

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 32/2021. (XII. 20.) AB HATÁROZATA

az Alaptörvény E cikk (2) bekezdése és XIV. cikk (4) bekezdése értelmezéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése az Alaptörvény értelmezése tárgyában – *dr. Czine Ágnes, dr. Dienes-Oehm Egon, dr. Horváth Attila, dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó, dr. Márki Zoltán, dr. Salamon László, dr. Schanda Balázs, dr. Szabó Marcel és dr. Szívós Mária* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó és dr. Pokol Béla* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

### h a t á r o z a t o t:

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 védelmének 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 önazonosságához 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.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

### I n d o k o l á s

#### I.

- [1] 1. A Kormány nevében és annak felhatalmazása alapján az igazságügyi miniszter (a továbbiakban: indítványozó) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. § (1) bekezdése alapján az Alaptörvény E cikk (2) bekezdése, valamint a XIV. cikk (4) bekezdése értelmezésére irányuló indítványt nyújtott be.

- [2] 2. Az indítványozó kifejti, hogy az ügyben érintett konkrét alkotmányjogi problémát az Alaptörvény és az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: EUB) C-808/18. számú Bizottság kontra Magyarország, ECLI:EU:C:2020:1029 ügyben 2020. december 17-én kihirdetett ítéletének (a továbbiakban: az EUB ítélete) végrehajtása képezi, pontosabban az Alaptörvény értelmezése az EUB fenti ítéletével összefüggésben.
- [3] Az indítvány hátterét az EUB ítéletében rögzített alábbi négy fő megállapítás képezi.
- [4] Egyrészt az EUB ítélete szerint Magyarország nem teljesítette azon kötelezettségét, hogy tényleges hozzáférést biztosítson a nemzetközi védelem megadásához szükséges eljáráshoz, amennyiben a harmadik országbeli állampolgárok a szerb–magyar határ felől szeretnének bejutni az országba. Az érintettek számára gyakorlatilag nem volt mód ezen eljárásra irányuló kérelmüket benyújtani.
- [5] Másrészt az EUB megerősítette azon korábbi megállapítását, miszerint a nemzetközi védelmet kérelmezőkre rótt azon kötelezettség, hogy a kérelmük megvizsgálására irányuló eljárás időtartama alatt a tranzitójában maradjanak, fogva tartásnak minősül az Európai Parlament és a Tanács a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról szóló 2013/33/EU irányelve (2013. június 26.) (a továbbiakban: befogadási irányelv) értelmében.
- [6] Harmadrészt Magyarország nem teljesítette az Európai Parlament és a Tanács a harmadik országok jogellenesen tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló 2008/115/EK irányelvből (2008. december 16.) (a továbbiakban: visszatérési irányelv) eredő kötelezettségeit, mivel a magyar jogszabályok lehetővé teszik az illegálisan, Magyarország területén tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok kitoloncolását az irányelvben előírt eljárások és biztosítékok előzetes betartása nélkül.
- [7] Negyedrészről Magyarország nem tartotta tiszteletben azt a jogot, amelyet az Európai Parlament és a Tanács a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló 2013/32/EU irányelv (2013. június 26.) (a továbbiakban: eljárási irányelv) elvileg a nemzetközi védelmet kérelmezők számára biztosít, miszerint az érintett kérelmek elutasítását követően az érintett tagállam területén maradjon az elutasítás ellen való fellebbezés benyújtására nyitva álló határidőig, vagy ha fellebbezést nyújtott be, akkor addig, amíg erről az illetékes hatóságok határozatot nem hoznak.
- [8] 3. Az indítványozó szerint az EUB ítéletének végrehajtása a gyakorlatban azt jelenti, hogy az állam területén jogellenesen tartózkodó külföldit nem lehet Magyarország területéről a határkerítés túloldalára kísérni az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény 5. § (1b) bekezdése ellenére [figyelemmel a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 80/J. § (3) bekezdésére], és az arra irányuló kérelem esetén menekültügyi eljárást, kérelem hiányában idegenrendészeti eljárást kell lefolytatni. Azonban a vonatkozó visszafogadási egyezmények hatékonysága meglehetősen alacsony: az Európai Bizottság által előterjesztett új migrációs és menekültügyi paktumhoz kapcsolódó közlemény szerint azon személyeknek, akiknek a visszaküldését elrendelik, jelenleg csupán egyharmada hagyja el ténylegesen a tagállamok területét. Ennek következtében az idegenrendészeti eljárás megindítása, illetve a menekültügyi eljárásban meghozott elutasító döntés esetén az érintettek előre nem látható ideig Magyarország területén maradnak, és lényegében Magyarország népességének részévé válnak. Ez az indítványozó szerint sérti Magyarország szuverenitását és történeti alkotmányán alapuló önazonosságát.
- [9] Az indítványozó álláspontja szerint az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése értelmében az E) cikk szerinti uniós hatáskörgyakorlás, összefüggésben az Alaptörvény XIV. cikk (4) bekezdés utolsó mondatával, nem korlátozhatja Magyarország népességére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát.
- [10] Összegezve, az EUB ítéletének végrehajtása az indítványozó szerint az alábbi konkrét alkotmányjogi problémát veti fel, és erre tekintettel kéri az Alkotmánybíróságot, hogy értelmezze az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdését és XIV. cikk (4) bekezdését: végrehajthat-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?

## II.

- [11] Az Alaptörvény értelmezni kért rendelkezései:

„E cikk (2) Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja. Az e bekezdés szerinti hatáskörgyakorlásnak összhangban kell állnia az Alaptörvényben foglalt alapvető jogokkal és szabadságokkal, továbbá nem korlátozhatja Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát.”

„I. cikk (1) AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.”

„II. cikk Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”

„XIV. cikk (1) Magyarországra idegen népesség nem telepíthető be. Idegen állampolgár – ide nem értve a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyeket – Magyarország területén a magyar hatóságok által egyedileg elbírált kérelme alapján élhet. A kérelem előterjesztése és elbírálása feltételeinek alapvető szabályait sarkalatos törvény határozza meg.

[...]

(4) Magyarország – ha sem származási országuk, sem más ország nem nyújt védelmet – kérelemre menedékjogot biztosít azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiket hazájukban vagy a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatartozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetve politikai meggyőződésük miatt üldöznek, vagy a közvetlen üldöztetéstől való félelmük megalapozott. Nem jogosult menedékjogra az a nem magyar állampolgár, aki Magyarország területére olyan országon keresztül érkezett, ahol üldöztetésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem volt kitéve.”

### III.

- [12] 1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványt az igazságügyi miniszter a Kormány nevében nyújtotta be, vagyis az a jogosulttól származik. Az indítvány az Alaptörvény E cikk (2) bekezdésének és XIV. cikk (4) bekezdésének értelmezésére irányul, azaz megjelöli az Alaptörvény értelmezni kívánt konkrét rendelkezéseit.
- [13] 2. Az Alkotmánybíróság a következőkben az Alaptörvény értelmezésének további feltételeit, a konkrét alkotmányjogi probléma meglétét, illetve az értelmezésnek az Alaptörvényből való közvetlen levezethetőségét vizsgálta meg.
- [14] Az Alkotmánybíróság hatáskörét az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdése határozza meg, amely az a)–h) pontok között nem nevesíti az Alaptörvény rendelkezéseinek értelmezésére vonatkozó hatáskört. A g) pont szerint ugyanakkor sarkalatos törvény további hatáskörök gyakorlására jogosíthatja fel az Alkotmánybíróságot. Ennek megfelelően rendelkezik az Abtv. 38. §-a az Alaptörvény értelmezésére vonatkozó hatáskorról. Az indítványozó az Abtv. 38. § (1) bekezdése alapján kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását. Eszerint az „Országgyűlés vagy annak állandó bizottsága, a köztársasági elnök, a Kormány, illetve az alapvető jogok biztosa indítványára az Alkotmánybíróság az Alaptörvény rendelkezését konkrét alkotmányjogi problémával összefüggésben értelmezi, ha az értelmezés közvetlenül levezethető az Alaptörvényből”. Az Abtv. szövege alapján tehát az Alaptörvény értelmezését csak meghatározott szervek (személyek) és csak meghatározott tartalmú indítványban kezdeményezhetik. Az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell, hogy az indítvány jogosulttól származik-e, az Alaptörvény konkrét rendelkezésének értelmezésére irányul-e, összefügg-e konkrét alkotmányjogi problémával, és az értelmezés közvetlenül levezethető-e az Alaptörvényből.
- [15] Absztrakt alkotmányértelmezési hatáskört a 2011. december 31-ig hatályban volt, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: régi Abtv.) is tartalmazott, ami alapján az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatban alakította ki ezen eljárásának feltételeit. Az Alkotmánybíróság Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.) hatálybalépését követően, az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezések 5. pontjára tekintettel úgy foglalt állást, hogy „az újabb ügyekben vizsgálandó alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági

összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indokolásába történő beillesztése” {13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [32]}. Az Alkotmánybíróság már a 21/2012. (IV. 21.) AB határozatban is abból indult ki, hogy – amint arra az Abtv. indokolása is utal – a törvényhozó a korábbi, alkotmányértelmezésre irányuló hatáskör megtartására törekedett: „Az Abtv. 38. § (1) bekezdésének megszővegezése az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatálybalépése előtt, a régi Abtv. 1. § g) pontján és 51. §-án alapuló alkotmányértelmezési hatáskör tárgyában kidolgozott, korábbi ítélkezési gyakorlata során kialakított szempontokra emlékeztet.” {21/2012. (IV. 21.) AB határozat, Indokolás [24]} Ezzel összhangban az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az Alaptörvény elvont értelmezésére irányuló hatáskörének rendeltetése, szerepe és a többi alkotmánybírói eljárás között elfoglalt helye nem különbözik a korábbi absztrakt alkotmányértelmezés jellemzőitől. Nincs tehát akadálya annak, hogy az Alaptörvény elvont értelmezésének Abtv.-ben foglalt összetett feltételeit az Alkotmánybíróság a korábbi gyakorlat felhasználásával értelmezze.

- [16] Az Alkotmánybíróság továbbá rámutat, hogy az Alaptörvény értelmezésénél is messzemenően figyelembe kell venni a hatalommegosztás elvét, amely a magyar államszervezet egyik legfontosabb szervezeti és működési alapelve. Ebből eredően az alkotmányértelmezésre kizárólag akkor kerülhet sor, ha az indítvány a törvényben meghatározott szervek és személyek valamelyikétől származik, és nem általánosságban, hanem valamely konkrét alkotmányjogi probléma aspektusából kezdeményezi az Alaptörvény ugyancsak konkrétan megjelölt rendelkezésének értelmezését, valamint az adott alkotmányjogi probléma közvetlenül – más jogszabály közbejötté nélkül – levezethető az Alaptörvényből. A kifejtettek szerint tehát az Alkotmánybíróság hivatkozott hatáskörét megszorítóan kell értelmezni. Ha ugyanis az Alkotmánybíróság e jogkörét kiterjesztően értelmezné, ez könnyen olyan helyzetet idézne elő, hogy az Alkotmánybíróság magára vállalná a törvényhozó, sőt a végrehajtó hatalom felelősségét is, és – az Alaptörvényben rögzített államszervezeti elvekkel szöges ellentétben – egyfajta alkotmánybírói kormányzás alakulna ki.
- [17] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt nemcsak a kifejezetten erre irányuló eljárásban, hanem a jogszabályok alkotmányosságát vizsgáló minden eljárásában értelmezi. Az Alaptörvény egyes rendelkezéseinek értelme így az újabb és újabb értelmezések során bontakozik ki, amelyekben az Alkotmánybíróság mind a konkrét ügy sajátosságára, mind saját korábbi értelmezéseire tekintettel van. Az Alkotmánybíróság az egyes értelmezésekből kialakuló tételeket alkalmazásuk során tovább értelmezi és formálja. Ugyanazon alkotmányi rendelkezésre vonatkozóan az értelmezés súlypontja eltérő lehet, de az értelmezéseknek ellentmondásmentes rendszert kell képezniük.
- [18] Az alkotmányértelmezési hatáskör gyakorlását az Alkotmánybíróság következetesen igyekezett távol tartani egyrészt valamely alkotmányos rendelkezés teljesen elvont, parttalan értelmezésétől, másrészt attól, hogy az elvont értelmezés konkrét ügyet döntsön el, vagy csupán jogszabályt értelmezzen. Az utóbbi feltétellel az Alkotmánybíróság más hatalmi ágak feladatától is távol kívánta tartani magát {17/2013. (VI. 26.) AB határozat, Indokolás [10]}.
- [19] Azáltal, hogy az Alaptörvény értelmezésére irányuló indítványban feltett kérdésnek konkrét alkotmányjogi problémával kell összefüggésben állnia, és az értelmezésnek közvetlenül levezethetőnek kell lennie az Alaptörvényből, nem minden alkotmányjogi probléma tekinthető absztrakt alkotmányértelmezési eljárásban elbíráható alkotmányjogi kérdésnek. E hatáskör keretében az alkotmányjogi problémák széles köréből csak azok a világosan megfogalmazható, konkrét kérdések alkalmasak az elbírálásra, amelyek tisztán az Alaptörvény értelmezésével, jogszabály közbejötté nélkül, kizárólag alkotmányjogi érvekkel megválaszolhatók. Más típusú alkotmányjogi problémák az Alkotmánybíróság egyéb hatáskörein belül oldhatók csak meg.
- [20] Az Alkotmánybíróság minderre tekintettel megvizsgálta, hogy az indítványban feltett kérdés alkalmas-e arra, hogy az Abtv. 38. § (1) bekezdése alapján megválaszolja azokat.
- [21] Az elvont alkotmányértelmezés nem válhat az indítványra okot adó konkrét ügyben alkalmazandó állásfoglalássá. Az egyedi problémához szorosan kötődő kérdésre nem is adható megfelelő elvontságú, a jövőben is minden esetben kötelezően alkalmazandó válasz. 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 csakis 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 Alkotmány-

bíróság ugyanakkor nem vizsgálta, hogy a konkrét esetben teljesülnek-e az indítványban foglalt feltételek, azaz megvalósul-e a közös hatáskörgyakorlás 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.

- [22] Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy az Alaptörvény XIV. cikk (4) bekezdés utolsó mondata a konkrét alkotmányjogi probléma szempontjából eszköz jellegű, amennyiben a menedékjogra nem jogosultak személyi körét határozza meg, ezért annak önálló értelmezésére nincs szükség.
- [23] 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.

#### IV.

- [24] 1. Az Alkotmánybíróság a 22/2016. (XII. 5.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh1.) megállapította, hogy az Alaptörvény E cikk (2) bekezdése – az Alaptörvény egyéb rendelkezéseinek figyelembevételével – az Alkotmánybíróság számára háromféle ellenőrzési lehetőséget biztosít (Indokolás [16]). Az Alkotmánybíróság saját hatáskörében, erre irányuló indítvány alapján kivételes esetekben és *ultima ratio* jelleggel, azaz a tagállamok közötti alkotmányos párbeszéd tiszteletben tartása mellett vizsgálhatja, hogy az Alaptörvény E cikk (2) bekezdésén alapuló közös hatáskörgyakorlás folytán sérül-e valamely alapvető jog lényeges tartalma (alapjogi kontroll), vagy Magyarország szuverenitása (ideértve az általa átadott hatáskörök terjedelmét is – szuverenitás, illetve *ultra vires* kontroll), illetve alkotmányos önazonossága (identitáskontroll) (Indokolás [46]).
- [25] Az Alaptörvény – az Alkotmánybíróság idézett határozatát követően hatályba lépett – hetedik módosítása az Alaptörvény E cikkét kiegészítette. Az Alaptörvény E cikkének jelenleg hatályos rendelkezései alapján az abban meghatározott hatáskörgyakorlásnak összhangban kell állnia az Alaptörvényben foglalt alapvető jogokkal és szabadságokkal, továbbá nem korlátozhatja Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát. Az E cikk hetedik módosítás szerinti kiegészítésének első fordulata lényegében az alapjogi kontrollt, míg második fordulata a szuverenitás és identitáskontrollt rögzíti az Alaptörvény szintjén.
- [26] A jelen ügyben ezért az E cikk (2) bekezdésének értelmezésekor – annak, az Alaptörvény hetedik módosítása által kiegészített szövegére tekintettel – 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.
- [27] 2. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta meg, hogy a vonatkozó közös hatáskörgyakorlás, illetve annak hiányos érvényesülése sértheti-e az Alaptörvényben foglalt alapvető jogokat, illetve szabadságokat, amelyek védelme az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése alapján az állam elsőrendű kötelezettsége.
- [28] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „[a]z emberi méltóság minden tárgyi jog megalkotásánál és alkalmazásánál a legfőbb alkotmányos vezérlő elv, az alkotmányos alapjogok, értékek és kötelezettségek rendszerének a tényleges alapja. Az alapjogoknak anyagi tartalma van, és ez a tartalom az emberi méltóságból ered. Az egyes alapjogokat kifejezetten az emberi méltósággal, mint »anyajoggal« összefüggésben, azzal együtt, arra tekintettel kell értelmezni.” [37/2011. (V. 10.) AB határozat, ABH 2011, 225, 244] Tekintettel arra, hogy jelen ügyben az Alkotmánybíróságnak egy, az Alaptörvény E cikkéből fakadó konkrét alapjogi probléma helyett azt kell megvizsgálnia, hogy az E cikk (2) bekezdésében foglalt közös hatáskörgyakorlás, illetve annak hiányos érvényesülése felveti-e az Alaptörvényben biztosított alapvető jogok és szabadságok sérelmét, ezért az Alkotmánybíróságnak elsősorban az emberi élethez és méltósághoz, mint az alapvető jogok rendszerének alapjához kell visszatérnie. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint „általános személyiségi jog jellegéből, anyajog mivoltából eredően az emberi méltósághoz való jog olyan szubszidiárius alapjog, amelyre mind az Alkotmánybíróság, mind más bíróságok minden esetben hivatkozhatnak az egyén autonómiájának védelmében, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható” [37/2011. (V. 10.) AB határozat,

ABH 2011, 411]. Jelen esetben, az Alaptörvény értelmezésének absztrakt jellegére tekintettel, az egyes konkrét alapvető jogok sérelmének vizsgálata általános jelleggel nem végezhető el, ezért a vizsgálat középpontjában elsősorban az egyén autonómiájának védelme kell, hogy álljon.

- [29] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépését követően már több alkalommal megállapította, hogy az Alaptörvény II. cikke és az Alkotmány 54. § (1) bekezdése egyező tartalommal rögzíti minden ember jogát az emberi méltósághoz, ezért az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően hozott, az emberi méltósághoz fűződő jog tartalmára vonatkozó határozatokban foglaltakat továbbra is irányadónak tekinti {24/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [130]; 13/2020. (VI. 22.) AB határozat [43]}.
- [30] Az Alkotmánybíróság az ember életét és méltóságát egységben szemléli, ami azt jelenti, nem választhatók külön az ember társadalmi és biológiai dimenziójához fűzhető jogok [37/2011. (V. 10.) AB határozat, ABH 2011, 411]. Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében „az emberi méltósághoz való jog egyúttal a természetes személyek autonómiáját jelenti, vagyis az önrendelkezésüknek egy olyan, mindenki más rendelkezése alól kivont magja van, amelynél fogva az ember alany marad, s nem válhat eszközzé vagy tárggyá” {legutóbb idézi: 3004/2020. (II. 4.) AB végzés, Indokolás [38]}.
- [31] A Nemzeti Hitvallás kifejezetten rögzíti: „Valljuk, hogy az emberi lét alapja az emberi méltóság. Valljuk, hogy az egyéni szabadság csak másokkal együttműködve bontakozhat ki. Valljuk, hogy együttélésünk legfontosabb keretei a család és a nemzet, összetartozásunk alapvető értékei a hűség, a hit és a szeretet.” Az Alaptörvény II. cikke szerint „az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz [...]”.
- [32] Az Alaptörvény értékrendjének középpontjában az emberi méltóság áll {19/2019. (VI. 18.) AB határozat, Indokolás [102]}. „Az emberi méltóság mint minden emberi szabadság alapja az emberi társadalomban, az emberi együttélés során képes csak kibontakozni, az emberi méltóság az Alaptörvény szerint a társadalomban élő, a társadalmi együttélés felelősségét hordozó egyén méltósága. Nemcsak az egyén tartozik azonban felelősséggel a társadalmi együttélésért, hanem a társadalom is az egyénért. Az Alaptörvény értékrendje szerint a társadalmi együttélés célja a közös boldogulás, melynek alapja a munka és a szellemi teljesítmény, legfőbb kerete pedig a család és a nemzet. Az emberi társadalom célja és legfőbb kerete világosan kijelöli az állam szerepét e célok megvalósulásában és a fő keretek védelmében, támogatásában.” {19/2019. (VI. 18.) AB határozat, Indokolás [103]}.
- [33] Az ember, mint valamennyi társadalmi közösség – így különösen az állam – legelemibb alkotóeleme, egy adott társadalmi környezetbe születik bele, amely különösen etnikai, nyelvi, kulturális, illetve vallási meghatározottságai révén, mint az ember hagyományos társadalmi környezete definiálható. E körülmények a születés által determinált természetes kötöttségeket hoznak létre, amelyek a közösség tagjainak önazonosságát meghatározó módon befolyásolják. Ezen önazonosság védelmére utal az Alaptörvény Nemzeti Hitvallása is, amikor rögzíti, hogy „becsüljük országunk különböző vallási hagyományait”, „a velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők”, továbbá „valljuk, hogy örökségünket, egyedülálló nyelvünket, a magyar kultúrát, a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját” ápoljuk és megóvjuk.
- [34] Ezek a körülmények az egyén számára nem, vagy csak nehezen megváltoztathatók, így személyiségük meghatározó elemévé válnak, és az emberi minőség olyan integráns részét képezik, amelyek az ember méltóságából fakadnak. Ahogyan azt az Alkotmánybíróság korábban már megállapította, „az emberi méltósághoz való jog az általános személyiségvédelmi funkciójából eredően további külön nevesített jogokat – részjogosítványokat – is magában foglal, így például az önazonossághoz, az önrendelkezéshez való jogot, az általános cselekvési szabadságot, a magánszféra védelméhez való jogot” [37/2011. (V. 10.) AB határozat, ABH 2011, 411].
- [35] Ezen születés által determinált természetes kötöttségek, illetve tulajdonságok olyan, az ember önmeghatározását befolyásoló körülménynek minősülnek amelyek, egyrészt a születéssel keletkeznek, másrésztől nehezen megváltoztatható tulajdonságok. Az alkotmányjogi védelemnek nem elvontan, a történelmi és társadalmi valóságából kiragadott egyént kell statikusan védelmeznie, hanem figyelemmel kell lennie a mindenkori élet dinamikus változásaira. Ahogyan az állam nem tehet az alapjogok tekintetében észszerűtlen különbséget ezen tulajdonságok alapján, úgy intézményvédelmi kötelezettségére tekintettel azt is biztosítani kell, hogy az ember hagyományos társadalmi környezetének a megváltozása, ezen meghatározó identitáselemek jelentős sérelme nélkül valósulhasson csak meg. Ellenkező esetben – az állam intézményvédelmi kötelezettségének érvényesülése hiányában – az egyén valamely alapjellemezője tekintetében személyisége szabad kibontakoztatása addigi irányának, tartalmának megváltoztatására kényszerülhet.

