

ORBÁN ENDRE
egyetemi adjunktus (NKE ÁNTK)

SZABÓ PATRIK
PhD-hallgató (ELTE ÁJK), ügyvédjelölt (Oppenheim Ügyvédi Iroda)

A „VISSZAFOGLALÁS ELVE” AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 32/2021. (XII. 20.) AB HATÁROZATA AZ UNIÓS JOG HAZAI ÉRVÉNYESÜLÉSÉRŐL*

1. BEVEZETÉS

Majdhogynem pontosan öt évvel a 22/2016. (XII. 5.) határozat kihirdetését követően, az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) egy újabb uniós jogi relevanciával bíró határozatot fogadott el absztrakt Alaptörvény-értelmezés hatáskörében eljárva 2021. december 10-én. A 32/2021. (XII. 20.) AB határozatot (a továbbiakban: Abh.) nagy várakozás övezte¹ a felfokozódott nemzetközi helyzetre tekintettel, amelyet Blutman László a gyakorlati szuverenitásvédelem időszakaként ír le.²

A két határozat közötti hasonlóság, hogy azok apropóját egyaránt a menekültügyi kérdések kezelésére elfogadott uniós jogi aktusok adták.³ Jóllehet, szembeötlő különbségek is említhetők: a 2016-os döntés indítványozója az ombudsman volt, a jelen ügy kezdeményezője a Kormány, továbbá időközben az Alaptörvény értelmezni kért szövege is megváltozott az AB értelmezése szerint oly módon, hogy a 22/2016-os döntésben megfogalmazott kontrollmechanizmusok megjelentek az Alaptörvény E) cikkének szövegében.⁴ Ezenkívül a 22/2016-os döntés fontos jellemzője, hogy nem válaszolta meg az összes feltett kérdést, vagyis az AB az indítványt nem merítette ki, hanem annak egyik kérdését új ügyszám alatt különítette el.⁵ A mostani ügyben ezzel ellentétes tendencia észlelhető: az AB bár hangsúlyozta, hogy „hatáskörét megszorítón kell értelmezni”,⁶ valójában az indítványhoz kötöttségen messze túllépett, amikor azt állítja, hogy az indítványozó az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése és az Alaptörvény II. cikkében foglalt emberi méltósághoz való jog absztrakt értelmezését is kérte.

Az indítványozó arra a kérdésre várta a választ, hogy „végre hajthat-e Magyarország olyan európai uniós jogi kötelezettséget, amely – az európai uniós szabályozás hatékony érvényesülésének hiányában – arra vezethet, hogy Magyarország területén jogellenesen tartózkodó külföldi a tagállam területén előre nem meghatározható ideig tartózkodik, és ezáltal de facto az ország népességének részévé válik?”⁷

A kérdést az Alkotmánybíróság nem válaszolta meg, a döntésben megfogalmazott három rendelkező részi pont ugyanis más-más vonatkozásokra utal:

„1. Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése alapján

– az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésében meghatározott hatáskörgyakorlásnak összhangban kell állnia az Alaptörvényben foglalt alapvető jogokkal és szabadságokkal, továbbá az

– nem korlátozhatja Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát,

az Alkotmánybíróság az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésének értelmezése alapján megállapítja, hogy amennyiben az e bekezdésében meghatározott közös hatáskörgyakorlás érvényesülése hiányos, Magyarország a fenntartott szuverenitás vélelmének megfelelően jogosult az adott, nem kizárólagos uniós hatáskör gyakorlására mindaddig, amíg az Európai Unió intézményei meg nem teszik a közös hatáskörgyakorlás hatékony érvényesítéséhez szükséges intézkedéseket.

2. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény E) cikkének és I. cikk (1) bekezdésének együttes értelmezése során megállapítja továbbá, hogy amennyiben az 1. pontban meghatározott közös hatáskörgyakorlás hiányos érvényesülése olyan következményekre vezet, amely felveti a Magyarország államterületén élő személyek önazonosság-hoz való jogának sérelmét, a magyar állam, intézményvédelmi kötelezettségének keretében gondoskodni köteles e jog védelméről.

3. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésének, illetve a XIV. cikk (1) és (4) bekezdéseinek együttes értelmezése alapján megállapítja, hogy Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogának védelme az alkotmányos önazonosság részét képezi.”

A fenti konklúziókra akként jutott az AB, hogy az indítványozó kérdését bizonyos mértékben átértelmezve megállapította, hogy „[az] Alkotmánybíróságnak a következőkben azt kellett megvizsgálnia, hogy amennyiben

megvalósulna az E) cikk (2) bekezdésén alapuló közös hatáskörgyakorlásnak az indítványban foglaltak szerinti hiányos érvényesülése, ezen hiányos érvényesülés elvezethet-e Magyarország szuverenitásának, alkotmányos önazonosságának, illetőleg az Alaptörvényben foglalt alapvető jogok, illetve szabadságok (ideértve különösen az alkotmányos önazonosság körében is értékelendő emberi méltóság) sérelméhez.”⁸

Az AB által újrafogalmazott kérdés kifejezetten hipotetikus jellegűvé vált („amennyiben megvalósulna”, „elvezethet-e”), és ennek megfelelően maga a határozat is mintegy fiktív érvelésként olvasható,⁹ mivel az indoklás értelmében „[az] AB jelen döntésében foglalt megállapítások értelemszerűen csak az indítványban foglalt érvelés ténybeli helytállósága esetén lehetnek teljes mértékben irányadók, melynek megítélése elsődlegesen az indítványozó [...] feladata.”¹⁰

Ez utóbbi tétel rögzítésével az Alkotmánybíróság lényegében furcsa helyzetbe került: elfogadott egy hipotetikus premisszát, ebből levont egy következtetést, majd azt állítja, hogy ez akkor érvényes, ha majd (a premisszát nyújtó) indítványozó önmagát igazolva megállapítja, hogy valóban igaz premisszát fogalmazott meg.¹¹ E pont azért lényeges, mert – mint látni fogjuk – az Alkotmánybíróság kifejezetten hárító jellegű döntést hozott. Nem pusztán arról van szó, hogy az eredetileg feltett kérdést nem válaszolta meg, hanem arról is, hogy „visszadobta a labdát” az indítványozó Kormánynak, és tulajdonképpen szabad belátására bízta az uniós jogból eredő jogi kötelezettség végrehajtását, ami azonban egyben az önkényesség veszélyét is magában rejt.

A nagy többséggel elfogadott döntéshez a két különvéleményen felül kilencen írtak párhuzamos indoklást, ami utalhat a szöveg kompromisszumos jellegére, és ami egyben magyarázhatja a döntés hipotetikus jellegét is.¹²

A döntés további érdekessége, hogy annak recepciója többnyire pozitív volt, mivel a határozat olvasói megtalálhatják a számukra fontos vagy tetszetős álláspontot egyik vagy másik indokolási részben. Ennek megfelelően a Kormány részéről maga a miniszterelnök üdvözölte a döntést,¹³ másrészt pedig a határozat kommentátorai is pozitívan értékelték azt, főleg arra való tekintettel, hogy a döntés – legalábbis nyíltan – nem bocsátkozott konfliktusba az Európai Unió Bíróságával (a továbbiakban: EUB).¹⁴

Az alábbiakban elsőként áttekintjük azt, hogy mi volt az a felfokozott közjogi kontextus, amelyben a döntés megszületett, majd ennek fényében megvizsgáljuk a három rendelkező részi ponthoz tartozó indokolást.¹⁵

2. A DÖNTÉS KONTEXTUSAI

A jelen döntésnek legalább három eltérő kontextusát lehet megemlíteni: az indítványozó által felkínált PSPP-ügyet,¹⁶ amely „az alkotmánybíróságok lázadására” irányította a figyelmet; a lengyel Alkotmánybíróság határozatát,¹⁷ amely az okos kiutat megfogalmazó PSPP-döntéssel szemben az uniós jog elsőbbségével való nyílt szembeszegülést képviselte, és végül az indítvány apro-

póját képező EUB-döntést,¹⁸ amely uniós joggal ellentétesnek mondta ki a magyar jogalkotó által lehetővé tett ún. *push-back* eljárást.

