

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 2/2019. (III. 5.) AB HATÁROZATA

az Alaptörvény R) cikk (1) bekezdésének, 24. cikk (1) bekezdésének, valamint a XIV. cikk (4) bekezdésének értelmezéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése az Alaptörvény értelmezése tárgyában – *dr. Dienes-Oehm Egon, dr. Stumpf István, dr. Szívós Mária és dr. Varga Zs. András* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Czine Ágnes, dr. Juhász Imre, dr. Pokol Béla és dr. Salamon László* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja:

1. Az Alaptörvény R) cikk (1) bekezdése alapján az uniós jog magyarországi alkalmazhatóságának alapja az Alaptörvény E) cikke.
2. Az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése alapján az Alaptörvény autentikus értelmezője az Alkotmánybíróság. Az Alkotmánybíróság értelmezését a más szerv által adott értelmezés nem ronthatja le, azt mindenkinek tiszteletben kell tartania. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény értelmezése során tekintettel van az Európai Unió tagsággal együtt járó, valamint a Magyarországot nemzetközi szerződés alapján terhelő kötelezettségekre.
3. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alaptörvény XIV. cikk (4) bekezdésének Magyarország vállalt nemzetközi kötelezettségeire tekintettel értelmezhető második mondata alapján a menedékjog megadása nem tekinthető a magyar állam alkotmányos kötelezettségének olyan nem magyar állampolgárral szemben, aki Magyarország területére olyan országon keresztül érkezett, ahol üldöztetésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem volt kitéve, azonban a menedékjogot az Országgyűlés az általa meghatározott anyagi és eljárási szabályok mentén az ilyen személyek számára is biztosíthatja.

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 (továbbiakban: Abtv.) 38. § (1) bekezdése alapján az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése, R) cikk (1) bekezdése, XIV. cikk (4) bekezdése és 24. cikk (1) bekezdése értelmezésére irányuló indítványt nyújtott be.
- [2] Az indítványozó kifejti, hogy az ügyben érintett konkrét alkotmányjogi problémát az Alaptörvény és az Európai Unió jogának viszonya képezi, pontosabban az Alkotmánybíróság alaptörvény-értelmezési monopóliuma. E konkrét alkotmányjogi probléma hátterében az áll, hogy az Európai Bizottság hivatalos felszólítást küldött az egyes törvényeknek a jogellenes bevándorlás elleni intézkedésekkel kapcsolatos módosításáról szóló 2018. évi VI. törvény, valamint az Alaptörvény hetedik módosításának uniós joggal való összhangja tárgyában.

A felszólításban az Európai Bizottság kifejtette, hogy értelmezése szerint az Alaptörvény menedékjogról szóló, módosított XIV. cikke sérti a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról szóló, 2011. december 13-i 2011/95/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: Irányelv) egyes cikkeit. Az Alaptörvény ezen értelmezése kapcsán merül fel az a konkrét alkotmányjogi probléma, hogy az Európai Unió egy szervének Alaptörvényre vonatkozó értelmezése milyen viszonyban áll az Alkotmánybíróság autentikus értelmezésével.

- [3] Az indítványozó közelebbről az alábbi három alkotmányjogi probléma értelmezését kérte az Alkotmánybíróságtól:
1. Az Alaptörvény R) cikk (1) bekezdéséből megállapítható-e, hogy az Alaptörvény mint Magyarország jogrendszerének alapja, egyben a legitimitációs forrása minden jogforrásnak – ide értve az Európai Unió Alaptörvény E) cikke szerinti jogát?
 2. Következik-e az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdéséből, hogy az Alaptörvény Alkotmánybíróság általi értelmezését más szerv által adott értelmezés nem ronthatja le?
 3. A második kérdésre adott igenlő válasz esetén, hogyan adja meg az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XIV. cikk (4) bekezdése második mondatának autentikus értelmezését a menedékjogra való jogosultság vonatkozásában, az Alaptörvény hetedik módosítására figyelemmel?
- [4] Az első kérdés vonatkozásában az indítványozó kifejtette, hogy az Alaptörvény R) cikk (1) bekezdése értelmében „[a]z Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja.” Ebből kifolyólag az egyes, a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolt hatáskörök keretei között megállapított általánosan kötelező magatartási szabályok (azaz lényegében az Európai Unió joga) belső jogi érvényessége az Alaptörvényből következik. Ezen állítás alátámasztására az indítványozó a magyar Alkotmánybíróság vonatkozó határozatainak egyes megállapításai mellett idézi a lengyel Alkotmánybíróság és a francia Alkotmánytanács egyes határozatait is.
- [5] A második kérdés vonatkozásában az indítványozó előadja, hogy az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése értelmében „[a]z Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve.” A 3/2017. (II. 25.) AB határozat alapján az indítványozó úgy véli, hogy az Alaptörvény fentebb idézett 24. cikk (1) bekezdéséből következően az Alaptörvény autentikus értelmezésére kizárólag az Alkotmánybíróság jogosult. Ennek következtében, ha az Európai Bizottság egy kötelezettségszegési eljárás keretében az Alaptörvényt saját értelmezése keretében vizsgálja a másodlagos uniós jognak való megfelelés szempontjából, megtöri az Alkotmánybíróság értelmezési monopóliumát.
- [6] A harmadik kérdés vonatkozásában az indítványozó kifejti, hogy az Alaptörvény XIV. cikk (4) bekezdésének Alkotmánybíróság általi értelmezése elengedhetetlen ahhoz, hogy a Kormány teljesíteni tudja az Alaptörvény megtartására és az alkotmányos identitás védelmére vonatkozó kötelezettségét. Az Európai Bizottság értelmezése szerint az Alaptörvény XIV. cikk (4) bekezdése azt jelenti, hogy minden olyan kérelmező jogosulatlaná válna a menedékjogra, aki Magyarországra érkezését megelőzően áthaladt egy másik államon, hacsak nem tudja bizonyítani, hogy a tranzitorszámban üldözték, vagy ennek közvetlen veszélye állt fenn. Ezzel szemben a Kormány álláspontja szerint a fenti rendelkezés értelme az, hogy menedékjogra alapvető jogként az jogosult, aki olyan országból érkezik, ahol a Genfi Egyezmény szerint üldözték vagy attól való félelme megalapozott volt. Mindenki más esetében az Országgyűlés szabadon dönthet arról, hogy részükre menedékjogot vagy ahhoz hasonló védelmet biztosít-e.