- [36] Az Alkotmánybíróság egyúttal megjegyzi, hogy amennyiben a fenti személyiségjegyek megváltoztatását előidéző helyzetre az egyénnek nincs semmilyen ráhatása, az egyén úgy kényszerül valamely alapjellemezője tekintetében személyisége szabad kibontakoztatása addigi irányának, tartalmának megváltoztatására, hogy az e kényszert előidéző körülmények kívül esnek a népszuverenitás elvének hatókörén. Az így előálló helyzet egyúttal nélkülözi a demokratikus legitimitációt is.
- [37] Ahogyan azt az Alkotmánybíróság korábban már megállapította, „az ember méltóságát, az ember autonómiáját és jogmentes magánszféráját az Alkotmány alapján minden állami hatalomnak kötelessége védeni. Ez a követelmény az emberi méltóságnak alanyi jogi tartalmat ad, hiszen állami kötelezettséget fogalmaz meg, az államnak az emberrel szembeni kötelezettségét. Az emberi méltóság óvására és védelmére kötelező szabályból eredő alanyi jogi tartalomnak több, jól elkülöníthető jellegzetessége van. Ez az alanyi jogi tartalom egyrészt abban áll, hogy az emberi méltóságnak az illetéktelen állami beavatkozást elhárító funkciója van.” [37/2011. (V. 10.) AB határozat, ABH 2011, 412]
- [38] Az ember hagyományos társadalmi környezete, mint a születés által determinált természetes kötöttség, meghatározza az ember személyiségfejlődését, önazonosságának irányát és kereteit, és mint ilyen, az emberi élet minőségének körében értékelendő. Az államnak egyrésztől tartózkodnia kell attól, hogy beavatkozzon az egyén önazonosságának kialakításába, másrésztől – intézményvédelmi kötelezettsége körében – biztosítania kell, hogy az állam valamely nemzetközi jellegű kötelezettségvállalása következtében más, magyar állami szerven kívüli intézmény aktusa se valósíthasson meg olyan beavatkozást, amelytől az állam maga is tartózkodni köteles.
- [39] Az Alkotmánybíróság már működése legelején megkezdte az emberi méltósághoz való jog tartalmának kibontását, így már a 8/1990. (IV. 23.) AB határozatban megállapította, hogy az emberi méltóság mint az általános személyiségi jog anyajoga, magában foglalja a személyiség szabad kibontakoztatásához vagy a magánszférához való jogot, továbbá az önrendelkezés szabadságához való jogot, a cselekvési autonómiát is (ABH 1990, 42, 45). A 23/1990. (X. 31.) AB határozatban az Alkotmánybíróság továbbá megállapította azt is, hogy az emberi élethez és az emberi méltósághoz való jog elválaszthatatlan egységet jelent, és e minőségükben oszthatatlan és korlátozhatatlan alapjogok. Az Alkotmánybíróság későbbi határozataiban ezt árnyalva kifejtette azt is, hogy az emberi méltóság csak az élethez való joggal egységben korlátozhatatlan, azonban egyes részjogosítványai – így az önrendelkezési jog is –, más alapjogokhoz hasonlóan korlátozhatók {ld. még 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 301; 75/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 381; 36/2005. (X. 5.) AB határozat, ABH 2005, 390, 395; megerősítette 24/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [131]}.
- [40] Az Alkotmánybíróság többek között a 3371/2019. (XII. 16.) AB végzésben is rámutatott, hogy „[a]z Alkotmánybíróság [...] az emberi méltósághoz való jog alapján biztosít alkotmányos védelmet az önazonossághoz, a személyiség integritásához (erkölcsi integritáshoz) való jognak vagy az önrendelkezés jogának” {3371/2019. (XII. 16.) AB végzés, Indokolás [14]}. Az emberi méltóságból fakadó önazonossághoz, illetve önrendelkezéshez fűződő jog magában foglalja az egyénnek azt a képességét, hogy szabad, individuális választ tudjon adni azokra az ember hagyományos társadalmi környezete által meghatározott adottságokra, amelyek önazonossága kialakulásának kezdeti, meghatározó keretét adták. Az említett alapjogokat érintően, azok érvényesülése érdekében az államot intézményvédelmi kötelezettség terheli. Az emberi méltóságból fakadó önazonosság és önrendelkezési jog megélése csak az adott társadalmi tényezőkkel fennálló kölcsönös reflexiós folyamat által valósulhat meg, tekintettel arra, hogy az egyén az őt megillető alkotmányos jogokat, így az emberi méltóság alapjogából eredő egyes részjogosultságokat is a közösség tagjaként gyakorolja {19/2019. (VI. 18.) AB határozat, Indokolás [60]}.
- [41] Az állami intézményvédelemnek biztosítania kell mindkét részjogosultság érvényesülését a Magyarország államterületén élő személyek tekintetében. Az önazonosság (ennek meghatározó elemei) az egyéni önrendelkezés körében megváltoztatható. Ha azonban az önazonosság tartalmi elemeit művileg, nem demokratikus úton változtatja meg az állam (vagy azon kívüli más szervezet), az sértheti mind az egyén önazonosságát, mind az ennek megváltoztatása terén fennálló önrendelkezését.
- [42] Az egyén által születésével elfoglalt és tőle független hagyományos társadalmi környezet formálja az egyén önmeghatározását, a társadalmat alkotó egyének önmeghatározása pedig létrehozza, majd formálja a kollektív identitást, vagyis az adott közösség, az adott nemzet identitását.
- [43] Az Alkotmánybíróság már több határozatában rámutatott arra, hogy az állam kötelessége az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére az alapjogokkal kapcsolatban nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges felté-

telekről {lásd: 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 303; megerősítőleg 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [63]}. Az alapjog védelmére irányuló intézményvédelmi kötelessége alapján tehát az államnak meg kell teremtenie azon kereteket, amelyek az emberi méltósághoz való alapjog és annak egyes részjogosultságai gyakorlásához a megfelelő feltételeket, valamint a joggyakorlás során érintett jogi érdekek egyensúlyát biztosítják {24/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [132]}. Az Alkotmánybíróság egyúttal megjegyzi, hogy az állam fenti körülmények között érvényesülő intézményvédelmi kötelezettsége az alapvető jogok – a konkrét esetben az emberi méltóság – védelmére tekintettel egyrésztől Magyarország alkotmányos identitása körében értékelendő (vö. Abh1., Indokolás [65]), másrésztől Magyarország közrendjét érintő olyan alapvető állami funkciónak tekintendő, amelyről többek között az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSZ) 4. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy az Európai Uniónak azt tiszteletben kell tartania. Azonkívül, hogy a korábban hivatkozott hagyományos társadalmi környezetbe beleszületett egyén számára ez a környezet természetes és az állam által védett életminőséget jelent, az egyén emberi méltóságából levezethető joga, hogy a demokratikus hatalomgyakorlás keretében részt vehessen azon döntések meghozatalában, amelyek önrendelkezési jogát lényegesen befolyásolják.

- [44] Az indítványban foglaltak szerint a Magyarországon jogellenesen tartózkodó külföldiek az idegenrendészeti eljárás megindítása, illetve a menekültügyi eljárásban meghozott elutasító döntés esetén előre nem látható ideig Magyarország területén maradnak, és lényegében anélkül válnak Magyarország népességének részévé, hogy tartózkodásukat bármilyen jogcím megalapozná. Ennek az indítványban foglaltak szerint az az oka, hogy az Alaptörvény E cikk (2) bekezdésében meghatározott közös hatáskörgyakorlás a gyakorlatban hiányosan érvényesül, mert a visszaküldések csak egy kisebb része foganatosítható ténylegesen.
- [45] Az indítványozó álláspontja szerint ennek fő oka, hogy az Európai Unió és a Szerb Köztársaság közötti visszafogadási megállapodás végrehajtása 2015. szeptember 18-tól lényegében szünetel, Szerbia a harmadik országbeli állampolgárok tekintetében évek óta nem ad ki fogadó nyilatkozatot. Az utóbbi években Szerbia részéről csak olyan személyek átvételére került sor, akik utasforgalomban – visszafogadási kérelem megküldése nélkül – kiléptethetők. Erre az eljárásra akkor kerülhet sor, ha a Szerbiába kiutasított személy rendelkezik érvényes úti okmánnal, és Szerbiába azzal beutazhat. Ezen feltételek azonban csak az esetek töredékében állnak fenn. Az Európai Unió által kötött egyéb visszafogadási egyezmények túlnyomó többsége Magyarország esetében csak légi úton valósulhat meg. Az illegális migrációval tömegesen érintett országok közül egyedül Pakisztánnal van az Európai Uniónak visszafogadási egyezménye, azonban ennek alkalmazására évente csak néhány esetben kerül sor.
- [46] Az indítványozó szerint egyrészt a visszafogadási egyezmények túlnyomó részben nem kerülnek végrehajtásra, másrészt pedig számos olyan ország esetében, ahol indokolt lenne ilyen egyezmény megkötése, arra nem került sor. E két ok eredményezi, hogy az illegális migráció kezelése az Európai Unióval közös hatáskörgyakorlás során hiányosan érvényesül.
- [47] Az Alaptörvény E cikkében adott felhatalmazás szerinti, az Európai Unió intézményei útján történő közös hatáskörgyakorlás nem vezethet – sem közvetlenül, sem közvetetten – az Alaptörvény által megkövetelttől alacsonyabb alapjogvédelmi szint érvényesüléséhez. Ugyanígy nem vezethet az Alaptörvény által megkövetelttől alacsonyabb alapjogvédelmi szint érvényesüléséhez az sem, ha a tagállamokra nézve kötelező uniós jogi norma megfelel ugyan az Alaptörvény alapjogvédelmi követelményeinek, annak végrehajtása azonban elégtelen, vagyis a kötelező normában foglalt eredmény nem, vagy csak részlegesen valósul meg.
- [48] Mindezek fényében az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy amennyiben az Alaptörvény E cikk (2) bekezdésében meghatározott közös hatáskörgyakorlás a fentiek szerint hiányosan érvényesül, ez sértené-e a Magyarországon élők emberi méltóságából következő önazonossághoz fűződő, illetve önrendelkezési jogát. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor megismétli: jelen eljárásban nem tartozik a hatáskörébe annak vizsgálata, hogy az indítványban foglalt megállapítások e körben helytállóak-e. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság jelen határozatában foglalt megállapítások értelemszerűen csak az indítványban foglalt érvelés ténybeli helytállósága esetén lehetnek teljes mértékig irányadók, melynek megítélése elsődlegesen az indítványozó, illetőleg a magyar állam más szerveinek a feladata.
- [49] Az Alaptörvény XIV. cikk (1) bekezdése szerint „Magyarországra idegen népesség nem telepíthető be. Idegen állampolgár – ide nem értve a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyeket – Magyarország területén a magyar hatóságok által egyedileg elbírált kérelme alapján élhet.” A (4) bekezdés alapján „Magyarország – ha sem származási országuk, sem más ország nem nyújt védelmet – kérelemre menedékjogot biztosít azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiket hazájukban vagy a szokásos tartózkodási helyük szerinti or-



számban faji, nemzeti hovatarozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetve politikai meggyőződésük miatt üldöznek, vagy a közvetlen üldöztetéstől való félelmük megalapozott. Nem jogosult menedékjogra az a nem magyar állampolgár, aki Magyarország területére olyan országon keresztül érkezett, ahol üldöztetésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem volt kitéve.” Ebből az alkotmányos rendelkezésből, illetve az államok között természetesen fennálló kölcsönös szolidaritásból is fakad, hogy Magyarországnak aktívan és hathatósan közre kell működnie a területén menedékjogot kérők helyzetének megnyugtató rendezésében, mely kötelezettség ugyanakkor az Európai Unió intézményeit és szerveit is megkérdőjelezhetetlenül terheli.

- [50] A kölcsönös szolidaritás tevőleges kinyilvánítására és az üldözöttek befogadására számos példát találni Magyarország történelme során, és az ezzel összhangban álló felfogások közjogi irodalmunknak is szerves részét képezik. (Lásd például Szent István fiához, Imre herceghez írt intelmeinek VI. részét.)
- [51] Amennyiben 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 a Magyarországon élők emberi méltóságából eredő önazonossághoz fűződő, illetve önrendelkezési jogát. Ennek oka az, hogy a hatáskörgyakorlás hiányos érvényesülése következtében a Magyarország államterületén élő személyek hagyományos társadalmi környezete demokratikus felhatalmazás, illetve az érintettek bárminemű ráhatása nélkül, az állami kontrollmechanizmusok nélkül változhat meg.
- [52] A közös hatáskörgyakorlás hiányos érvényesülése tehát egy, az állam által kontrollálhatatlan folyamatot idézhet elő, amely az ember hagyományos társadalmi környezetének kényszerű megváltozásához vezethet, vagy azt eredményezheti. Ennek megelőzése az állam intézményvédelmi kötelezettségére tekintettel az állam – Alaptörvény I. cikkéből fakadó – feladata.
- [53] Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy önmagában a Magyarországon élők hagyományos társadalmi identitásától eltérő személyek, vagy csoportok Magyarországon történő letelepedése általános jelleggel nem veti fel az emberi méltóság sérelmét. Ennek feltétele azonban, hogy a letelepedés az állami kontrollmechanizmusok által – beleértve az E cikk (2) bekezdése szerinti közös hatáskörgyakorlást, amennyiben az nem hiányosan érvényesül – ellenőrzötten valósuljon meg, tekintettel arra, hogy ezen kontrollmechanizmusokon keresztül az állam intézményvédelmi kötelezettségének *de iure* érvényesülnie kell. Az Alkotmánybíróság e körben ismételten visszautal az Alaptörvény Nemzeti Hitvallására is, mely kifejezetten rögzíti a különböző vallási hagyományok, a velünk élő nemzetiségek, továbbá örökségünk, egyedülálló nyelvünk, a magyar kultúra, valamint a magyarországi nemzetiségek nyelve és kultúrája ápolásának és megóvásának kötelezettségét.
- [54] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy jelen ügyben az Alkotmánybíróság eljárása nem az állami kontrollmechanizmusok alkotmányossági felülvizsgálatára irányul. Annak vizsgálata, hogy ezen kontrollmechanizmusok megfelelnek-e az Alaptörvény által támasztott követelményeknek – például sértik-e a menedékkérők valamely Alaptörvényben biztosított alapvető jogát –, erre irányuló indítvány alapján, külön eljárásban lehetséges.
- [55] Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben hangsúlyozza továbbá, hogy az Alaptörvény E cikk (2) bekezdése szerinti közös hatáskörgyakorlás hiányos érvényesülése következtében az államot terhelő és az emberi méltósághoz való jogra vonatkozó intézményvédelmi kötelezettség még kivételesen sem eredményezhet semmilyen, az egyes személyek emberi méltósága közötti különbségtételt, illetve nem érinti az állam azon kötelezettségét sem, hogy maradéktalanul gondoskodjon az állam területén tartózkodó valamennyi személy – így többek között a menedékkérők – emberi méltóságának védelméről. Az objektív állami intézményvédelem az emberi méltósághoz való alapjog tekintetében egyaránt megilleti az állam területén tartózkodó személyeket, függetlenül a tartózkodás jogcímétől és annak jogszerűségétől. Ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy a Magyarországon jogszerűen élőkre és az itt jogellenesen tartózkodókra, akik nincsenek összehasonlítható helyzetben, ne vonatkozhatna eltérő jogi szabályozás.
- [56] Az emberi méltóság – természetéből fakadó – egyenlőségét az Alkotmánybíróság legutóbb a 2/2021. (I. 7.) AB határozatban vizsgálta. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlatára utalással a határozat kimondta: „Az Alaptörvény Nemzeti Hitvallása – amely az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdésére figyelemmel irányadó az alaptörvényi rendelkezések értelmezésekor – elsőként nyilvánítja ki a magyar alkotmányosság szempontjából irányadó fogadalmak között: »[v]alljuk, hogy az emberi lét alapja az emberi méltóság.« Az Alaptörvény II. cikke kifejezetten sérthetlenné nyilvánítja az emberi méltósághoz való jogot {ezzel összefüggésben: 11/2014. (IV. 4.) AB határozat, Indokolás [29]}. Az emberi méltósághoz való jog mindenkor értelmezéséhez rendkívül szorosan kapcsolódott – és kapcsolódik – az emberi méltóság sérelmét eredményező hátrányos megkülönböztetés tilalma. Ez egyenesen következik abból a tényből, hogy léténél fogva minden ember egyenlő, az emberi minőség-

gel összekapcsolt különbségtétel abszolút tiltott. A méltóság csak akkor nyerhet értelmet, ha az valamennyi embert egyenlően és feltétlen módon megillet. Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése kimondja az általános jogegyenlőséget, míg a XV. cikk (2) bekezdése – a korábbi Alkotmány 70/A. § (1) bekezdéséhez hasonlóan – az alapvető jogok tekintetében történő hátrányos megkülönböztetés tilalmát. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépésének évében értelmezte a XV. cikket, megerősítve annak az emberi méltósággal fennálló – elválaszthatatlan – kapcsolatát.” {2/2021. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [103]}

- [57] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint továbbá a jogegyenlőség klauzulája a közhatalmat gyakorlók számára azt az alkotmányos parancsot fogalmazza meg, „hogyan valamennyi személyt egyenlő méltóságúként kezeljenek, és szempontjaikat egyenlő mércével és méltányossággal mérjék. Ebből következik, hogy egy adott szabályozás abban az esetben nem felel meg az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglalt alkotmányos mércének, ha végső soron az emberi méltósághoz fűződő jogot sérti. Vagyis a jogegyenlőség elve nem bármifajta különbségtételt, hanem csupán az emberi méltóságot sértő megkülönböztetéseket tilalmazza.” {3206/2014. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [23]; 2/2021. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [105]}
- [58] Az Alkotmánybíróság a 42/2012. (XII. 20.) AB határozatban foglalta össze azokat a szempontokat, amelyeket figyelembe kell venni az emberi méltóság sérelmét felvető megkülönböztetés esetén. Eszerint „az azonos szabályozási koncepción belül adott, homogén csoportra nézve eltérő szabályozás a diszkrimináció tilalmába ütközik, kivéve, ha az eltérésnek ésszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka van, azaz nem önkényes [...]. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint nem tekinthető viszont [...] hátrányos megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás különböző tulajdonságokkal bíró alanyi körre eltérő rendelkezéseket állapít meg, mert alkotmányellenes megkülönböztetés csak összehasonlítható – azonos csoportba tartozó – személyi körben lehetséges {42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [28]; 2/2021. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [106]}.”
- [59] Az Alaptörvény E cikk (2) bekezdése következtében érvényesülő állami intézményvédelem az indítványozó által meghatározott körülmények fennállása esetén a Magyarország államterületén élő személyek önazonosságához, illetve önrendelkezési jogához kapcsolódik, és elválasztandó a Magyarországra érkező külföldiek esetén lefolytatandó eljárások során kötelezően érvényesülő alapjogvédelmi kötelezettségtől. Utóbbi esetkört az Alkotmánybíróság jelen alaptörvény-értelmezés során nem vizsgálhatta.
- [60] A fentiek alapján az Alkotmánybíróság az Alaptörvény E cikkének és I. cikkének, illetve az alapján II. cikkének együttes értelmezése során megállapította, hogy amennyiben az Alaptörvény E cikk (2) bekezdésében meghatározott közös hatáskörgyakorlás hiányos érvényesülése olyan következményekre vezethet, amely felveti a Magyarország államterületén élő személyek önazonosságához való jogának sérelmét, a magyar állam, intézményvédelmi kötelezettségének keretében gondoskodni köteles e jog védelméről.
- [61] 3. Az Alkotmánybíróság másodsorban azt vizsgálta meg, hogy a közös hatáskörgyakorlás érvényesülésének hiányosságai milyen következménnyel járnak Magyarország szuverenitására, illetve a hatáskörök közös gyakorlására.
- [62] 3.1. Az Alkotmánybíróság e körben azt vizsgálta meg, hogy az Alaptörvény E cikk (2) bekezdése szerinti, az Alaptörvényből eredő egyes hatáskörök többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján történő gyakorlása teremt-e kötelezettséget a hatáskör gyakorlására, illetőleg teremt-e lehetőséget Magyarország számára az adott hatáskör meghatározott feltételek esetén történő önálló gyakorlására.
- [63] Az Alkotmánybíróság rögzíti ugyanakkor, hogy az uniós jog és a nemzeti jog viszonyát már számos korábbi határozatában vizsgálta, különös tekintettel az Abh1.-re, illetve a 2/2019. (I. 23.) AB határozatra (a továbbiakban: Abh2.). Az Alkotmánybíróság az uniós és a nemzeti jog viszonyával kapcsolatos, az e határozataiban foglalt álláspontját jelen ügyben is fenntartja, illetve azt megerősíti. Az Alkotmánybíróság egyúttal rámutat arra, hogy az uniós jog és a nemzeti jog egymáshoz való viszonyának vizsgálata jelen alkotmányértelmezésnek nem tárgya, ebben az Alkotmánybíróság jelen határozatában nem foglal állást.
- [64] 3.2. A szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény (Magyarországon kihirdette az 1987. évi 12. törvényerejű rendelet, a továbbiakban: bécsi egyezmény) 26. cikke alapján „[m]inden hatályos szerződés kötelezi a részes feleket és a szerződést jóhiszeműen kell végrehajtaniok” (*pacta sunt servanda*). A bécsi egyezmény 31. cikk 1. pontja a nemzetközi szerződések értelmezése általános szabályaként rögzíti, hogy „[a] szerződés jóhiszeműen, kifejezéseinek szövegösszefüggésükben szokásos értelme szerint valamint tárgya és célja figyelembevételével kell értelmezni”. A bécsi egyezmény 18. cikke pedig már a szerződés tárgyának és céljának

a hatálybalépés előtti meghíúsításától való tartózkodás kötelezettségét is lefekteti. A szerződés tárgyának és céljának meghíúsítása a szerződés hatálybalépését követően a szerződés lényeges megszegésének minősül a bécsi egyezmény 60. cikk 3.b. pontja értelmében. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 4. cikk (1) bekezdése értelmében „[a]z Unió a tagállamokkal megosztott hatáskörrel rendelkezik azokban az esetekben, ahol a Szerződések olyan hatáskört ruháznak rá, amely nem tartozik a 3. és 6. cikkben felsorolt területekhez”. A 4. cikk (2) bekezdés *j*) pontja kifejezetten ilyen területként nevesíti a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséget. Az Alkotmánybíróság az alkotmányos párbeszéd követelményének megfelelően elfogadja, hogy az Európai Unió jogának értelmezése az Európai Bíróság (és nem pedig az Alkotmánybíróság) hatásköre. Maga az Európai Bíróság rendelkezett ugyanakkor akként, hogy nem szükséges előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése akkor, ha „a közösségi jog helyes alkalmazása olyannyira nyilvánvaló, hogy az minden észszerű kétséget kizár” [C-283/81. számú *CILFIT* ügy, ECLI:EU:C:1982:335, 21. pont], melyre az Alkotmánybíróság jelen határozatának meghozatala során ugyancsak figyelemmel volt.