A különféle identitásalapú vagy más típusú uniós joggal szembeni fenntartásokról jobbra elméleti vitaként lehetett beszélni¹⁹ a közelmúltig, mint amelyek talán tízévente egyszer eszkalálódnak egy-egy komolyabb gyakorlati konfliktus szintjére, hogy aztán azok vagy eseti zárványok maradjanak, vagy egy okosan megfogalmazott kiút révén megoldódnak. Ebbe a körbe illeszkedett a cseh Alkotmánybíróság Landtova-döntése a szlovák nyugdíjakról,²⁰ vagy a dán Legfelső Bíróság Ajos-döntése az életkor szerinti diszkriminációról,²¹ amelyek az EUB egy-egy ítéletét *ultra vires* jellegűnek minősítették, és ezt a sort egészítette ki 2020. májusi döntésével a német Szövetségi Alkotmánybíróság PSPP-határozata. Utóbbi döntés amekkora vihart kavart,²² olyan egyszerűen meg is oldódott: a német Szövetségi Alkotmánybíróság három hónapos határidőt biztosított a megfelelő dokumentációk bemutatására, ami végül megtörtént.²³

Bogdandy és Schill szerint a kompozit alkotmányos rendszerben az eseti szétartás lehetősége egy elfogadható ár,²⁴ ugyanakkor azt is látni kell, hogy az ilyen, az uniós jogrendet megrengető alkotmánybírósági döntések valójában negatív externáliaként vetülnek rá a teljes uniós jogrendre. Így bár a PSPP-ügy következményei megnyugtatóan elültek, a döntés szelleme velünk maradt, amit jól példáz az Abh. indítványa.

A posztkommunista tagállamokat tekintve Wojciech Sadurski demokráciaparadoxonnak tartja a „Solange sztoriba” való bekapcsolódást,²⁵ mivel ezekben az országokban az uniós csatlakozás éppen az emberi jogok és demokrácia biztosítását hivatottak garantálni, miközben most ugyanezen az alapon kerülnek megfogalmazásra az EU-jog ellenében a különféle fenntartások.

Ezzel együtt a posztkommunista tagállamokat is elérte az a tapasztalat, amely a tagállami alkotmánybíróságok részéről fel-fellángoló egyes döntések háttérében állhat, ti. az, hogy a tagállami alkotmánybíróságok egyféle autoritásvesztéssel szembesültek a mélyülő integrációban, és ez az európai jogrendben lezajlott „csendes forradalommal”²⁶ szemben egyféle „ellenforradalmat” hívott létre. Gondoljunk arra az egészen egyszerű esetre, hogy a rendes bíróságok a csatlakozás következtében lényegében lehetőséget kaptak alkotmánybíróságaik megkerülésére az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése révén.

Éppen ez a tapasztalat vezethette például az egyébként rendkívül kooperatív olasz Alkotmánybíróságot egy új sorvezető megfogalmazására a rendes bíróságok számára. A testület együttműködő szellemisége ismert, hiszen az általa kezdeményezett Taricco II-es döntés²⁷ mondhatni a tankönyvszerű példája annak, hogy az ún. alkotmányos dialógusnak hogyan is kellene működnie. Ezzel együtt, amikor a testület azt a követelményt fogalmazta meg, hogy alapjogi jogsérelem gyanúja esetén a rendes bíróságok először az Alkotmánybíróságot kellene megkeressék és csak utána az EUB-ot,²⁸ nehezen értékelhető másként, mint az autoritásának helyreállítására irányuló kísérlet.

Az ilyen és ehhez hasonló bilaterális konfliktusok sokasodtak meg a '20-as évek elejére. Mindez a PSPP-döntéssel kezdődött, amit az Abh. indítványozója is modellként kínált fel az Alkotmánybíróságnak, annak ellenére, hogy a PSPP-ügy voltképp semmiben sem kapcsolódik a jelen ügy közvetlen kontextusát adó migrációs politika eszköztárához. A felkínált kontextus és a megfogalmazott kérdés ugyanakkor egy irányba mutattak: arra biztatták az Alkotmánybíróságot, hogy az indítvány apropóját jelentő C-808/18. számú ítéletre tekintettel állapítsa meg, hogy az nem végrehajtható a magyar közhatalmi szervek által.²⁹

A konfliktusos pontok következő állomása a román Alkotmánybíróság egyes döntéseit érintő EUB-döntések voltak,³⁰ amelynek értelmében a rendes bíróságok – az uniós joggal kollízióba kerülő nemzeti jogszabályokhoz hasonlóan – félretehetik az Alkotmánybíróság uniós jogot sértő döntéseit is. E döntések két szempontból voltak érdekesek: egyrészt az olasz és a cseh példához hasonlóan jól szemléltetik a tagállamon belüli fórumok közti autoritásharcot is (ti. a román Legfőbb Semmítő- és Ítélszék luxemburgi segítségért nyúlt az Alkotmánybíróság ellen; hasonló belső intézményi feszültség idézte elő a szlovák nyugdíjügyet is³¹), másrészt pedig az EUB által megfogalmazott egyes rendelkezési pontok jóval túlmutatnak a romániai kontextuson, és a lengyel Alkotmánybíróságnak a fegyelmi tanácssal kapcsolatban 2021. július 14-i döntésének félretételi felhatalmazásaként is olvashatók.³²

Ez utóbbi bilaterális viszony teremtette meg leginkább azt a feszült légkört, amelyben a magyar Alkotmánybíróság absztrakt Alaptörvény-értelmezése született. Pár héttel a magyar döntés előtt ugyanis a lengyel testület elfogadta azt a határozatát, amelyben alkotmányellenesnek nyilvánította az Európai Unióról szóló szerződés egyes pontjainak bizonyos értelmezéseit.³³ A kérdés tehát az volt, hogy a magyar testület felszáll-e a varsói expresszre,³⁴ vagy éppen ellenkezőleg: elhatárolódik a lengyel pozíciótól.³⁵ E fekete-fehér dimenzió tekintetében az AB a második utat választotta, és nem foglalkozott az indítvány apropóját képező EUB-döntéssel,³⁶ ugyanakkor mélyebbre ásva a határozat indokolásában, több „szürke zónás” területre is bukkanhatunk. Az alábbiakban ezeket tekintjük át.

3. A DÖNTÉS ALAPJÁN FELMERÜLŐ KÉRDŐJELEK

A határozat indokolása három tartalmi egységből áll. Az AB először azt vizsgálta, hogy „[a] közös hatáskör gyakorlás hiányos érvényesülése [...] elvezethet-e az alkotmányos önazonosság körében is értékelendő emberi méltóság sérelméhez”.³⁷ Az indokolás második részében az AB arra tért ki, hogy vajon „[a] közös hatáskör gyakorlás érvényesülésének hiányosságai milyen következménnyel járnak Magyarország szuverenitására, illetve a hatáskörök közös gyakorlására”.³⁸ A harmadik egységben pedig az AB az alkotmányos önazonosság fogalmát a szuverenitással összefüggésben értelmezte, és kibontotta annak egyes elemeit.³⁹ Alább ezen kérdések tekintetében, a határozatban tükröződő logikai sorrendet követve teszünk kritikai megjegyzéseket.

3.1. AZ EMBERI MÉLTÓSÁGHOZ VALÓ JOG ÉS AZ ALKOTMÁNYOS ÖNAZONOSSÁG

Az AB határozat indokolásának első gondolati egysége a második rendelkezési részi ponthoz tartozik, és egyben azt a célt szolgálja, hogy alapjogi talapzatot biztosítson az első rendelkezési részi pontban megfogalmazott *solange* típusú tételhez, miszerint Magyarország visszaveheti az átruházott uniós hatáskör gyakorlását addig, amíg annak közös gyakorlása nem hatékony.

Az alapjogi kontextus arra a kérdésre fókuszál, hogy a közös hatáskör gyakorlás, illetve annak hiányos érvényesülése felveti-e az Alaptörvényben biztosított alapvető jogok és szabadságok sérelmét. Ennek vizsgálata során az AB szerint az emberi élethez és méltósághoz mint az alapvető jogok és szabadságok rendszerének alapjához kell visszatérni, amely fényében az AB az ember életét és méltóságát egységként szemléli.⁴⁰ Az AB érvelése szerint ebből következik, hogy az ember társadalmi és biológiai dimenzióhoz fűződő jogok nem választhatóak külön.⁴¹ Az ember ugyanis az állam és a nemzet alkotóeleme, aki egy meghatározott társadalmi környezetbe születik bele, amely legfőképpen különböző kulturális aspektusok révén határozható meg. Ezek az AB érvelése szerint olyan, nehezen megváltoztatható,⁴² a születés által determinált köztetségek, amelyek az emberi méltóságból fakadnak, így az emberi minőség integráns részét,⁴³ az egyének önazonosságának részét képezik.⁴⁴ Az AB szerint ezért az egyénnek joga van a hagyományos társadalmi környezetéhez, amelybe beleszületett, és az államot ennek megőrzése érdekében intézményvédelmi kötelezettség terheli.