II.

- [7] Az Alaptörvény értelmezni kért szabálya:

„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.”

„R) cikk (1) Az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja.”

„XIV. cikk (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 menedéjogra az a nem magyar állampolgár, aki Magyarország területére olyan országon keresztül érkezett, ahol üldöztetésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem volt kitéve.”

„24. cikk (1) Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve.”

III.

- [8] 1. Az Alkotmánybíróság hatásköreit az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdése sorolja fel, 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 hatásköréről. 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 {8/2014. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [20]–[27]; legutóbb megerősítette a 9/2018. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [20]}.
- [9] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványt az indítványozó a Kormány nevében nyújtotta be, vagyis az jogosulttól származik.
- [10] Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy az indítvány az Alaptörvény értelmezésére irányul, és megjelöli az Alaptörvény értelmezni kívánt konkrét rendelkezéseit.
- [11] Az Alaptörvény értelmezésének további feltételeit – azaz a konkrét alkotmányjogi probléma meglétét, illetve az értelmezésnek az Alaptörvényből való közvetlen levezethetőségét – az Alkotmánybíróság arra tekintettel vizsgálta meg, hogy e hatáskörét mindig is megszorítóan értelmezte, és ezúttal is úgy ítélte meg, hogy enélkül az alkotmányértelmezések azzal a veszéllyel fenyegetnek, hogy az Alkotmánybíróság magára vállalja a törvényhozó, sőt a végrehajtó hatalom felelősségét is {17/2013. (VI. 26.) AB határozat, Indokolás [10]}.
- [12] Az indítványozó három alkotmányjogilag értékelhető kérdést terjesztett elő. Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel kérdésenként külön-külön folytatta le vizsgálatát.
- [13] 2. A Kormány első kérdése arra irányult, hogy az Alaptörvény R) cikk (1) bekezdése alapján megállapítható-e az, hogy az Alaptörvény a legitimációs forrása minden jogforrásnak, ide értve az Európai Unió Alaptörvény E) cikk szerinti jogát.
- [14] Az Alaptörvény R) cikk (1) bekezdése szerint az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja. Az Alaptörvénynek részét képezi az E) cikk, amely azt az alkotmányos alapot tartalmazza, amelynek révén hazánk az Európai Unióban tagállamként részt vesz, és amely folyamatosan jogalapul szolgál az Európai Unió jogának belső jogként történő érvényesüléséhez, azaz közvetlen alkalmazhatóságához.
- [15] Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy az Alaptörvény E) cikk (1) bekezdése államcélként rögzíti az európai egység megteremtésében való részvételt. A részvétel nem öncélú, hanem az emberi jogok, a jólét és a biztonság kiterjesztését kell szolgálnia [143/2010. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2010, 698, 708. a továbbiakban: Abh1.]. Az Alaptörvény szerkezeti felépítéséből az következik, hogy az Alaptörvény E) cikkének (1) és (2) bekezdései között összefüggés van: Magyarország az Európai Unióban tagállamként az európai egység megteremtése érdekében vesz részt, mégpedig az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése céljából.

- [16] A magyar nemzet állammá alakulásával fejezte ki először európai identitását, amely a történelem során adódott helyzetek által szilárd nemzeti meggyőződéssé érett. Ezt fejezi ki az Alaptörvény Nemzeti Hitvallása azzal, hogy 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 azzal 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.
- [17] Fentiekkel összhangban az Alaptörvény indokolása rögzíti, „hogyan Magyarország közreműködik az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedését szolgáló európai egység megteremtésében, és nevesítve is utal az európai egység megteremtésének legfontosabb intézményesült fórumára, az Európai Unióra. Az Európai Unió nemzetközi szerződésen alapuló önálló jogrenddel rendelkezik, amelynek értelmében az uniós jog a tagállamok területén közvetlenül alkalmazandó és a jogalanyok számára közvetlenül is teremthet jogokat és kötelezettségeket. Mivel az Európai Unióban való részvétel jelentősen befolyásolja a magyarországi közhatalomgyakorlás rendjét és kereteit, valamint az uniós jog nagymértékben meghatározza a magyar jogalanyok jogait és kötelezettségeit, szükséges, hogy az Európai Unió keretein belül történő hatáskörgyakorlásra az Alaptörvény – az Alaptörvény egészét átható rendezőelvek között – kifejezett felhatalmazást adjon. Az Alaptörvény E) cikke lehetővé teszi, hogy Magyarország az Európai Unió tagállamaként, az Európai Unió intézményei útján gyakorolja egyes hatásköreit. Az érintett konkrét hatásköröket nemzetközi szerződésnek kell megállapítania, az Európai Unió intézményei útján történő hatáskörgyakorlás nem haladhatja meg a nemzetközi szerződésből fakadóan szükséges mértéket, valamint nem irányulhat több hatáskörre annál, mint amivel Magyarország az Alaptörvény alapján egyébként rendelkezik. Az Európai Unió intézményei útján történő hatáskörgyakorlás alapjául szolgáló nemzetközi szerződés kötelező hatályát kiemelkedő jelentőségénél fogva akkor lehet elismerni, ha arra az Országgyűlés a képviselők kétharmadának szavazatával felhatalmazást adott.”
- [18] Az Alkotmánybíróság hatáskörei szempontjából az Alaptörvény E) cikk (2) és (4) bekezdései szerinti nemzetközi szerződések a hatálybalépésüket követően az uniós jog részét képezik, azonban ettől még nemzetközi szerződési eredetüket sem veszítik el. Arra az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésének megfogalmazása is utal, hogy az alapító szerződések Magyarország nemzetközi kötelezettségvállalásainak számítanak. E nemzetközi jogi eredetre alkotmánybírósági döntés is utalt már [lásd 61/2008. (IV. 29.) AB határozat, ABH 2008, 546, 550.].
- [19] Az uniós jognak mint belső jognak a nemzetközi jogtól elkülönülő *sui generis* jellegét mutatja ugyanakkor az, hogy arra az Alaptörvény E) cikke vonatkozik, amely *lex specialis* a nemzetközi jogra vonatkozó Q) cikkhez képest. Ezt erősítette meg a 9/2018. (VII. 9.) AB határozat, amely szerint a nemzetközi jogtól elválik és külön kezelendő az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése alapján történő hatáskörtranszfer, amit az uniós jog *sui generis* jellege indokol (vö. Indokolás [31]).
- [20] Mindazonáltal az uniós jog mint belső jog nem illeszkedik bele a hazai jogforrási hierarchiába, hanem az Alaptörvényben foglalt alkotmányos parancs alapján kötelezően alkalmazandó jogszabályösszesség. Ezt támasztja alá az is, hogy uniós jog megsemmisítésére az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre, mivel az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikke alapján az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdésében felsorolt jogszabályokhoz fűzhet ilyen jogkövetkezményt, az uniós belső jog pedig az E) cikk (3) bekezdése alapján állapít meg kötelező magatartási szabályokat. Az tehát, hogy az uniós jog megsemmisítésére az Alkotmánybíróság nem rendelkezik hatáskörrel, abból fakad, hogy az uniós jog rendszertani értelemben nem része az Alaptörvény T) cikke szerinti jogforrási rendszernek, hanem egy külön alkotmányos parancs teszi az uniós jogot mint kötelezően alkalmazandó jogot a jogrendszer részévé.
- [21] Az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése alapján történő hatáskörtranszfer alapját a tagállamok által megkötött – annak sajátosságaira tekintettel az Alkotmánybíróság gyakorlatában belső jogként kezelt – nemzetközi szerződések képezik, amelynek ratifikálásához alkotmányozó többségre van szükség az Alaptörvény E) cikk (4) bekezdése alapján. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatban megerősítette, hogy „minden olyan szerződéshez, amely Magyarország Alaptörvényben megjelölt hatásköreinek további átadásához vezet az Európai Unió intézményei útján történő közös hatáskörgyakorlás révén, az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával adott felhatalmazás szükséges. Vagyis az E) cikk (2) és (4) bekezdése nemcsak a csatlakozási szerződésre, és az alapító szerződésekre, vagy ezek módosítására vonatkozik, hanem minden olyan szerződésre, amelynek kidolgozásában – az Európai Unió reformjában – Magyarország már tag-