- [65] Ahogyan azt az Abh1.-ben az Alkotmánybíróság korábban már kifejtette, „Magyarország az Európai Unióhoz történt csatlakozásával nem szuverenitásáról mondott le, hanem csak egyes hatáskörök közös gyakorlását tette lehetővé. Ennek megfelelően Magyarország szuverenitásának fenntartását kell vélelmezni az Európai Unió alapító szerződéseiben megállapított jogokhoz és kötelezettségekhez képest további hatáskörök közös gyakorlásának megítélésekor (fenntartott szuverenitás vélelme). A szuverenitás az Alaptörvényben a hatáskörök végső forrásaként és nem hatáskörként került rögzítésre. Ezért a hatáskörök közös gyakorlása sem eredményezheti azt, hogy a nép elveszíti végső ellenőrzési lehetőségét a közhatalom (akár közös, akár egyedi, tagállami formában megvalósuló) gyakorlása felett. Ezt támasztja alá az Alaptörvény E cikk (4) bekezdésében írt országgyűlési elismerésre vonatkozó szabály, illetve kivételesen az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésében írt népszavazási jog gyakorlása.” (Abh1., Indokolás [59])
- [66] A fenntartott szuverenitás vélelme kétséget kizáróan alkalmazandó minden olyan hatáskörre, amelyet az EUMSZ nem minősít kizárólagos uniós hatáskörbe tartozónak. Ezekben az esetekben ugyanis nem csupán az Alaptörvény, hanem maga az EUMSZ is akként rendelkezik, hogy a hatáskörök meghatározott terjedelmének gyakorlására a tagállamok az EUMSZ hatálybalépését követően is jogosultak.
- [67] 3.3. Az uniós jog hatékony érvényesülése az uniós jog alapelve (egyik első említéseként lásd például: C-9/70. számú *Franz Grad v. Finanzamt Traunstein* ügy, ECLI:EU:C:1970:78, 5. pont). Az uniós jog hatékony érvényesülésének követelménye nemcsak a tagállamokat, hanem magukat az uniós intézményeket is kötelezi. Az *effet utile* negatív értelemben annak előírását jelenti, hogy a tagállamok (és az uniós intézmények) tartózkodnak az uniós jog hatékony érvényesülését veszélyeztető intézkedések megtételétől, pozitív értelemben pedig azt jelenti, hogy a tagállamok (és az uniós intézmények) kötelesek a hatásköreiket akként gyakorolni, hogy biztosítsák az uniós jog hatékony érvényesülését. A tagállamok hatásköreik egy részét ugyanis éppen azért ruházzák át az Európai Unióra, mert arra a következtetésre jutottak, hogy az adott hatáskör közös gyakorlása hatékonyabb, mint ha az egyes tagállamok önállóan gyakorolnák ezeket a hatásköröket. Ezt az érvelést támasztja alá az Alaptörvény E cikk (2) bekezdése is, mely kifejezetten az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez köti az egyes hatáskörök közös gyakorlásának lehetőségét.
- [68] 3.4. Az Európai Bíróság már egyik korai ítéletében leszögezte, hogy „a közösségi jog elsőbbségének elve alapján a Szerződés közvetlenül alkalmazandó rendelkezései és az intézmények közvetlenül alkalmazandó jogi aktusai a tagállamok belső jogával fennálló kapcsolatuk tekintetében [...] megakadályozzák a közösségi normákkal összeegyeztethetetlen, új nemzeti jogalkotási aktusok érvényes létrehozását” [C-106/77. számú *Simmenthal* ügy, ECLI:EU:C:1978:49, 17. pont]. Az előfoglalás elvének terjedelme ugyanakkor nem abszolút jellegű: az csupán a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás követelményével összhangban, annyiban alkalmazandó, amennyiben az Európai Unió intézményei az adott, nem kizárólagos hatáskört ténylegesen és hatékonyan gyakorolják. 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 megfossza valamely olyan hatáskörök gyakorlásának lehetőségétől, amelyre egyébként a tagállamoknak az EUMSZ rendelkezéseivel összhangban van hatáskörük.
- [69] Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy a nemzeti szuverenitást és az alkotmányos önazonosságot érintő kérdésekben a tagállami alkotmánybíróságok gyakorlata alapján nem példátlan az EUB által hozott döntés alkalmaz-

hatóságának megkérdőjelezése sem. Ahogyan azt az Abh1. megállapította „az Alkotmánybíróság tudatában van annak, hogy az EUB nézőpontjából az uniós jog mint független, autonóm jogrend került meghatározásra (vö. C-6/64. számú *Costa kontra ENEL* ügy, ECLI:EU:C:1964:66). Az Európai Unió azonban egy olyan, az alapító szerződésekben a tagállamok által meghatározott körben és keretek között önálló jogalkotásra és a saját nevében történő nemzetközi szerződés létrehozására is felhatalmazott jogközösség, amelynek végső alapját ezek a tagállamok által kötött nemzetközi szerződések képezik. Mint ezen szerződések urai, végső soron a tagállamok nemzeti, érvényesülésről szóló aktusai határozzák meg, hogy az uniós jog az adott tagállamban mennyiben élvez elsőbbséget a tagállam saját jogával szemben (vö. BVerfGE 75, 223 [242]). E tekintetben nincs különbség abban a vonatkozásban, hogy az uniós jog érvényesülésének mikéntjét meghatározó norma az adott tagállam alkotmányában, illetve alkotmányjogában [...], vagy esetjogi megoldásokon keresztül (pl. Olaszországban, ld. *Corte Costituzionale*, 170/1984) került kialakításra.” (Abh1., Indokolás [32])

- [70] Az Abh1.-ben az Alkotmánybíróság, fenti megállapításainak megtételét megelőzően az Európai Unió belüli alkotmányos párbeszéd jegyében, illetve integrációs felelősségének keretében számos, az *ultra vires* aktusokat, illetve az alapjogi fenntartást érintő tagállami gyakorlatot vizsgált meg (Abh1., Indokolás [34]–[44]). Az Abh1.-ben tett megállapításokat, az azóta eltelt időben több tagállami alkotmánybíróság gyakorlata is megerősítette. Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy a Német Szövetségi Alkotmánybíróság 2020. május 5-én kelt döntésében (több eljárást – 2 BvR 859/15, 2 BvR 980/16, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 1651/15 – egyesítve) megállapította, hogy az EUB a C-493/17. számú előzetes döntéshozatali eljárásban 2018. december 11-én kelt határozatában nem alkalmazta megfelelően az arányossági tesztet (2 BvR 859/15, 116. pont, 126–128. pont), így az EUSZ 5. cikk (1) bekezdés második mondatában és (4) bekezdésében rögzített arányosság követelménye nem tudta ellátni a tagállamok hatásköreinek védelmét biztosító – és az *ultra vires* aktusokat megakadályozó – funkcióját, kiüresítve ezáltal a hatáskörátruházásnak az EUSZ 5. cikk (1) bekezdés második mondatában és 5. cikk (4) bekezdésében foglalt elvét. A Német Szövetségi Alkotmánybíróság döntése rögzíti, hogy amennyiben az EUB jogértelmezésével nem tartja tiszteletben és túlterjeszkedik az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésében meghatározott felhatalmazáson, akkor azzal megsérti az uniós jogi aktusokkal szemben támasztott demokratikus legitimitáció minimális követelményét, és ezáltal az így meghozott döntés Németország vonatkozásában nem alkalmazható.
- [71] 3.5. Az uniós jog érvényesülésével kapcsolatosan ugyancsak fontos alapelv a szubszidiaritás. Az EUSZ 5. cikk (3) bekezdése alapján a szubszidiaritás elvének alkalmazása során az alábbi szempontokat kell figyelembe venni: (i) nem lehet szó az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozó területről; (ii) a javasolt intézkedés célkitűzéseit a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani; (iii) terjedelme vagy hatása miatt az intézkedés az Unió fellépése keretében jobban megvalósítható. A szubszidiaritás elvéből következően egyes területeken az Európai Unió (és intézményei) csak akkor és annyiban jogosultak eljárni, amennyiben a hatáskör gyakorlása az uniós szinten hatékonyabban érvényesül, mint tagállami szinten.
- [72] Az Alkotmánybíróság megjegyzi: a vízum, bevándorlás, menekültügy a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség körébe tartozik, melynek jellemzője, hogy e körben az Unió a tagállamokkal megosztott hatáskörrel rendelkezik, tehát a szubszidiaritás elvének alkalmazására sor kerülhet.
- [73] 3.6. A fenti elvek figyelembevételével az Alkotmánybíróság az alábbi következtetésekre jutott.
- [74] Az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése alá tartozó nemzetközi szerződések hatálybalépésüket követően ugyan az uniós jog részét képezik, azonban ettől még nemzetközi szerződési eredetüket sem veszítik el (Abh2., Indokolás [18]; 3297/2020. (VII. 17.) AB végzés, Indokolás [8]; 16/2021. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [31]).
- [75] A nemzetközi szerződések értelmezése esetében a nemzetközi jogban irányadó a megszorító értelmezés elve (16/2021. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [31]). Ennek megfelel az Alkotmánybíróság azon következetes gyakorlata, amely az Alaptörvény E) cikk (2) és (4) bekezdése szerinti nemzetközi szerződések esetében a fenntartott szuverenitás elvét vélelmezi (Abh1., Indokolás [60]).
- [76] Az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése értelmében Magyarország „az alapító szerződésekben fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig az Alaptörvényből eredő egyes hatásköréit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja”.
- [77] A hatáskör gyakorlásának átengedését az Alaptörvény maga is feltételhez köti: „az alapító szerződésekben fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékben” történik meg a hatáskör gyakorlásának feltételes átengedése. A hatáskörgyakorlás átengedésének nem az a célja, hogy ezt a hatáskört el-

vonja a tagállamoktól, hanem az, hogy az Európai Unió, illetőleg egyes intézményei ezeket a hatásköröket a tagállamoknál hatékonyabb módon gyakorolják.

- [78] Az Európai Unió, illetőleg egyes intézményei ezen, az Alaptörvény E cikk (2) bekezdésének megfelelő, közös gyakorlás céljából átengedett hatásköröket nem csupán akkor gyakorolják az Európai Unió alapító és módosító szerződéseiben megfogalmazott célnak megfelelően, ha másodlagos jogforrásokat alkotnak. A hatáskör gyakorlásának feltétele a megalkotott másodlagos jogforrások hatékony érvényesülésének biztosítása is. Kizárólag ebben az esetben felel meg a hatáskör gyakorlása az Alaptörvény E cikk (2) bekezdésében foglalt felhatalmazó rendelkezésben megfogalmazott feltételnek.
- [79] A fenntartott szuverenitás véelme nem kizárólag a további hatáskörök közös gyakorlása esetén érvényesül, hanem a *maiores ad minus* lefedi azt a kivételes esetet is, amikor a közös hatáskörgyakorlás hiányossága miatt az érintett hatáskör vagy hatáskörök által érintett alapjogok biztosítása és állami kötelezettségek teljesítése sérelmet szenved. Következik mindez az Abh1.-ben lefektetett azon elvi tételből, miszerint „[a] szuverenitás az Alaptörvényben a hatáskörök végső forrásaként és nem hatáskörként került rögzítésre” (Abh1., Indokolás [60]). Mindez egyben azt is jelenti, hogy 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 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 nem biztosítja az uniós jog hatékony érvényesülésének követelményét.
- [80] Az Alkotmánybíróság nyomatékosan hangsúlyozza, hogy a fenntartott szuverenitás véelmének ezen alkalmazására kivételesen és kizárólag abban az esetben kerülhet sor, ha az érintett közös hatáskörök gyakorlásának hiánya, illetve hiányos, az uniós jog hatékony érvényesülésének követelményét nyilvánvalóan nem biztosító gyakorlása alapvető jogok sérelméhez, vagy állami kötelezettségek teljesítésének korlátozásához vezethet. Még ebben az esetben is Magyarország kizárólag addig jogosult valamely, az Alaptörvény E cikk (2) bekezdése alá tartozó, közösen gyakorolandó hatáskör egyedüli gyakorlására, ameddig az Európai Unió, illetőleg intézményei nem teremtik meg az uniós jog hatékony érvényesülésének biztosítékait; és kizárólag oly módon jogosult a hatáskör gyakorlására, amely az Európai Unió létesítő és módosító szerződéseivel összhangban áll, annak előmozdítását (a szerződésszerű teljesítést) célozza. Az Alaptörvény E cikk (2) bekezdése alá tartozó, közösen gyakorolandó hatáskör tagállami gyakorlásának 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. Az Alaptörvény E cikk (2) bekezdésének ily módon történő értelmezése a bécsi egyezmény, mint Magyarország által a Q) cikk (3) bekezdésének megfelelően vállalt nemzetközi kötelezettség követelményeivel is összhangban áll.
- [81] A fenntartott szuverenitás véelmének fenti értelmezése egyrészt következik abból a korábban lefektetett elvi tételből, hogy „az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése értelmében az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogainak védelme az állam elsőrendű kötelezettsége. Mivel az alapjogok védelme elsőrendű állami kötelezettség, így minden más csak ezt követően érvényesülhet.” (Abh1., Indokolás [48])
- [82] A fenntartott szuverenitás véelmének fenti értelmezését alátámasztja továbbá az a megállapítás is, miszerint „az Európai Unió az intézményi reformok, az Alapjogi Charta és az EUB révén az alapvető jogoknak többnyire a nemzeti alkotmányok által biztosított szintjével azonos, vagy legalább kielégítő mértékű védelmét képes biztosítani [...]. Ennek következtében az Alkotmánybíróság részére fenntartott felülvizsgálati lehetőséget az együttműködési kötelezettségre tekintettel, az európai jog lehetőség szerinti érvényesülését szem előtt tartva kell alkalmazni [...]. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor nem mondhat le az emberi méltóság és az alapvető jogok lényeges tartalmának *ultima ratio* jellegű védelméről, és biztosítania kell, hogy az Alaptörvény E cikk (2) bekezdése alapján megvalósuló közös hatáskörgyakorlás nem jár az emberi méltóság vagy más alapvető jogok lényeges tartalmának sérelmével.” (Abh1., Indokolás [49])
- [83] A fenntartott szuverenitás fenti értelmezése az Alkotmánybíróság megítélése szerint az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése szerinti lojális együttműködés elvével is kifejezetten összhangban áll. Eszerint ugyanis „[a]z Unió és a tagállamok a lojális együttműködés elvének megfelelően kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában. A tagállamok a Szerződésekből, illetve az Unió intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket. A tagállamok segítik az Uniót feladatainak teljesítésében, és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását.”

- [84] Az Alaptörvény E cikk (2) bekezdése értelmében, azokban a hatáskörökben, amelyeket Magyarország az Európai Unió tagállamival közösen, az Európai Unió intézményein keresztül gyakorol, ezek az intézmények – így az Európai Unió Bírósága is – olyan döntéseket hozhatnak, amelyek Magyarországra nézve kötelezőek. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor rögzíti, hogy az Alaptörvény E cikk szerint kötelezőként elismert európai uniós aktusok végrehajthatóságának akadálya lehet az Európai Unióval közösen gyakorolt hatáskörök nem hatékony érvényesülése.
- [85] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény E cikk (2) bekezdésének értelmezése alapján megállapítja azonban, hogy amennyiben a közös hatáskörgyakorlás érvényesülése hiányos, Magyarország a fenntartott szuverenitás védelmének 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.
- [86] A magyar állam intézményeinek és szerveinek az Alaptörvény E cikk (2) bekezdéséből fakadó kötelezettsége, hogy a menedékkérelemre, illetve menedékkérőkre vonatkozó tagállami szabályozás kialakításakor e rendelkezéseket a szolidaritás és a lojalitás EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében foglalt elveivel összhangban, az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében foglalt, az alapvető állami funkciók, az állam területi integritása és a közrend fenntartása, továbbá a nemzeti biztonság védelmére vonatkozó rendelkezések, illetve a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi egyezmény és kiegészítő jegyzőkönyvének uniós jogi rendelkezésekben megjelenő szabályainak figyelembevételével alakítsa ki. E szabályozás kialakításakor az uniós jog hatékony érvényesülését vélelmezni kell. A menedékjogot megadó vagy azt elutasító döntés Magyarország szuverén nemzeti aktusa.
- [87] 4. Az Alkotmánybíróság végezetül azt vizsgálta meg, hogy az ügyben érintett közös hatáskörgyakorlás esetleges hiányos érvényesülésének következményei milyen összefüggésben állnak Magyarország alkotmányos önazonosságával.
- [88] Az alkotmányos önazonosság kérdésével az Alkotmánybíróság először a 143/2010. (VII. 14.) AB határozatban, majd annak átfogó értelmezésével az Abh1.-ben foglalkozott. Az Abh1. elfogadását követően az alkotmányos önazonosság és szuverenitás védelmét Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása tételesen is rögzítette.
- [89] A kérdéskör uniós jogi alapja az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése, amely szerint „[a]z Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is. Tiszteletben tartja az alapvető állami funkciókat, köztük az állam területi integritásának biztosítását, a közrend fenntartását és a nemzeti biztonság védelmét. Így különösen a nemzeti biztonság az egyes tagállamok kizárólagos feladata marad.”
- [90] Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása az 1. cikkével a Nemzeti Hitvallásba foglalta: „Valljuk, hogy a történeti alkotmányunkban gyökerező önazonosságunk védelmezése az állam alapvető kötelessége.”
- [91] Ezzel összhangban a módosítás 3. cikke az Alaptörvény R) cikkét is kiegészítette egy (4) bekezdéssel: „Magyarország alkotmányos önazonosságának és keresztény kultúrájának védelme az állam minden szervének kötelessége.”
- [92] A módosítás 2. cikke az Alaptörvény E cikk (2) bekezdését egy – korábban már idézett – második mondattal egészítette ki: „Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja. Az e bekezdés szerinti hatáskörgyakorlásnak összhangban kell állnia az Alaptörvényben foglalt alapvető jogokkal és szabadságokkal, továbbá nem korlátozhatja Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát.”
- [93] A módosítás 5. cikke az Alaptörvény XIV. cikk (1)–(3) bekezdése helyébe új rendelkezéseket léptetett, és e cikket további (4) és (5) bekezdéssel egészítette ki. Az (1) bekezdés szerint: „Magyarországra idegen népesség nem telepíthető be. Idegen állampolgár – ide nem értve a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyeket – Magyarország területén a magyar hatóságok által egyedileg elbírált kérelme alapján élhet. A kérelem előterjesztése és elbírálása feltételeinek alapvető szabályait sarkalatos törvény határozza meg.”
- [94] Az Alaptörvény hetedik módosításának általános indokolása szerint „[a]z alaptörvény-módosítás részeként a szuverenitás és az alkotmányosság védelme érdekében kiegészül a Nemzeti Hitvallás. A jövőben – összhang-

ban az Alkotmánybíróság döntéseivel – az állam szerveinek kötelezettsége lesz az alkotmányos önazonosság védelme.”