Az Abh.-t olvasva rögtön szembetűnik, hogy a döntés indokolása dogmatikailag következetlen, mert benne élethez és emberi méltósághoz való jog, valamint az emberi méltósághoz való jog keveredik. A fenti levezetésbe tartalmilag ugyan az emberi méltósághoz való jog illeszkedne, de a határozat több helyen is az emberi élethez és méltósághoz való abszolút alapvető jogra utal, holott e két jog korlátozhatósága és személyiségvédelmi funkciója között is alapvető különbségek vannak. Ez a fogalmi pontatlanság azonban korántsem véletlen, mert az AB abból a 23/1990. (X. 31.) AB határozatból visszacsengő tézisből, miszerint az emberi élet és a méltóság egymástól el nem választható egységet alkot, arra a következtetésre jut, hogy az ember társadalmi és biológiai dimenziójához fűződő jogok nem választhatók szét. E konklúzió az AB korábbi gyakorlatából és a fenti premisszákból sem következik, mert azok nemhogy a társadalmi és biológiai dimenziók szétválasztását nem teszik lehetővé, de azokról nem is szólnak. Ezzel az AB gyakorlatilag egy olyan önkényes posztulátumot vezetett be, amelyből levezette a hagyományos társadalmi környezethez való jogot mint az emberi méltósághoz való jog újabb részjogosítványát,⁴⁵ amely a modernkori globalizált környezetben, a mozgás és a letelepedés szabadságára épülő EU-ban némileg meglepően hat. Emellett elméleti szempontból az sem világos, hogy egy olyan „jogosultságnak”, amely a globális gazdasági és természeti folyamatok által is in-

dukált tendenciákkal szemben áll, az állam kikényszerítő eszközökkel miként szerezhethet érvényt.

A határozat indoklása értelmében a hagyományos társadalmi környezethez való jog az emberi méltóságból fakadó önazonosság és önrendelkezési jog részét képezi, amely megélése az Abh. értelmében „csak az adott társadalmi tényezőkkel fennálló kölcsönös reflexiós folyamat által valósulhat meg, tekintettel arra, hogy az egyén az őt megillető alkotmányos jogokat [...] is a közösség tagjaként gyakorolja”.

A fenti idézet egybecseng a 19/2019. (VI. 18.) AB határozat megállapításaival, amely döntésében az AB a hajléktalanság kriminalizációját alkotmányosnak találta, és ahol az AB a Nemzeti Hitvallás kollektivistá világnézetét felhasználva akként foglalt állást, hogy az egyén alapjoggyakorlása az állammal és a közösséggel szemben fennálló kötelezettségeinek teljesítése fényében értékelendő.⁴⁶ Az „Alaptörvény emberképét”⁴⁷ megerősítő 19/2019. (VI. 18.) AB határozat szemléletét folytatva az Abh. is akként foglalt állást, hogy az egyént az alapjogok gyakorlásának lehetősége a közösség tagjaként illeti meg. A határozat ennek megfelelően az emberi méltósághoz való jog gyakorlását az alapjogi dogmatikától szokatlan módon közösségi dimenziókba helyezte, és a hagyományos környezethez való jogot a magyarságot alkotó közösség tagjai önazonosságának részeként határozta meg.

Ezzel kapcsolatban három problémára érdemes felhívni a figyelmet. Egyfelől, az AB egyfajta aktivista szerepfelfogásba helyezkedett és a Nemzeti Hitvallás rendelkezéseire tekintettel értelmezte az Alaptörvény szövegét, oly módon, hogy azzal a jogértelmezését a saját gyakorlatától is eloldotta. Ennek kiváló példája, hogy az emberi méltósághoz való jog idáig az AB gyakorlatában az individuumot megillető és az egyéni szabadság kibontakoztatását biztosító alapjogként jelent meg,⁴⁸ a határozatban azonban e jogot az AB egy közösségi dimenzióval egészítette ki. Az emberi méltósághoz való jognak ez az új dimenziója nem pusztán a korábbi Alkotmányon alapuló méltóságfelfogással való szakítást jelenti, amely értelmében „[a] »közösségek méltósága« önálló alapjogként nem értelmezhető”,⁴⁹ hanem az Alaptörvényen alapuló gyakorlatával sem keresi a kapcsolódási pontokat, mivel az indoklás megfelelően látszik a közösségek méltóságával kapcsolatos, az Alaptörvény IX. cikk (5) bekezdésére épülő viszonylag friss AB-gyakorlatról.⁵⁰

Másrészről, érdemes arra is felhívni a figyelmet, hogy a hazai alkotmányos rendszerben egyre több olyan önazonosság-fogalom jelenik meg, amelyeknek az egymáshoz, illetve az alkotmányos önazonossághoz fűződő viszonya tisztázatlan. E túlburjánzásra remek példa, hogy az Alaptörvényben jelenleg a „gyermek születési nemének megfelelő önazonosság”, a „Magyarország alkotmányos önazonossága”, a „történeti alkotmányunkban gyökerező önazonosságunk” és a „nemzeti állampolgárok önazonossága” kifejezések egyaránt megtalálhatóak, amelyeket a sorban az AB-határozatok „Magyarország önazonossága” és a „nemzeti identitás” fogalmával egészítenek ki.

Az egyén önazonossághoz való jogával kapcsolatban az sem világos, hogy a lelki integritáshoz való jog miként kerül olyan kontextusba, hogy abból a „hagyományos környezethez való jog” levezethető legyen, mivel az előbb említett jog védelme olyan meggyőződésre terjed ki, amely megtagadása az egyén önmagával való meghasonulását eredményezné. A „hagyományos társadalmi környezet” tekintetében ilyen meggyőződésről aligha beszélhetünk.

Végül, fontos azt is megjegyezni, hogy az AB fenti levezetése tekintetében jelentős érvek hozhatók fel amellett, hogy a testület az Abh.-ban foglalt értelmezés kialakítása során az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdésének keretein túllépett. Álláspontunk szerint az AB nem értelmezési segédletként alkalmazta a Nemzeti Hitvallás deklarációit, hanem azokból, a 19/2019. (VI. 18.) AB határozathoz hasonlóan súlyos, az alapjogi dogmatika mélystruktúrájára is visszaható következtetéseket vont le, amellyel gyakorlatilag az emberi méltósághoz való jog újabb részjogosítványának kiolvasztását alapozta meg. Úgy gondoljuk, hogy ez a Nemzeti Hitvallás értelmezési segédletként történő alkalmazásán jócskán túlmutat, és az Alaptörvény preambulumát gyakorlatilag normatív funkcióval ruházza fel.⁵¹

Az emberi méltósághoz való jog újonnan levezetett részjogosítványához kapcsolódó intézményvédelmi kötelezettség lényege abban áll, hogy a magyar államnak „biztosítania kell, hogy az állam valamely nemzetközi jellegű kötelezettségvállalása következtében más, magyar állami szerven kívüli intézmény aktusa se válósíthasson meg olyan beavatkozást, amelytől az állam maga is tartózkodni köteles”.⁵² Ez a demokratikus legitimitáció révén biztosítható, azaz akkor, ha az egyének részt vehetnek „azon döntések meghozatalában, amelyek önrendelkezési jogát lényegesen [kiemelés tőlünk] érintik”.⁵³ Ez utóbbi mondat tekintetében egyrészt a jövőben szerephez juthat a „lényegesen” megszorítás, másrészt pedig azt gondolhatnánk, hogy mindennek az Európai Unió vonatkozásában semmiféle jelentősége sincsen, hiszen az uniós közös hatáskörgyakorlás tekintetében a szükséges legitimitációs források adottak.