- államként vesz részt. [...] Azt, hogy milyen szerződést kell ilyenek tekinteni, a szerződés alanyai, tárgya, a szerződésből eredő jogok és kötelezettségek alapján lehet esetenként megállapítani” (Indokolás [50]–[51]). Az Alaptörvény E) cikk (2) és (4) bekezdéseinek lényeges tartalma tehát az, hogy garanciális előírást tartalmaznak a hatáskörök uniós intézményekre történő telepítése esetére. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az E) cikk (4) bekezdésében meghatározott alkotmányozó többség igényéből kooperatív jogértelmezési kötelezettség következik. Ez alapján az uniós jog alkalmazási elsőbbséggel bír a hazai jogalkotó által alkotott belső joggal szemben, hiszen ahogy arra a német Szövetségi Alkotmánybíróság is rámutatott, „az Európai Unió sikere szempontjából központi jelentőségű az európai jog egységes érvényesülése a tagállamokban” (vö. BVerfGE 73, 339, 368). A jelenleg 28 tagból álló jogközösség nem tudná túlélni, ha az európai jognak nem volna egységes érvényesülése és hatálya a tagállamokban (vö. BVerfGE – 2 Bv 2735/14, 37).
- [22] Mindazonáltal az Alaptörvény E) cikkéből több korlát is kiolvasható. Egyrészt az Alaptörvény hetedik módosítása alapján a közös hatáskörgyakorlás „nem korlátozhatja Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát.” Az E) cikk (2) bekezdése szerinti, Alaptörvényből eredő „egyes” hatáskörök konkrét hatásköröket jelenthetnek. A hatáskörök közös gyakorlására pedig a „szükséges mértékig” kerülhet sor. Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésekor megvizsgálta az új alapító szerződéseket, és megállapította, hogy annak eljárásai biztosítékot adnak arra, hogy „az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez »szükséges mértékig« ellenőrzésében az Országgyűlés aktív, kezdeményező szerepet játsszon” (Abh1. 708–709.). Erre előzetesen a szubszidiaritási és arányossági vizsgálat, az elfogadott jogalkotási aktusok tekintetében pedig az Európai Unió Bíróságánál (a továbbiakban: EUB) kezdeményezhető megsemmisítési eljárás teremt lehetőséget.
- [23] Ezen túlmenően az ún. „fenntartott szuverenitás elvének” megfelelően az uniós tagság nem a szuverenitásról való lemondást jelenti, hanem a hatáskörök nemzetközi közösségben történő közös gyakorlását. „[E]nnek megfelelően Magyarország szuverenitásának fenntartását kell vélelmezni az Európai Unió alapító szerződéseiben megállapított jogokhoz és kötelezettségekhez képest további hatáskörök közös gyakorlásának megítélésekor” (22/2016. (XII. 5.) határozat, Indokolás [60], a továbbiakban: Abh2.). A hatáskörök közös gyakorlását az Alaptörvény teszi lehetővé, Magyarország szuverenitásának alkotmányos önkorlátozása révén. Mindez azzal a következménnyel jár, hogy a közösen gyakorolt hatáskörök esetében is tiszteletben kell tartani az Alaptörvény szabta kereteket, így elsődlegesen az alapjogok védelmét, amely az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdés értelmében „az állam elsőrendű kötelezettsége”, valamint a szuverenitásnak az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdés utolsó mondata szerinti elidegeníthetetlen elemeit. Ezt a követelményt jelenítik meg az Abh2. rendelkező részében megfogalmazott kontrollmechanizmusok.
- [24] Az Alkotmánybíróság ugyanakkor emlékeztet, hogy az Abh2.-ben már rámutatott arra, hogy „[a]z Alkotmánybíróság tudatában van annak, hogy az EUB nézőpontjából az uniós jog mint független, autonóm jogrend került meghatározásra (Vö. C-6/64 Costa v. ENEL [1964] ECR 585). 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” (Indokolás [32]). Mint ezen szerződések urai, a tagállamok nemzeti, érvényesülésről szóló aktusai, végső soron a tagállami alkotmány keretei határozzák meg azt, hogy az uniós jog az adott tagállamban mennyiben élvez elsőbbséget a tagállam saját jogával szemben.
- [25] Mindezek alapján, tiszteletben tartva azt, hogy az uniós jognak alkalmazási elsőbbsége van a tagállami joggal szemben, az indítványozó kérdésére a következő válasz adható: az Alaptörvény R) cikk (1) bekezdése alapján az uniós jog magyarországi alkalmazhatóságának alapja az Alaptörvény E) cikke.
- [26] 3. A Kormány második kérdése arra irányult, hogy az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdéséből, amely szerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve, következik-e az, hogy az Alaptörvény Alkotmánybíróság általi értelmezését más szerv által adott értelmezés nem ronthatja le.
- [27] 3.1. Az Alkotmánybíróság elsőként arra emlékeztet, hogy az Alaptörvény negyedik módosításáról szóló 12/2013. (V. 24.) AB határozatban az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdéséhez kapcsolódóan az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy „[a]z adott alkotmányossági kérdés elbírálása során – az irányadó szabályok szerint eljárva – tekintetbe veszi továbbá Magyarország nemzetközi szerződéseiben vállalt, az uniós tagsággal együtt járó kötelezettségeit, valamint a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, az azokban megjelenő alapvető elveket és