- [95] A módosítás 2. cikkéhez – tehát az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdéséhez – fűzött részletes indokolás bemutatja a rendelkezés módosításának háttérét és célját: „Az Európai Unió olyan jog- és értékközösség, amely tiszteletben tartja tagállamainak alkotmányos identitását, a tagállamok államiságának legalapvetőbb kérdéseivel összefüggő önálló döntési jogát. Az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése kifejezetten is jelzi, hogy az Unió tiszteletben tartja a tagállamok egyenlőségének elvét és a tagállamok nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok politikai és alkotmányos berendezkedésének. A tagállam nemzeti identitásának definiálása értelemszerűen az adott állam és az azt alkotó politikai közösség legalapvetőbb, elvitathatatlan joga, amely elsősorban, de nem kizárólag, annak alkotmányában jelenik meg. Helyénvaló ezért, hogy egy állam politikai közössége az alkotmányozón keresztül az állam nemzeti identitásának egyes alkotóelemeit az alkotmányban rögzítse. A nemzeti és az uniós jog egymással való kapcsolatának az egyes államok alkotmányos önazonosságára tekintettel történő értelmezése folyamatosan napirenden van az európai országok alkotmánybíróságai előtt is. Az uniós jog értelmében a tagállamok nemzeti és politikai önazonossága szempontjából jelentősnek ítélt, alkotmányában megjelenő politikai és társadalmi értékválasztását nem lehet megkérdőjelezni. Az Alaptörvény E) cikkének kiegészítése a jelenlegi (2) bekezdés »szükség szerint« fordulatát konkretizálja és tölti meg tartalommal, mely lényegében az uniós hatáskörgyakorlás világos pontosítását jelenti.”
- [96] Magyarország európai identitására utal az Alaptörvény Nemzeti Hitvallásának azon fordulata, amely szerint büszkék vagyunk arra, hogy Szent István királyunk ezer évvel ezelőtt szilárd alapokra helyezte a magyar államot, és hazánkat a keresztény Európa részévé tette. Nemzeti értékrendünk részét képezi az is, hogy népünk évszázadokon át harcokban védte Európát, s tehetségével, szorgalmával gyarapította közös értékeit, továbbá azal is, hogy „[h]isszük, hogy nemzeti kultúránk gazdag hozzájárulás az európai egység sokszínűségéhez. Ebből az európai identitásból egyenesen következett az, hogy a rendszerváltást követően Magyarország folyamatosan törekedett az európai integrációban való részvételre, amit országos ügydöntő népszavazás hagyott jóvá.” (Abh2., Indokolás [16])
- [97] Az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése annak rögzítésével, hogy „[a]z Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a [...] nemzeti identitását” és „az alapvető állami funkciókat”, bizonyos kérdésekben a tagállamokat védi az Unió beavatkozásától, az uniós hatáskörök gyakorlásárának szab korlátot.
- [98] Ezekkel a normákkal Magyarország oldalán az Alaptörvény értelmében párba állítható az „alkotmányos önazonosság” (identitás) védelmére vonatkozó állami kötelezettség [Nemzeti Hitvallás, R) cikk (4) bekezdés] és bizonyos kérdésekben Magyarország „elidegeníthetetlen rendelkezési jogának” (szuverenitásának) korlátozhatatlansága (az Európai Unió intézményei útján történő hatáskörgyakorlás során).
- [99] A fent kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság értelmezésében az alkotmányos identitás és a szuverenitás nem komplementer, hanem egymással több szempontból is összefüggő fogalmak. Egyrészt, Magyarország – úgy is, mint az Európai Unión belüli tagállam – alkotmányos identitásának megőrzését alapvetően szuverenitása (annak megőrzése) teszi lehetővé. Másrészt, az alkotmányos identitás elsősorban szuverén aktuson – alkotmányozáson – keresztül nyilvánul meg. Harmadrészt, Magyarország történelmi küzdelmeit is figyelembe véve, az ország szuverén döntési jogköreinek megőrzésére való törekvés maga is része az ország nemzeti identitásának és – az alaptörvényi elismerésen keresztül – az alkotmányos identitásnak is. Negyedrészt az állami szuverenitás nemzetközi jogban elismert legfőbb ismérvei hazánk történelmi adottságai folytán szorosan összekapcsolódtak Magyarország alkotmányos identitásával.
- [100] Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése által Magyarország elidegeníthetetlen rendelkezési jogának körében tartott kérdések szoros összefüggést mutatnak – az államok jogairól és kötelezettségeiről szóló, 1933. december 26-án, Montevideóban aláírt egyezményben meghatározottak szerint – magának az államiságnak több kritériumával is. Az egyezmény 1. cikke alapján ugyanis az államnak mint a nemzetközi jog alanyának a következő tulajdonságokkal kell rendelkeznie: (a) állandó népesség; (b) meghatározott terület; (c) kormányzat; és (d) a más államokkal való kapcsolatfelvétel képessége. Ezek a kérdésekben a rendelkezési jog és e jog tényleges, hatékony gyakorlására való képesség kétségkívül az alapvető állami funkciók körébe sorolható, amelyet az Unió az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésének megfelelően tiszteletben tart.
- [101] Magyarország alkotmányos önazonosságát alkotó értékek a történelmi alkotmányfejlődés során jöttek létre, azok olyan jogi tényeknek minősülnek, amelyekről nemcsak nemzetközi szerződéssel, de még az Alaptörvény módosításával sem lehetne lemondani, mivel jogi tények jogalkotás útján nem változtathatók meg.

- [102] Az államalapítástól kezdődően a szuverenitás megszilárdítása az államszervezet kiépítésével vette kezdetét, majd az 1222-es Aranybullával a szabadságjogok és a királyi hatalom korlátozásával folytatódott. Ezt követően I. Ulászló 1440. március 8-án Krakkóban kelt oklevelében kinyilvánította, hogy Magyarország és Lengyelország erejét egyesítve kíván fellépni a törökökkel szemben, ettől kezdve Magyarország évszázadokig viselte a „*propugnaculum Christianitatis*”, azaz a „kereszténység védőbástyája” címet, amelyről Werbőczy István Hármaskönyve a következőképpen emlékezik meg: „nem volt oly nép vagy nemzet, amely a keresztény köztársaság megvédése és tovább terjesztése mellett erősebben és állhatatosabban állott volna őrt, mint a magyar, amely (hogy a régebbieket ne is említsem) mintegy száznegyven éven át a rettenetes törökkel szemben [...]” Werbőczy Tripartitumát a 29/2015. (X. 2.) AB határozat már azonosította a történeti alkotmány vívmányaként (Indokolás [36]–[37]).
- [103] Történeti alkotmányunk vívmánya továbbá az 1790/91. évi XII. tc. is, amely kimondta, hogy „törvények alkotásának, eltörlésének s magyarázásának hatalma Magyarországon és a hozzá kapcsolt részekben, az 1741:VIII. törvénycikk rendeletének sérelme nélkül, a törvényesen megkoronázott fejedelmet és az országgyűlésre törvényesen egybegyűlt országos karokat és rendeket közösen illeti, s rajtok kívül nem gyakorolható”.
- [104] Mindazonáltal Magyarország nemzeti identitásának megnyilvánulásával összefüggésben a nyelvi, történelmi és kulturális hagyományok védelme, mint a történeti alkotmány vívmánya, ekként az alkotmányos önazonosság része már az 1790/91. évi XVI. törvénycikkben is megjelent.
- [105] Ezt követően az 1848–1849-es forradalom és szabadságharc a szabadságjogok kiterjesztését, centralizált államszervezetet és az Országgyűlésnek felelős nemzeti kormányt eredményezett. A szabadságharc bukását követően Magyarország szuverenitása az 1867-es kiegyezés következtében állt helyre. Az 1867. évi XII. törvénycikk 13. §-a tartalmazza, hogy „a védelmi rendszernek megállapítása vagy átalakítása Magyarországra nézve mindenkor csak a magyar törvényhozás beleegyezésével történhetik”.
- [106] A történeti alkotmány felsorolt, szuverenitással, népességgel, nyelvi, történelmi és kulturális hagyományokkal összefüggő elemei Magyarország alkotmányos önazonossága tekintetében – az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése alapján – vívmánynak minősülnek.
- [107] Nemzetünk alkotmányos önrendelkezési jogának megőrzésére, védelmére és helyreállítására irányuló törekvéseket a Nemzeti Hitvallás számos helyen méltatja, azokkal kontinuitást vállal, míg élesen elhatárolódik az ezzel ellentétes időszakoktól:
- „Büszkék vagyunk az országunk megmaradásáért, szabadságáért és függetlenségéért küzdő őseinkre”;
  - „Nem ismerjük el történeti alkotmányunk idegen megszállások miatt bekövetkezett felfüggesztését”;
  - „Nem ismerjük el az 1949. évi kommunista alkotmányt, mert egy zsarnoki uralom alapja volt, ezért kinyilvánítjuk érvénytelenségét”;
  - „Egyetértünk az első szabad Országgyűlés képviselőivel, akik első határozatukban kimondták, hogy mai szabadságunk az 1956-os forradalmunkból sarjadt ki”;
  - „Hazánk 1944. március tizenkilencedikén elveszített állami önrendelkezésének visszaálltát 1990. május másodikától, az első szabadon választott népképviselő megalakulásától számítjuk. Ezt a napot tekintjük hazánk új demokráciája és alkotmányos rendje kezdetének.”
- [108] A 2012. január 1-jén hatályba lépő, a szabad, demokratikus úton választott alkotmányozó hatalom által elfogadott Alaptörvény elfogadásának ténye – különösen történeti alkotmányunk vonatkozásában – önmagában is nemzetünk alkotmányos önrendelkezési jogának megőrzésére, védelmére és helyreállítására irányuló törekvés-ként értékelhető.
- [109] Magyarországnak – Alaptörvény J) cikkében elismert – nemzeti ünnepei egyrészt az államalapításhoz, másrészt az 1848-49. évi forradalom és szabadságharc, valamint az 1956. évi forradalom és szabadságharc – mint az önrendelkezés védelméért, illetve helyreállításáért folytatott küzdelmekhez – kötődnek. A jelen ügyben e fenti összefüggés akképpen konkretizálható, hogy az Alaptörvény hetedik módosításának 2. cikkébe foglalt azon korlát érvényesítésére irányuló törekvés, miszerint a közös hatáskör gyakorlása nem korlátozhatja Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát, maga is része Magyarország alkotmányos identitásának.
- [110] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésének és XIV. cikk (1) bekezdésének együttes értelmezése alapján megállapította, hogy Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogának védelme az alkotmányos önazonosság részét képezi.



## V.

[111] Az Alkotmánybíróság határozatának Magyar Közlönyben való közzététele az Abtv. 44. § (1) bekezdés első mondata alapján kötelező.

Budapest, 2021. december 7.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Czine Ágnes*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Dienes-Oehm Egon*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Handó Tünde*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Horváth Attila*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Juhász Imre*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Juhász Miklós*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Márki Zoltán*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Pokol Béla*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Salamon László*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Schanda Balázs*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Szabó Marcel*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Szalay Péter*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Szívós Mária*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Czine Ágnes* alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[112] A rendelkező részben foglaltakkal az alábbi indokok mellett értek egyet.

[113] 1. Mindenekelőtt lényegesnek tartom kiemelni, amint azt az Abh2.-höz fűzött különvéleményemben is hangsúlyoztam, hogy az Európai Unió tagállamai az alapító szerződések aláírásával a lojális együttműködésre vállaltak kötelezettséget [EUSZ 3. cikk (3) bekezdés 3. mondat]. Ennek keretében Magyarország is arra vállalt kötelezettséget, hogy segíti az Európai Uniót feladatainak teljesítésében, és tartózkodik minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Európai Unió célkitűzéseinek megvalósítását.

[114] Az Alkotmánybíróság az Abh2.-ben maga tette egyértelművé, hogy az uniós jog alkalmazási elsőbbséggel bír a hazai jogalkotó által alkotott belső joggal szemben (Indokolás [21]). A határozat indokolása kifejezetten utalt a német Szövetségi Alkotmánybíróság azon értelmezési kiindulópontjára, amely szerint „az Európai Unió sike-re szempontjából központi jelentőségű az európai jog egységes érvényesülése a tagállamokban” (vö. BVerfGE 73, 339, 368).

[115] Az Abh2. hivatkozott része alapján megállapítható, hogy az uniós jog elsőbbségének érvényesülése az Alkotmánybíróság által egyértelműen elismert elve az uniós jognak, és az integráció egyik lényeges feltétele, amelynek kiterjedt EUB gyakorlata van.

- [116] Az EUB ugyanis már az integráció kezdeti időszakában hangsúlyozta, hogy az alapító szerződések egy sajátos „új jogrendet” hoztak létre. Ezen „jogrend javára a tagállamok, bár szűk területeken, de korlátozták szuverén jogukat” [C-26/62. számú *Van Gend en Loos*-ügy, EU:C:1963:1]. Az EUB egy másik döntésében úgy fogalmazott, hogy „[a] hagyományos nemzetközi szerződésektől eltérően az EGK-Szerződés saját jogrendszerrel hozta létre, amely a Szerződés hatálybalépésétől a tagállamok jogrendszerébe illeszkedik, és amely azok bíróságaira nézve kötelező”. Az EUB kiemelte azt is, hogy az államok „a tényleges hatalommal felruházott Közösség határozatlan időre történő létrehozásával [...], bár szűk területeken, de korlátozták szuverén jogukat, és így a saját állampolgáraikra, illetve honosaikra és önmagukra alkalmazandó joganyagot hoztak létre” (C-6/64. számú *Costa kontra ENEL* ügy, EU:C:1964:66).
- [117] Az EUB ezen döntéseiből, amelyek alapvetően határozták meg a bíróság későbbi gyakorlatát, megállapítható, hogy a tagállamok az alapító szerződések aláírásával egy autonóm jogrendet hoztak létre, amelynek alapvető vonása az uniós jog elsőbbségének elve.
- [118] Az EUB ezt követő gyakorlatában az elsőbbség elvét több döntésében megerősítette mind a tagállamok jogszabályaival [pl. C-106/77. számú *Simmenthal (II)*-ügy, EU:C:1978:49, 22. pont], mind alkotmányos rendelkezéseivel összefüggésben. Rámutatott, hogy „a Szerződésből származó jogot, amely független jogforráson alapul, nem írhatják felül a nemzeti jog szabályai, bármilyen formában is léteznek, anélkül, hogy megfosztanák közösségi jogi jellegétől, és hogy magának a Közösségnek a jogi alapjait ne kérdőjeleznék meg”. Az EUB álláspontja szerint ezért nem érintheti egy közösségi intézkedés érvényességét vagy tagállamon belüli hatályát „az arra való hivatkozás, hogy az intézkedés egy tagállam alkotmányában megfogalmazott alapvető joggal, vagy az alkotmányos berendezkedés valamely elvével ellentétes” [C-11/70. számú *Internationale Handelsgesellschaft*-ügy, EU:C:1970:114]. Az EUB ezt követően több határozatában megerősítette a közösségi (uniós) jog elsőbbségét a tagállamok alkotmányos szabályaival szemben (ld. C-97/87, 98/87, 99/87. számú egyesített ügyek, *Dow Chemical Ibérica* és társai kontra Bizottság, EU:C:1989:380, 38. pont; C-473/93. számú Bizottság kontra Luxemburg ügy, EU:C:1996:263, 38. pont).
- [119] A fentiek mellett kétségtelenül megállapítható, hogy az EU tagállamainak joggyakorlatában értelmezési kérdéseket vet fel az uniós jog elsőbbségének az elismerése az alkotmányi szabályokkal szemben, különös tekintettel az alapvető jogok kiemelt védelmével összefüggésben. Ezeknek az értelmezési kérdéseknek a megválaszolására pedig autentikus fórum a tagállami alkotmánybíróság.
- [120] Mindezek mellett azonban kiemelten fontosnak tartom annak hangsúlyozását, hogy a rendelkező rész 1. pontjában foglaltak nem tehetik kétségessé, hogy az Alkotmánybíróság, amint azt az Abh2.-ben is egyértelművé tette, elismeri az elsőbbség elvét, és ezt tekinti értelmezési főszabálynak.
- [121] 2. Az Alkotmánybíróság a 22/2016. (XII. 5.) AB határozatban vizsgálta azt a kérdést, hogy az uniós jog elsőbbségének elismerése mellett mikor lehet helye az uniós jog alkotmányos felülvizsgálatának.
- [122] Az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy a tagállamok alkotmánybírósági feladatokat ellátó legfelsőbb bíróságai, illetve alkotmánybírósági gyakorlatának áttekintése alapján megállapítható, hogy saját hatáskörében, erre irányuló indítvány alapján kivételes esetekben és *ultima ratio* jelleggel, azaz a tagállamok közötti alkotmányos párbeszéd tiszteletben tartása mellett vizsgálhatja, hogy az Alaptörvény E cikk (2) bekezdésén alapuló hatáskörgyakorlás folytán sérül-e az emberi méltóság, más alapvető jog lényeges tartalma vagy Magyarország szuverenitása (ideértve az általa átadott hatáskörök terjedelmét is), illetve alkotmányos önazonossága (Indokolás [46]).
- [123] A fentiek alapján tehát megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben felvázolta annak értelmezési keretét, hogy az uniós közös hatáskörgyakorlást milyen feltételek mellett veti alkotmányossági vizsgálat alá. Ennek pedig szigorú feltételeit határozta meg az Alkotmánybíróság: az alkotmányos felülvizsgálatra kivételes esetekben, *ultima ratio* jelleggel, és a tagállamok közötti alkotmányos párbeszéd tiszteletben tartása mellett kerülhet sor.
- [124] A kifejtettekhez mérten a jelen határozat indokolását mind a szuverenitáskontrollra vonatkozó részében, mind az alapjogi kontrollra vonatkozó részében az alábbiakkal egészítem ki.
- [125] 2.1. A rendelkező rész 1. pontjában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy amennyiben a „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”.

- [126] Az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben kijelölte a szuverenitáskontroll kereteit. E szerint az Alaptörvény B) cikke értelmében Magyarországon a közhatalom forrása a nép, amely a hatalmat választott képviselői útján, és kivételesen közvetlenül gyakorolja. A gyakorolt államhatalom nem korlátlan hatalom, a parlament csak az Alaptörvény keretei között tevékenykedhet, hatalmának korlátait az Alaptörvény rendelkezései határozzák meg [vö. 2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33, 36]. Mindaddig, amíg az Alaptörvény B) cikke a független, szuverén államiság elvét tartalmazza és a közhatalom forrásaként a népet jelöli meg, ezeket a rendelkezéseket az E cikk szerinti uniós klauzula nem üresítheti ki.
- [127] Magyarország az Európai Unióhoz történt csatlakozásával nem szuverenitásáról mondott le, hanem csak egyes hatáskörök közös gyakorlását tette lehetővé, ennek megfelelően Magyarország szuverenitásának fenntartását kell vélelmezni az Európai Unió alapító szerződéseiben megállapított jogokhoz és kötelezettségekhez képest további hatáskörök közös gyakorlásának megítélésakor (fenntartott szuverenitás vélelme). A szuverenitás az Alaptörvényben a hatáskörök végső forrásaként és nem hatáskörként került rögzítésre. Ezért a hatáskörök közös gyakorlása sem eredményezheti azt, hogy a nép elveszíti végső ellenőrzési lehetőségét a közhatalom (akár közös, akár egyedi, tagállami formában megvalósuló) gyakorlása felett.
- [128] Az Abh1.-ben foglaltak alapján ezért megállapítható, hogy a szuverenitáskontroll annak vizsgálatára irányul, hogy az Alaptörvény E) cikkén alapuló közös hatáskörgyakorlás nem üresítheti ki az Alaptörvény B) cikkén alapuló népszuverenitás elvét.
- [129] Az Alkotmánybíróság ugyanakkor hangsúlyozta azt is, hogy a szuverenitáskontroll tárgya nem közvetlenül az uniós jogi aktus, illetve annak értelmezése, így annak érvényességéről vagy érvénytelenségéről, illetve alkalmazásbeli elsőbbségéről sem nyilatkozik (Indokolás [56]).
- [130] 2.2. Az alapjogi kontrollal összefüggésben fontosnak tartom hangsúlyozni a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat azon megállapítását, amely szerint Magyarország területén a közhatalom bármely gyakorlása (legyen az akár a többi tagállammal közös hatáskörgyakorlás) alapjogilag kötött. Így volt ez az Európai Unióhoz történő csatlakozás pillanatában is, és az alapjogok már elért alkotmányos védelmi szintjét az Európai Unióhoz történő csatlakozás nem érintette.
- [131] Az Alkotmánybíróság gyakorlatának alakítása során figyelemmel volt a német alkotmánybíróságnak az ún. *Solange*-határozatokban kifejtett álláspontjára is. E szerint az Európai Unió az intézményi reformok, az Alapjogi Charta és az EUB révén az alapvető jogoknak többnyire a nemzeti alkotmányok által biztosított szintjével azonos, vagy legalább kielégítő mértékű védelmét képes biztosítani {vö. a német alkotmánybíróság ún. *Solange II.* döntésével ([1987] 3 CMLR 225)}. Ennek következtében az Alkotmánybíróság részére fenntartott felülvizsgálati lehetőséget az együttműködési kötelezettségre tekintettel, az európai jog lehetőség szerinti érvényesülését szem előtt tartva kell alkalmazni (ld. a német alkotmánybíróság 2015. december 15-én meghozott, 2 BvR 2735/14. számú határozatát).
- [132] Az Alkotmánybíróság a 22/2016. (XII. 5.) AB határozatában a fentiek hangsúlyozása mellett tette azt a megállapítását, amely szerint fenntartja az emberi méltóság és az alapvető jogok lényeges tartalmának *ultima ratio* jellegű védelmét.
- [133] Véleményem szerint a rendelkező rész 2. pontjából kizárólag az következik, hogy az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdéséből fakadóan Magyarországnak biztosítania kell, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése alapján megvalósuló közös hatáskörgyakorlás nem jár az emberi méltóság vagy más alapvető jogok lényeges tartalmának sérelmével.
- [134] 2.3. Észrevételem az alábbi a határozat indokolásában megjelenő azon érveléssel kapcsolatban, amely szerint az Alkotmánybíróság gyakorlatából levezethető volna, hogy „[a]z emberi méltóságból fakadó önazonossághoz, illetve önrendelkezéshez fűződő jog magában foglalja az egyénnek azt a képességét, hogy szabad, individuális választ tudjon adni azokra az ember hagyományos társadalmi környezete által meghatározott adottságokra, amelyek önazonossága kialakulásának kezdeti, meghatározó keretét adták” (Indokolás [40]). Kétségtelen, hogy a közösséghez tartozás az egyén személyiségének meghatározó eleme, de az emberi méltóság védelmi körében az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában a konkrét egyén emberi minőségét védte, és azt vizsgálta: az egyén egyedi személy voltának kétségbe vonása felmerült-e.
- [135] 2.3.1. Az emberi méltóság az Alkotmánybíróság régóta töretlen értelmezése szerint az érintett személy emberi minőségét fejezi ki, és ebből következően „[a]z emberi méltósághoz való jog azt jelenti, hogy van az egyén

