protecting Constitutional Identity through Sovereignty? Framing the Mission of the Hungarian Sovereignty Protection Office. *Constitutional Discourse.com*, 2024. február 20. <https://tinyurl.com/4v4uv5d7>

<sup>32</sup> Takács Péter (szerk.): *Az állam szuverenitása eszmény és/vagy valóság*. Győr–Budapest, Gondolat, 2015. 9.

<sup>33</sup> Chronowski Nóra – Petrétai József: Szuverenitás. In: Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András). 2020. [2]. <http://ijoten.hu/szocikk/szuverenitas>

<sup>34</sup> Uo. 3.

<sup>35</sup> Uo. 35.

<sup>36</sup> Halász Iván – Jakab András: A szuverenitás fogalma az alkotmányjogban. In: Gárdos-Orosz Fruzsina – Halász Iván (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 88.

<sup>37</sup> Chronowski–Petrétai i. m. 22.

Abban a megközelítésben pedig, amit e tanulmányban is alkalmazunk, a szuverenitás a néptől ered, így jelen esetben a Szuverenitásvédelmi Hivatal azt a szuverenitást hivatott védeni, amit a néptől kapott és a nép érdekében, annak védelmére köteles eljárni.

A jogszuverenitás<sup>38</sup> a jogállamisággal áll kapcsolatban miszerint az állam az állami intézmények által elfogadott joghoz kötött.<sup>39</sup> A fogalom Hans Kelsen Tiszta jogtan c. munkájából ered, amiben Kelsen azt írta, hogy a szuverenitás a jogrend sajátja.<sup>40</sup> A jog az érvényességét pedig egy hipotetikus alpnormából származtatja, ebből fakad, hogy nem az állam a szuverén, hanem a jog maga.<sup>41</sup> Ezen szuverenitás fogalom a jogállamiság alapját határozza meg, miszerint a jog szabályai elsőbbséget kell hogy élvezzenek az állami hatalomgyakorlással szemben.<sup>42</sup> Az Alaptörvényben is érvényesül ennek a megállapítása, hiszen az R cikk (1) bekezdése kimondja, hogy az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja, illetve a (2) bekezdés, hogy az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek.

Végezetül marad az állami szuverenitás fogalom, amin belül megkülönböztethető a belső, illetve a külső szuverenitás. A belső szuverenitás az államnak azt a képességét jelenti, hogy önállóan határozza meg és tartja fenn belső állami-jogi rendjét, továbbá főhatalmat gyakorol a területén lévő természetes és jogi személyek, valamint dolgok felett.<sup>43</sup> A belső szuverenitás az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésében jelenik meg: „A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.” A további elemek, mint a jogállamiság, illetve az erőszakmonopólium is ide tartoznak,<sup>44</sup> amelyeket szintén rögzít az Alaptörvény a B) cikk (1) bekezdése: „Magyarország független, demokratikus jogállam”, míg az utóbbit a C) cikk (3) bekezdése: „Az Alaptörvény és a jogszabályok érvényre juttatása érdekében kényszer alkalmazására az állam jogosult.”

A külső (azaz állami) szuverenitásról akkor szokás beszélni, amikor az állam saját független államisággal rendelkezik, és az államhatalom gyakorlása külső befolyás és kontroll nélkül történik.<sup>45</sup> Az Egyesült Nemzetek Szervezetének (ENSZ) alapokmányában is szerepel ez a megközelítés, miszerint a tagállamok a szuverén egyenlőség elvén tagjai ennek a szervezetnek.<sup>46</sup>

Az Alaptörvényben a külső szuverenitás szintén a B) cikkben jelenik meg, amely kimondja, hogy *Magyarország független, demokratikus jogállam*.<sup>47</sup> Szintén megjelenik a külső szuverenitás a Q), illetve az E) cikkben. A fentiek ismertetésére azért volt szük-

<sup>38</sup> A jogszuverenitás valóságos létezésének tana megosztja a jogtudományt.

<sup>39</sup> Drinóczy Tímea: Állami szuverenitás és párbeszéd. In: Takács (szerk.) i. m. 73.

<sup>40</sup> András Jakab: Kelsens Völkerrechtslehre zwischen Erkenntnistheorie und Politik. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*. vol 64. (2004) 1052.

<sup>41</sup> Jakab i. m. 1053.

<sup>42</sup> Varga Zs. András: Jogállamiság. In: Csink Lóránt – Schanda Balázs – Varga Zs. András (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei*. Budapest, Pázmány Press, 2020. 350.

<sup>43</sup> Chronowski–Petrétei i. m. [53].

<sup>44</sup> Varga Zs. András: Magyarország szuverenitása. In: Csink–Schanda–Varga (szerk.) i. m. 259.

<sup>45</sup> Halász–Jakab i. m. 81.

<sup>46</sup> ENSZ alapokmány 2. cikk 1) bekezdés.

<sup>47</sup> A külső szuverenitás eleme itt a függetlenség kimondásában jelenik meg.

ség, mert habár a magyar Alaptörvény nem nevesíti *expressis verbis* a szuverenitást, mégis eléggé jól kivehetően megjelenik benne.

Amint azt korábban megírtuk, fontosnak tartjuk megemlíteni a nemzeti szuverenitás fogalmát is, hiszen a Szuvtv.-ben is ez a fogalom szerepel a legtöbbit. A nemzeti szuverenitás fogalma a kezdetekben a népszuverenitás fogalmával volt azonos,<sup>48</sup> azonban jelenleg ez a fogalom a nemzetközi jogban (*national sovereignty*) mára az államok egyenlőségét jelenti,<sup>49</sup> így a tanulmány jelenlegi fogalomkészletében a nemzeti szuverenitás fogalmát beleértjük a külső szuverenitás meghatározásába.

Az alábbiakban (ld. 4.5. pont) a három fenti megközelítést vetjük össze az alkotmányos identitás fogalmával, közös metszet alkotásának szándékával, így segítve a Hivatal létrehozása célja körüli szakmai vitákat is. Előbb azonban magát az alkotmányos identitás fogalmat szükséges röviden körül járnunk.