értékeket. Mindezen szabályok ugyanis – különös tekintettel az Alaptörvénybe is beépített értékeikre – olyan egységes rendszert (értékrendet) képeznek, melyek sem az alkotmányozás, sem a jogalkotás, sem pedig az Alkotmánybíróság általi alkotmányossági vizsgálat lefolytatásakor nem hagyhatók figyelmen kívül” (Indokolás [48]).

- [28] A nemzetközi jog általánosan elismert szabályai közül az államok nemzetközi együttműködését rendező *pacta sunt servanda* elv alapján a vállalt nemzetközi kötelezettségek minden esetben teljesítendőek. Ennek megfelelően a szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés kihirdetéséről szóló 1987. évi 12. törvényerejű rendelet 27. cikke akként rendelkezik, hogy a nemzetközi jogi kötelezettségek megsértését nem lehet a hazai jogszabályi rendelkezésekre hivatkozással igazolni. Ennek tudható be az, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága elmarasztalta Magyarországot a korábbi Alkotmány 70. § (5) bekezdésében foglalt szabály miatt, amely az egyéni körülmények mérlegelése nélkül kizárta a gondokság alatt álló személyeket a választójog gyakorlásából [Kiss Alajos kontra Magyarország (38832/06) 2010. május 20.].
- [29] 3.2. Minthogy a Kormány indítványa az Európai Bizottság által indított kötelezettségzegési eljárás keretében megfogalmazott értelmezésre tekintettel került benyújtásra, ezért az Alkotmánybíróság az alábbiakat hangsúlyozza.
- [30] Az Alkotmány és az Alaptörvény módosítására több alkalommal is sor került Magyarország Európai Unió tag-sága miatt. Először a 2002. évi LXI. törvény módosította a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvényt, amikor az Európai Unióhoz történő csatlakozás érdekében az Alkotmány kiegészült a 2/A. §-sal. A módosítás indokolásaként az alkotmányozó rögzítette, hogy „[a] Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozása megkívánja az Alkotmány módosítását, mivel a csatlakozási szerződés megerősítése és kihirdetése csak akkor történhet meg, ha a szerződés összhangban áll az Alkotmány rendelkezéseivel.”
- [31] Ezt követően az európai elfogatóparancs tárgyában hozott 32/2008. (III. 12.) AB határozatban az Alkotmánybí-róság megállapította, hogy „az Európai Unió, valamint az Izlandi Köztársaság és a Norvég Királyság között az Európai Unió tagállamai, valamint Izland és Norvégia közötti átadási eljárásról szóló Megállapodás” kihirde-téséről szóló, az Országgyűlés 2007. június 11-i ülésnapján elfogadott törvény 3. §-ában foglalt Megállapodás 3. cikkének (2) bekezdése, 3. cikkének (3) bekezdése, és a törvény 4. §-a a Megállapodás 3. cikk (4) bekezdé-séhez tett nyilatkozatot megállapító részében alkotmányellenes.” Ennek következtében a 2007. évi CLXVII. tör-vény ismét módosította a korábbi Alkotmány 57. § (4) bekezdését. A módosítás indokolása hangsúlyozta, hogy „[a]z Európai Unió joga nem a tagállamok döntésétől függetlenül, feltétel nélkül érvényesülő szabályok összes-sége, mivel érvényességének alapja a tagállamok nemzeti alkotmánya alapján meghozott azon, szabad elhatá-rozáson alapuló döntés, hogy az adott állam csatlakozni kíván az Európai Unióhoz, illetve ratifikálja az alapító szerződések módosítását. Amennyiben viszont egy állam e csatlakozásról vagy a ratifikációról döntött, vállalta azt is, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés jelenleg hatályos 10. cikke szerint meghoz minden ál-talános és egyedi intézkedést az alapító szerződésekből fakadó kötelezettségek teljesítése érdekében.”
- [32] Végül, az Alaptörvény ötödik módosítására is Európai Unió tagságunk miatt került sor. A módosítás 7. cikk (1) bekezdéséhez fűződő indokolás rögzíti, hogy a szakasz „hatályon kívül helyezi az Országos Bírósági Hivatal elnökének meghatározott ügycsoportokra vonatkozó, az eljáró bíróság kijelölésére vonatkozó jogát rögzítő alaptörvényi rendelkezést. A Kormány az Európai Bizottság megkeresésére válaszul megszünteti a bírósági ügy-áthelyezés lehetőségét.”
- [33] A magyar alkotmányozó ezen döntései összhangban állnak az indítványozó által előadott francia gyakorlattal is, amely szerint „[a]z elsődleges uniós jog és a francia Alkotmány összeütközésének elkerülése érdekében az előbbi elfogadását megelőzően ki kell kérni a francia Alkotmánytanács álláspontját, és ha ellentétesnek ta-lálja azt a francia Alkotmánnyal, akkor csak annak módosítását követően fogadható el Franciaország részéről az uniós jogi rendelkezés.”
- [34] Ehhez hasonlóan járt el a magyar Alkotmánybíróság is, amikor az Abh1.-ben az Európai Unióról szóló szerző-dés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződés kihirdetéséről szóló 2007. évi CLXVIII. törvény egésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló in-dítványt elutasította. Az Alkotmánybíróság a vizsgálat megkezdése előtt rögzítette azt is, hogy „[a]bban az eset-ben azonban, ha az Alkotmánybíróság az ilyen – tehát az Európai Unió alapító és módosító szerződéseit mó-dosító – szerződést kihirdető törvény alkotmányellenességét állapítaná meg, az Alkotmánybíróság alkotmány-ellenességet megállapító határozata a Magyar Köztársaság európai uniós tagságából folyó kötelezettségvállalá-saira kihatással nem lehet. Az Alkotmánybíróság határozata folytán a jogalkotónak kell megteremtenie azt