- autonómiájának, önrendelkezésének egy olyan, mindenki más rendelkezése alól kivont magja, amelynél fogva – a klasszikus megfogalmazás szerint – az ember alany marad, s nem válhat eszközzé vagy tárggyá” {legutóbb idézi: 3004/2020. (II. 4.) AB végzés, Indokolás [38]}. Az Alaptörvény II. cikkében garantált emberi méltósághoz való jog ezért „az Alkotmánybíróság értelmezésében az emberi státusz abszolút védelmét biztosítja” {3187/2017. (VII. 14.) AB végzés, Indokolás [12]; 3225/2017. (IX. 25.) AB végzés, Indokolás [18]}, és az ember érinthetetlen lényegét juttatja kifejezésre {3181/2018. (VI. 8.) AB határozat, Indokolás [27]}.
- [136] Az emberi méltóság ezért kiemelten védett alapjog, és megkülönböztetett szerepére az Alkotmánybíróság már több határozatában rámutatott, amikor kiemelte, hogy az Alaptörvény értékrendjének középpontjában az emberi méltóság áll {pl. 19/2019. (VI. 18.) AB határozat, Indokolás [102]}.
- [137] 2.3.2. Az Alkotmánybíróság eddig követett értelmezése alapján megállapítható, hogy az emberi méltósághoz való jognak alapvetően kettős funkcióját hangsúlyozta a testület: a személyiségvédelmi funkciót [57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 272, 279] és az emberi életek közötti egyenlőség biztosítását [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 308–309]. Emellett az Alkotmánybíróság kiemelte azt is, hogy az önrendelkezési jog mint az emberi méltóságból fakadó cselekvési autonómia kifejeződése személyhez kötött [36/2000. (X. 27.) AB határozat, ABH 2000, 241, 250].
- [138] 2.3.3. A határozat indokolása az önazonossághoz való jogon és az önrendelkezési jogon keresztül vonja az emberi méltóság védelmi körébe, hogy a társadalmi környezet által meghatározott adottságok védelme az emberi méltóságból fakadó alapvető joga az egyének.
- [139] Az önazonossághoz való jog kétség kívül az emberi méltóság része. A 3371/2019. (XII. 16.) AB végzés is rámutatott, hogy „[a]z Alkotmánybíróság [...] az emberi méltósághoz való jog alapján biztosít alkotmányos védelmet az önazonossághoz, a személyiség integritásához (erkölcsi integritáshoz) való jognak vagy az önrendelkezési jogának, külön is nevesítve és alapjogi minőségre emelve többek között a vérségi származás kiderítéséhez való jogot [57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 272, 279]. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az általános személyiségi jog tartalmi eleme tehát az önazonossághoz való jog.” (Indokolás [14]) Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában az önazonossághoz való jogot alapvetően a családi származás megismerésével {pl. 13/2020. (VI. 22.) AB határozat, Indokolás [46]} és a névjoggal {pl. 6/2018. (VI. 27.) AB határozat, Indokolás [47]} összefüggésben vizsgálta.
- [140] Az emberi méltóságból következő önrendelkezési jog védelemben részesíti a szabad, tájékozott és felelősségteljes döntésre képes ember saját teste és sorsa feletti rendelkezési jogát. Erre tekintettel az önrendelkezéshez való jog alapján az emberek – az alkotmányos rendelkezésekkel összhangban lévő jogszabályi korlátok között – szabadon dönthetnek a családi élet, a házasság, a gyermekvállalás kérdéseiben [43/2005. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2005, 537, 543]. Az Alkotmánybíróság egy másik határozatában azt hangsúlyozta, hogy az ember önrendelkezése – a rendelkezés saját magával – az egyenlő szabadság jogi megvalósulása: minden ember saját életének alapvető erkölcsi és gyakorlati kérdéseiben külső kényszer nélkül maga dönthet. Ez a joga csak rendkívüli esetben korlátozható {11/2014. (IV. 4.) AB határozat, Indokolás [30]}.
- [141] Az Alkotmánybíróság fentiekben hivatkozott gyakorlata alapján a konkrét ügyben nem teljesen egyértelmű a határozat indokolásában megjelenő azon érvelés, amely szerint az ember hagyományos társadalmi környezete által meghatározott adottságok védelme az önazonossághoz való jog, vagy az önrendelkezési jog védelmi körébe tartozna.
- [142] 3. Összességében úgy gondolom, hogy önmagában a rendelkező részben foglaltak megfelelnek az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában kidolgozott alkotmányos elveknek és szempontoknak, továbbá összhangban állnak az uniós jog elsőbbségével kapcsolatos alkotmánybíróági gyakorlattal.

Budapest, 2021. december 7.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
dr. Czine Ágnes  
alkotmánybíró helyett*

*Dr. Dienes-Oehm Egon* alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [143] Egyetértek a határozattal. Annak indokolásához mindazonáltal a rendelkező rész 1. pontja esetében kiegészítő jellegű párhuzamos indokolást teszek, 2. pontja tekintetében pedig egyes megállapításokkal kapcsolatban részben eltérő jellegű véleményt, illetőleg észrevételeket tartalmazó párhuzamos indokolásokhoz kívánok csatlakozni a következők szerint.
- [144] 1. A szuverenitás ellenőrzésére vonatkozó rendelkező rész 1. pontjához tartozó indokolás összegzése (Indokolás [71]–[72]) többféle értelmezést is lehetővé tesz. Egyfelől a jelen ügyben az indítvány háttérül szolgáló, az EUB által hozott ítéletek végrehajthatóságát illetően, másfelől az Unió intézményei útján a többi tagállammal közösen gyakorolt hatáskör hiányos érvényesülése és jogkövetkezményei tekintetében.
- [145] Az ezzel kapcsolatos nem megalapozott, illetőleg nem kívánatos értelmezések elkerülését célzó álláspontom az eljárás során az volt, hogy az eredeti javaslatnak a rendelkező rész 1. pontjában foglalt (és végül is egyhangúan elfogadott) harmadik bekezdése kiegészítéseként célszerűségi szempontból helyesebb lenne az alábbi értelmező jellegű, az e rendelkezést befejező mondatrész szerepeltetése: „az Alkotmánybíróság az E) cikk (2) bekezdése alapján megállapítja továbbá, hogy az e bekezdésben meghatározott hatáskörgyakorlás hiányos abban az esetben, ha Magyarország népessége a magyar állam előzetes egyetértése nélkül a tömeges jogellenes bevándorlás következtében tartósan (hosszabb időre) *de facto* megváltozik.”
- [146] Az általam felvetett javaslat kielégíti a határozat azon vizsgálati szempontját, hogy egy folyamatosan változó környezetben a 2015-ben bekövetkezett és – különösen a dublini határellenőrzés rendszerét is felváltó menekültügyi és migrációs jogi szabályozás elfogadásának hiánya miatt – a jövőben is bekövetkező feltételezett helyzetre olyan absztrakt értelmezési szabályt, illetőleg feltételt tartalmazzon, amely maradéktalanul következik az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésének és a XIV. cikkének egybevetéséből. Ugyanakkor, mivel ez a helyzet jelenleg nem áll fenn, javaslatom megfogalmazása egyúttal azt is egyértelművé teszi, hogy a határozat nem értelmezhető az EUB ítélete Alkotmánybíróság általi felülvizsgálatának, még kevésbé a testületnek az uniós jog és az Alaptörvény jogi viszonyára, bármelyikük elsőbbségére vonatkozó álláspontjának. Ezt az állítást egyébként a határozat indokolásának az indítvány befogadásával és értelmezésével foglalkozó III. része (Indokolás [12] és köv.) is alátámasztja. Az itt ismertetett álláspontomat változatlan formában fenntartom és értelmezési jogvita esetén alkalmazhatónak tartom.
- [147] A határozat véglegesítésekor természetesen elfogadtam az előadói tervzetnek az álláspontját, a két álláspont eszmei összhangjára és arra tekintettel, hogy ugyancsak az indokolás III. része (Indokolás [12] és köv.) rögzíti a hatalom megosztásának elvét, amelynek megfelelően a tárgyalt feltételek megvalósulásának megítélése a törvényalkotó, illetőleg a jogalkalmazó végrehajtó, egyúttal az Európai Unió Tanácsában Magyarország képviselőtét ellátó szerv, a Kormány és nem az Alkotmánybíróság hatásköre.
- [148] 2. A Magyarország államterületén élő személyek önazonosságához való jogának sérelme esetén a magyar állam intézményvédelmi kötelezettségére vonatkozó 2. rendelkező részi pontban foglalt alapvető állásponttal egyetértek. Ezzel összefüggésben megjegyzem, hogy az Abh1.-hez szintén párhuzamos indokolást fűztem, amelyben összefoglaltam az Alkotmánybíróságnak az uniós jog általános vizsgálatára vonatkozóan az Abh1. által megerősített hatásköre uniós jogi és magyar alkotmányos eljárási jellegű feltételeit és korlátait, amelyeket adott esetben e kötelezettség gyakorlása esetén figyelembe veendőnek tartok.
- [149] A rendelkező rész 2. pontjának indokolása egyes megállapításaival kapcsolatosan azonban véleményem esetenként eltérő, ezekben csatlakozom *dr. Schanda Balázs* és *dr. Szabó Marcel* alkotmánybírók párhuzamos indokolásaihoz. Elfogadásomat ezen rendelkezési pont esetében sem érinti a párhuzamos indokolás.

Budapest, 2021. december 7.

*Dr. Sulyok Tamás* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Dienes-Oehm Egon*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Horváth Attila alkotmánybíró párhuzamos indokolása*

- [150] Megszavaztam a határozatot, mert álláspontom szerint az Alaptörvény E cikk (2) bekezdését és a XIV. cikk (1) és (4) bekezdését sértő helyzetet eredményezne, amennyiben az Európai Unióval történő közös hatáskörgyakorlás hiányos érvényesülése következtében idegen népesség demokratikus felhatalmazás nélkül, tömegesen Magyarország területén maradna.
- [151] Ezen álláspont nem a xenofóbia megnyilvánulása, hanem határozott kiállás a demokrácia azon jogállami kettős értéktartalma mellett, amely nemcsak a kisebbség, hanem a többség – jelen esetben az Alaptörvény Nemzeti hitvallásában elismert magyar nemzet tagjai – számára is biztosít jogokat.
- [152] Magyarország demokratikus jogállamként az Európai Unióval történő közös hatáskörgyakorlás során akkor jár el az Alaptörvény rendelkezéseivel összhangban, ha tiszteletben tartja, hogy bármely kisebbség – jelen esetben a bevándorlók – jogait, érdekeit „*sine ira et studio*”, azaz előítélet nélkül mérlegeli azon döntés meghozatala során, hogy az Alaptörvény XIV. cikkének megfelelően mely idegen országok állampolgárai számára biztosít letelepedést az ország területén. A Magyarország területén letelepedni kívánó idegen állampolgárok jogainak és érdekeinek figyelembevételére azonban nem kerülhet sor a magyar demokratikus jogállam többségét alkotó magyar nemzet tagjainak alapjogait sértő módon.
- [153] Hangsúlyozandó, hogy Magyarország a történelem során mindig is befogadó országnak számított. Mindig befogadta azokat, akik a magyar nemzet hasznos tagjává váltak, illetve szolidaritásból azon személyeket is, akiket elűdöztek a szülőföldjükéről. Magyarország történeti alkotmányfejlődésének már 1015-ben részét képezte a legális bevándorlás elismerése. Szent István király fiához, Imre herceghez írt intelmeinek VI. részében leszögezte: „Mert amiként különb-különb tájakról és tartományokból jönnek a vendégek, úgy különb-különb nyelvet és szokást, különb-különb példát és fegyvert hoznak magukkal, s mindez az országot dísztí, az udvar fényét emeli, s a külföldieket a pöffeszkedéstől elrettenti. Mert az egy nyelvű és egy szokású ország gyenge és esendő. Ennélfogva megparancsolom neked, fiam, hogy a jövevényeket jóakaratóan gyámolítsad és becsben tartsad, hogy nálad szívesebben tartózkodjanak, mintsem másutt lakjanak.”
- [154] A magyar történeti alkotmány részét képező Intelmek a szülőföldjükről azon elvándorlók, elűdözöttek integrálását támogatta, akik a magyar nemzet hasznos tagjává váltak, ugyanakkor a történeti alkotmány bevándorlásra vonatkozó ezen első megnyilvánulásának lényegi magja nem értelmezhető parttalanul, hiszen a magyar alkotmányos berendezkedéssel már az államalapítás kezdetekor sem állt összhangban az illegális bevándorlás legitímé tétele.
- [155] Álláspontom szerint az uniós jog primátusa nem értelmezhető abszolút módon és parttalanul, hiszen a tagállamok nem mondtak le alkotmányos identitásukról az Európai Unió javára.
- [156] Az Alkotmánybíróság az indítvánnyal érintett hatályos joganyag alkotmányjogi értelmezése során – az Alaptörvény E cikke és a XIV. cikk (1) és (4) bekezdései, valamint a határozat indokolásának IV/3.6. részében (Indokolás [73] és köv.) ismertetett magyar történeti alkotmányfejlődés azon elemei alapján, amelyek Magyarország alkotmányos önazonosságát meghatározzák – nem juthatott arra az eredményre, hogy az illegális bevándorlás legitimitását elismerje.
- [157] A magyar Országgyűlés – amely Európa egyik legrégebbi parlamentje, hiszen az első országgyűlést még III. András király hívta össze 1290-ben – és a mindenkori magyar Kormány akkor juttatja érvényre a demokratikus jogállami értékeket, ha csak olyan nemzetközi kötelezettséget vállal, amely nem eredményez „burkolt” alkotmánymódosítást, ily módon nem veszélyezteti Magyarország államterületén élő személyek alkotmányos önazonosságát.

Budapest, 2021. december 7.

*Dr. Sulyok Tamás* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Horváth Attila*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó* alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [158] A rendelkező rész 3. pontja (identitáskontroll) kapcsán fenntartom a 22/2019. (VII. 5.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásomban írtakat (Indokolás [165]–[167]). Ebben a tekintetben véleményem szerint továbbra is az a kérdés, hogy hogyan, milyen teszt alapján tehetők a kétségtelen, megcáfолhatatlan és immár több mint egy évezredes magyar közjogi hagyományok – arra érdemes – egyes elemei az Alaptörvény értelmezési tartományává a XXI. században.

Budapest, 2021. december 7.

*Dr. Sulyok Tamás* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Márki Zoltán* alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [159] 1. Egyetértve azzal, hogy az indítványra a határozat rendelkező része szerinti értelmezés adható, amihez igazodó az indokolás; ugyanakkor az indítvány szerinti értelmezés iránti igény kapcsán (értelemszerűen) felmerülő – s az állami szuverenitásra vonatkozó gondolkodásnak kétségtelen alapot adó – körülmények lényege és jelentősége, végtére pedig mindennek az indokolás (döntéshez vezető) gondolatiságában való mikénti megnyilvánulása miatt; az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése és XIV. cikke egybevetett értelmére vonatkozó eltérő hangsúlyaim indokait párhuzamos indokolásban csatolom a döntéshez [Abtv. 66. § (3) bekezdés].
- [160] Egyedül azt tartom követendőnek, ha Magyarország állami autonómiáját (akarati öntörvényűségét), szuverenitását érintő tárgyban támogatom a végsősorban az autonóm, szuverén cselekvés gondolata mellett álló határozatot – eltekintve gondolkodásbeli különbségtől.
- [161] 2. Előrebocsátom és hangsúlyozom abbéli álláspontom, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése második mondatának zárófordulatát, miszerint „nem korlátozhatja Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát” – olyan kijelentésnek tartom, ami önmagában is álló; s kinyilvánítását jelenti mindannak, ami minden államiság elengedhetetlen (s így elidegeníthetetlen) feltétele, ekként valójában örökkévalósági klauzula.
- [162] Nagy jelentőségű. Nem azt mondja, hogy Magyarország területi egysége, népessége, államformája, állami berendezkedése nem változtatható, örökkévaló, hanem azt, hogy mindaz kizárólag Magyarország rendelkezése alatt álló. Nem a terület, népesség, államforma az örökkévaló, hanem az azzal rendelkezés kizárólag Magyarországot illető joga.
- [163] Másrészt viszont e rendelkezési jogot csak addig lehet „önsértő” módon gyakorolni, amíg ami fölött gyakorolható az el nem fogy, fel nem emésztődik. Vagyis van a szuverenitásnak tárgyi alapja. Ehhez képest az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdés második mondatának zárófordulata szerinti „elidegeníthetetlen” valójában azt is jelenti, hogy nem alaptörvényszerű felszámolni e rendelkezési jog tárgyát, nem alaptörvényszerű felhagyni e rendelkezési jog gyakorlásával, nem alaptörvényszerű lemondani e rendelkezési jogról (kizárólagosan átengedni – akárcsak kivételesen is – e rendelkezési jogot), s nem alaptörvényszerű e rendelkezési jog tárgyát nem megvédeni. Ezért örökkévalósági klauzula az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdés második mondatának zárófordulata.
- [164] Az Alaptörvény e rendelkezése olyan akaratkijelentés, ami ha nincs leírva, akkor is megvan, mivel megléte az államlét elengedhetetlen feltétele, mellőzése pedig valójában nem áll hatalmában egyetlen alkotmánynak, alaptörvénynek sem. Éppen olyan, mint az egyén emberi méltósága. S amint az emberi élet és az emberi méltóság elválaszthatatlan egységet alkot, akként ilyen elválaszthatatlan egység áll fenn az ország területi egysége, népessége, államformája, állami berendezkedése és a szuverenitás között.
- [165] Megemlítem, hogy az Alaptörvény e rendelkezése valójában a leginkább normatív megnyilvánulása a történeti alkotmánynak, ugyanis nem más, mint a függetlenség kinyilatkozása, az állami autonómia autonóm megfogalmazása. Az Alaptörvény helyett ezt nem is teheti meg más, legfeljebb elismerheti. Ezért van az, hogy az állami

autonómia elengedhetetlen az egyéni autonómiához, másfelől ezért kell az egyéni autonómiát sérthetlenségben részesíteni.

- [166] Nyilvánvaló azonban a különbözőség az állami autonómia (szuverenitás) elidegeníthetlensége és az egyéni autonómia (emberi méltóság) sérthetlensége között. Utóbbi kétségtelen univerzális és fogalmilag elidegeníthetetlen, viszont sérthető; előbbi pedig soha nem egyetemes (mindig határok közötti), s egyaránt sérthető és elidegeníthető.
- [167] Következésképpen az egyéni autonómia megvédésének elengedhetetlen záloga az állami autonómia (illetve megvédése). Mindez különösebb magyarázatot nem igényel, lévén az értelmezés igényét felvető alaphelyzet épp azon egyéni autonóm vándorló magatartás(ok) következménye, amely(ek) megvalósítói esetében a honos állami autonómia vagy sérült, vagy elidegenített. (Másképpen szólva nem az uniós alapszabadságszerű szabad mozgás konjunkturális ingadozásáról van szó.)
- [168] 3. Az indítványozó – a Kormány felhatalmazása alapján és nevében eljárva – arra várt választ, hogy helyes-e (Alaptörvény szerinti alaprend alapulvételével helyes-e, alkotmányosan igazolt-e) az a feltevése miszerint az EUB hivatkozott ítéletének gyakorlati végrehajtása egyben Magyarország szuverenitását és történeti alkotmányán alapuló önazonosságát sérti.
- [169] Másképpen szólva Magyarország végrehajthat-e, pontosabban feltétlen végre kell-e hajtania olyan európai uniós jogi kötelezettséget, aminek előre látható – és az uniós jogi kötelezettség, avagy az Unió más szabályozásával ki nem küszöbölhető – következménye, hogy
- a jogellenesen belföldön tartózkodó külföldi személy belföldi tartózkodása, ezen külföldi személy saját belátása szerint határozatlan tartamúvá válhat; s
  - ekként az ilyen külföldi személy ezáltal (önmagában saját magatartása, belátása alapján, *eo ipso, ipso facto, de facto*) az ország népességének része lehet, része lesz, részévé válik.
- [170] Álláspontom szerint az értelmezés tárgya *par excellence* a szuverenitás. Ehhez képest jelen esetben a gondolkodás forrásának a szuverenitás, illetve a szuverenitás mibenléte tekinthető, tekintendő, s mindenképpen élre kívánczó.
- [171] 4. A jog – minden jog – magatartási szabály. Minden jog, minden jogi fogalom mögött magatartás van. Nem fogalmak várnak tisztázást, hanem akaratlagos magatartások; avagy magatartások akarat tartalma. A szuverenitás sem jogi vívmány, tudományos felfedezés, avagy csupán jogi fogalom, spekuláció, hanem a társadalmak uralkodóvá vált felismerése. Minden nép és nemzet esetében a történetében gyökerező s a népesség magatartása, annak következménye, illetve magatartása lehetséges következményei latolgatásának eredménye.
- [172] A szuverenitás tehát előzetes mérlegelésen már átesett, megállapodott akarat megnyilvánulása. A jog által csupán fogalmat kap, ezáltal fogódzót ahhoz, hogy bánni lehessen vele, azonban (amint az emberi méltóságot) nem kreálják, hanem deklarálják, kinyilatkoztatják, azaz elismerik annak ami; a lényege magábanvaló. A szuverenitás az állam kinyilatkoztatott – s a nemzetközi (nemzetek közötti) jog által elismert – alanyi joga, s mint minden alanyiban bennrejlük a megvédéshez való jog (alanyi jog nem lehet prédának kitétt, nem lehet szabad préda).
- [173] Ekként az alkotmányos önazonosság sem kreálás, vagy szakmai kifejtés tárgya, hanem magábanvalóság, aminek adottsága a történeti élmény, a föld rajza, a nép rajza, az állam formája. Egy ország Alaptörvényén nem lehet túllépni vagy átlépni. Az Alaptörvényen túl az országnak nincs mása, ami azon túl van, az idegen, ami nem azt jelenti, hogy rossz, viszont azt jelenti, hogy nem feltétlen az országé.
- [174] Az Alaptörvény nem (egyik alaptörvény vagy alkotmány sem) egyszerű jogszabály. Az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja [Alaptörvény R) cikk (1) bekezdés]; a nemzetközi jognak – az általánosan elismert szabályain túlmenő – más forrásai pedig jogszabályban kihirdetésükkel a magyar jogrendszer részévé válnak [Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdés]. Következésképpen az Alaptörvény szempontjából nézve, eleve (fogalmilag) nem merül fel az uniós jog általános és feltétlen elsőbbségének lehetősége. Az Alaptörvény alapján nincs (akarat) alapja annak, hogy az uniós jog, illetve bármely uniós jog eleve, avagy közvetve ne csupán a magyar jogrendszer része, hanem az alapja legyen – megjegyzem a korábbi Alkotmány alapján sem volt ennek (akarat) alapja (vö. 1949. évi XX. törvény 7. §).
- [175] A nemzetközi jog (ami valójában mindig nemzetek közötti jog, azaz nem más, hanem megállapodás) a nemzeti jog értelmezési segédlete. Az ország Alaptörvénye (minden ország esetében az alaptörvény) az egész jogrend felépítésének alfája és omegája. Az Alaptörvény belül vertikális (ha tetszik hierarchikus) viszonyban áll a többi



(ittthon kihirdetett) jogszabállyal; kifelé viszont horizontális – tehát nem alá-fölérendeltségi – viszonyban van a nemzetközi jogszabályokkal. A belső jog – külső igény nyomán való – hangolása is az Alaptörvény alapján és keretében történhet. Az Alaptörvényre kiható összehangolási igénynek pedig – álláspontom szerint – nincs meglévő alkotmányos alapja, s az nem vezethető le a Q) cikk (2) bekezdéséből sem (s ilyenre korábban sem volt alkotmányos akarat, vö. 1949. évi XX. törvény 7. §). Mindez nem jogi, fogalmi, hanem akarati – s értelem-szerűen –, szuverén akarati megnyilvánulás.