## 4.2. Az alkotmányos identitás

Az Alkotmányos identitás, mint fogalom, 1928-ban jelent meg először Németországban, ahol ez a kifejezés elsősorban az alkotmánymódosítás korlátjaként jelent meg.<sup>50</sup> Az alkotmánybíróságok közül pedig ezt a fogalmat legelőször a Német Szövetségi Alkotmánybíróság alkalmazta 1974-ben a Solange I ügyben.<sup>51</sup> E bíróság az alkotmányos identitás (*Verfassungsidentität*) fogalmát a határozatában a német jog és az Európai Unió joga közötti viszony rendezésére használta, amelyet aztán egyre több Európai Unió tagállam is követett, majd 2009-ben a Lisszaboni szerződés 4. cikk (2) bekezdése kimondta, hogy „Az Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását.”<sup>52</sup>

Tribl Norbert szerint az alkotmányos identitás fogalmának eltérő megközelítése van az angolszász, illetve a kontinentális jogrendben. Álláspontja szerint az angolszász jogrendszerben az alkotmányos identitás fogalma az alkotmánymódosítás korlátjaként jelenik meg, míg a kontinentális megközelítésben elsősorban a tagállami jog és az európai unió jogának kapcsolata során kerül alkalmazásra.<sup>53</sup>

A fogalmat Carl Schmitt úgy alkalmazta, hogy az alkotmány egészének van egy folytonossága és egy identitása, ami gátja lehet weimari alkotmány módosításának.<sup>54</sup> Carl Bilfinger is hasonlóan úgy vélte, hogy az alkotmányos rendszernek van egy iden-

<sup>48</sup> Chronowski–Petrétei i. m. [19].

<sup>49</sup> Uo. [24]

<sup>50</sup> Tribl Norbert: *Az alkotmányos identitás funkciója és alkalmazhatósága a szupranacionális térben*. Doktori értekezés. Szeged, 2020. 23.

<sup>51</sup> Monika Polzin: Constitutional identity, unconstitutional amendments and the idea of constituent power: The development of the doctrine of constitutional identity in German constitutional law *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 14., No. 2. (2016) 426. <https://doi.org/10.1093/icon/mow035>

<sup>52</sup> Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. HL L/326, 2012.10.26. 13–45. o. <https://tinyurl.com/3p9nzb2t>

<sup>53</sup> Tribl i. m. 24.

<sup>54</sup> Polzin (2016) i. m. 416.

titása, ami az előbb említett szerepet betölti.<sup>55</sup> A fogalom létrejötte tulajdonképpen annak köszönhető,<sup>56</sup> hogy a weimari alkotmány csak a formális alkotmányellenességet ismerte, a materiálisat azonban nem,<sup>57</sup> így ennek megjelenésével próbálhatták anyagi jogi értelemben korlátozni a kormány alkotmányozó hatalmát. Mindkét jogtudós azt állapította, meg hogy az alkotmánynak vannak olyan részei, amelyeket nem lehet megváltoztatni, amit abból vezettek le, hogy az alkotmány egy harmonikus jogrendet képez, így annak megváltoztatásának vannak anyagi korlátjai is.<sup>58</sup>

A nemzet, illetve a nép sajátos önazonosságának beépítése az alkotmányos identitás fogalmába az Egyesült Államokban alakult ki,<sup>59</sup> és a legfőbb jogtudósok, akik a fogalom meghatározásában munkálkodtak, Jacobsohn, Rosenfeld, illetve a német Habermas voltak.

Gary Jeffrey Jacobsohn megalkotta az ún. alkotmányos diszharmonia elméletét, amiben azt fejtette ki, hogy az adott állam alkotmányos identitását az alkotmány szövege, illetve a társadalmi és politikai viták mozgatják és alakítják.<sup>60</sup> Ennek értelmében az alkotmányozó hatalom, amely megalkotta az alkotmányt, és a hatalommal felruházott társadalom közti konfliktus eredménye határozza meg az adott állam alkotmányos identitását.<sup>61</sup> E fogalmi meghatározásban tehát nem kizárólag a bíróság határozza meg az alkotmányos identitás tartalmát hanem a politikai döntéshozók is.<sup>62</sup> Tribl Norbert úgy fogalmaz, hogy Jacobsohn elmélete alapján az alkotmányozó hatalom, illetve a társadalom közti diszharmonia folyamatként jelentkezik, amelynek eredményeként, a folyamat „kivetüléseként” jönnek létre az alkotmányos identitás egyes jegyei.<sup>63</sup> Tulajdonképpen egy szerves fejlődés következtében, egy „konfliktus” megoldásaként jelennek meg az alkotmányos identitás egyes elemei az adott államban.

Michel Rosenfeld az alkotmányos identitást úgy értelmezi, mint egy elképzelt közösséghez való tartozást, amelynek egy sajátos önképet kell kialakítania.<sup>64</sup> Ezáltal az alkotmányos identitás alatt az államon vagy közösségen belüli különböző identitások, konfliktusok és feszültségek közötti egyeztetési folyamatot lehet érteni, tehát azokat a közös pontokat, ami a közösség tagjain belül mindenkinél megvannak.<sup>65</sup> A fogalmat tehát így az alkotmány szövege, annak bírói értelmezése, illetve a társadalom kultúrája, az állampolgárok alakítják és formálják.<sup>66</sup>

<sup>55</sup> Uo. .

<sup>56</sup> Uo. .

<sup>57</sup> Szabó István: Az ősi alkotmány. In: Csink–Schanda–Varga (szerk.) i. m. 93.

<sup>58</sup> Polzin (2016) i. m. 421.

<sup>59</sup> Monika Polzin: Constitutional Identity as a Constructed Reality and a Restless Soul. *German Law Journal*, Vol.18., No. 07. (2017) 1599. <https://doi.org/10.1017/S2071832200022458>

<sup>60</sup> Polzin (2017) i. m. 1602.

<sup>61</sup> Tribl i. m. 47.

<sup>62</sup> Drinóczi Tímea: Az alkotmányos identitásról. Mi lehet az értelme az alkotmányos identitás alkotmányjogi fogalmának? *MTA Law Working Papers*, 2016/15. 17.

<sup>63</sup> Tribl i. m. 47.

<sup>64</sup> Polzin (2017) i. m. 1600.

<sup>65</sup> Uo. 1601.

<sup>66</sup> Uo.