Ezzel együtt, a határozat indoklása arra a következtetésre jut, hogy „[a]mennyiben az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésében meghatározott közös hatáskörgyakorlás hiányos érvényesülése következtében idegen népesség demokratikus felhatalmazás nélkül tartósan és tömegesen Magyarország területén marad, az sértheti [kiemelés tőlünk] a Magyarországon élők emberi méltóságából eredő önazonossághoz fűződő, illetve önrendelkezési jogát”.⁵⁴ Minthogy az Európai Unió egy jogközösség és a jelen ügy alapját a megfelelő eljárásrendben elfogadott uniós jogalkotási aktusok⁵⁵ és egy EUB-ítélet képezi, ezért e feltételes megfogalmazás kulcsfogalma csupán a „közös hatáskörgyakorlás hiányos érvényesülése” lehet, mint amely az AB értelmezésében maga után vonja a „demokratikus felhatalmazás nélküliség” állapotát, egyféle „mulasztásos *ultra vires*” lehetőségét. Az AB szerint, amennyiben mindez a magyar állampolgárok alapjogait sértő módon valósul meg, úgy – talános jogkövetkezményként – „a magyar állam, intéz-

ményvédelmi kötelezettségének keretében *gondoskodni köteles* [kiemelés tőlünk] e jog védelméről”.⁵⁶

3.2. A KÖZÖS HATÁSKÖRGYAKORLÁS ÉRVÉNYESÜLÉSÉNEK HIÁNYOSSÁGAI

Az alapjogi indokolási részt követően az AB határozata a rendelkező részi első ponthoz kapcsolódva fejtette ki álláspontját, amelynek központi kérdése, hogy „a közös hatáskörgyakorlás érvényesülésének hiányosságai milyen következménnyel járnak Magyarország szuverenitására”.⁵⁷

Ebben a tekintetben az Alkotmánybíróság mindenekelőtt rögzítette, hogy a 22/2016-os és a 2/2019-es döntésben kifejtett álláspontját az uniós jog és nemzeti jog viszonyát illetően fenntartja, és „hogy az uniós jog és a nemzeti jog egymáshoz való viszonyának vizsgálata jelen alkotmányértelmezésnek nem tárgya”.⁵⁸ Mindemellett az AB felidézte a „fenntartott szuverenitás vélelmét”, és azt az uniós kompetenciákra vetítve rögzítette, hogy az „kétséget kizáróan alkalmazandó minden olyan hatáskörre, amelyet az EUMSZ nem minősít kizárólagos hatáskörnek”,⁵⁹ és többször utalt arra, hogy a szabadság, biztonság és jog érvényesülésén alapuló térség is ilyen hatáskör. Ezen túlmenően az AB azt hangsúlyozta, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése értelmében a „szükséges mértékben” történt meg az egyes hatáskörök gyakorlásának átengedése.

Az uniós jogi doktrínák köréből az indokolás a hatékony érvényesülés elvét, az előfoglalás elvét, a szubszidiaritás elvét és a lojális együttműködés elvét említi, amelyek közül az első hárommal foglalkozott bővebben az indokolás. Ezen elvekhez kapcsolódóan az AB meggyőző megjegyzéseket fűzött. A hatékony érvényesülés elve tekintetében az AB azt hangsúlyozta, hogy azt nem pusztán a tagállamoknak, hanem az uniós intézményeknek is biztosítaniuk kell.⁶⁰ A szubszidiaritás elve vonatkozásában jelenik meg az a gondolat, hogy „a hatáskörgyakorlás átengedésének nem az a célja, hogy ezt a hatáskört [az EU] elvonja a tagállamoktól, hanem az, hogy az Európai Unió, illetőleg egyes intézményei ezeket a hatásköröket a tagállamoknál hatékonyabb módon gyakorolják”.⁶¹ Végül, az előfoglalás elvéhez jöhízemű és rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét társította az AB, amelynek célhoz kötötten a hatékony érvényesülés elvét kell szolgálnia: „[a] bécsi egyezménynek megfelelően a szerződés tárgyával és céljával, valamint a jóhiszeműség követelményével lenne ellentétes, ha az előfoglalás elvének gyakorlására nem az uniós jog hatékony érvényesülése és a közös hatáskörgyakorlás előmozdítása érdekében, hanem célját vagy hatását tekintve azért kerülne sor, hogy az egyes tagállamokat megfosssa valamely olyan hatáskörük gyakorlásának lehetőségétől, amelyre egyébként a tagállamoknak az EUMSZ rendelkezéseivel összhangban van hatáskörük.”⁶²

E gondolatmenet részben azért meglepő, mert az Alkotmánybíróság a tagállamokat és az uniós közös hatáskörgyakorlást (ti. a tagállamokat és az EU-t) mentálistan elválasztja egymástól. A fogalmazásmód ugyanis azt sejteti, mintha előfordulhatna olyan közös hatás-

körgyakorlás, amely a tagállamok nélkül történne és a tagállamok jogfosztását célozná.⁶³ Csakhogy nincsen uniós jogalkotási döntés tagállami részvétel nélkül: előfordulhat ugyan, hogy egy tagállam kisebbségben maradjon egy tanácsi szavazásnál, de ettől még a többi tagállammal *közösen* fogadta el az adott jogalkotási aktust, amit aztán a kisebbségben maradt tagállam az EUB elé utalhat.

Gondolatmenetét folytatva az AB azt hangsúlyozta, hogy a hatáskörök Alaptörvénynek megfelelő gyakorlásához nem elegendő önmagában a másodlagos jogforrások létrehozása, hanem az is szükséges, hogy azok hatékony érvényesülése biztosított legyen: „[k]izárólag ebben az esetben felel meg a hatáskör gyakorlása az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésében foglalt felhatalmazó rendelkezésben megfogalmazott feltételnek”.⁶⁴ E második feltétel nívum az AB gyakorlatában, mivel a hatékony érvényesülés uniós elvét az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdéséből – vélhetően a „szükséges mértékben” – kiolvasható kritériumként az EU intézményrendszerével szembe fordította. Erre azért volt szükség, mivel az AB ezzel tudta megteremteni az előfoglalás elvének nemzeti párját: a *visszafoglalás elvét*. Az első rendelkező részi pontban olvasható *solange* típusú követelmény ugyanis azt fogalmazza meg, hogy a hazai közhatalmi szervek időlegesen visszavehetik egyes, átengedett és az uniós jog által lefedett területek szabályozását addig, amíg nem teljesül az AB által meghatározott hatékonysági kritérium.

A hatáskör visszavételének eljárási feltétele, „hogy Magyarország felhívja az Európai Unió, illetőleg intézményei figyelmét a közösen gyakorolandó hatáskör gyakorlásának szükségességére, mely felhívásban foglaltaknak az Európai Unió, illetőleg intézményei nem tesznek eleget”.⁶⁵ Tartalmi feltétele pedig a „nyilvánvalóság” kritériuma: „az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése nem értelmezhető akként, hogy Magyarország véglegesen átengedte az adott hatáskör gyakorlásának jogát az Európai Unió intézményei számára akkor, ha az Európai Unió intézményei *nyilvánvalóan* [kiemelés tőlünk] figyelmen kívül hagyják valamely, az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésének megfelelően közös gyakorlásra átengedett hatáskör gyakorlására vonatkozó kötelezettségüket, illetőleg erre a közös hatáskörgyakorlásra kizárólag látszólagosan, oly módon kerül sor, hogy az *nyilvánvalóan* [kiemelés tőlünk] nem biztosítja az uniós jog hatékony érvényesülésének követelményét.”⁶⁶

Az uniós jogalkotáson felül a hatékonyság elvének feltételként való tételezésére azért volt szüksége az Alkotmánybíróságnak, mivel az ügy alapját képező esetben nem állítható az, hogy az uniós intézményrendszer ne tett volna lépéseket az átengedett hatáskörök szabályozására. Nem szabályozatlan maradt egy átengedett uniós hatáskör, hanem éppen az történt, hogy a területet szabályozó irányelvek – Magyarország jogalkotásában történő megfelelő részvételével – érvényesen létrejöttek, a kötelezettségszegési eljárásban pedig az EUB a hatékony érvényesülés elvét érvényesítő módon hozta meg döntését. Az AB ezzel szemben fogalmazta meg a saját „hiányos érvényesülési”, illetve hatékonysági kritériumát az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése alapján,

viszont az ezzel kapcsolatos konkrét állásfoglalást már nem kívánja felvállalni, ugyanis az uniós jogrendszer megfelelő működésének megállapítását a Kormányra látászik hárítani.

A hatáskör visszavételén túli további nóvum a 22/2016-os döntéshez képest is a jogkövetkezmény konkretizálása a közös hatáskörgyakorlás hiányos érvényesülése esetére: „[a]z Alkotmánybíróság ugyanakkor rögzíti, hogy az Alaptörvény E) cikk szerint kötelezőként elismert európai uniós aktusok végrehajthatóságának akadályja lehet az Európai Unióval közösen gyakorolt hatáskörök nem hatékony érvényesülése”.⁶⁷ E megjegyzés tehát utalások szintjén visszaigazolja a Kormány által feltett kérdést, és lényegében a német dogmatikából is ismert alkalmazhatatlanság (*Unanwendbarkeit*) jogkövetkezményét vetíti előre azzal, hogy a német dogmatika értelmében ilyen következtetést csak és kizárólag az Alkotmánybíróság vonhatna le.⁶⁸