a helyzetet, hogy az európai uniós kötelezettségeket az Alkotmány sérelme nélkül maradéktalanul teljesítse a Magyar Köztársaság” (Abh1. ABH 2010, 698, 703.). Mindez összhangban áll az uniós alapszerződések nemzetközi kötelezettségvállalást jelentő aspektusával, amely az állam felelősségét alapozhatja meg a kötelezettségének nem teljesítése esetén, valamint az Európai Unióról szóló Szerződés 4. cikk (3) bekezdésben foglalt lojális együttműködés elvével.

- [35] 3.3. Az uniós és a hazai normarendszer egymás mellettsége a legtöbb esetben nem okoz alkotmányossági dilemmát, mivel a két normarendszer közös értékrenden alapszik. Ugyanakkor az eltérő mércék alapján eltérő eredményre juthat az Alkotmánybíróság és az Európai Unió Bírósága a nemzeti normák megfelelése tekintetében. Minthogy azonban az Alaptörvény Q) cikke és az uniós jogra vonatkozó speciális E) cikke is alkotmányos kötelezettséggé teszi a nemzetközi jognak, illetve az uniós jognak való megfelelést, ebből következőleg az esetleges kollíziók feloldása az alkotmányos párbeszéd tiszteletben tartása mellett lehetséges. Ebben a tekintetben az Abh1. rögzítette, hogy „[a]z Európai Unió alapító és módosító szerződéseinek, valamint az ezek alapján megalkotott ún. másodlagos, vagy levezetett jognak, a rendeleteknek, az irányelveknek és az egyéb európai jogi normáknak a hiteles értelmezése [...] az Európai Unió Bíróságának hatáskörébe tartozik.” Mindez természetesen nem azt jelenti, hogy csupán az Európai Unió Bírósága értelmezi az uniós jogot, hiszen például az uniós jogot érvényesíteni hivatott tagállami bíróságoknak, illetve az eljárások egyéb alanyainak is értelmezniük kell azt. Ehhez hasonlóan, az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdéséből az következik, hogy az Alaptörvény autentikus értelmezője az Alkotmánybíróság, amely alapján az Alkotmánybíróság feladata meghatározni Magyarország alkotmányos rendjének értelmezését, így az alapvető alkotmányos berendezkedés autentikus értelmezését. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy egyéb hazai, illetve nemzetközi szervek, bíróságok, illetve intézmények ne értelmezhetnék a saját eljárásuk során az Alaptörvényt, illetve a magyar jogszabályokat. Így például az Alaptörvény 28. cikke alapján minden bíróságnak kötelessége alaptörvény-konform értelmezést alkalmazni, ugyanakkor ezen értelmezés az Alkotmánybíróság autentikus értelmezési gyakorlatától nem térhet el.
- [36] Az Alkotmánybíróság Alaptörvény értelmezése – hasonlóan a többi tagállami alkotmánybíróságok alkotmányértelmezéséhez – *erga omnes* jellegű, amelyet mint autentikus jelentést minden szervnek, illetve intézménynek tiszteletben kell tartania a maga előtt folyó eljárásokban.
- [37] Ezen túlmenően, nemzetközi, illetve európai uniós vonatkozásban az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy az Abh2.-ben az Alkotmánybíróság elkötelezte magát az alkotmányos párbeszéd követelménye mellett (vö. Abh2. Indokolás [33]). Ennek megfelelően a 3198/2018. (VI. 21.) AB végzéssel, a 3199/2018. (VI. 21.) AB végzéssel, a 3200/2018. (VI. 21.) AB végzéssel és a 3220/2018. (VII. 2.) AB végzéssel az Alkotmánybíróság több eljárást is felfüggesztett „az európai jog lehetőség szerinti érvényesülését szem előtt tartva.” Enélkül ugyanis nem teljesülhet az Abh2.-ben megfogalmazott, „az egyenjogúság és kollegialitás alapelvein nyugvó, egymás kölcsönös tisztelete mellett folytatott együttműködés” (Abh2. Indokolás [63]) feltétele, amelyből az következik, hogy az eljáró bírói fórumoknak figyelembe kell venniük egymás autentikus értelmezését. Vélelmezhető ugyanis, hogy mind az uniós jog, mind az Alaptörvényen alapuló nemzeti jogrendszer az E) cikk (1) bekezdésében megfogalmazott célokat hivatottak megvalósítani. Erre tekintettel az „európai egység megteremtése”, az integráció nem csupán politikai szervek számára jelöl ki célt, hanem a bíróságok és az Alkotmánybíróság számára is, amelynek az „európai egységből” a jogrendszerek harmóniája és koherenciája következik alkotmányos célként. Ezek elérése érdekében a jogszabályokat és az Alaptörvényt – amennyiben ez lehetséges – úgy kell értelmezni, hogy a normatartalom az Európai Unió jogával is összhangban álljon.
- [38] 3.4. Fentiek alapján az indítványozó kérdésére a következő válasz adható: az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése alapján az Alaptörvény autentikus értelmezője az Alkotmánybíróság, amelynek értelmezését más szerv által adott értelmezés nem ronthatja le, azt mindenkinek tiszteletben kell tartania. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény értelmezése során tekintettel van az Európai Unió tagsággal együtt járó, valamint a Magyarországot nemzetközi szerződés alapján terhelő kötelezettségekre.
- [39] 4. Az indítványozó végül lényegében annak a kérdésnek a megválaszolását kérte az Alkotmánybíróságtól, hogy mi az autentikus értelmezése az Alaptörvény XIV. cikk (4) bekezdése második mondatában foglalt „nem jogosult” fordulatnak. Az indítványozó szerint e kifejezés pontos tartalma kérdéses. Egyrészt jelentheti azt, hogy egyáltalán nem kaphat menedékjogot az a nem magyar állampolgár, aki Magyarország területére olyan országon keresztül érkezett, ahol üldöztetésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem volt kitéve, de ezzel