Jürgen Habermas identitás-fogalmában megjelent az alkotmányos patriotizmus (*Verfassungspatriotismus*), amely azt jelenti, hogy vannak olyan alkotmányos normák, mint az emberi jogok, a demokrácia és a jogállamiság,<sup>67</sup> amelyek meghatározzák az állampolgárok nemzeti identitását. Ennek értelmében az alkotmányban meghatározott elemek határozzák meg az identitást, tehát az ahhoz való viszony és nem fordítva. Azaz az alkotmány alakítja ezt a fajta identitást és nem csak elismeri azt, mint ahogy azt Jacobsohn az elméletében leírta (és amely jacobsohn-i elméletet egyébként a magyar AB ún. identitás-határozatában elvi megállapításként rögzített a fogalom értelmezésekor).<sup>68</sup>

A különböző elméletek ismertetése után az alkotmányos identitás-fogalom rövid meghatározása lenne kézenfekvő, amelyhez a már többször idézett Tribl Norbert munkásságát vesszük alapul. Tribl úgy határozza meg a fogalmat, hogy „az alkotmányos identitás az alkotmányos rendszer organikus fejlődésének folyamatát írja le, [...] ami az alkotmányos közösség, az alkotmányozó hatalom és az alkotmány, amely három tényező kölcsönhatásaként jön létre.” Tulajdonképpen a köztük lévő konfrontatív viszony megoldásaként keletkezik.

„Az alkotmányos identitás egyik meghatározó tulajdonsága a kontinuitás, vagyis az alkotmányos rendszer identitását egyetlen időpillanatban, zárt értékek katalógusával nem lehetséges kielégítően meghatározni.

Amennyiben egy adott időpillanatban nevesíteni kívánjuk egy alkotmányos rendszer identitásának elemeit, azok az alkotmányos rendszert alkotó tényezők (alkotmányos közösség, alkotmányozó hatalom, alkotmány) konfrontatív viszonyának eredményeként az alkotmány rendelkezései között, mint alkotmányos értékek és intézmények, alkotmányos alapelvek öltenek testet, amelyek megjelenhetnek az alkotmánybíróvási/felsőbb bírósági esetjogban, mint identitáselemek.<sup>69</sup>”

Az alkotmányos identitásra való hivatkozás a Lisszaboni Szerződés elfogadásával vált elterjedté.<sup>70</sup> A Lisszaboni Szerződés 4. cikk (2) bekezdése a nemzeti identitást említi, mint olyan elemet, amelyet az EU tiszteletben tart, azonban a tagállamok az alkotmányos identitásra hivatkoznak, amikor egy adott uniós normát nem hajtanak végre.<sup>71</sup> A két fogalom közötti viszony tisztázását nehezíti, hogy például a lengyel Alkotmánybíróság szerint a két fogalom szorosan kapcsolódik egymáshoz, azonban a nemzeti identitás magába foglalja még a hagyományt és a kultúrát is.<sup>72</sup> A Német Szövetségi Alkotmánybíróság szerint azonban a két fogalom között jelentős eltérés is van, mint-hogy a nemzeti identitás védelme kapcsán az Alkotmánybíróság mérlegelhet, míg az

<sup>67</sup> Uo. 1600.

<sup>68</sup> Tribl i. m. 58.

<sup>69</sup> Uo. 178.

<sup>70</sup> Drinóczi i. m. 2.

<sup>71</sup> Uo.

<sup>72</sup> Uo. 10.

alkotmányos identitás esetében már nem.<sup>73</sup> Trócsányi László szerint pedig a nemzeti identitás fogalom túlságosan tág és inkább politikai fogalommá vált.<sup>74</sup> Orbán Endre azt írja, hogy a szakirodalom rugalmasan áll hozzá a két fogalomhoz, így bizonyos esetekben jogi jellegű szinonimaként jelenik meg.<sup>75</sup>

Az Európai Unió Bíróságának egyik főtanácsnoki indítványában az olvasható, hogy az alkotmányos identitás a nemzeti identitás részét képezi.<sup>76</sup> E főtanácsnoki indítványban leírt megállapítás azonban nem feltétlen jelenti azt, hogy az az EUB ítélkezési gyakorlatát is meghatározná, de a két fogalom elkülönítése ellenére egy integrista megközelítést alkalmaztak: ami a Lisszaboni Szerződésben a nemzeti identitást, az a tagállami alkotmánybíróknál az alkotmányos identitást jelenti.<sup>77</sup>

#### 4.3. Az alkotmányos önazonosság és az Alaptörvény

Hazánkban az alkotmányos identitás fogalma – jogi fogalomként – jóval korábban jelent meg az AB gyakorlatában, mint szövetszerűen az Alaptörvényben – annak későbbi, kortárs politikai vitákban betöltött fontosságára is tekintettel.

Az alkotmányos identitás legelőször a143/2010. (VII. 4.) AB határozatban jelent meg annak kapcsán, hogy a Lisszaboni Szerződést kihirdető 2007. évi CLXVIII törvény összeegyeztethető-e az alkotmánnyal és az nem sérti-e a Magyar Köztársaság szuverenitását. A fogalom Trócsányi László párhuzamos indokolásában jelent meg,<sup>78</sup> amiben kifejtette, hogy egyes tagállamok ennek az eszköznek a segítségével tudják megőrizni azt a szabad rendelkezési jogukat, amivel megakadályozhatják a saját alkotmányuk kiüresedését az uniós jog javára.<sup>79</sup> Amint látható, a hazai joggyakorlat is a kontinentális megközelítést vette át, miszerint az alkotmányos identitás elsősorban az uniós jog és a hazai jog viszonyának rendezésére szolgál.

A fogalom később a 23/2015. (VII.7) AB határozatban került elő, amiben az Alkotmánybírószak azt állapította meg – az EJEB akkori határozatából kiindulva –, hogy a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény (továbbiakban: Ehtv.) egyes rendelkezései nemzetközi szerződésbe ütköznek, ezért azokat meg kell változtatni. Az érintett AB határozatban Varga Zs. András a különvéleményében azt fejtette ki, hogy habár az EJEB határozatokat végre kell hajtani, ez nem jelenti azt, hogy azokat

<sup>73</sup> Orbán Endre: *Alkotmányos identitás az Európai Unióban*. Budapest, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, 2020. 54.

<sup>74</sup> Sulyok Márton: Nemzeti és alkotmányos identitás a nemzeti alkotmánybírószak gyakorlatában. In: Jakó Mira Anna (szerk.): *Nemzeti identitás és alkotmányos identitás az Európai Unió és a tagállamok viszonylatában*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Nemzetközi és Regionális Tanulmányok Intézete, 2014. 1.

<sup>75</sup> Orbán i. m. 76.

<sup>76</sup> C399/11. sz. ügy Yves Bot Főtanácsnok indítványa: Stefano Melloni ellen folytatott büntetőeljárás [ECLI:EU:C 2012:600] 137. pont.

<sup>77</sup> Sulyok i. m. 49.