A fenti újdonságon túl érdemes azt is megjegyezni, hogy az AB az uniós jogot érintő korábbi gyakorlatát valójában részben negligálta azzal, hogy az ország népességét érintő uniós jogi kérdésekkel kapcsolatban nem kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárást. A 26/2020-as AB határozat ugyanis még úgy rendelkezett, hogy „[az Alaptörvényből] levezethető az Alkotmánybíróság előzetes döntéshozatali eljárás-kezdeményezési jogosultsága is, így különösen ha az előtte fekvő ügyben az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése szerinti alapvető jogokkal és szabadságokkal való összhang, vagy Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogának korlátozására irányuló veszély merülne fel [kiemelés tőlünk]”.⁶⁹ Az alig egy évvel korábban elfogadott határozatban megfogalmazott elköteleződést követően meglepően hat, hogy az első ügyben, amikor az Alkotmánybíróságnak egy olyan kérdésben kell megnyilvánulnia, ami az Alaptörvény hetedik módosítását érintette, mégsem kezdeményezte az EUB eljárását.⁷⁰

Továbbá részlegesen teljesült a 2/2019. (III. 5.) AB határozat 2. rendelkező részi pontja is, amely szerint „az Alkotmánybíróság az Alaptörvény értelmezése során tekintettel van az európai uniós tagsággal együtt járó, valamint a Magyarországot nemzetközi szerződés alapján terhelő kötelezettségekre”. Való igaz, hogy az Alkotmánybíróság jelen határozatában kivételesen sok uniós jogi alapelvre és alapszerződési rendelkezésre tekintettel volt, ezzel együtt éppen a megosztott hatáskörök tekintetében volt szelektív olvasatú, miközben éppen ahhoz társította a hatékony érvényesülés feltételét.

Az EUMSZ 2. cikk (2) bekezdése nem csak azt rögzíti a megosztott hatásköröket illetően, hogy „[a] tagállamok e hatásköröket csak olyan mértékben gyakorolhatják, amilyen mértékben az Unió hatáskörét nem gyakorolta”. A második mondat értelmében „[a] tagállamok olyan mértékben gyakorolhatják újra a hatásköröket, amilyen mértékben az Unió úgy határozott, hogy lemond hatáskörének gyakorlásáról” [kiemelés tőlünk]. Az EUMSZ azt is meghatározza tehát, hogy a tagállamok

milyen feltételekkel gyakorolhatják újra az átengedett hatásköröket.

Felmerülhetne kérdésként, hogy lehet-e mégis utólagos értelmezéssel szembemenni, lényegében fenntartást fűzni az alapítószerződésben rögzített kompetenciamegosztási szabályokhoz. A határozat fényében mindez azt jelentené, hogy a megfelelő eljárásban elfogadott *intra vires* aktushoz utólagosan hozzá lehetne fűzni a hatékony érvényesülés feltételét. Álláspontunk szerint ilyen próbálkozással legkésőbb a jelen döntés által is hivatkozott, a Lisszaboni szerződés alkotmányosságát vizsgáló 143/2010. (VII. 14.) AB határozatban lehetett volna élni. Ezen túlmenően pedig úgy látjuk, hogy a nem hatékonyan érvényesülő vagy hiányos jogi aktusok legfeljebb kevesek lehetnek, nem pedig túlterjeszkedők; az AB azonban mindezt szuverenitáskérdésként aposztrofálta, és egyféle mulasztásos *ultra vires* helyzetként értékeli.⁷¹

3.3. AZ ALKOTMÁNYOS IDENTITÁS KÖRVEONALAINAK ÚJRARAJZOLÁSA

Az Abh. indokolásának harmadik egységében az AB annak vizsgálatára tett kísérletet, hogy „[a] közös hatáskörgyakorlás esetleges hiányos érvényesülésének következményei milyen összefüggésben állnak Magyarország alkotmányos önazonosságával”.⁷² Ezzel összefüggésben az AB az alkotmányos önazonosság tartalmát igyekezett konkretizálni, majd annak a szuverenitással való kapcsolatának feltárására vállalkozott. Megjegyzendő, hogy az e gondolati egységben foglaltak az indítványozó által feltett kérdés és az Abh. indokolása fényében egy önálló, az előző tartalmi egységek gondolatmenetébe nehezebben beilleszthető fejezetet képeznek, és így teljes egészében *obiter dictum*nak tekinthetőek.

Az Abh. indokolásának harmadik egysége egészen az elméleti alapokig nyúlik vissza annak érdekében, hogy a nemzeti identitás, valamint az alkotmányos identitás fogalmi közötti relációt tisztázza.⁷³ Az Abh. elméleti különbséget tesz a nemzeti és az alkotmányos identitás fogalma között. E distinkció a határozatban explicite nem jelenik meg, azonban levonható a következtetés, hogy az AB olvasatában az alkotmányos önazonosság az alkotmány keretein kívüli nemzeti identitás jogi leképeződése,⁷⁴ amelyet az alkotmányozó hatalom az alkotmány „négy sarka”⁷⁵ között rögzít.⁷⁶ A két fogalom tehát rész-egész viszonyban áll egymással, ahol a nemzeti identitás tágabb, az alkotmányos önazonosság pedig szűkebb kört fog át.

E ponton kell megjegyezni, hogy a „nemzeti identitás” kifejezés a határozatban két eltérő jelentéssel bír. A kifejezés alatt egyfelől az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésben foglalt „nemzeti identitás”, másfelől a nemzeti identitás politikaelméleti fogalma értendő. Utóbbi, ahogy az az Abh.-ból is kiolvasható, egy jogon kívüli szociológiai és politikai elemekben gazdag, folyamatosan formálódó fogalom,⁷⁷ amelyből – álláspontunk szerint – jogkövetkezmény aligha fakadhat. Ezzel szemben az uniós jog körében definiált „nemzeti identitás” és az „alkotmányos önazonosság” viszonyáról elmondható, hogy ezek az AB szerint azonos jelentéssel bírnak, amely a

22/2016-os döntésben foglalt álláspont szerint szintén folyamatos változásban van.⁷⁸ Logikusan adódik a következtetés, hogy amennyiben a nemzeti identitás egy folyamatosan formálódó fogalom, akkor az arra épülő alkotmányos identitás természetete is azonos. Jóllehet, ez a jogbiztonság szempontjából korántsem megnyugtató helyzetet eredményez. Az alkotmányos önazonosság ugyanis egy jogi fogalom, amely tartalmát érdemes lett volna a nemzeti identitástól precízebben elválasztani, és nyomatékosítani, hogy annak tartalma csakis az Alaptörvény szövegére és az AB gyakorlatára tekintettel állapítható meg. Egy folyamatosan változó, fluid fogalomból ugyanis a fenti elvekre tekintettel aligha vonható le meggyőző módon bármilyen jogkövetkezmény.

Ezen túlmenően az AB az alkotmányos önazonosság fogalmát új keretbe helyezte, és kiemelte, hogy az „[az] alkotmányos identitás és a szuverenitás nem komplementer, hanem egymással több szempontból is összefüggő fogalmak”.⁷⁹ Ez az AB szerint abból következik, hogy (i) az alkotmányos identitás megőrzését a szuverenitás megőrzése teszi lehetővé, (ii) az identitás elsősorban szuverén aktuson (alkotmányozáson) keresztül nyilvánul meg, (iii) az ország szuverén döntési jogköreinek megőrzésére irányuló törekvés, és ahogy az az Abh.-ből később kiderül, az ezeket megörökítő nemzeti ünnepek is az alkotmányos önazonosság részei, valamint (iv) a szuverenitás nemzetközi jogban elismert legfőbb ismerévei szorosan összekapcsolódnak az alkotmányos identitással.⁸⁰

Az Abh.-t olvasva bizonytalanságot kelt, hogy a szuverenitás és az identitás között egyenlőségjel tehető-e, vagy csak a szuverenitás magja tekintendő az alkotmányos önazonosság részének. Álláspontunk szerint az utóbbi értelmezés a helyes, amelyet a Montevideói Egyezmény államfogalmának felhívása, a benne foglalt elemek megjelölése, illetve azoknak az alapvető állami funkciók körébe sorolása egyaránt megerősít. Ebből következik, hogy az identitás és a szuverenitás egymással rész-egész viszonyban állnak, ahol az identitás alatt a szuverenitás legalapvetőbb kérdéseivel kapcsolatos önrendelkezési jogot és az alapvető állami funkciókat kell érteni. Az AB szerint ez adja a szuverenitás magját.

További nehézségként vetődik fel, hogy az alkotmányos identitás újabb értelmezéséhez az AB felhívta az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése második mondatában szereplő „alapvető állami funkciók” fogalmát is, ugyanakkor nem világos, hogy ennek körébe mi sorolható, illetve e fogalom jelentése egyáltalán megadható-e. A bonnyolódó fogalmi hálóban nem világos, hogy a szuverenitás legfőbb kérdései és az ezek feletti rendelkezési jog⁸¹ között milyen szoros összefüggés szükséges az alkotmányos identitás sérelmének megállapításához. Végül soron az állami aktusok széles köre visszavezethető például a nemzetközi jogi értelemben vett kormányzási tevékenységre, ezért ezen aktusok tekintetében érdemes lett volna egy világosabb cezúra bevezetése. Az alkotmányos identitás természetét és az alkalmazásával járó súlyos következményeket szem előtt tartva e fogalom alá kizárólag az állami szuverenitás

fenti elemeit közvetlenül és egyértelműen sértő aktusok sorolhatók.