- [176] Megemlítem, hogy (álláspontom szerint) az uniós jog általános és feltétlen elsőbbsége, tehát nemzeti jogrend alapjául vétele értelemszerűen eleve megkérdőjelezi a tagállami alkotmánybíróság alaptörvény-értelmező szupremáciáját; tehát – nyilvánvalóan – szintén alapvető szuverenitási deficit.
- [177] 5. Szuverén az, amely nincs más szuverénnek alávetve. A szuverenitás természetes lényege, hogy az állam a határain belül főhatalom, joghatóság, viszont más állam belügyébe nem beavatkozó.
- [178] Utóbbiból következik, hogy bizonyos állami aktusok – hagyományosan, eleve és kölcsönösen – kivontak a nemzetközi jogi szabályozás alól, kíméltek azáltal, semmiképp nem tartoznak a „rőla, de nélküle” kategóriába. Ez – értelemszerűen – mindaz, ami a szuverenitás (mint akarat) magábanvaló alkotója. Idetartozó az ország államformájára, állami berendezkedésére, területi egységére, népességére vonatkozó szabályozás. A terület és népesség körében kiváltképp ilyen az állampolgárságra, és a határátlépésre vonatkozó szabály. (Megemlítem, hogy az uniós együttműködés alatt ma sem értendő, hogy a tagállamnak ne lenne államhatára, illetve állampolgára.) Ezek mind elemi belügyek, a honosság alapelemei. Ezért a szuverén belügyei. Ettől szuverén a szuverén. Ezek megtartása, fenntartása, megvédése a szuverén elidegeníthetetlen lényege [vö.: Alaptörvény E) cikk (2) bekezdés].
- [179] Minden szuverén ország politikai közösséget alkot, feltételez. Ez egyben azt is jelenti, hogy egyazon tartalmi értékválasztás szerinti alapon nyugszik a politikai közösségen belül egyéneket megillető jog és a politikai közösség létjogosultsága egyaránt. Valójában minden alkotmány, alaptörvény ennek a kifejezője.
- [180] Magyarország szuverén, politikai közösségének kifejeződése az Alaptörvényben  
 – az A) cikk, amely nem csupán elnevezés, hanem a közösség általi magának vallás (ilyen nem volt a korábbi Alkotmányban);  
 – a B) cikk (1) bekezdése, miszerint Magyarország független, demokratikus jogállam [korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdés];  
 – a B) cikk (2) bekezdése, miszerint Magyarország államformája köztársaság [korábbi Alkotmány 1. §];  
 – a B) cikk (3) bekezdése, miszerint a közhatalom forrása a nép, s a nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja (vö.: korábbi Alkotmány 2. § (2) bekezdés); s mindennek megjelenítőjeként  
 – a 9. cikk (1) bekezdése szerint Magyarország államfője a köztársasági elnök, aki kifejezi a nemzet egységét [korábbi Alkotmány 29. § (1) bekezdés].
- [181] Kétségtelen, hagyományos, eredendő (egymást feltételező) tehát az összefüggés, a kapocs a politikai közösség mibenléte és az egyenlő emberi méltóság kifejeződése között. Kétségtelen azonban az is, hogy amíg az egyenlő emberi méltóság elvén kiépült az alapjogi rendszer, addig ez ennyire strukturálisan nem történt meg a politikai közösség, egyszóval a szuverenitás esetében. (Ami nyilvánvaló összefügg azzal, hogy a függetlenség természetes érzetének megléte mellett volt-e erre szükség, illetve szükséghelyzet. Lehet azt mondani, hogy ma viszont épp ezért szükséges ezt – Alkotmánybíróság által is – kifejezni. Az európai jogrendszerben való működés ugyanis nem közgazdasági játékelmélet, kooperációs technika kérdése csupán.)
- [182] 6. Az Alaptörvény mellett kiállítás, maradás nyilvánvalóan nem jelenti a nemzetközi jogi kötelezettség teljesítése iránti szándék, avagy az ez iránti elkötelezettség csorbulását. Ha lehetséges az Alaptörvényt is úgy kell értelmezni, hogy az ne legyen ellentétes Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeivel. A nemzetközi jog iránti elkötelezettség ugyanakkor csak az Alaptörvény alkotmányos rendszerén belül érvényesülhet. Az Alaptörvényenyel Magyarország nem mondott le a szuverenitásáról. Ehhez képest, ha a magyar törvényhozás kivételesen nem veszi figyelembe a nemzetközi szerződés rendelkezéseit, az nem jelenti a nemzetközi jogi elkötelezettség csorbulását, amennyiben másként nem lehet elhárítani az alkotmányosság sérelmét. Ugyanakkor a szuverenitás nem abszolút [nem Örökkévalótól való], a szuverenitásról való rendelkezés joga az, ami elidegeníthetetlen, s ekként örökkévaló (vö. Indokolás [161]).
- [183] A szuverenitás mibenléte tehát nem lényege a korlátlanság, azonban a korlátozása nem egy, az államok feletti jogrend általi korlátozás, hanem magának a szuverénnek az önkorlátozása. Ami tehát nem szünteti meg

a szuverenitás tárgyát, ekként a szuverenitást sem, nem is jelenti a szuverenitás csorbulását, sőt ez a természetes feltétele a többi szuverénnel való együttműködésnek.

- [184] Ugyanakkor épp ez a lényege az alkotmányos párbeszéd gondolatának. Azaz kell olyan ideális beszédhelyzet, amikor minden szuverén számára nyilvánvalóvá válik más szuverén lényege. A nemzetközi intézmény számára az alapszerződés olyan, mint tagállam számára az alaptörvény, lényeges különbség azonban, hogy előbbit az utóbbi hozta létre. Azaz minden bizonnyal előbb volt a tagállam alaptörvénye, mint az abbéli akarata, hogy tagállam legyen, s ezáltal alkotója nemzetközi alapszerződésnek. (Ez a tétel akarati tétel, ehhez képest akkor is igaz, ha olyan tagállamról van szó, aki a nemzetközi alapszerződés létrejötte után jött létre.) Ez pedig lényeges tartalmi körülmény. Azt jelenti ugyanis, hogy a tagállam alaptörvénye maga a szuverenitás akaratmegnyilatkozása, míg a nemzetközi alapszerződés már (csupán) ennek a megnyilvánult szuverenitási akaratból való, ezen akarat általi. Azaz fogalmilag nem lehet képes elsődlegességre, mindene másodlagos. A szuverén akaratából való.
- [185] 7. Az Európai Unió hatásköre és a tagállami szuverenitás kapcsolatát illetően állásponantom a következő.
- [186] Előrebocsátom, hogy amíg a nemzetközi jog a nemzeti jog értelmezési segédlete lehet (vö. Indokolás [171]–[176]), addig az Alaptörvény fogalmainak értelmezésekor sem az alsóbb jogszabály szerinti meghatározások, sem a nemzetközi jogi definíciók nem feltétlen irányadók. Állásponantom szerint az Alaptörvény – az Alkotmánybíróság által – autonóm módon értelmezendő, ami éppen az Alkotmánybíróság alaptörvényi rendeltetéséből fakadó.
- [187] Az Unió szerződéseinek rendszere kétségtelen nem népképviselési választások következménye. Viszont mindkettő (a szerződési rendszer és a tagállami belső választás) lényege egyaránt az akarati elv; csak másként (máshogyan), és másképp (mást). Ezért lényeges, hogy mi a kifejezés, mit akar, mi van kifejezve.
- [188] Az Európai Unió tagállamai nem a szuverenitásukat, hanem csak a szuverenitásból eredő egyes hatásköreiket ruházták át. Az EUSZ 1. cikke szerint „E szerződéssel a Magas Szerződő Felek egymás között létrehozzák az Európai Uniót (a továbbiakban: az Unió), amelyre közös célkitűzéseik elérése érdekében a tagállamok hatásköröket ruháznak.” Az EUSZ 4. cikke szerint „minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak az Unióra, a tagállamoknál marad”.
- [189] Az Unió és a tagállam közötti hatásköri képlet valójában az, hogy van a közös (unió és tagállam) hatáskörgyakorlás, és van a kizárólagos hatáskör (ami a tagállamé). A közös hatáskörgyakorlás (akarati tartalma) nem átadás, nem lemondás, hanem megállapodás, azaz így lett, mert így akartuk közösen (EU és tagállam). A kizárólagos hatáskörgyakorlás (akarati tartalma) pedig nem kisajátítás, nem megállapodás, hanem meghagyás, azaz ez megvolt, és ezt akartuk (mi, a tagállam).
- [190] Ehhez képest árnyalatnyi, ám (állásponantom szerint) lényeges különbözőség a korábbi Alkotmány 2/A. § (1) bekezdése és az Alaptörvény E cikk (2) bekezdése megfogalmazása közötti következő eltérés. A korábbi Alkotmány 2/A. § (1) bekezdése szerint „[a] Magyar Köztársaság [...] egyes, Alkotmányból eredő hatásköreit a többi tagállammal közösen gyakorolhatja; e hatáskörgyakorlás megvalósulhat önállóan, az Európai Unió intézményei útján is”. Az Alaptörvény E cikk (2) bekezdése szerint „Magyarország [...] az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja”.
- [191] Messzemenő következtetés nélkül is rögzíthető, hogy a különbözőség azt biztos jelenti, hogy az Alaptörvény alapján Magyarország mint tagállam az Unióban kizárólag a tagállami együttműködés nyomán, s semmiképpen nem „kivülállóként” önállóan gyakorolja az őt megillető hatásköröket, másfelől az Alaptörvény alapján már fel sem merül az Európai Unió „önálló” hatáskörgyakorlása. Állásponantom szerint ennek a változásnak nem kodifikációs indoka van, mondván viszont bekerült a korábbi Alkotmányból hiányzó, E cikk (3) bekezdése szerinti lehetőség. Utóbbi ugyanis – a már kifejtett állásponantom szerint – nem vezet az Alaptörvény R cikk (1) bekezdésével való versengéshez.
- [192] 8. Kétségtelen realitás részint az európai együttműködés (szükségessége), másfelől az, hogy az európai együttműködés (legfőbb) összetartó ereje pedig a jog (ami mára – a kezdeti együttműködést intézőből – sajátképi európai joggá fejlődött fel). Ugyanakkor kétségtelen, hogy amíg az első elem tagállami akarat, s egyben alkotmányos érdek [Alaptörvény E cikk (1) bekezdés], addig a másik már szándékon túli következmény (expanziója mindenképp), s mint ilyen, a szuverenitás tárgyát képező tartalomra vonatkozó külső akarat közvetítésének eszköze is.
- [193] Ezért van helye a tagállami artikulációban az első elem fenntartása mellett a második elem állandó vizsgálatának, nem elfogadva az uniós jog általános és feltétlen elsőbbsége (valójában felsőbbbsége) kiindulási alapját.

Utóbbi természetes indoka, hogy az EUB az Unió (nem mindenre kiterjedő) szabályai alapján és (épp ennél fogva a saját) esetjoga nyomán dönt, aminek végeredménye nem feltétlen marad a továbbfejlesztés fogalmának keretében. Ekként pedig célszerűnek látszik (el)kerülni a „láthatatlan uniós jog” látens elismerésének jogállapotát.

- [194] Ezért nem feltétlen egyedüli kiindulási alap szuverenitási tárgyban, ami szükségképpen közös, univerzális alap (vö. méltóság). Emberi méltóság fogalma kapcsán ugyanis feltétlen érvényesülni fog (értelemszerűen feltétlen érvényesül) az EUB álláspontja, tagállami érveléstől függetlenül. Mindez pedig nem az emberi méltóság elvének, hangsúlyának tagadása, hanem a jogi párbeszédben erre alapozó érvelés kockázatának vázolása, s csupán realitás. Az EUB jogértelmezése alapvetően (helyzetéből fakadóan egyébként értelemszerűen) inkább nem szuverenitásbarát. Ehhez képest a jogértelmezési párbeszédben mindenkinek a saját állapotát célszerű hangsúlyozni. Ezért tartok – párhuzamosan – más hangsúlyozást érdemesnek.
- [195] Ami pedig az emberi méltóságból kiinduló levezetést illeti, álláspontom a következő. Az emberek más emberekkel való kapcsolata egyéni, személyes, nem intézményes; azaz teljesen az emberi méltóság uralma alatt áll, hogy ki kivel él együtt. Másrészt teljesen az emberi méltóság uralma alá tartozó, hogy ki szorul rá arra, hogy máshol éljen (ez utóbbi lehet intézményes megoldás tárgya).
- [196] Ám feltétlen kötelező intézményes megoldás tárgya nem lehet – az emberi méltóságra hivatkozás általi közvetítéssel – az, hogy az emberek saját belátásuk nyomán, illetve nyomásával legyenek máshol (más államban) elhelyezve. Ilyen nem lehet az emberek akaratán kívüli módon, és nem lehet az emberek akaratából való módon sem feltétlen kötelező intézményes megoldás tárgya [vö. Alaptörvény XIV. cikk (1) bekezdés első mondat]. Az életvitelszerű hollét (a hon foglálásán és a rászorultságon kívül) csupán az egyének közötti kapcsolatok, és nem intézményes megoldás tárgya lehet. Értelemszerű, illetve nyilvánvaló, hogy ezért komoly jogi párbeszéd tárgya a menekült fogalmával foglalkozás, hiszen ezenkívül a honfoglalás és a családegyesítés, ami jogi alapot adhatna (utóbbi azonban a tömegességre nyilvánvalóan nem használható). Megemlítem, hogy a menekült és a bevándorló (akik egyaránt migráció mint áttelepülés megvalósítói) közötti különbözőség alapvetően az, hogy előbbi üldözést szenved, és új elhelyezkedése ideiglenes.
- [197] A házijog fogalma közismert, bevett jogi fogalom; a más hazához (más hazájához) való jog fogalma azonban nem tekinthető az emberi méltóság fogalmából feltétlen következőnek, viszont feltétlen a szuverén (az új haza) rendelkezése alatt álló.
- [198] Kétségtelen, hogy a határozat kerüli a szuverenitás fogalmának használatát, amit nem tartok doktriner kérdésnek; az imént kifejtettek sem ahelyett, hanem mellett érvek. Közömbös milyen fogalom megragadásával lehet eljutni a végső kérdéshez, ami azonban nem lehet más, mint az, hogy mi a jó Magyarországnak. Kétségtelen az a feltevés, hogy ami az Alaptörvény szerinti, az jó Magyarországnak.
- [199] Az Alaptörvény XIV. cikk (1) bekezdés második mondata szerint „[i]degen állampolgár – ide nem értve a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyeket – Magyarország területén a magyar hatóságok által egyedileg elbírált kérelme alapján élhet”. E rendelkezés egyértelműen nem az országban tartózkodást, hanem az annál távlatosabb (perspektivikusabb) országban élést tekinti olyannak, ami miatt az alkotmányos rendelkezés indokolt. Nyilvánvaló összhangban állóan az E cikk (2) bekezdés második mondat zárófordulata szerinti, a népességre vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési joggal.
- [200] Következésképpen, ha előre látható – és az uniós jogi kötelezettség, avagy az Unió más szabályozásával ki nem küszöbölhető –, hogy
- a jogellenesen belföldön tartózkodó külföldi személy belföldi tartózkodása, önmagában ezen külföldi személy saját belátása szerint határozatlan tartamúvá válhat; s
  - ekként az ilyen külföldi személy ezáltal (önmagában saját magatartása, belátása alapján, *eo ipso, ipso facto, de facto*) az ország népességének része lehet, része lesz, részévé válik,
- akkor ez nyilvánvalóan a XIV. cikk (1) bekezdés második mondatába ütköző, s ekként az E cikk (2) bekezdés második mondat zárófordulata szerinti rendelkezési jog, állami autonómia (szuverenitás) sérelme.
- [201] Másképpen szólva, ha az ily módon való országban élés alaptörvény-ellenes, az másfelől társadalomra veszélyes. Nem mondható ugyanis, hogy bárkinek joga van olyan magatartáshoz, viselkedéshez, aminek tanúsítása, illetve cselekvősege megengedhetetlen, büntethető. Ez viszont azt jelenti, hogy versengő jogi vita tárgyává lesz a társadalomra veszélyesség részint az emberi méltósággal, részint pedig a társadalmakra veszélyességgel. S ehhez képest végső soron a büntetőjogi megítélés kapcsán is háttérbe kerül a nemzeti jog.

[202] 9. „Alkotmányunk történetéből látjuk, hogy a magyar állam keletkezésétől fogva *souverain* volt és így bent, területére és alattvalóira, a legfőbb hatalmat bírta, kifelé, más államokkal szemben, pedig az önállóság és a függetlenség jellemezte; korlátokra jogilag csak saját akaratában talált: a törvényben és a nemzetközi szerződésekben.

De a történelem tanúsága szerint az önállóság és függetlenség számos támadásnak volt kitéve. Majd a német-római, majd a byzanci császárok vágytak a magyar koronával szemben (hűbéri) főhatalomra, de sikertelenül. A mohácsi vész után pedig a török porta lépett fel hódítási vágyakkal és az államterület egy részét, viszonylag rövid időre, el is foglalta.

A Habsburg-házból származott királyok alatt szintén veszély fenyegette a magyar államiságot. Több kísérlet történt, hogy az ország a német birodalomba bekebeleztesse, vagy Ausztriával egy állammá szerveztessék. De mind e törekvéseket a függetlenségéhez szívósan ragaszkodó nemzet meghiusította. A mondottakból könnyen megérthető, hogy az állam több törvényt alkot önállóságának, függetlenségének kifejezésére és a téves következtetésekkel, magyarázatokkal szemben, megerősítésére. Ezek közül kiemelendő az 1715: III. t.-cikk, mely kimondja, hogy a magyar királyok az országot jövőre is csak saját törvényei és szokásai szerint fogják kormányozni. E t.-cikket az 1723: III. és az 1741: VIII. t.-cikkek megerősítik. – Az 1791: X. t.-cikk (*De independentia Regni Hungariae*) szerint pedig »Magyarország csatolt részeivel egyetemben független és szabad ország, semmi más népek alá nem vetett, hanem saját állammal és alkotmánnyal bíró, ennél fogva koronás királyai által saját törvényei és szokásai szerint, nem pedig idegen államok mintájára parancsokkal, u.n. patensekkel kormányoztatik«. A magyar állam önállóságát biztosítják még a koronázási hitlevelek és eskük, valamint kifejezi ezt az 1867: XII. t.-cikk is, mely Magyarországnak Ausztriához való viszonyát szabályozza.” (Nagy Ernő: Magyarország Közjogi; Bp. Atheneum, 1912–1914., 208–209. o.)

[203] 10. Az Unió nem honfoglalás, hanem – előzetes és kölcsönös mérlegelésen átesett – csatlakozás következménye. A honfoglalás tagállami magatartás, és ezért minden honossági tárgy (terület, népesség, vezetés) egyben az identitás magja. Következésképpen Magyarországnak elidegeníthetetlen autonóm a joga Magyarország népessége vonatkozásában (amint minden más szuverén államnak a saját népessége tekintetében).

[204] Az Alaptörvény E cikk (2) bekezdés 2. mondata ezt, a Magyarországot mint államot megillető alanyi jogot deklarálja, s egyben védi. Ezért ettől nem lehet tágítani. Ennek sérelme, vagy annak közvetlen fenyegető kockázata nem fogadható el.

Budapest, 2021. december 7.

*Dr. Sulyok Tamás* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Márki Zoltán*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Salamon László* alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[205] A rendelkező részben foglalt megállapításokkal egyetértve, a határozat indokolásával kapcsolatban az alábbi észrevételeket, illetve kiegészítéseket teszem.

[206] 1. Egyetértek a határozat azon megközelítéseivel, amelyben kijelöli a jelen alaptörvény-értelmezés kereteit, és meghatározza határait. Ebből következően lényegesnek tartom a rendelkező rész 1–2. pontjának hipotetikus megfogalmazását. Ez a megfogalmazás (az „amennyiben” fordulat) utal arra, hogy az indítványban említett helyzet kialakulásának, fennálltának megítélése nem az Alkotmánybíróság feladata és hatásköre, továbbá, hogy nézetem szerint a rendelkező rész 2. pontjában foglalt következmény nem feltétlenül beálló körülmény.

[207] 2. A népességnek az állam akarata ellenére történő megváltoztatása és az állam területén élő személyek alapvető jogai és szabadságai – különösen az önazonosságához való joguk – közötti összefüggést igen távolinak és esetlegesnek tartom, jöllehet ennek lehetőségét magam sem zárom ki.