<sup>78</sup> Borbély Boglárka: Alkotmánybírószak és az alkotmányos identitás. *Jog – Állam – Politika*, 2022/1. 63.

<sup>79</sup> 143/2010. (VII. 4.) AB határozat ABH 2010 698.,713.

korlátok nélkül köteles megtenni az érintett állam,<sup>80</sup> jelen esetben az érintett Ehtv. rendelkezéseire gondolt az alkotmánybíró, miszerint a bevett egyházakra vonatkozó egyes előírások Magyarország történeti alkotmányos berendezkedésének sajátosságai,<sup>81</sup> így tehát a magyar alkotmányos identitás részei.<sup>82</sup> Ebből kifolyólag, ha teljes egészében elfogadja az AB az EJEB döntését és korlátlanul végrehajtja annak határozatait, figyelmen kívül hagyva az alkotmányos identitás körébe tartozó rendelkezéseket, az az Alaptörvény kiüresedéséhez vezetne.<sup>83</sup>

A legnagyobb változást az alkotmányos önanonosság fogalma és az Alkotmánybíróság „kapcsolatában” a fentebb már említett 22/2016-os AB határozat ún. identitás-határozata hozta. Ebben a határozatban az Alkotmánybíróság az Európai Unió jogaés a belső magyar jog viszonyát elemezte részletesen. A határozat kimondta, 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 önanonosságát.”<sup>84</sup>

Nagyon röviden az AB ezzel a határozatával kimondta – követve több tagállam gyakorlatát –, hogy az Európai Unióval fennálló közös hatáskörgyakorlás esetén annak tevékenysége nem sértheti hazánkban az alapvető jogokat, illetve Magyarország szuverenitását és alkotmányos önanonosságát. Egyes jogtudósók szerint az AB ezzel a határozatával egy az egyben átvette a Német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlatát.<sup>85</sup> A határozat jelentőségét adja továbbá az is, hogy ennek hatására történt az Alaptörvény hetedik módosítása, melynek következtében az alkotmányos önanonosság fogalma belekerült az Alaptörvénybe, valamint hogy ennek védelme minden állami szerv kötelessége. A továbbiakban elemezzük az identitás-határozatot, illetve az AB határozatát a Szuverenitásvédelmi Hivatalról annak fényében, hogy milyen kapcsolat van az alkotmányos önanonosság és a szuverenitás fogalmai között.

#### 4.4. A szuverenitás és az alkotmányos önanonosság kapcsolata

A korábban kifejtetteket követően fontosnak tartjuk, hogy az AB határozataiból kiindulva megválaszoljuk azt, hogy hazánkban az Alkotmánybíróság mit is ért a szuverenitás, illetve az alkotmányos önanonosság fogalma alatt.

<sup>80</sup> 23/2015. (VII.7) AB határozat különvélemény [97].

<sup>81</sup> 23/2015. (VII.7) AB határozat különvélemény [94].

<sup>82</sup> 23/2015. (VII.7) AB határozat különvélemény [90].

<sup>83</sup> 23/2015. (VII.7) AB határozat különvélemény [95].

<sup>84</sup> 22/2016 (XII.5) AB határozat.

<sup>85</sup> Chronowski Nóra – Vincze Attila: Önanonosság és európai integráció – az Alkotmánybíróság az identitás-keresés útján. *Jogtudományi Közlöny*, 2017/3. 118.

„[A]z Alkotmánybíróság a közös hatáskörgyakorlás két fő korlátját állapítja meg. Egyrészt a közös hatáskörgyakorlás nem sértheti Magyarország szuverenitását (szuverenitáskontroll), másrészt nem járhat az alkotmányos önazonosság sérelmével (identitáskontroll). Magyarország szuverenitása és alkotmányos önazonosságának tiszteletben tartása és védelme mindenkire (így az Európai Unió döntéshozatali mechanizmusában közreműködő Országgyűlésre és az abban közvetlenül résztvevő Kormányra is) kötelező, védelmének legfőbb letéteményese az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság.”<sup>86</sup>

Mint látható a két fogalmat teljesen elválasztja egymástól az AB és azt is fontos leszögezni, hogy már itt felmerült a szuverenitásvédelem, amire az AB saját magát jelölte ki, mint legfőbb védelmező. Az Alkotmánybíróság az alkotmányos identitást a következőképpen határozta meg:

„A magyar Alkotmánybíróság az alkotmányos identitás fogalma alatt Magyarország alkotmányos önazonosságát érti, és tartalmát az Alaptörvény egésze, illetve egyes rendelkezései alapján, az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése szerint azok céljával, a Nemzeti Hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban, esetről-esetre bontja ki.”<sup>87</sup>

Példálózó jelleggel azonban felsorolja az AB, hogy mit ért alkotmányos önazonosság, tehát identitás alatt.

„A szabadságjogok, a hatalommegosztás, a köztársasági államforma, a közjogi autonómiák tisztelete, a vallásszabadság, a törvényes hatalomgyakorlás, a parlamentarizmus, a jogegyenlőség, a bírói hatalom elismerése, a velünk élő nemzetiségek védelme. Egyebek mellett ezek történeti alkotmányunk olyan vívmányai, amelyek az Alaptörvény és általa a magyar jogrendszer nyugszik”.<sup>88</sup>

A Szuvtv.-nyel kapcsolatos AB határozatban is meghatározásra kerül, hogy milyen is a viszony a két fogalom között, ami leginkább azért is fontos mert, az AB magát jelölte ki az Alaptörvény keretei között, mint az alkotmányos önazonosság védelmére hivatott legfőbb szervet, amely szerep egyébként logikusan következik az AB „Alaptörvény védelmének legfőbb szerve”-ként meghatározásából is [ld. AT, 24. cikk (1) bek.]. Azáltal, hogy az Alaptörvényben minden állami szerv kötelességévé emeli az alkotmányos önazonosság védelmét, így fontos tudni, hogy a Hivatal védelmi tevékenysége ebben a keretben mire is irányul. Ennek a fogalomnak a tartalommal való megtöltése pedig, az AB határozat alapján, az Alkotmánybíróság feladata kell, hogy

<sup>86</sup> 22/2016 (XII.5) AB határozat, indokolás [54]–[55].

<sup>87</sup> 22/2016 (XII.5) AB határozat, indokolás [64].

<sup>88</sup> 22/2016 (XII.5) AB határozat, indokolás [65].

legyen. Az AB a következőképpen tesz további különbséget a két fogalom között a Szuvtv. értelmezéséről szóló határozatában.