szemben úgy is értelmezhető, hogy az érintett kérelmezőnek ugyan alapjogi igénye nincs a menedékjogra, és így azt a magyar államnak nem lesz alkotmányos kötelezettsége számára biztosítani, de a menedékjog az Országgyűlés által meghatározott anyagi jogi feltételek és eljárásjogi szabályok mentén megadható neki.

- [40] A kérdéses fordulat értelmezése során az Alkotmánybíróság a koherens alkotmányértelmezés alapelvét követte. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság „mint az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve [Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés] – hatáskörei (pl. előzetes és utólagos normakontroll eljárás, alkotmányjogi panaszok vizsgálata, Alaptörvény értelmezése) gyakorlása során az Alaptörvényt – célkitűzésének megfelelően – továbbra is koherens rendszerként értelmezi és alkalmazza, és az Alaptörvény valamennyi, az adott ügy elbírálása szempontjából releváns rendelkezését figyelembe veszi és összeméri” {12/2013. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [48]}.
- [41] Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy az Alaptörvény Szabadság és felelősség című részében a „jogosult”, illetve a „nem jogosult” kifejezések milyen értelemben használatosak. Az Alaptörvény IV. cikk (4) bekezdése kimondja, hogy „[a]lkinak szabadságát alaptalanul vagy törvénytől kora korlátozták, kárának megtérítésére jogosult.” Az Alaptörvény VII. cikk (4) bekezdése értelmében „[a] bevett egyházaknak a közösségi célok elérését szolgáló feladatokban való részvételükre tekintettel az állam sajátos jogosultságokat biztosít.” Az Alaptörvény IX. cikk (5) bekezdése alapján a magyar nemzethez, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségekhez „tartozó személyek – törvényben meghatározottak szerint – jogosultak a közösséget sértő véleménynyilvánítás ellen, emberi méltóságuk megsértése miatt igényeiket bíróság előtt érvényesíteni.” Az Alaptörvény X. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy „[t]udományos igazság kérdésében az állam nem jogosult dönteni, tudományos kutatások értékelésére kizárólag a tudomány művelői jogosultak.” Az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdés rögzíti, hogy „[a]nyaság, betegség, rokkantság, fogyatékoság, özvegység, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.” Ugyanezen alaptörvénybeli cikk (4) bekezdésében olvasható, hogy „[t]örvény az állami nyugdíjra való jogosultság feltételeit a nők fokozott védelmének követelményére tekintettel is megállapíthatja.”
- [42] Hogy a koherens alkotmányértelmezés elvének érvényesülését a jelen esetben az analógia eszközeivel biztosíthatassa, az Alkotmánybíróság a XIV. cikk (2) bekezdésében foglalt kifejezés szabályozási környezetének absztrakt ismérveit az alábbiak szerint határozta meg. Egyrészt az állam és a természetes személy közötti viszonyt kérelem alapozza meg, másrészt a kérelem megadásának feltételei vannak, amelyeket sarkalatos törvény határoz meg.
- [43] Az értelmezendő alaptörvénybeli rendelkezésén kívül az Alaptörvény a „nem jogosult” kifejezést egyszer használja, amikor a tudományos igazság kérdésében kizárja az állami döntéshozatalt. Mivel ez a cikk az állam és nem egy természetes személy jogosultságának hiányát állapítja meg, a XIV. cikk (2) bekezdésében foglalt kérdéses kifejezés értelmezéséhez *ad analogiam* eredményesen nem használható fel. A három fenti, konjunktív feltételnek ezért csak a bevett egyházakra vonatkozó alkotmányos szabályozási környezet felel meg. Az Alaptörvény érintett VII. cikk (4) bekezdésének szabályozási környezetét értelmezve a 36/2017. (XII. 29.) AB határozat kifejtette, hogy „az államnak és a vallási közösségnek a közösségi célok elérése érdekében történő együttműködéséről a vallási közösség kérelme alapján az Országgyűlés dönt, az együttműködés feltételeit sarkalatos törvény határozza meg. Mivel az Alaptörvény az együttműködést feltételekhez köti, a bevett egyházzá válás nem tekinthető a vallási közösség alapvető alanyi jogának. Az együttműködésről való döntés ugyanakkor az Országgyűlésnek nem csak hatásköre, hanem a vallási közösség kérelme alapján feladata is. A vallási közösségnek tehát alapjogilag védett igénye van arra vonatkozóan, hogy kérelmét az Országgyűlés a törvény alapján elbírálja” (Indokolás [59]). Nyilvánvaló, hogy az érintett alaptörvénybeli rendelkezések igen eltérő tartalma következtében e fejtegetésből analógia alapján csak azon elemek használhatóak fel, amelyek a két szabályozásban közös, hármas absztrakt feltételhez kötődnek és kellőképpen elvontak ahhoz, hogy mindkét alaptörvénybeli rendelkezés vonatkozásában észszerű tartalmat hordozzanak.
- [44] A fentieket figyelembe véve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alaptörvény XIV. cikk (4) bekezdése második mondatában foglalt „nem jogosult” fordulat azt fejezi ki, hogy azon nem magyar állampolgár esetében, aki Magyarország területére olyan országon keresztül érkezett, ahol üldöztetésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem volt kitéve, a menedékjog nem tekinthető alapvető alanyi jognak. Az ilyen személynek azonban alapjogilag védett igénye van arra, hogy kérelmét az illetékes hatóság a menedékjog biztosításának alapvető szabályairól szóló, az Alaptörvény XIV. cikk (5) bekezdése szerinti sarkalatos törvény alapján elbírálja. Ezen alapjogilag védett igény következtében az Országgyűlés feladata, hogy a menedékjog biztosításának alapvető szabályait sarkalatos törvényben rögzítse.