- [208] 3. Nézetem szerint az indítványban felvetett alaptörvény-értelmezési kérdés alapvetően Magyarország szuverenitásának érvényesülését érintő kérdés; jelesül, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése második mondata tükrében milyen alkotmányjogi megítélés alá esik a népességnek az állam akarata ellenére történő megváltoztatása. Az E) cikk (2) bekezdés második mondata erre egyértelmű választ ad: a közös hatáskörgyakorlás nem korlátozhatja Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát.
- [209] A kért alaptörvény-értelmezés ennyiben válaszolható meg; a válasz nem térhet ki arra, hogy az EUB döntésével érinti-e az ország népességét, illetve, hogy milyen módjai lehetségesek esetlegesen a Magyarország népességére vonatkozó állami elidegeníthetetlen rendelkezési jog megőrzésének. Ez az alaptörvény-értelmezés nem vállalkozhat az indítvány háttéréül szolgáló konkrét kérdés konkrét megválaszolására, mert az más hatalmi ágak feladatkörébe tartozik. Az viszont az Alkotmánybíróság kompetenciája és az indítvánnyal kapcsolatos válaszadási kötelezettsége, hogy az indítványban felvetett lehetséges történések alkotmányjogi megítélését – kizárólag az Alaptörvény előírásait egyedüli viszonyítási pontként tekintve – megadja.
- [210] A fentieket összegezve, és tartva magamat a hipotetikuság követelményeihez, az állami szuverenitás és a népességváltoztatás viszonyára annyit látok megállapíthatónak (ugyanakkor nyilvánvalóvá tételét az ügy kapcsán szükségesnek is), hogy ha és amennyiben az Európai Unióval közös hatáskörgyakorlás hiányosságai, nem megfelelő volta miatt Magyarország népessége a magyar állam egyetértése nélkül, a tömeges migráció következtében, tartósan (hosszabb időre) *de facto* megváltozik, úgy ez a helyzet az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésébe ütközik, érinti a magyar állam szuverenitását, mindezekből következően alaptörvény-ellenes.
- [211] Ennek konzekvenciáit az indítvány háttéréül szolgáló probléma általános és egyedi kezelésére köteles állami szerveknek kell levonni.
- [212] 4. Az állam szuverenitása megkérdőjelezhetetlen alkotmányos érték és egyben megkérdőjelezhetetlen alkotmányjogi tény. E nélkül nincs legitim közhatalom-gyakorlás, nincs legitim nemzetközi közjogi jogalanyiség. (Szuverén államok nélkül nincs legitim Európai Unió sem.)
- [213] A szuverenitás evidenciájából, alkotmányjogi axioma-jellegéből adódik, hogy létjogosultsága nem szorul az állam önrendelkezési jogának eszméjével való azonosuláson túlmenő alkotmányjogi indokolásra. A határozatnak a rendelkező rész 2. pontjához köthető alapjogi érvelése, ideértve az önazonosság megőrzésére irányuló érvelést is, tulajdonképpen nem más, mint a szuverén állam elidegeníthetetlen rendelkezési jogának ezen említett értékekkel összefüggésben történő alátámasztása. Alapvetően arról szól, hogy az alapvető jogok védelme szempontjából miért is fontos és elengedhetetlen az Alaptörvénynek az állami szuverenitást deklaráló és oltalmazó szabályozása. Ezért úgy vélem, hogy a felvetett értelmezési kérdésnek az állami szuverenitás oldaláról történő megközelítése és helyes megválaszolása értelemszerűen védelmet biztosít a rendelkező rész 2. pontjában védeni szándékolt értékeknek is.

Budapest, 2021. december 7.

*Dr. Sulyok Tamás* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Salamon László*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Schanda Balázs* alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [214] 1. Az Alaptörvény rögzíti Magyarország függetlenségét, alkotmányos önazonosságát, és elkötelezi Magyarországot az európai egység megteremtésében való közreműködésben. Az európai egység megteremtésében történő közreműködés egy, a szerződések által meghatározott, egyre mélyülő integrációban mint dinamikus folyamatban történő részvételt jelent, ugyanakkor az integráció mélyülése az érintett európai nemzetek egyetértését, azaz a szerződések alakítását igényli.
- [215] Az integrációs elkötelezettségnek része az uniós jog (alkalmazási) elsőbbségének elfogadása, amit a Lisszaboni Szerződéshez fűzött 17. nyilatkozat elfogadásával Magyarország is elfogadott. A határozat megerősíti az Alkotmánybíróság korábbi döntéseit, melyek az uniós jog és a nemzeti jog viszonyát meghatározták, elfogadva

az uniós jog alkalmazási elsőbbségét, és körülírva az alkotmányos önazonosság azon elemeit, melyekben az Alaptörvény elsőbbsége megkérdőjelezhetetlen.

- [216] Az absztrakt alkotmányértelmezés keretei között az Alkotmánybíróság nem vizsgálta és nem kérdőjelezte meg azt, hogy az EUB indítványra alapot adó ítéletét Magyarországnak végre kell hajtania.
- [217] Az Alaptörvény E) cikke lehetőséget ad arra, hogy egyes, szuverenitásból eredő hatásköröket Magyarország uniós intézmények útján gyakoroljon, illetve meghatározza a hatáskör-átengedés korlátait is. Ha a közös hatáskörgyakorlás ténylegesen nem érvényesül, a helyzet feloldása a közbejött (uniós) jogi norma értelmezését is igényelheti. Adott esetben az Alaptörvény E) és XIV. cikkeinek az együttes értelmezéséből fakad, hogy a közös hatáskörgyakorlás tényleges érvényesülése a magyar jogalkotónak és jogalkalmazónak is feladata, azaz meg kell tenniük azokat a lépéseket, amelyek ahhoz szükségesek, hogy a jogszerűen hozott döntések végrehajthatók is legyenek. Ez, mint alapvető jogállamisági követelmény, vonatkozik a nemzeti bíróságok döntéseire és az EUB döntéseire egyaránt és eredményében az alkotmányos önazonosság [R] cikk (4) bekezdés] megőrzését és az európai egység [E] cikk (1) bekezdés] megőrzését is szolgálja.
- [218] 2. A határozat rendelkező részének mindhárom pontját támogattam.
- [219] A rendelkező rész 1. pontjában meghatározott követelmény olyan jövőbeli esetekre alkalmazható, melyeknél egyértelmű megállapítást nyer, hogy a közös hatáskörgyakorlás nem érvényesül megfelelően. Ilyen esetekben átmenetileg – amíg az uniós intézmények nem gyakorolják megfelelően hatásköreiket – a tagállami szervek eljárhatnak. A fenntartott szuverenitás védelme ekként a negatív hatásköri összeütközés kiküszöbölését szolgáló elv. A határozat szerint a közös hatáskörgyakorlás nem megfelelő érvényesülése ideiglenesen a hatáskör nemzeti szerv általi gyakorlását igényelheti. E körülmények meghatározására esetről esetre kerülhet sor, azaz további értelmezést igényel. Az ügy alapjául szolgáló kérdés tekintetében a közös hatáskörgyakorlás hiányos érvényesülése megvalósulhat azáltal is, ha Magyarország népessége a magyar állam előzetes egyetértése nélkül, tömeges bevándorlás következtében tartósan és ténylegesen megváltozik.
- [220] A rendelkező rész 2. pontjában foglalt elvi, állami kötelezettség általános állami feladatként is felfogható: az állam a kulturális status quo védelmére köteles, tekintettel arra is, hogy polgárai önazonosságát is érinthetik a környezet gyors változásai. A változások egy része ugyanakkor jogon kívüli tényezők eredménye, más része legitim döntések következménye, és csak csekély mértékben fakadnak jogellenes körülményekből. Az önazonosságot a változás kezdi ki – a következtetések azonban csak a jogellenes (adott esetben a közös hatáskörgyakorlás hiányos érvényesülése folytán fellépő) változásokra vonatkoznak.
- [221] Nem értek egyet azzal a gondolatmenettel, amely a kulturális status quo védelmét közvetlenül az emberi méltóságra vezeti vissza. Az Alaptörvény II. cikkében garantált emberi méltósághoz való jog „az Alkotmánybíróság értelmezésében az emberi státusz abszolút védelmét biztosítja” {3187/2017. (VII. 14.) AB végzés, Indokolás [12]}. A társadalom kulturális összetétele, sokszínűsége vagy épp homogenitása alkotmányos jelentőséggel bír, azonban az emberi státust nem érinti, nincs összefüggésben azzal, hogy az embert nem lehet tárgyként kezelni. Az egyén oldaláról meghatározva ez azt jelenti, hogy senkinek nincs az Alaptörvény II. cikkére visszavezethető joga arra, hogy eldöntse, milyen kulturális közegben él. A többségi határozatot ezzel a megszorítással támogattam.

Budapest, 2021. december 7.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Schanda Balázs*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Szabó Marcel* alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [222] 1. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény értelmezésére vonatkozó kérdést (helyesen) absztrakt jogértelmezési problémaként közelítette meg, és elkülönítette az EUB ítéletétől: „a jelen ügyben feltett, az Alaptörvény értelmezését igénylő kérdés elválasztható az EUB indítványban ismertetett ítéletétől.”

- [223] 2. Az Alkotmánybíróság döntése egyértelművé teszi, hogy a menedékkérelemre vonatkozó magyar szabályozásnak összhangban kell állnia az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésébe foglalt lojális együttműködés elvével és az 1951. évi genfi menekültügyi egyezmény és kiegészítő jegyzőkönyveinek uniós jogba foglalt szabályaival: „A magyar állam intézményeinek és szerveinek az Alaptörvény E cikk (2) bekezdéséből fakadó kötelezettsége, hogy a menedékkérelemre, illetve menedékkérőkre vonatkozó tagállami szabályozás kialakításakor e rendelkezéseket a szolidaritás és a lojalitás EUMSZ 4. cikk (3) bekezdésében foglalt elveivel összhangban, az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében foglalt, az alapvető állami funkciók, az állam területi integritása és a közrend fenntartása, továbbá a nemzeti biztonság védelmére vonatkozó rendelkezések, illetve a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi egyezmény és kiegészítő jegyzőkönyvének uniós jogi rendelkezésekben megjelenő szabályainak figyelembe vételével alakítsa ki.”
- [224] 3. Hangsúlyosan egyetértek az Alkotmánybíróság megállapításával, mely szerint „az államot terhelő és az emberi méltósághoz való jogra vonatkozó intézményvédelmi kötelezettség még kivételesen sem eredményezhet semmilyen, az egyes személyek emberi méltósága közötti különbségtételt, illetve nem érinti az állam azon kötelezettségét sem, hogy maradéktalanul gondoskodjon az állam területén tartózkodó valamennyi személy – így többek között a menedékkérők – emberi méltóságának védelméről” (Indokolás [55]).
- [225] 4. Az Alkotmánybíróság határozata rendelkező részének első pontjába foglalt fenntartott szuverenitás jogi koncepciója szorosan kapcsolódik a hallgatólagos előfoglalás elvéhez, amelyet az EUB fejlesztett ki. Várnay Ernő és Papp Mónika „Az Európai Unió joga” című, az egyetemi oktatásban is méltán elismert és használt tankönyve ezzel a doktrínával összefüggésben az alábbiakat rögzíti: „Széles körben elfogadott vélemény, miszerint az Európai Bíróság időnként, illetve bizonyos területeken ítéleteivel – a teleologikus értelmezési lehetőséget kitágítva, netán azzal visszaélve – mintegy jogalkotó szerepet vállalt, illetve aktivista módon lépett fel. Erre példa lehet a közösségi jog közvetlen hatálya elvének rögzítése, a közösségi jognak a tagállami jogokkal szembeni elsőbbsége kimondása, a közös piac kialakításához kapcsolódó szabadságok meghatározásával kapcsolatos döntések sora, vagy az intézmények egymás közötti viszonyainak »építése«. Több esetben kifejezetten *contra legem* (a Szerződés szövegétől nyilvánvalóan eltérő, abból nyilvánvalóan nem adódó értelmezést produkált) ítéleteket hozott.” (Várnay Ernő, Papp Mónika: Az Európai Unió joga, Wolters Kluwer, 2016, 151.)
- [226] Az Alkotmánybíróság, ahogyan azt például az Abh2.-ben (lásd például: Indokolás [25]) is megerősítette, természetesen tiszteletben tartja az európai jog elsőbbségét és a közvetlen hatály elvét, amelyek megszületésük óta az Európai Unió jogának megingathatatlan sarokköveivé váltak. Az Európai Unió joggyakorlata teremtette meg – szintén a tagállamok alapító szerződésekben rögzített akaratától eltérve – a hallgatólagos előfoglalás doktrínáját is. A Prantl ügyben az EUB kimondta, hogy abban az esetben, ha a mind a tagállamnak, mind az Európai Uniónak van jogalkotási kompetenciája egy területen, de az Európai Unió által megalkotott jogi szabályrendszer szabályai teljes rendszert alkotnak, a tagállamoknak a továbbiakban nincs hatáskörük e területen, hacsak az uniós jog kifejezetten másként nem rendelkezik (C-16/83. számú ügy, Prantl, ECLI:EU:C:1984:101, 13. pont). Az elv értelmében tehát az olyan területen, amelyen az Európai Uniót alapító szerződések rendelkezései szerint mind a tagállamok, mind az Európai Unió jogosult jogszabályok megalkotására, az Unió buzgó jogalkotása folytán olyan részletes szabályok jöhetnek létre, amelyekhez már a tagállamok azok torzítása nélkül semmit sem tehetnek hozzá, így a megosztott hatáskör *de facto* az Európai Unió kizárólagos hatáskörévé válik. Tekintettel az európai intézményekben folyó széles körű és aktív jogalkotási munkára, a hallgatólagos előfoglalás elve hosszú távon bármely osztott hatáskörű jogalkotási kérdést az Európai Unió intézményeinek kizárólagos kompetenciájává alakíthat át.
- [227] Az Európai Uniónak a menekültjogra és a menekültügyi eljárására és menekültjogi státuszt el nem nyert személyek érkezési országba történő visszafogadására vonatkozó jogi szabályanyagát illetően a hallgatólagos előfoglalás doktrínájában leírtakhoz közelítő helyzetben vagyunk, ugyanakkor a megalkotott jogszabályok érvényesülése hiányos. Jogi értelemben valóban nem zárható ki, hogy a jövőben nagy számban maradjanak hazánkban olyan személyek, akiknek magyarországi tartózkodását sem a nemzetközi közjog, sem az uniós jogból fakadó kötelezettségek teljesítése, sem pedig a magyar szervek vagy hatóságok beleegyezése nem alapozza meg. Erre való tekintettel jutott az Alkotmánybíróság arra a következtetésre, hogy az Európai Unió hatáskörgyakorlásának (azaz az uniós jog hatékony érvényesülésének a) hiánya még a hallgatólagos előfoglalással érintett területeken is újra feléleszti a tagállamok jogi mozgásterét az önálló cselekvésre. Erre vonatkozik a fenntartott szuverenitás

koncepciója a határozatban. A fenntartott szuverenitás fenti értelmezése az Alkotmánybíróság megítélése szerint az EUMSZ 4. cikk (3) bekezdése szerinti lojális együttműködés elvével is kifejezetten összhangban áll.

- [228] 5. Régóta elfogadott tétel, hogy az állam szuverenitását a területe, népessége és a felette kialakult főhatalom határozza meg, ahogyan azt például Max Huber kifejtette 1928-ban a Las Palmas szigetek ügyében hozott választottbírói ítéletében [*Case concerning Island of Palmas (or Mianga), United States of America vs. The Netherlands*, P.C.I.J., The Hague, 4 April 1928].
- [229] Közép-Kelet-Európa országai fundamentális változásokkal kellett, hogy szembenézzenek az Európai Unióhoz történő csatlakozásukat követő két évtizedben. Ahogy Berend T. Iván, a Magyar Tudományos Akadémia korábbi elnöke is rámutatott „Az Európai Unió története” című könyvében, az elmúlt 25 évben csaknem húszmillió ember hagyta el Közép-Kelet-Európát. Magyarország és Csehország lakosságának több mint fele tart attól, hogy a migráció következtében elveszítheti állását. Az uniós csatlakozást követő társadalmi-gazdasági változások mélyen érintették a közép-kelet-európai társadalmakat. Meggyőződésem, hogy ennek fényében az Európai Unió intézményeinek is tekintettel kell lenniük a térség tagállamainak (és azok polgárainak) érzékenységére és azon elvárására, miszerint az államuk területén tartózkodást az Unió alapító szerződéseibe foglalt rendelkezésekkel és a nemzetközi jogi kötelezettségeikkel összhangban, de azok kiterjesztő értelmezése nélkül kívánják megvalósítani.
- [230] 6. Az Alkotmánybíróság határozata rendelkező részének második pontjába foglalt alkotmányos önazonosság jogi koncepciójának uniós jogi alapja – ahogyan azt a határozat is megállapítja – az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése, amely alapján az állam területi integritásának biztosítása, a közrend fenntartása és a közbiztonság védelme az egyes tagállamok kizárólagos feladata.
- [231] A „közbiztonság” fogalma vonatkozásában az EUB ítélezési gyakorlatából kitűnik, hogy ez a fogalom egyaránt magában foglalja a tagállam belső és külső biztonságát (lásd például: C-145/09. számú *Tsakouridis* ügy, ECLI:EU:C:2010:708, 43. pont). A belső biztonságra hatással lehet például az érintett tagállam népessége nyugalmának és fizikai biztonságának közvetlen veszélyeztetése (lásd ebben az értelemben: C-348/09. számú ügy, I., ECLI:EU:C:2012:300, 28. pont). Ami a külső biztonságot illeti, arra hatással lehet e tagállam külkapcsolatainak vagy a nemzetek békés egymás mellett élése komoly megzavarásának a kockázata (lásd ebben az értelemben: C-145/09. számú *Tsakouridis* ügy, ECLI:EU:C:2010:708, 44. pont). Az Alkotmánybíróság határozata rendelkező része második pontjához kötődő indokolás ennek a kérdéskörnek a magyar Alaptörvény alapján történő körüljárását jelenti.

Budapest, 2021. december 7.

*Dr. Sulyok Tamás* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Szabó Marcel*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Szívós Mária* alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [232] Egyetértek a határozattal, ugyanakkor az Abtv. 66. § (3) bekezdésében biztosított jogkörömnél fogva – az alábbiakban kifejtettek szerint – a határozathoz a következő párhuzamos indokolás csatolását tartom szükségesnek.
- [233] 1. Mindenekelőtt fontosnak tartom annak hangsúlyozását, hogy magam is osztom azt a nemzetközi (humanitárius) egyezményekben is megfogalmazott álláspontot, hogy annak, aki faji, vallási okból, politikai meggyőződése, valamely társadalmi csoporthoz vagy nemzetiséghez tartozása okán kénytelen elhagyni a hazáját, segítséget kell nyújtani. Magyarországot mind történeti hagyományai és az államalapítás óta átélt történelmi események sora, mind a nemzetközi egyezményekben, így a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott, az 1989. évi 15. törvényerejű rendelettel kihirdetett egyezményben (a továbbiakban: Genfi Egyezmény) önként vállalt kötelezettségei is erre sarkallják. Ugyanebből az egyezményből következik a kiutasítás vagy a visszaküldés tilalma is, melynek megfelelően Magyarország nem utasítja ki vagy küldi vissza a me-



neküldtet olyan ország területére, ahol élete vagy szabadsága a fent felsorolt okok bármelyike miatt veszélyeztetve van (lásd a Genfi Egyezmény 33. Cikkét).