„A szuverenitás és az alkotmányos önazonosság ugyan szorosan összefüggő fogalmak, de eltérő jogi jelentéssel bírnak. Míg a szuverenitás egy állam teljes függetlenségére és autonómiájára vonatkozik, addig az alkotmányos önazonosság specifikusabb, az állam alkotmányának belső, egyedi jellegét védi.”<sup>89</sup>

Figyelembe véve az AB megállapítását, miszerint: „Az alkotmányos önazonosság feltételezi a szuverenitás létét, az előbbi nem létezhet utóbbi nélkül.”<sup>90</sup> Arra a megállapításra juthatunk, hogy önmagában véve az alkotmányos önazonosság védelme megvalósítja a szuverenitásvédelmet is. Ebben az esetben azonban joggal merül fel a kérdés, hogy mivel az Alkotmánybíróság önmagát jelölte ki a szuverenitás és az alkotmányos önazonosság legfőbb védelmezőjének, akkor melyik szinten illeszthető be a magyar alkotmányos intézményrendszerbe az új Hivatal?

#### 4.5. A szuverenitás és az alkotmányos önazonosság kapcsolata a Hivatal léte tükrében

A Szuvtv. már említett preambulumban a jogalkotó elmosza az AB fent bemutatott gyakorlatában élesen és jól megjelenített határvonalat a szuverenitás és az alkotmányos önazonosság fogalmai között.<sup>91</sup> Arra az itt jogosan felmerülő kérdésre pedig, hogy akkor pontosan mit is véd a Szuverenitásvédelmi Hivatal, az AB a következő választ adta:

„A Szuvtv. az Alaptörvény R) cikk (4) bekezdését jelöli meg, mint a Hivatal létrehozatalának jogalapját, mindazonáltal az a szuverenitásvédelem keretében védi Magyarország alkotmányos önazonosságát. Ebből viszont az is következik, hogy a Hivatal nem léphet túl a törvényben rögzített feladatkörén, szigorúan csak az ott meghatározott keretek között (szuverenitásvédelem) és módon (kutatás, javaslattétel, jelentéstétel, kockázat elemzés, feltérképezés és vizsgálat) végezheti tevékenységét.”<sup>92</sup>

Álláspontunk szerint az AB ezen megállapításából kell kiindulni, viszont pontosabban szükséges meghatározni a Hivatal tevékenységének védelmi körét, annak tárgyi hatályát. Kiindulva az AB identitás-határozatából „a szuverenitás és az alkotmányos önazonosság számos ponton érintkezik egymással,”<sup>93</sup> így, ha megtaláljuk a közös pontokat, akkor máris nyilvánvalóvá válik a védelem tárgya. A Hivatal védelmi tevékeny-

<sup>89</sup> 20/2024. (XI. 28.) AB határozat, indokolás [58].

<sup>90</sup> 20/2024. (XI. 28.) AB határozat, indokolás [63].

<sup>91</sup> Márton Sulyok: Protecting Constitutional Identity through Sovereignty? Framing the Mission of the Hungarian Sovereignty Protection Office. *Constitutional Discourse*, 2024.02.20. <https://tinyurl.com/yc8phbyu>

<sup>92</sup> 20/2024. (XI. 28.) AB határozat, indokolás [64].

<sup>93</sup> 22/2016 (XII.5) AB határozat, indokolás [67].

sége álláspontunk szerint elsősorban – egy sztrikt textualista megközelítés alapján – az alkotmányos identitásra irányul. Ennek a fogalomnak a tartalmát pedig már korábban (egy fent említett) példálózó felsorolásban meghatározta az AB. Fontos azt is kiemelni, amit az AB is megtett, hogy az alkotmányos identitás nem értékek egy zárt rendszere, hanem esetről esetre állapítja meg az AB, hogy annak pontosan milyen tartalmat is kíván adni.<sup>94</sup>

Abban a tekintetben, hogy az alkotmányos önazonosság fogalma a szuverenitás mely megközelítésével eshet leginkább egybe a Hivatal tevékenységének és céljának fényében, utalunk fentebb kifejtett álláspontunkra a népszuverenitás vonatkozásában. A Hivatal a népszuverenitás leghathatósabb gyakorlását és védelmét úgy látja el ezen értelmezés szerint, hogy a döntéshozatal során a lehető legtöbb információval látja el a választókat, megteremti számukra a demokratikus vita vagy a társadalmi döntéshozatal átláthatóságát. Ezt támasztja alá az is, hogy az AB a határozatában megállapította, hogy a Hivatal „a szuverenitásvédelem keretében az információk értékelésében segíti a választópolgárt, ezzel is fenntartva a demokratikus közéleti vitát és annak sokszínűségét”.<sup>95</sup>

A népszuverenitás és az alkotmányos önazonosság kapcsolatát támasztja alá álláspontunk szerint, hogy a népszuverenitás fogalmába – miszerint a hatalom a népé – beletartozik a parlamentarizmus is, ami alapján a nép a hatalmát a választott képviselői útján gyakorolja.<sup>96</sup> A köztársasági államforma és annak elismerése azonban önmagában nem kapcsolódik egyértelműen a népszuverenitás fogalmába, hiszen ebben az esetben a parlamentáris monarchiakat nem érthetnénk bele, ami pedig egy képtelen helyzetet teremtene.<sup>97</sup>

A jogszuverenitás és az alkotmányos identitás kapcsolata álláspontunk szerint az alábbiakkal támasztható alá. A jogszuverenitás a jogállamisággal áll kapcsolatban, így azokat az elemeket kell az AB fogalmi eszköztárában megtalálni, amelyek az állami hatalom jog alá rendelését írják elő. Ez alapján az AB alkotmányos önazonosság-megközelítéséből ebbe a kategóriába tartoznak a szabadságjogok, a közjogi autonómiák tisztelete, a törvényes hatalomgyakorlás, a parlamentarizmus, a jogegyenlőség, a bírói hatalom elismerése.

Az állami szuverenitás belső és külső oldalának kapcsolata az alkotmányos önazonossággal is mindenképpen megállapítható. A belső szuverenitás fogalmába beleérthető a hatalommegosztás, illetve a törvényes hatalomgyakorlás is. Álláspontunk szerint mindaz, amit az AB a 2016-os identitás-határozatában felsorolt példálózó jelleggel, az beletartozik a belső szuverenitás fogalmába. Az állam saját belső jogrendjét írja le tulajdonképpen az AB, amit a történeti alkotmány vívmányaival támaszt alá, mint a nemzetiségek védelme, vallásszabadság, közjogi autonómiák tisztelete stb. Ezen elemek pedig mind a belső szuverenitás fogalmába illeszthetők. Álláspontunk szerint a

<sup>94</sup> 22/2016 (XII.5) AB határozat, indokolás [64]–[65].