Az AB értelmezése szerint tehát az alkotmányos identitás védelme elsősorban szuverenitásvédelmi kérdés, amely az ország alkotmányos önrendelkezési jogának megőrzésével szoros kapcsolatban áll. Ennek fényében aligha tehető lényegi különbség a szuverenitás- és az identitáskontrollnak nevezett hatáskörök között, amelyek immáron tartalmilag is összeecsúsznak annak ellenére, hogy uniós jogi kontextusban a szuverenitásvédelem alapvetően a minden tagállamot egyformán érintő kompetenciakérdésekre (ultra vires aktusokra), míg az identitásvédelem az egyes tagállamok egyedi alkotmányossági igényeit esetlegesen sértő aktusokra vonatkozik. Abból az érvelésből azonban, hogy az alkotmányos identitás nem létezhet szuverenitás nélkül, és fordítva, következik, hogy az alkotmányos önazonosságot sértő aktusok egyúttal a szuverenitást sértő aktusok körébe tartoznak, csak esetükben a sérelem mértéke jelentősebb. E gondolatmenetet elfogadva úgy tűnik, hogy a szuverenitás- és identitáskontroll közötti distinkció fenntartása aligha indokolható, és az a szuverenitáskontroll gyakorlatilag abszorbeálta az identitáskontrollt.

Az Abh. indokolása végén a testület, Varga Zs. András 22/2016-os AB határozathoz fűzött párhuzamos indoklásához hasonlóan, az alkotmányos önazonosságot történeti kontextusba helyezve úgy érvelt, hogy a hazánk szuverenitásáért folytatott küzdelmet meghatározó történeti dokumentumok a történeti alkotmány vívmányaiként – csakúgy mint a J) cikkben foglalt nemzeti ünnepek – az alkotmányos önazonosság részét képezik.⁸² Az AB szerint a történeti alkotmányfejlődés során létrejött értékek olyan jogi tények, amelyek jogalkotás útján sem változtathatók meg.

Mindezzel kapcsolatban a következőket érdemes megjegyezni. Egyfelől, a dogmatikai pontosság jegyében hangsúlyozandó, hogy a történeti alkotmány vívmányai nem minősülnek jogi tényeknek, hiszen ezek semmilyen jogviszony keletkezését, változását vagy megszűnését nem eredményezik, és azokból jogkövetkezmény közvetlenül aligha fakadhat.⁸³ Másfelől érdekesség, hogy az Abh. nem a történeti alkotmány valamennyi vívmányát, hanem csak egy részüket, a szuverenitásért folytatott harccal összefüggő vívmányokat nevesíti az alkotmányos önazonosság részeként, azonban az e körbe tartozó vívmányok meghatározásának módja továbbra is homályban marad.

4. ZÁRSZÓ

Az AB legújabb döntése követi a 22/2016-os határozat hármas rendszerét: az ott megfogalmazott háromféle (alapjogi, szuverenitás- és identitásvédelmi) teszthez kapcsolódó tematikus blokkok és rendelkező részi elemek jelennek meg a jelen döntésben is annak ellenére, hogy az indítvány maga ilyen tág spektrumú vizsgálatra nem invitálta az Alkotmánybíróságot. A döntésben a testület kibontotta az emberi méltósághoz való alapjognak az egyéntől eloldott, társadalmi dimenzióját, és alapvetően a szuverenitástesztet látszik megtenni a jö-

vőben érvényesítendő fő kontrollmechanizmusnak az identitásteszt háttérbe szorításával, amit annak mintegy mellékes kifejtése is jelez. A szuverenitásteszt ugyanakkor szintén új dimenziót kapott: a nem hatékonyan vagy hiányosan érvényesülő uniós jogi aktusok esetében az AB szerint megalapozhatja a közös hatáskör újbóli tagállami gyakorlását, ami párhuzamosan elvezethet az uniós jogi aktus átmeneti alkalmazhatatlanságához.

Mindeközben azt is látni szükséges, hogy annak ellenére, hogy a döntés indítványozója konkrét jogkövetkezmények levonását szeretne volna elérni az Alkotmánybíróságtól, a testület annyiban hű maradt a hatáskörei gyakorlásához, hogy visszavonult az absztrakt Alaptörvény-értelmezés műfaji keretei közé, és nem bocsátkozott nyílt konfliktusba az EUB-bal. Ezzel a testület politikai értelemben profitált abból, hogy eltolta magát a lengyel Alkotmánybíróság körül egyre erősödő vitáktól, ugyanakkor emellett több ezt ellenpontoszó, ha úgy tetszik lavírozó indokolási elem is található az indokolásban, amelyek a közjogi kérdések letisztázása helyett inkább a kérdőjelek számát növelik. Így például utal az AB arra is, hogy „a nemzeti szuverenitást és az

alkotmányos önazonosságot érintő kérdésekben a tagállami alkotmánybíróságok gyakorlata alapján nem példátlan az EUB által hozott döntés alkalmazhatóságának megkérdőjelezése sem”,⁸⁴ és a megfogalmazott rendelkező részi tételek, és különösen az első rendelkező részi pont lényegében egyoldalú szerződésszegésre kíván felhatalmazást adni, amikor tizenhét évvel a csatlakozás után az EU-nak átadott hatáskörök visszavételét kívánja megalapozni.⁸⁵

Mindezt továbbgondolva úgy véljük, hogy az AB által felkínált „visszafoglalás elve”, amelynek alapja a Kormány által egyoldalúan kinyilvánítható „mulasztásos *ultra vires*” helyzet, biztosan nem jelenthetne menlevelet az EUB előtt egy esetleges EUMSZ 260. cikke szerinti eljárásban, amit abban az esetben kezdeményezhet a Bizottság, ha a Kormány mégsem tartaná be az EUB ítéletét akár az Abh.-ra hivatkozással.⁸⁶ Ezen túlmenően pedig úgy véljük, hogy az AB azzal, hogy a vita eldöntését nem magának vindikálta, hanem az indítványozó Kormányt hozta döntési helyzetbe, csak tovább erősíti azt a tendenciát, ami az alkotmányjog átpolitizálásával írható le, és ami jogbiztonsági aggályokat szülhet a jövőben.