- [234] A fenti alapelvekkel is egybehangzó módon mondja ki az Alaptörvény XIV. cikk (3) bekezdése, hogy senki nem utasítható ki olyan államba, vagy nem adható ki olyan államnak, ahol az a veszély fenyegeti, hogy halálra ítélik, kínozzák vagy más embertelen bánásmódnak, büntetésnek vetik alá. A XIV. cikk – az indítványozó által értelmezni kért – (4) bekezdése pedig a nemzetközi egyezményekben rögzítetteknek megfelelően kimondja: Magyarország – ha sem származási országuk, sem más ország nem nyújt védelmet – kérelemre menedékjogot biztosít azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiket hazájukban vagy a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatartozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetve politikai meggyőződésük miatt üldöznek, vagy a közvetlen üldöztetéstől való félelmük megalapozott. Nem jogosult menedékjogra az a nem magyar állampolgár, aki Magyarország területére olyan országon keresztül érkezett, ahol üldöztetésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem volt kitéve.
- [235] Ezzel összhangban a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Met.) 2. § i) pontjában az alábbiakban határozza meg a biztonságos harmadik ország fogalmát. Eszerint az az ország, amelyre vonatkozóan a menekültügyi hatóság meggyőződött arról, hogy a kérelmező az alábbi elvekkel összhangban lévő bánásmódban részesül, biztonságos harmadik országnak tekintendő: az életét és a szabadságát nem fenyegeti veszély faji, vallási okból, nemzeti hovatartozása, valamely társadalmi csoporthoz való tartozása vagy politikai meggyőződés miatt, illetve nincs kitéve súlyos sérelem veszélyének; a genfi egyezménnyel összhangban tiszteletben tartják a visszaküldés tilalmának elvét; valamint elismerik és alkalmazzák a nemzetközi jog azon szabályát, amely szerint a kérelmező olyan ország területére nem utasítható ki, ahol az Alaptörvény XIV. cikk (3) bekezdésében meghatározott magatartásnak lenne kitéve; és a menekültkénti elismerés kérelmezésének lehetősége biztosított, és a menekültkénti elismerés esetén biztosított a genfi egyezménnyel összhangban álló védelem. A Met. fenti rendelkezésével összhangban a nemzeti szinten biztonságosnak nyilvánított származási országok és biztonságos harmadik országok meghatározásáról szóló 191/2015. (VII. 21.) Korm. rendelet 2. §-a szerint a Met. 2. § i) pontja szerinti biztonságos harmadik országnak minősülnek az Európai Unió tagállamai és tagjelölt államai, az Európai Gazdasági Térség tagállamai, valamint az Amerikai Egyesült Államok halálbüntetést nem alkalmazó tagállamai, továbbá: Svájc, Bosznia-Hercegovina, Koszovó, Kanada, Ausztrália, Új-Zéland. Számos olyan ország létezik tehát, ahova a nemzetközi egyezményeknek és magyar jognak megfelelően, továbbá lelkiismeret-furdalás nélkül visszaküldhető bárki.
- [236] 2. Álláspontom szerint az, hogy bajba jutott embertársainkon segítsünk, nem kizárólag nemzetközi egyezményekből, valamint alkotmányos hagyományainkból és az Alaptörvényből származó jogi, hanem erkölcsi kötelezettség, alapvető elvárás is. Ezzel együtt is a következőket tartom hangsúlyozandónak.
- [237] Álláspontom szerint nem tekinthető magától értetődőnek és az Alaptörvényből sem következik az, hogy Magyarországnak minden egyes, magát menekültnek valló embert be kellene fogadnia. Már csak azért sem, mert nem minden ide érkező menekült, épp ellenkezőleg, az ide érkezők jelentős része nem jogszerűen jut az ország területére, majd tartózkodik itt, hanem illegális bevándorlóként. Utóbbi kategória több csoportját is magában foglalja a migránsoknak: elsősorban azok tekinthetők illegális bevándorlónak, akik a zöldhatáron iratok nélkül érkeznek az Európai Unió területére és ezen belül Magyarországra (akár embercsempész útján, rengeteg pénzt kifizetve). Sokan ugyanakkor legálisan, valamely jogcím alapján jutnak az országba, de a rájuk irányadó tartózkodási időt túllépjék.
- [238] A nemzetközi egyezményekből, valamint a fentebb ismertetett alaptörvényi és jogszabályi rendelkezésekből az az elvárás fakad, hogy az első biztonságos ország fogadja be a menekültöt. Még inkább igaz ez az illegálisan Magyarországra érkezőkre. Ehhez képest az illegális bevándorlók – és szándékosan nem menekültnek hívom őket – akár több, elismerten biztonságosnak számító országon átutazva a saját maguk által kiválasztott célország felé igyekeznek eljutni Magyarországon keresztül, korántsem biztos, hogy üldöztetéssel a hátuk mögött.
- [239] A tömegesen érkező bevándorlók esetében erősen megkérdőjelezhető, hogy valóban az első biztonságos ország elérése-e a cél, az első olyan országé, ahol esetleg még nyelvi, kulturális, vallási különbségek sem nehezítik a beilleszkedésüket. Jogos kérdésként merül fel, hogy miért pont Magyarországnak kellene befogadni azokat az embereket, akik nemhogy az üldöztetésüket nem tudják igazolni, de legtöbbször személyazonosságuk sem állapítható meg. Az elmúlt évek tapasztalatai azt mutatják, hogy a Magyarország (elsősorban) déli határán felbukkanó emberek zöme iratok nélkül (esetleg hamis iratokkal ellátva), azonban (akár drága) mobiltelefonnal felszerelve érkezik a határra, és kér menedéket. Mindezt úgy, hogy sem személyazonosságát nem

tudja igazolni, akár azért, mert szándékosan nem hozza magával, vagy szándékosan megszabadul tőle (melynek folyamánya a fiktív, január 1-jei születési idő bejegyzése az iratokba), sem esetleges végzettségét. A hatóságnak azonosítás (bármely, az illegális bevándorlóra vonatkozó adat) hiányában nincs módja arra, hogy hitelt érdemlően meggyőződhessen arról, hogy a határon felbukkanó külföldi valóban menekült-e, végzettségét alátámasztó iratainak hiánya pedig akadályozza annak megállapítását, hogy milyen céllal (gazdasági, vagy szélsőséges esetben terrorszervezethez való csatlakozás céljából) érkezett Európa területére, több, egyébként biztonságosnak tekinthető országon keresztül. Álláspontom szerint annak, aki származási országából valóban menekül, aki ott ténylegesen üldöztetésnek van kitéve, mindenekelőtt való érdeke, hogy mind származási országát, mind személyazonosságát (így nevét, születési idejét, helyét, esetleges iskolai végzettségét stb.) igazolni tudja. Ezt diktálja az az elsődleges érdeke is, hogy valóban menekültként elismerését kérhesse, és jogszerűen menekültként el is ismerjék. Ehhez mérten hogyan tudná hitelt érdemlően bizonyítani, hogy mely országból jött, és ott valóban a nemzetközi egyezményekben, illetve az Alaptörvényben is megjelölt okok egyike alapján üldöztetésnek van kitéve, és végső soron akár az élete is veszélyben lehet, ha semmilyen iratot (vagy végső soron akár az iratairól mobiltelefonnal készített képet) nem hoz magával?

- [240] A helyzetet tovább árnyalja a közelmúlt egész világot érintő eseménye, nevezetesen a koronavírus-járvány, és ezzel összefüggésben az, hogy a jogellenesen Magyarországra érkezők a személyazonosításra vagy egyébként végzettség, családi állapot stb. igazolására szolgáló bármely irat hiánya mellett egészségügyi veszélyt is jelenthetnek a magyarországi lakosságra nézve. Nyilvánvalónak tűnik ugyanis, hogy az, aki a határ mentén eldobja az iratait, ahogy arra példa is volt, az védettségi igazolvánnyal (vagy *green pass*-szal) sem rendelkezik, aktuális egészségi állapotáról pedig nem tud, vagy nem is akar számot adni. A Magyarországon jogszerűen tartózkodókra nézve, de akár az itt menedékkért folyamodókra is az Alaptörvény XV. cikkében is rögzített hátrányos megkülönböztetést jelent, hogy ők akár egy külföldi utazás alkalmával is kötelesek védettségi igazolványt vagy egészségi állapotuk igazolására vonatkozó megfelelő teszteredményt és érvényes, nem lejárt személyazonosításra alkalmas okmányt bemutatni ahhoz, hogy másik országba beléphessenek.
- [241] Kétséges számomra az is, hogy a zömében fiatal, életkoruk alapján majdnem bizonyosan családostól férfiak miért érkeznek (akár több) feleségük, gyermekük nélkül. Nem meggyőző a menedékkérelme annak, aki a családját hátrahagyva hivatkozik arra, hogy a származási országa nem biztonságos a fentebb már felsorolt valamely okra tekintettel, származási országa elhagyásával családját akár még nagyobb veszélynek kitéve. Mindezen gyakorlati tapasztalatok szükségszerűen visszahatnak az alapjogi vizsgálatkor és annak megítélésekor, hogy a nemzetközi egyezmények és a magyar jogszabályok formális alkalmazása tartalmi szempontok nélkül nem vezethet az eredeti szabályozási céllal ellentétes eredményre.
- [242] 3. Végül kérdésként merül fel, hogy milyen hatással bír Magyarország állampolgárainak alapjogaira és szabadságaira nézve az, hogy a fennálló nemzetközi egyezmények és magyar jogszabályok által nyújtott védelemmel visszaélő olyan emberek maradnak az országban, akik nem jogszerűen érkeztek, és akiket a menekült státusz a teljes tényállás vizsgálata alapján nem illette meg.
- [243] Álláspontom szerint a magyar állampolgároknak joga van ahhoz, hogy a hazájuk kulturális és erkölcsi rendjét állampolgári státuszuk, sorsközösségük alapján határozzák meg. Nem tagadva a ténylegesen menekültnek nyilvánítható és a védelmet minden alappal megérdemlő személyek alapjogait, be kell látni, hogy a migráció, a menekültek jogainak érvényesítése gyakorlati tapasztalatok alapján tartós letelepedést eredményez, ami Magyarország szuverenitására kihatóan a meglévő erkölcsi-kulturális-jogi *status quo* szükségszerű megváltoztatását eredményezi, tekintettel az illegális vagy tényleges menekültek részéről a befogadó országok értékrendjével szemben tapasztalható elutasításra. Gondolok itt arra, hogy számos ország területén az oda illegálisan érkező bevándorlók saját országuk berendezkedését lemásolva (leképezve) mintegy enklávét hoznak létre az adott ország területén, ahol az adott ország alkotmányos hagyományait, jogi berendezkedését, jogszabályait, valamint szokásait figyelmen kívül hagyva úgy élik (vagy próbálják élni) tovább az életüket, mint a származási országban tették – teszik mindezt akár a befogadó ország kifejezett tiltó szabályai ellenére is. (Példa lehet erre egyes afrikai országokból érkezők esetén az Európában mindenhol tiltott, a kislányok sérelmére végrehajtott körülmetélés, amit európai szemmel sokkal inkább nevezhetünk csonkításnak, lásd például: [https://www.focus.de/gesundheit/ratgeber/frauenmedizin/weibliche-beschneidung-13-000-maedchen-in-deutschland-droht-die-genitalverstuemmung\\_id\\_7383539.html](https://www.focus.de/gesundheit/ratgeber/frauenmedizin/weibliche-beschneidung-13-000-maedchen-in-deutschland-droht-die-genitalverstuemmung_id_7383539.html))
- [244] Ennek megfelelően nem mellőzhető még jogi szempontból sem az a kérdés, hogy a multikulturalizmus, a kulturális sokszínűség, amivel a migráció jár(hat), erőteljesen érinti Magyarország nemzeti identitását. A korábban

hivatkozottak szerint az illegális bevándorlás jelentős részben tényleges letelepedésként manifesztálódik egy célország, így akár Magyarország esetén is.

- [245] Minderre tekintettel álláspontom szerint az Alkotmánybíróság gyakorlatában, valamint a hatóságok és bíróságok által követett jogalkalmazás során Magyarország területi integritásának, és ezen keresztül a magyar állampolgárok jogainak prioritásként kell érvényesülnie a menekültek és a bevándorlók jogainak szükségszerű korlátozása árán is. Ebből pedig okszerűen következik, hogy Magyarországnak az illegális migráció ellen – mint tranzitországnak, de esetlegesen mint célországnak is – fel kell lépnie a fentiek védelmére alapozva. Hiszen mennyiben mondható szuverénnek az az ország, mely még azt sem határozhatja meg, hogy a területére ki léphet be, és ki nem?

Budapest, 2021. december 7.

*Dr. Sulyok Tamás* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Szívós Mária*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó* alkotmánybíró különvéleménye

- [246] A határozat rendelkező részének 2. pontjában a testületi többség döntését az emberi méltóság részjogosultságának feltételes sérelmére alapította. Ezzel a jogalappal nem értek egyet, ezért a határozat 2. pontját az alábbi megfontolásokra tekintettel nem támogattam.
- [247] 1. Az ügygel kapcsolatos hozzáállásom két pilléren nyugszik. Egyrészt Magyarország az Alaptörvény E) cikke alapján jogosult minden olyan hatáskör gyakorlására, amelyet a Szerződések révén nem ruházott át az Unióra (lásd: EUSZ 5. cikke), továbbá „közös hatáskörgyakorlás” esetében az Unió által nem gyakorolt hatáskörök gyakorlására, és a meghozott közigazgatási/bírósági határozatok végrehajtására. Másrészt viszont Magyarország nem kerülheti ki az európai uniós tagságából fakadó kötelezettségei teljesítését, amely egyebek mellett magába foglalja az EUB kötelező döntéseinek végrehajtását. Ennek ellenkezőjét a többségi indokolás sem állítja.
- [248] Magyarország a fenntartott szuverenitás védelmének megfelelően, az ország alkotmányos önazonosságának védelme érdekében jogosult a menekültügyi és idegenrendészeti eljárásokban hozott döntések végrehajtásához szükséges minden jogszerű intézkedés megtételére annak megakadályozása céljából, hogy a politikai/gazdasági menedékkérők – a számukra kedvezőtlen közhatalmi döntést követően – időbeli korlátok nélkül és tömegesen maradjanak Magyarország területén.
- [249] A jognak alárendelten meghozott közigazgatási és bírósági döntések számára a végrehajtás adja meg a létjogosultságot.
- [250] 2. A többség a határozat rendelkező rész 2. pontjában foglalt döntése kapcsán alapjogias megközelítést alkalmazott.
- [251] Összhangban áll a testületi gyakorlattal az a rendelkező részi megállapítás, amely az állam intézményvédelmi kötelezettségére alapoz az emberi méltósághoz való jog és annak egyes részjogosultságai gyakorlása, gyakorolhatósága kapcsán {például: 24/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [132]}.
- [252] Kételyt az emberi méltósághoz való jog, valamint az annak részeként értelmezett önazonossághoz való jog többségi indokolásban alkalmazott megközelítése ébresztett bennem.
- [253] Az önazonossághoz való jog sérelmét a határozat szerint az vetheti fel, ha a menedékkérők tartósan és tömegesen – az állami kontrollmechanizmusok által nem ellenőrzött módon – Magyarország államterületén maradnak, mert e helyzet az itt élőket valamely alapjellemezőjük tekintetében személyiségük „szabad kibontakoztatása addigi irányának, tartalmának megváltoztatására” kényszerítheti. Ez a feltételes helyzet pedig aktiválja az állam intézményvédelmi kötelezettsége körében történő fellépését. Továbbá bizonyos értelemben létezik jog – a határozat szóhasználatával élve – az ún. „egyen által születésével elfoglalt és tőle független hagyományos társadalmi környezet” változatlanságához.
- [254] Méltóságfelfogásom eltér ettől az érveléstől.

- [255] Az Alaptörvény II. cikkében elismert emberi méltóság az a jogilag elismert minőség, amely minden világra jött ember sajátja. Az ember létezése és méltósága együtt maga az emberi lényeg. Amint azt a Nemzeti hitvallás is kimondja, „az emberi lét alapja az emberi méltóság”. A méltóság ebben az értelemben azt fejezi ki, azt jelenti, hogy „van az egyén autonómiájának, önrendelkezésének egy olyan, mindenki más rendelkezése alól kivont magja, amelynél fogva [...] az ember alany marad, s nem válhat eszközzé vagy tárggyá” {elsőként: 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 308; az emberi méltóságra vonatkozó korábbi gyakorlat megerősítése tekintetében lásd például: 24/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [130]}.
- [256] Az emberi méltóság minden emberhez személy szerint kötődő, ezért individuális jog. Az identitás, az önazonosság pedig ezen belül a legszemélyesebb egyéni, belső meghatározottságok összességéeként – az egyén alapjellemezőiként, személyiségjegyeiként – definiálható.
- [257] Másképpen megfogalmazva: embernek lenni szükségszerűség, az önazonosság pedig kívülről számon nem kérhető egyéni vállalás, a személyiség integritása. Az ember ezt az alapjogi (rész)jogosítványt a közösség tagjaként gyakorolja. De ez a tény nem változtat az alapjog individuális jellegén. Véleményem szerint ennek az egyéni alapjogi tartalomnak a feltételes sérelme az, amely kiváltja az állam intézményvédelmi kötelezettségét.
- [258] A fennálló alkotmányos és törvényi szabályok jelenleg teljeskörűen biztosítják az egyénnek a méltósághoz és ennek részeként az önazonossághoz való jogát. Alkotmányos rendszerünknek ez az egyik fundamentuma, amely mindenki számára garantálja az etnikai, nyelvi, kulturális, illetve vallási hovatartozás megélésének szabadságát, függetlenül a társadalom összetételének bármilyen okra visszavehető módosulásától. A társadalom összetétele – így a magyar társadalomé is – folyamatosan változik, de ez nem kényszerít senkit arra, hogy megváltoztassa a felvállalt kötelezettségeit, önazonossága részét képező alapjellemezőit. Ehhez hasonlóan a gazdasági/politikai menedékkérők etnikai, nyelvi, kulturális, illetve vallási hovatartozása sem befolyásolja – önmagában – az itt élő emberek belső, személyes integritását.
- [259] Az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésében szerepel Magyarországnak a népességére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési joga, ezért a közösség szintjén *par excellence* szuverenitási, alkotmányos identitási vagy demokratikus legitimitációs kérdésként felvethető, hogy Magyarországnak kit és milyen tömegben kell tartósan befogadnia. Mindez azonban – szélsőséges eseteket leszámítva – nem áll összefüggésben az itt élőknek az Alaptörvény II. cikke által védett személyes identitásával.

Budapest, 2021. december 7.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó  
alkotmánybíró helyett

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye

- [260] Csak az 1. és 3. rendelkező részi pontokat támogattam a testületi szavazásnál, de a 2. pontot és annak indoklását nem tudtam elfogadni.
- [261] Az általam kifogásolt rendelkezési pont, felhasználva az emberi méltóságból az 1990-es évek eleji testületi többség „láthatatlan alkotmányozásának” alapjaként megalkotott általános személyiségi jogot – mely mint „anyajog”, további alapjogok létrehozását deklarálta az alkotmánybírói többség számára –, levezette a minden korlátozás nélküli önazonossághoz való jogot: „Az Alkotmánybíróság már működése legelején megkezdte az emberi méltóság hoz való jog tartalmának kibontását, így már a 8/1990. (IV. 23.) AB határozatban megállapította, hogy az emberi méltóság anyajoga magában foglalja a személyiség szabad kibontakoztatásához, vagy a magánszférához való jogot, továbbá az önrendelkezés szabadságához való jogot, a cselekvési autonómiát is. [...] Az emberi méltóságból fakadó önazonossághoz, illetve önrendelkezéshez fűződő jog magában foglalja az egyénnek azt a képességét, hogy szabad individuális választ tudjon adni azokra az etnikai, nyelvi, kulturális illetve vallási adottságokra, amelyek önazonossága kezdeti, meghatározó keretét adják.” (Indokolás [40]). Bár az idézett általános deklarációk megidézése és újak lefektetése elvontan tekintve tiszteletreméltóak, de itt mint az Alaptörvényben lefektetett alapjogi katalógus félretolását jelentik, és általánosságuk miatt az Alkotmánybíróság tetszőlegesen döntési kompetenciáját alapozzák meg. Épp ennek rossz tapasztalatai miatt került be a Alap-

törvény záró rendelkezései 5. pontjába, hogy az ennek hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági döntések hatályukat veszítik.

- [262] Megítélésem szerint expliciten sértik ezek az indokolási részek a több, 2012. előtti alkotmánybírósági határozatokra támaszkodással az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezéseinek 5. pontját, melyek hatályon kívül helyezték ezeket, és a 13/2013. (VI. 17.) AB határozat is csak meghatározott feltételek létének felmutatása mellett engedi meg ezeket felhasználni, mely itt nem történt meg. [Lásd a 8/1990. (IV. 23.) AB határozatot, a 23/1990. (X. 31.) AB határozatot, a 64/1991. (XII. 17.) AB határozatot, a 75/1995. (XII. 21.) AB határozatot és a 37/2011. (V. 10.) AB határozatot, melyek megalapozzák az 2. rendelkezési pont lefektetését.] Ez szó szerint alaptörvénysértővé teszi ezt a rendelkezési pontot, és így ezt nem lehet elfogadni.
- [263] De a formai alaptörvénysértés mellett még további gond ezzel az indokolási résszel, hogy feléleszti az utóbb években már háttérbe szorított „láthatatlan alkotmány” elvi bázisát a 8/1990. (IV. 23.) AB határozat általános személyiségi jogával és általános cselekvési szabadsági jogával. Ezek nem szerepelnek az Alaptörvényben, amely alapján nekünk döntenünk kell, és a törvényeket, illetve bírói ítéleteket megsemmisíthetjük. Az indokolás azonban ezek felújításával ismét a „láthatatlan alkotmány” talajára helyezkedne, és ezen indokolási részek későbbi megidézésével az Alaptörvény félretolását erősítené.
- [264] Az emberi méltóság sérthetlenségét a felvilágosodás küzdelmei úgy hagyták hátra számunkra, hogy az ember megalázása és a vele való megalázó bánásmód elfogadhatatlan. Ehhez képest a teljes jogrendszer és minden alapjog „anyajogává” tenni első látásra nemes felértékelésnek és kitágításnak tűnik, de valójában a konkrét alaptörvényi jogi katalógus és egyes alapjogok definiálásának felülírásához vezet. Így ez valójában az Alaptörvény helyett a „láthatatlan alkotmány” megalkotását reaktiválja az alkotmánybírósági döntések sorozatával, ahogy történt is az 1990-es évek Súlyom-bíróságának gyakorlatában. A 2010-es évek elején ezzel a gyakorlattal szakítás történt, és nem lenne szabad megengedni az ehhez való visszatérést.
- [265] Fontos kiemelni, hogy ezek az alkotmányi rendelkezésektől eltérések nem minden ország alkotmánybírósága esetén jelentik azt a súlyos problémát, mint ahogy az nálunk megjelenik. Ugyanis az egyes esetek kapcsán meghozott alkotmánybírósági értelmezések az alkotmányi szövegtől elszakadás esetén a legtöbb országban csak az adott ügyekben jelentenek torzítást. Ám nálunk az 1990-ben kialakult „láthatatlan alkotmányozás” technikája révén a későbbi döntések alapvetően már a korábbi döntések indokolásában lefektetett érvelési formulákra alapozzák a törvénymegsemmisítéseket és a rendes bírósági ítéletek felülbírálását, és ebben máig nem volt változás a döntési stílusunkban. Így minél tágabb érvelési formulát tesz be egy alkotmánybírósági döntés az indokolásába, annál inkább ez tendenciájában egy alkotmánymódosítást, illetve -kiegészítést jelent, végső fokon az írott alkotmány lecserélését az alkotmánybírói többség által létrehozott „láthatatlan” alkotmánnyal.
- [266] Ez a lopakodó alkotmánycsere az alkotmánybírósági döntések érvelési formulái segítségével Európában csak a spanyoloknál és litvánoknál hasonló, ahogy egy 2015-ös tanulmányomban ezt igyekeztem feltárni (lásd Pokol Béla: Alkotmánybírósági döntési stílusok Európában. Jogelméleti Szemle 2015/3. szám, 107–229. oldal). A mostani döntés kifogásolt érvelési formulái átfogó jellegük révén azonban minden eddiginél tovább mennek, és beleágyazva ebbe a döntési gyakorlatba, ezek inkább egy alapos alkotmány-kiegészítést és -módosítást jelentenek, és nem egyszerű alkotmányértelmezést, amire az alkotmányos rendünkben megbízást kaptunk. Ezért szavaztam a kifogásolt rendelkezési pont és annak indokolási formulái ellen.

Budapest, 2021. december 7.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Pokol Béla*  
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: X/477/2021.

Megjelent a Magyar Közlöny 2021. évi 232. számában.