<sup>95</sup> 20/2024. (XI. 28.) AB határozat, indokolás [97].

<sup>96</sup> Chronowski–Pétrétei i. m. [76]; illetve a témáról bővebben Orbán Balázs is írt *A szabad mandátum és a nemzeti szuverenitás alkotmányjogi összefüggései* (ELTE, 2024) című PhD dolgozatában.

<sup>97</sup> A köztársasági államforma és annak a népszuverenitással való kapcsolatának egyéb lehetséges értelmezésétől eltekintünk a jelen tanulmányban, annak tartalmi kötöttségei miatt.

belső szuverenitás védelme önmagában megvalósítja az alkotmányos identitás azon funkcióját, amit az alkotmányozó hatalommal szemben képvisel, nevesül, hogy az Alaptörvénynek vannak olyan részei, amelyek megváltoztathatatlanok, mint a hatalommegosztás, parlamentarizmus stb. A belső szuverenitás védelmét pedig az Alkotmánybíróság látja el.

A külső szuverenitás fogalmába, mint már említettem az állam függetlensége tartozik,<sup>98</sup> illetve, hogy ezzel az önállósággal képes az állam a nemzetközi jog szereplőjévé válni. Ebbe a fogalomba tartozik a szuverének egyenlősége, a szuverenitás és a függetlenség közötti szoros összefüggés, illetve a szuverének kölcsönös függése egymástól (interdependencia).<sup>99</sup> Ha emellé vesszük az AB korábbi határozatát, miszerint:

„Az alkotmányos önazonosságról ezért nemzetközi szerződéssel sem lehet lemondani, attól csak a szuverenitás, az önálló államiság végleges megszűnése foszthatja meg Magyarországot. Az alkotmányos önazonosság védelme ennek megfelelően mindaddig az Alkotmánybíróság feladata marad, amíg Magyarország szuverenitással rendelkezik.”<sup>100</sup>

Itt is megállapíthatóvá válik a függetlenség és a szuverenitás szoros kapcsolata. Nem is beszélve arról, hogy a fent említett határozati rész alapján az alkotmányos identitás fogalma teljesen beleilleszthető a külső szuverenitásba. Tehát ha nincs külső szuverenitás, akkor alkotmányos önazonosság sem.

Röviden tehát mindaz, ami az alkotmányos önazonosság fogalmába beletartozik, az egyben jelenti a külső szuverenitás védelmét is. Ami jelen esetben a nemzetközi környezetben valósul meg és így valósítja meg véleményünk szerint az alkotmányos identitás már korábban ismertetett második szerepét, nevesül a külső jog és a nemzeti jog viszonyának rendezését, ami szintén az Alkotmánybíróság feladata.

Mint megfigyelhető, a két fogalom különbözősége ellenére nagy eltérés nem állapítható meg közöttük, amit alátámaszt az is, hogy habár a szuverenitás belső, illetve külső oldala egymástól különbözik, mégis elválaszthatatlanok, mert csak az az állam tud a nemzetközi kapcsolatokban részt venni, annak alanya lenni, amelyik viseli magán az államiság jegyeit,<sup>101</sup> amelyek Jellinek alapján a terület, népesség és a főhatalom,<sup>102</sup> s amely utóbbi itt a belső szuverenitással egyenlő.

Álláspontunk szerint a Szuverenitásvédelmi Hivatal elsősorban a népszuverenitást hivatott védeni, amit alátámaszt a Szuvvtv. illetve az AB 20/2024 (XI.28) határozata is, miszerint a Hivatal a választók tájékoztatását látja el, illetve a választások átláthatóság-

<sup>98</sup> Továbbiakban támasztja ezt még alá Kovács Péter: *Nemzetközi közjog*. Budapest, Osiris, 2016. 273. Max Huber választottbíró fogalmazott: „A szuverenitás az államközi kapcsolatokban a függetlenséget jelenti” (CPA: A Palmas-szigetek ügye, 1928. április 4., RSA, vol. II., 838. o.).

<sup>99</sup> Ádány Tamás Vince: *Szuverenitás és nemzetközi jog a XXI. században*. Habilitációs tézisek. Budapest, 2022. 14–15. [https://jak.ppk.hu/storage/tiny\\_mce/uploads/adany\\_tezisfuzet.pdf?u=1bxvC5](https://jak.ppk.hu/storage/tiny_mce/uploads/adany_tezisfuzet.pdf?u=1bxvC5)

<sup>100</sup> 22/2016 (XII.5) AB határozat, indokolás [67].

<sup>101</sup> Hoffmann Tamás: A nemzetközi jog alanyai. In: Kende Tamás – Nagy Boldizsár – Sonnevend Pál – Valki László (szerk.): *Nemzetközi jog*. Budapest, Wolters Kluwer Hungary Kft, 2019. 107.

<sup>102</sup> Georg Jellinek: *Általános államtan*. Budapest, Osiris-Százdveg, 1994. 60.

gát segíti elő, ami hozzájárulhat egy megfontoltabb döntés meghozatalára a választásokon. Figyelembe véve a tényt, hogy a Hivatal az alkotmányos önazonosság védelmét köteles ellátni az Alaptörvény szerint, így álláspontunk szerint ez elsősorban a parlamentarizmus védelmét jelenti, amit az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottságának, illetve a választók felé végzett tájékoztatásával a Hivatal meg is valósít. Emellett a Hivatal a szuverenitás szempontjából fontos jogszabályokat véleményezi és javaslatokat tesz velük kapcsolatban, tehát megállapítható a Hivatal aktivizmusa az Országgyűlés munkájában is.