- [45] Ezen rendszertani értelmezést erősíti, hogy az Alaptörvény XIV. cikk (2) bekezdésének első mondata Magyarország nemzetközi kötelezettségvállalásának az állam saját döntésén alapuló megkötését, a szuverenitás külső oldalához tartozó kérdést {vö. 9/2018. (VII. 9.) AB határozat, (a továbbiakban: Abh3.) Indokolás [50]} taglal. Ebből okkal feltételezhető, hogy az első mondatot korlátozó második mondatot a szuverenitás belső oldala felől kell értelmezni. Azaz úgy, hogy a magyar „állam más állam(ok) főhatalmától mentesen, önállóan alakítja ki alkotmányos berendezkedését és jogrendszerét, valamint az alkotmány és a jogszabályok által meghatározott módon teljes és kizárólagos főhatalmat gyakorol a területén élő személyek felett” (lásd Abh3. Indokolás [50]). Mindebből az Alaptörvény XIV. cikk (2) bekezdése második mondatában szereplő „nem jogosult” kifejezés tartalmára nézve az következik, hogy a menedékjogra való jogosultság nem a menekült saját, alanyi joga, hanem az a vonatkozó, Magyarország által vállalt nemzetközi szerződésekből mint külső szuverenitáskorlátból fakad, és alapvető szabályait a nemzetközi szerződések keretein belül a magyar állam – belső szuverenitásából fakadóan – önállóan alakíthatja ki.
- [46] Az Alkotmánybíróság a XIV. cikk (4) bekezdésének értelmezésével összefüggésben rámutat továbbá arra, hogy az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 14. cikke alapján „[m]inden személynek joga van az üldözés elől más országban menedéket keresni, és a más ország nyújtotta menedéket élvezni”, a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény 33. cikk 1. pontja szerint pedig „[e]lgyetlen Szerződő Állam sem utasítja ki vagy küldi vissza („*refouler*”) a menekültet azon ország területének határára, ahol élete vagy szabadsága faji, vallási okokból, nemzeti hovatartozása miatt, vagy abból az okból van veszélyeztetve, hogy bizonyos társadalmi csoporthoz tartozik, vagy bizonyos politikai véleményt vall.” Mindezek alapján az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy a Magyarország által kifejezetten vállalt nemzetközi kötelezettségek egyik minimuma a *non-refoulement* elvének maradéktalan tiszteletben tartása.
- [47] Az Alkotmánybíróság megjegyzi továbbá, hogy a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló az Európai Parlament és a Tanács által kiadott 2013/32/EU Irányelv 39. cikk (1) bekezdése értelmében „[a] tagállamok úgy is rendelkezhetnek, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelmet és a kérelmező biztonságát különleges körülményeire való tekintettel nem, vagy csak részben vizsgálják meg [...], ha az illetékes hatóság a tények alapján azt állapította meg, hogy a kérelmező egy, a (2) bekezdés értelmében biztonságos harmadik ország területéről kíván belépni, vagy lépett be illegálisan az ország területére.” Ugyanezen cikk (4) bekezdése alapján „[a]z érintett tagállamok a visszaküldés tilalmának elvével összhangban, beleértve a humanitárius vagy politikai okokból, illetve nemzetközi közjogi rendelkezésekből következő, az e cikk alkalmazása alóli kivételeket is, nemzeti jogukban meghatározzák az (1) bekezdés rendelkezéseinek végrehajtására és a határozatok következményeire vonatkozó részletes szabályokat.”
- [48] Ekként az Alaptörvény XIV. cikk (4) bekezdésének utolsó mondata a fenti alkotmányértelmezés fényében és Magyarország vonatkozó nemzetközi kötelezettségvállalásaira tekintettel valójában annak alaptörvényi szintű rögzítése, hogy Magyarország a visszaküldés (*refoulement*) tilalmának elvét a XIV. cikk (3) bekezdésében alaptörvényi szintű védelemben részesíti, azonban annak részletes megállapítását, hogy ezen túlmenően milyen szabályok érvényesülnek azon menekültekkel szemben, akikre a visszaküldés tilalma nem vonatkozik, nemzeti jogában nem az Alaptörvényben rögzíti, hanem törvényi szabályozási szintre utalja.
- [49] Az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy a fenti értelmezés során figyelembe vette az Európai Unió belüli alkotmányos párbeszéd alapelvét {vö. 2/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [33]}, valamint az Alaptörvény E cikk (1) bekezdéséből fakadó, az európai egység kiteljesedése iránti elkötelezettségét (*Europafreundlichkeit*). Ezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XIV. cikk (4) bekezdésének második mondatát abból a célból értelmezte, hogy annak eredménye egyrészt megfeleljen az Alaptörvény egész szellemiségének, másrészt az alkotmányos párbeszéd és az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében az európai egység megteremtésében való közreműködés jegyében figyelembe vegye az Irányelv releváns, az Alapjogi Charta fényében értelmezett rendelkezéseivel való összhangját is.
- [50] 5. A határozatot az Abtv. 44. § (1) bekezdésének első mondata alapján közzé kell tenni a Magyar Közlönyben.

Budapest, 2019. február 25.