Jegyzetek

- * Jelen tanulmány az NKFIH által finanszírozott PD 138047 kódszámú OTKA projekt keretében (témája az alkotmányozás a többszintű alkotmányosság rendszerében), illetve az Innovációs és Technológiai Minisztérium ÚNKP-21-3 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból finanszírozott szakmai támogatásával készült.
- Ezzel maga az AB is tisztában volt: egy nappal korábban kitett a honlapra egy tájékoztató arról, hogy másnap várható a döntés publikálása: „Az elmúlt időszakban nagy sajtóérdeklődés övezte az Alkotmánybíróság előtt lévő X/477/2021. számú ügyet, amelynek alapjául a Kormány alaptörvény-értelmezésre irányuló indítványa szolgált. Az Alkotmánybíróság a 2021. december 6-i ülésén döntött az ügyben, és a határozatot 2021. december 10-én, pénteken teszi közzé a honlapján.” L. Alkotmánybíróság: <https://www.alkotmanybirosag.hu/kozlemenytajekoztato-az-alaptorvenynek-a-kozos-hatasorkyakorlast-lehetove-tevo-rendelkezeseinek-ertelmezeserol> (2022.05.20.).
 - Blutman László: Az uniós jog elsőbbsége: alkotmánybíróságok lázadása. *Közjogi Szemle* 2022. 1. sz. 1. o.
 - Ezek mellett volt egy harmadik absztrakt értelmezés is hasonló tárgykörben: a 2/2019. (III. 5.) AB határozat.
 - Abh. Indokolás [25].
 - X/01936/2016. sz. ügy.
 - Abh. Indokolás [16].
 - Abh., Indokolás [10].
 - Abh., Indokolás [26].
 - Erre utal néhány párhuzamos indokolás is: Salamon László párhuzamos indokolása, Abh. Indokolás [211]; Schanda Balázs párhuzamos indokolása, Abh., Indokolás [224].
 - Abh., Indokolás [48].
 - „Az Alkotmánybíróság végezetül azt is hangsúlyozza, hogy nem az indítványozó által az indítványban kifejtett értelmezés minősítése, kiegészítése, javítása, vagy felülvizsgálata a feladata, hanem kizárólag az abban megjelölt alaptörvényi rendelkezések absztrakt értelmezése, az ott körülírt konkrét alkotmányjogi problémával összefüggésben.” Abh., Indokolás [23].
 - Megjegyzendő, hogy az Európai Unió Bírósága visszautasítja a neki feltett hipotetikus kérdéseket. Úgy látjuk, hogy az AB is választhatna volna ezt az irányt, hiszen az indítványozó valójában egy bújtatott alkotmányjogi panaszt nyújtott be az EUB konkrét döntése ellen, hiszen annak végrehajtási tilalmának kimondását involválja a feltett kérdés.
 - L. a portfolio.hu döntésről szóló beszámolóját: <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20211210/meghozta-donteset-az-alkotmanybirosag-amiorol-orban-viktor-reggel-beszelt-515502> (2022.05.20.).
 - Nóra Chronowski – Attila Vincze: *Full Steam Back: The Hungarian Constitutional Court Avoids Further Conflict with the ECJ*. <https://verfassungsblog.de/full-steam-back/> (2022.05.20.); Kim Lane Scheppelle: *Escaping Orbán's Constitutional Prison: How European Law Can Free a New Hungarian Parliament*. <https://verfassungsblog.de/escaping-orban-constitutional-prison/> (2022.05.20.); az *amicus curiae* indítványt benyújtó Helsinki Bizottság közleménye: *Elbukott a kormány szabotáziási kísérlete, végre kell hajtani az uniós döntést*. L. a Helsinki Bizottság beadványát: <https://helsinki.hu/elbukott-a-kormany-szabotalasi-kiserlete-veg-re-kell-hajtani-az-uni-os-dontest/> (2022.05.20.).
 - Az Abh. részletes elemzéséről l. Blutman László: Az Alkotmánybíróság határozata arról, hogy egyes uniós jogi aktusok végrehajtása mellőzhető-e az Alaptörvényre tekintettel. *Jogesetek Magyarzata* 2022. 1. sz. 5–12. o.
 - BVerfGE 146, 216.
 - K 3/21. sz. határozat.
 - C-808/18. sz. ügy: Bizottság v. Magyarország. ECLI:EU:C:2020:1029.
 - András Jakab – Pál Sonnevend: *The Bundesbank is under a legal obligation to ignore the PSPP Judgment of the Bundesverfassungsgericht*. <https://verfassungsblog.de/the-bundesbank-is-under-a-legal-obligation-to-igno-re-the-pspp-judgment-of-the-bundesverfassungsgericht/> (2022.05.20.).
 - Cseh Alkotmánybíróság: US 5/12 sz. ügy a szlovák nyugdíjakról; XVII, 2012. január 31.
 - Dán Legfelső Bíróság: 15/2014. sz. ügy, Ajos; 2016. december 6.
 - L. a „PSPP” címke alatti szövegeket az alábbi linken: <https://verfassungsblog.de/tag/pspp/>.
 - European Central Bank: „In the spirit of European cooperation” <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2020/html/ecb.sp200702~87ce377373.en.html>. (2022.05.20.)
 - Armin von Bogdandy – Stephan Schill: *Overcoming absolute Primacy: Respect for National Identity Under the Lisbon Treaty*. *Common Market Law Review* 2011. 48. sz. 1449. o.
 - Wojciech Sadurski: *Solange, Chapter 3: Constitutional Courts in Central Europe – Democracy – European Union*. *European Law Journal* 2008. 1. sz. 1. o.
 - Loïc Azoulay – Renaud Dehousse: *The European Court of Justice and the Legal Dynamics of Integration*. In: *The Oxford Handbook of the European Union* (szerk. Erik Jones et al.). Oxford University Press, Oxford 2012. 357. o.
 - C-42/17. sz. ügy, M.A.S. és M.B. elleni büntető-eljárás. ECLI:EU:C:2017:936. Nicola Lupo: *The Advantage of Having the 'First Word' in the Composite European Constitution*. *Italian Journal of Public Law* 2018. 2. sz. 194–196. o.
 2017. évi 269. sz. ügy. Pietro Faraguna: *Constitutional Rights First: The Italian Constitutional Court fine-tunes its „Europarechts-freundlichkeiten”*. <https://verfassungsblog.de/constitutional-rights-first-the-italian-constitutional-court-fine-tunes-its-europarechtsfreundlichkeiten/>. (2022.05.20.)
 - Ehhez kapcsolódóan érdemes megjegyezni, hogy ez idő tájt egy másik döntési irány is megjelent az európai alkotmányos térben a francia Államtanács 2021. április 21-i döntésében, amelyben a testület arra az álláspontra helyezkedett, hogy nem feladata az EUB döntéseinek – a konkrét esetben a C-511/18 – La Quadrature du Net és társai ECLI:EU:C:2020:791 – *ultra vires* jellegét megvizs-