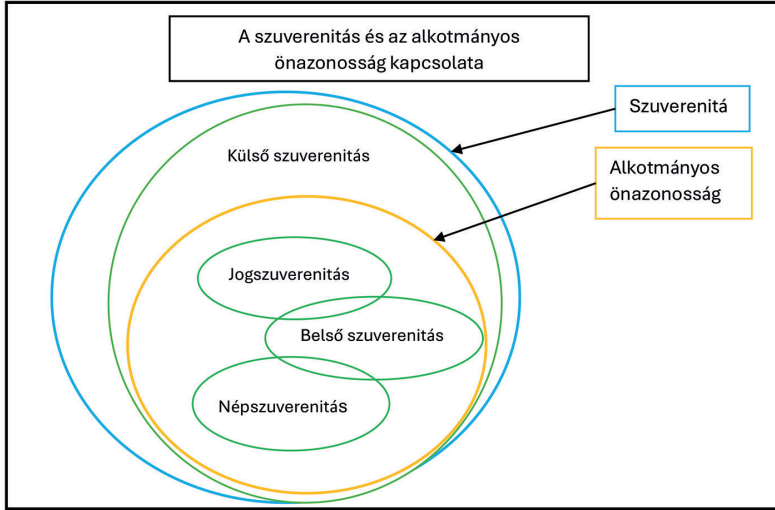
Figyelembe véve azt a tényt, hogy a parlamentarizmus fogalma a többi szuverenitás fogalommal is összekapcsolható, így álláspontunk szerint a Hivatal, amely az alkotmányos önazonosság védelmére lett létrehozva, így közvetlenül a parlamentarizmus védelmét látja el, tehát a népszuverenitást védi, azonban emellett a hivatal közvetett módon ellátja a belső illetve a külső szuverenitás védelmét is, ami jogszabályi keretekben a külső befolyásolástól való mentesség szavatolásában és a választópolgárok tájékoztatásában valósul meg. Összegezve tehát, a különböző szuverenitás-fogalmak közös pontját a Hivatal tükrében a parlamentarizmus teremti meg, így amikor a Szuverenitásvédelmi Hivatal a parlamentarizmust védi az alkotmányos önazonosság alatt, azzal közvetlenül védi a népszuverenitást és közvetett módon ellátja a belső, illetve a külső szuverenitás védelmét is.

Alkotmányos önazonosság/ Szuverenitás	Népszu- verenitás	Jogszuve- renitás	Belső szu- verenitás	Külső szu- verenitás
a szabadságjogok,				
a hatalommegosztás,				
a köztársasági államforma elismerése,				
a közjogi autonómiák tisz- telete,				
a vallásszabadság,				
a törvényes hatalomgya- korlás,				
a parlamentarizmus,				
a jogegyenlőség,				
a bírói hatalom				
a velünk élő nemzetiségek védelme				

Értelmezésre nyitott

Beleértett

1. ábra (saját szerkesztés)



2. ábra (saját szerkesztés)

## 5. Összegzés

A fent bemutatottak alapján ismertettük az új Szuverenitásvédelmi Hivatal szabályozását, hatáskörét és szerepét a magyar jogrendben. Ahhoz, hogy ez minél részletesebb legyen, bemutattuk a szuverenitás, illetve az alkotmányos identitás fogalmakat és azok alakulásának a folyamatát, mindezt a Hivatal működési céljával összeegyeztetve.

Álláspontunk szerint az AB határozat alapján úgy tűnik, hogy a Hivatal tulajdonképpen egy 'tájékoztatási központ', illetve egy javaslattevő szerv, amelynek tevékenysége az alkotmányos önazonosság és a népszuverenitás közös pontjait hivatott védeni – azaz a parlamentarizmust –, miközben ezzel ellátja közvetett módon a belső, illetve a külső szuverenitás védelmét is a közös pontok kapcsán. A Hivatal a tevékenységével úgy védelmezi a parlamentarizmust, hogy tájékoztatja az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottságát, illetve elemzi és javaslatokkal látja el azokat a jogszabálytervezeteket, amelyek a szuverenitás szempontjából relevánsak. Figyelembe véve, hogy a Hivatal az állampolgárokat is tájékoztatja annak érdekében, hogy elősegítse az átláthatóságot a közügyekben, így mindképpen megállapítható, hogy ezen tevékenységével a népszuverenitást erősíti, tehát közhatalom birtokosait. A parlamentarizmus védelmével a Hivatal a belső szuverenitást hasonló módon védi, mint a népszuverenitást, a külső szuverenitás esetében pedig a külföldi befolyásszerzés vagy érdekek mentén végzett tevékenységek átláthatóbbá tételével és az érintettek tájékoztatásával valósítja meg, ezáltal a magyar Országgyűlés, illetve a magyar állampolgárok közössége a külső befolyástól mentesen tudják meghozni a közügyeket érintő döntéseiket. A Szuvtv.-ben habár a fogalmakat összemosta a jogalkotó, a jogtudományi dogmatika alapján levezettük, hogy hogyan is látja el az új Hivatal az alkotmányos önazonosság és szuverenitás – azon belül is közvetlenül a népszuverenitás – védelmét.

A szuverenitásvédelem fontossága megkérdőjelezhetetlen, amit tovább erősít, hogy egyre inkább nő azon területeknek a stratégiai fontossága, mint a gazdasági, digitális, katonai vagy az energia-szuverenitás.<sup>103</sup> Ebben a megközelítésben azonban a szuverenitás fogalma inkább a politikai, mintsem a jogi diskurzus részévé tehető, amely fennáll az alkotmányos önazonosság fogalmával kapcsolatban is, miszerint az inkább politikai fogalom.<sup>104</sup> Álláspontunk szerint itt az a fajta Janus-arcúság jelenik meg, hogy hiába van egy fogalomnak jogi illetve politikai jelentése, el lehet azokat választani egymástól. A bíróságok esetében, mivel azok csak jogi kérdésekben dönthetnek, így a fogalom jogi élet veszik alapul, míg a politikusok vagy a politikai döntéshozók meg a másikat – emiatt is lenne fontos a fogalmak megfelelő felhasználása. A Szuverenitásvédelmi Hivatal esetében is hasonló ez a fajta kettőség, hiszen a népszuverenitás, illetve az alkotmányos önazonosság politikai tartalma vonatkozik rá, mint például, hogy a Szuvtv. alapján a Hivatal véleményezheti a stratégiai fontosságú jogszabály-tervezeteket, vagy éves szuverenitás-jelentést készít. Azonban, mikor a szuverenitásvédelem, illetve az alkotmányos önazonosság védelme jogi vonatkozásban kerül elő, akár az alkotmányozás során, akár a nemzeti és az uniós jog viszonya kapcsán, abban az esetben akkor a jogalkalmazó szervek lépnek fel, a legfőbb/legvégső esetben pedig az Alkotmánybíróság.