- gálnia. Elérhető: <https://www.conseil-etat.fr/Media/actualites/documents/2021/04-avril/393099.pdf> (2022.05.20.)
- 30 C-357/19. sz. ügy, Euro Box Promotion és társai ECLI:EU:C:2021:1034; C-430/21. sz. ügy, RS. ECLI:EU:C:2022:99.
- 31 Ivo Šlosarčík: Uniósi jog a Cseh Köztársaságban: a cseh alkotmány „európaizált” értelmezésének korlátai és az ultra vires doktrína. In: Szuverenitás és államiság az Európai Unióban (szerk. Chronowski Nóra). ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2017. 71–73. o.
- 32 Polish top court finds EU order to suspend disciplinary chamber violates Polish constitution. <https://notesfrompoland.com/2021/07/14/polish-top-court-finds-eu-order-to-suspend-disciplinary-chamber-violates-polish-constitution/> (2022.05.20.)
- 33 *Blutman*: Az uniósi jog elsőbbsége... 1–4. o.
- 34 Beáta Bakó: Judges Sitting on the Warsaw-Budapest Express Train: The Independence of Polish and Hungarian Judges Before the CJEU. *European Public Law* 2020. 3. sz. 587–614. o.
- 35 A döntés kontextusának politikai értelemben az intézményi nemzetközi legitimitásának kérdése is részévé vált. A konfrontatív lengyel testületről az EJEB megállapította 2021. május 7-i döntésében, hogy a lengyel Alkotmánybíróság nem minősül „törvény által létrehozott bíróságnak” az EJEE 6. cikk első bekezdése alapján azokban az esetekben, amikor a 2015-ös választásokat követően jogszerűtlenül kinevezett három alkotmánybíró valamelyike az eljáró tanács részét képezi (I. Xero Flor kontra Lengyelország ítélet [4907/18.] 2021. május 7.) Ezen túlmenően a német Szövetségi Alkotmánybíróság korábbi elnöke nyíltan is megfogalmazta egy interjúban, hogy a lengyel Alkotmánybíróság nem tekinthető legitim partnernek.
- 36 „Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a jelen ügyben feltett, az Alaptörvény értelmezését igénylő kérdés elválasztható az EUB indítványban ismertetett ítéletétől. Az Alkotmánybíróság a jelen eljárásban éppen ezért csak a kérdésből közvetlenül levezethető, valódi alkotmányértelmezési problémákkal foglalkozott. Így az Alkotmánybíróság az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése értelmezését végezte el, az indítványban megjelölt konkrét alkotmányjogi probléma fényében. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor nem vizsgálta, hogy a konkrét esetben teljesülnek-e az indítványban foglalt feltételek, azaz megvalósul-e a közös hatáskör gyakorlás hiányos érvényesülése, ahogyan abban a kérdésben sem foglalhatott állást, hogy helytálló-e az indítványozó azon érvelése, miszerint az EUB ítéletének következményeként idegen népesség Magyarország népességének de facto részévé válhat; ezek megítélése a jogalkalmazó (és nem az Alkotmánybíróság) hatásköre.” Abh., Indokolás [21]. Továbbá: „Az Alkotmánybíróság egyúttal rámutat arra, hogy az uniósi jog és a nemzeti jog egymáshoz való viszonyának vizsgálata jelen alkotmányértelmezésnek nem tárgya, ebben az Alkotmánybíróság jelen határozatában nem foglal állást.” Abh., Indokolás [62].
- 37 Abh., Indokolás [27]–[60].
- 38 Abh., Indokolás [61]–[86].
- 39 Abh., Indokolás [87]–[110].
- 40 Abh., Indokolás [28].
- 41 Abh., Indokolás [30].
- 42 Abh., Indokolás [35].
- 43 Abh., Indokolás [34].
- 44 23/1990. (X. 31.) AB határozat, Indokolás V.2. pont: „[az] emberi élet és az emberi méltóság elválaszthatatlan egységet alkot és minden mást megelőző legnagyobb érték”.
- 45 Az emberi méltósághoz való jog áttekintéséhez I. Zakariás Kinga: Az emberi méltósághoz való alapjog. Pázmány Press, Budapest 2019.
- 46 Az egyén és közösség viszonyának ilyen megközelítése rokonságban van a szocialista államjogi egyik tételével, nevezetesen azzal, hogy az alapvető jogok gyakorlásának feltétele az alapvető kötelezettségek teljesítése. Erről I. Ambrus István – Burján Evelin – Láposy Attila: Az Alkotmánybíróság határozata a közterület életvitelszerű használatának szankcionálásáról. *Jogesetek Magyarázata* 2020. 3–4. sz. 13. o.
- 47 Zakariás Kinga: Az emberkép-formula. Az egyén és közösség viszonyának értelmezése a német és magyar alkotmánybírói gyakorlatban. *Iustum Aequum Salutare* 2015. 4. sz. 119–138. o.
- 48 Az emberi méltósághoz való jog klasszikus felfogása csupán egy különvéleményben és két párhuzamos indokolásban jelenik meg, I. Hörcherné Marosi Ildikó különvéleménye, Abh. Indokolás [259]–[264]; Schanda Balázs párhuzamos indokolása, Abh. Indokolás [226]. Vitatni látszanak a koncepciót, de el nem elfogadják azt: Czine Ágnes párhuzamos indokolása, Abh. Indokolás [141]; Salamon László párhuzamos indokolása, Abh., Indokolás [212].
- 49 96/2008. (VII. 3.) AB határozat II.3. pont.
- 50 7/2021. (II. 19.) AB határozat.
- 51 Jelen tanulmányban a normativitás fogalmát illető jogelméleti kérdésekben nem áll módunkban állást foglalni. Erről I. Joseph Raz: Voluntary obligations and normative powers. In: Normativity and Norms (szerk. Paulson). Clarendon Press, Oxford 1988. 461. o.; Peschka Vilmos: A jog sajátossága. Akadémiai Kiadó, Budapest 1988. 56. o.; Joseph Raz: From normativity to responsibility. Oxford University Press, Oxford 2011. 15. o.; Hans Kelsen: General Theory of Norms. Fordította: Michael Hartney. Clarendon Press, Oxford 1991. 93. o.; Peschka Vilmos: A jogszabályok elmélete. Akadémiai Kiadó, Budapest 1979. 37. o.; Bódi Mátyas: Néhány jogelméleti módszertani megjegyzés Jakab András és Pokol Béla vitájához. *Jogelméleti Szemle* 2003. 2. sz. 8. o.
- 52 Abh., Indokolás [38].
- 53 Abh., Indokolás [43].
- 54 Abh., Indokolás [51].
- 55 Az Európai Parlament és a Tanács 2008/115/EK irányelve (2008. december 16.) a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról; az Európai Parlament és a Tanács 2013/33/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról.
- 56 Abh., Indokolás [60].
- 57 Abh., Indokolás [61].
- 58 Abh., Indokolás [63].
- 59 Abh., Indokolás [66].
- 60 Abh., Indokolás [67].
- 61 Abh., Indokolás [77].
- 62 Abh., Indokolás [68].
- 63 A párhuzamos indokolások között erőteljesen képviseli ezt a szemléletet Márki Zoltán. Márki Zoltán párhuzamos indokolása, Abh. Indokolás [192].
- 64 Abh., Indokolás [78].
- 65 Abh., Indokolás [80].
- 66 Abh., Indokolás [79].
- 67 Abh., Indokolás [84].
- 68 A határozat ezen gondolati egységének záró bekezdése tömör mondatokban azt is jelzi, hogy az AB álláspontja szerint a kötelezettségességi eljárás alapját képező magyar „szabályozás kialakításakor az uniósi jog hatékony érvényesülését vélelmezni kell. A menedékjogot megadó vagy azt elutasító döntés Magyarország szuverén nemzeti aktsusa”. Abh., Indokolás [86].
- 69 26/2020. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [26].
- 70 Mind ez ideig az Európai Unióban működő tizennyolc alkotmánybírósból már tíz testület kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárást. Maria Dicosola – Cristina Fasone – Irene Spigno: Foreword: Constitutional Courts in the European Legal System after the Treaty of Lisbon and the Euro-Crisis. *German Law Journal* 2015. 6. sz. 1318. o.
- 71 *Blutman* László értékelése szerint, „[e]zt azon a rendkívül aggályos alapon teszi, hogy a hiányosan érvényesülő uniósi jogi aktus tulajdonképpen ultra vires aktus, mert az uniósi hatáskör gyakorlása ekkor nem rendeltetészerű, tehát a magyar hatáskör-átruházás nem terjed ki rá az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése alapján. Ezen az áron elkerülte azt, hogy az uniósi hatáskörön belüli, intra vires uniósi aktus alkotmányellenességét kellene tételnie.” L. *Blutman*: Az uniósi jog elsőbbsége... 5. o.
- 72 Abh., Indokolás [87].
- 73 Az alkotmányos és nemzeti identitás fogalmak viszonyáról bővebben I. Szabó Patrik: A felszín alatt. Adalékok az alkotmányos identitás elméleti és dogmatikai problémáihoz. *Közjogi Szemle* 2019. 3. szám 42–48. o.
- 74 Abh., Indokolás [95].
- 75 Sulyok Márton: Nemzeti és alkotmányos identitás a nemzeti alkotmánybírói gyakorlatban. In: Nemzeti identitás és alkotmányos identitás az Európai Unió és a tagállamok viszonylatában (szerk. Jakó Mira Anna). SZTE-ÁJK, Szeged 2014. 44. o.
- 76 Abh., Indokolás [99].
- 77 Abh., Indokolás [42].
- 78 „Magyarország alkotmányos önazonossága nem statikus és zárt értékek jegyzéke.” 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [65].
- 79 Abh., Indokolás [99].
- 80 Abh., Indokolás [99].
- 81 Az alkotmányos önazonosságról szóló indoklási rész egy ponton átvált az „alkotmányos önrendelkezési jog” értelmezésére, amelynek keretében a testület az Alaptörvény elfogadásának tényét „nemzetünk alkotmányos önrendelkezési jogának megőrzésére, védelmére és helyreállítására irányuló törekvésként” értékeli. (L. Abh., Indokolás [108].) E bekezdés kiszólásként is értelmezhető az alkotmányjogász szakmában az AB-döntés meghozatala idején tapasztalható élénk alkotmányjogász vitára az Alaptörvény esetleges felértékeléséről. L. A *Fundamentum* c. folyóirat 2022. 1. számát a következő címmel: „Alkotmányos helyreállítás”.
- 82 Abh., Indokolás [101]–[110].
- 83 A jogi tény fogalmáról I. Szilágyi Péter: Jogi alaptan. Eötvös Kiadó, Budapest 2014. 204. o.
- 84 Abh., Indokolás [69]. További példaként említhető, hogy az Alkotmánybíróság szerint a fenntartott szuverenitás védelme a nemzetközi jogban irányadó a megszorító értelmezés elvének felel meg, és hangsúlyozta, hogy az alapító szerződések „hatálybalépésüket követően ugyan az uniósi jog részét képezik, azonban ettől még nemzetközi szerződési eredetüket sem veszítik el” (Abh., Indokolás [75]), vagyis az Alkotmánybíróság a fenntartott szuverenitás elvével összefüggésben azt várja el, hogy az uniósi alapszerződéseket megszorítóan kell értelmezni. Ugyanakkor egy másik helyen az AB azt emelte ki, hogy „az alkotmányos párbeszéd követelményének megfelelően elfogadják, hogy az Európai Unió jogának értelmezése az Európai Bíróság (és nem pedig az Alkotmánybíróság) hatásköre” Abh., Indokolás [64].
- 85 Mindez persze nem jelenti azt, hogy a hatáskörök mikénti megosztása ne lehetne vita tárgya az alapító szerződések esetleges felülvizsgálata során. Így például 2017-ben az Európai Bizottság egy fehérvérvényesített kiadványról, amelyben öt forgatókönyvet vázolt fel az integráció jövőjét illetően. Halmai Péter: Európai reformok. Többsebességű Európa? Differenciált gazdasági integráció versus átfogó reform. *Európai Tükör* 2018. 3. sz. 22–26. o.
- 86 Az uniósi joggal ellentétesnek talált fegyelmi tanács további működése – és így a vonatkozó EUB-döntés be nem tartása miatt – miatt Lengyelországnak a napi 1 millió eurós büntetést kell fizetnie 2021. október 27. óta.