A szuverenitás és az alkotmányos identitás viszonyának a Hivatal tükrében való rendezése után fontosnak tartjuk, hogy a Szuverenitásvédelmi Hivatal kapcsán is tegyünk pár kiegészítést. Annak ellenére, hogy a Hivatal nem rendelkezik hatósági jogkörökkel, a média mégis egy új ellenőrző szervként tárta azt a közvélemény elé, amely (i) nagyban rontotta a Hivatal megítélését, (ii) nem segítette a megfelelő felkészülést a hatáskörök megfelelő gyakorlására, arra is tekintettel, hogy a törvényt igen gyorsan fogadták el, aminek problémájára a Velencei Bizottság is felhívta a magyar állam figyelmét.<sup>105</sup>

Egyetértve a különvéleményt jegyző alkotmánybírók álláspontjával, valóban több garanciát jelentene, ha a Hivatal vizsgálati eljárását egyéb törvényi úton garantálnák. Annak ellenére, hogy nem minősül hatóságnak a Hivatal, de továbbra is a jogszabályokból ered annak hatásköre és ehhez szükségesek a megfelelő garanciák is, ami első sorban a közigazgatás, tehát a végrehajtó hatalom jog alá rendeléséből fakad. Álláspontunk szerint pedig az AB határozata egy kellő alapot tud szolgálni ennek rendezésére.

Ahogy az AB is meghatározta, a Hivatal működésére igenis szükség van, ami az Alaptörvényből levezethető.<sup>106</sup> Itt az a nagy kérdés, hogy az állam megfelelő eszközöket tud-e találni. Az R cikk 4) bekezdése alapján nemcsak az alkotmányos önazonosság, hanem Magyarország keresztény kultúrájának a védelme is kötelessége az állam minden szervének és az utóbbiban nem igazán volt nagy előrelépés az elmúlt 6 évben.<sup>107</sup>

<sup>103</sup> Sulyok (2024) i. m.

<sup>104</sup> Kevevári István: Közelítések az alkotmányos önazonosság fogalmához. *Közjogi Szemle*, 2018/4. 14. <https://doi.org/10.24307/psz.2018.0807>

<sup>105</sup> CDL-AD(2024)001-e. Hungary – Opinion on Act LXXXVIII of 2023 on the Protection of National Sovereignty, adopted by the Venice Commission at its 138th Plenary Session. Venice, 15-16 March 2024. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2024\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2024)001-e) 20/2024. (XI. 28.) AB határozat, indokolás [65].

<sup>107</sup> Berkes Lilla: Lehetséges állami beavatkozások Magyarország keresztény kultúrájának védelmében. *Iustum Aequum Salutare*, 2024/3. 16.

Az alkotmányos önazonosság védelme terén azonban már más a helyzet. A létrehozott külön Hivatal esetében az mindenképpen támogatandó, hogy ezen szerv a jelentéseit nyilvánossá teszi és ezzel nem csak az állami szerveket, hanem a nyilvánosságot is tájékoztatja. Álláspontunk szerint azonban a Hivatalnak a munkájáról a teljes Országgyűlésnek kellene beszámolnia, amely jelen esetben hiányzik. Figyelembe véve a tényt, hogy a szuverenitás hordozója a nép,<sup>108</sup> és ez az országgyűlésben manifesztálódik, amit az Alaptörvény is rögzít a B cikk 4) bekezdésben, az ország törvényhozó hatalmának nagyobb teret kellene engedni a Hivatal tevékenységével kapcsolatban. Továbbiakban pedig érdemes lenne megfontolni azt a felvetést is, hogy további jogköröket kapjon az Országgyűlés, figyelembe véve, hogy egyes jogszabályok véleményezését is ellátja a Hivatal. Álláspontunk szerint a fent ismertetettek alapján a Hivatal vezetőjének kiválasztásában nagyobb szerepet kellene engedni az Országgyűlésnek. Ehhez nagyban járulhat hozzá az is, hogy a Hivatal vezetője<sup>109</sup> is kezdeményezte a Szuvtv. módosítását, többek között a hatáskörök tekintetében, amely az irányba mutat, hogy a praxis tapasztalatai rámutattak az elsietett jogalkotás hibáira, és azok kijavításának szándéka már több állami aktor részéről is felmerült.

Álláspontunk szerint további feladatként marad még az alkotmányos önazonosság részletesebb meghatározása, mert habár az AB szerint ez nem egy zárt rendszer és esetről esetre állapítja azt meg,<sup>110</sup> azonban a jogalkalmazó szervek kötelezettsége ezek védelmére már az Alaptörvényből fakad. Fontos lenne emiatt ennek a meghatározása vagy további részletezése, hogy az állami szervek el tudják látni a kötelezettségüket. A problémát az jelenti, hogy az AB magának vindikálja a jogot az alkotmányos önazonosság meghatározására, azonban az AB nem jogalkotó. Így habár a határozatai *erga omnes* hatályúak, továbbra sem képes jogszabályt alkotni. Ebben az esetben pedig mindenképpen az Országgyűlésnek lenne kötelezettsége, hogy részletezze az alkotmányos identitás fogalmát – ami meg azt az ellentmondást veti fel, hogy annak meghatározását nem lehet kimerítően megtenni, mivel annak tartalma változik és nem egy zárt rendszert képez.

Jelen az esetben, tehát csak az évek gyakorlata tudja meghozni a kívánt eredményt, ha az AB olyan határozatokat hoz esetről estre, amelyben kifejti az alkotmányos önazonosság fogalmát. Addig azonban, amíg nincs meg a kellő gyakorlat és részletezés, ez a nem szabályozott helyzet jogbizonytalanságot eredményezhet, ami pedig hátráltatja a megfelelő gyakorlat kialakulását, és ez egy ördögi kör kialakulásához vezethet. Figyelembe véve a tényt, hogy az alkotmányos önazonosság tartalmát nem lehet kimerítően meghatározni, az segítené elő a felvetett probléma megoldását, ha legalább a gyakorlatot előmozdítanánk, vagy egy tudományos diskurzus keretében próbálnánk különböző megközelítéseket alkalmazni a fogalom kapcsán.

Remélhetőleg az AB új határozatából kiindulva az állami aktorok, illetve a jogtudomány jeles képviselői meg tudják tenni a megfelelő lépéseket a felmerülő további kérdések megválaszolására és a vázolt probléma megoldására.

<sup>108</sup> 20/2024. (XI. 28.) AB határozat, indokolás [129].

<sup>109</sup> Papp Attila: Láncki Tamás kiszélesítene a Szuverenitásvédelmi Hivatal jogköreit. *24.hu*, 2024. 07. 26. <https://tinyurl.com/2euf36k5>

<sup>110</sup> 22/2016 (XII.5) AB határozat, indokolás [64].