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

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [51] Ez a párhuzamos indokolás kizárólag az ügyben készült különvéleményekben, illetőleg párhuzamos indokolásokban megfogalmazott egészben vagy részben eltérő álláspontokra tekintettel kívánja kiegészíteni és ezáltal megerősíteni a határozatra vonatkozó teljes egyetértésemet.
- [52] 1. A határozat rendelkező részének 2. pontját illetően maradéktalanul egyetértek dr. Varga Zs. András alkotmánybíró párhuzamos indokolásának 3. pontjában (Indokolás [74]–[75]) foglaltakkal. Ezt az álláspontot a határozat meghozatala során magam is képviseltem.
- [53] 2. A határozat rendelkező részének 3. pontja tekintetében szükségesnek tartom hangsúlyozni, hogy a menedéjog megadását illetően az Alaptörvény XIV. cikk (4) bekezdésének 2. mondata semmilyen alkotmányos értelmezéssel nem jelentheti azt, hogy annak kiterjesztése tilos lenne. A körülmények változása esetén (*clausula rebus sic stantibus*) – akár nemzetközi összefüggésekre, akár hazánk autonóm érdekeire tekintettel – szükségessé válhat az, hogy Magyarország sarkalatos törvény alapján meghatározott feltételekkel olyan nem magyar állampolgároknak is lehetőséget adjon menedéjogi kérelem kedvező elbírálására, akik Magyarország területére olyan országon keresztül érkeztek, ahol üldöztetésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem voltak kitéve.

Budapest, 2019. február 25.

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

- [54] A párhuzamos indokolás 2. pontjához csatlakozom.

Budapest, 2019. február 25.

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [55] Az Alaptörvény többségi értelmezésével lényegében egyetértek, de az elfogadott határozatban foglalt egyes megfogalmazások értelmét eltérően látom, és a döntés indokolásának hangsúlyait is máshová teszem.
- [56] 1. A Kormány az Alaptörvény értelmezésére irányuló indítványában három alkotmányjogi kérdés megválaszolását kérte az Alkotmánybíróságtól.
- [57] Az első kérdés arra irányult, hogy az Alaptörvény az R cikk (1) bekezdésére figyelemmel „az Európai Unió Alaptörvény E) cikke szerinti jogának” is legitimációs forrása-e. Az Alaptörvényből eredő egyes hatáskörök

közös, az Európai Unió intézményei útján történő gyakorolását – nemzetközi szerződés alapján – kifejezetten az Alaptörvény E) cikke teszi lehetővé, ennek keretében állapíthatnak meg az Európai Unió intézményei a tag-államok részvételével – az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szervekhez hasonlóan – általánosan kötelező magatartási szabályokat. Erre figyelemmel helyeselhető az a jelen határozat által adott válasz, amely szerint az Alaptörvény az R) cikk (1) bekezdéséből következően Magyarország jogrendszerének alapja, és ugyanakkor az uniós jog az Alaptörvény E) cikke alapján általánosan kötelező magatartási szabályként része a jogrendszerünknek. Az Európai Unió jogának érvényessége nem függ a tagállamok alkotmányától, de a másodlagos jog magyar állami szervek általi alkalmazhatóságát az Alaptörvény biztosítja. Ahogy a többségi indoklás is rámutat: „az uniós jog rendszertani értelemben nem része az Alaptörvény T) cikke szerinti jogforrási rendszernek, hanem egy külön alkotmányos parancs teszi az uniós jogot mint kötelezően alkalmazandó jogot a jogrendszer részévé” (Indoklás[20]).

- [58] 2. A második kérdés magvára is igenlő válasz adható: az Alaptörvény Alkotmánybíróság általi értelmezését más szerv által adott értelmezés nem ronthatja le. Ezt a jelen ügyben hozott határozat rendelkező része további megállapításokkal is kiegészíti.
- [59] Egyrészt, azzal, hogy az Alkotmánybíróság alaptörvény-értelmezését „mindenkinek tiszteletben kell tartania”. Ez a megfogalmazás félrevezető lehet abban a helyzetben, hogy a Kormány indítványa az Európai Bizottság által indított kötelezettségzegési eljárás keretében megfogalmazott értelmezésre tekintettel került benyújtásra. Az Alkotmánybíróság Európai Bizottságra nézve kötelező alaptörvény-értelmezést nem állapíthat meg. Nem azért, mert nem az Alkotmánybíróság lenne az Alaptörvény autentikus értelmezője, hanem egyszerűen amiatt, hogy az Alaptörvény és a jogszabályok Magyarország joghatósága alatt álló jogalanyokra kötelezőek, ezért az Abtv. – mint az Alaptörvény 24. cikk (9) bekezdése alapján megalkotott sarkalatos törvény – 39. § (1) bekezdésében rögzített *erga omnes* szabály is ebben az alanyi körben értelmezhető. Ugyanakkor a józan ész alapján elvárható, hogy az Európai Bizottság fogadja el egy tagállami alkotmánybíróság alkotmány-értelmezését autentikusként (mint ahogy azt az Európai Bíróság meg is teszi, erre az indítvány is utal). Az Alaptörvény értelmezésével kapcsolatos vita esetén ugyanis – éppen az Abtv. szabályából következően – a magyar állami szerveknek az Alkotmánybíróság általi értelmezést kell követniük, ez az értelmezés lesz az Alaptörvény ténylegesen érvényesülő normatartalma. Ha tehát egy uniós intézmény kifejezetten egy ettől eltérő (saját) értelmezést tulajdonítana az Alaptörvény valamely rendelkezésének, akkor adott esetben nem is az Alaptörvényt, hanem egy délibábót tenne a kritikája tárgyává.
- [60] Másrészt, bár nem tartozik szorosan a kérdés megválaszolásához, de helyes, ha „az Alkotmánybíróság az Alaptörvény értelmezése során tekintettel van az európai uniós tagsággal együtt járó, valamint a Magyarországot nemzetközi szerződés alapján terhelő kötelezettségekre” is, különös figyelemmel arra, hogy az Alaptörvény Q) cikke és az E) cikke is ilyen irányú célokat, illetve kötelezettségvállalásokat tartalmaz. Mindazonáltal ezek a külső kötelezettségek nem írhatják felül az Alaptörvény normatartalmát; az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény értelmezésére, illetve védelmére irányuló hatásköreiben elsődlegesen és végső soron magát az Alaptörvényt kell érvényesítenie.
- [61] 3. A harmadik kérdésében az indítványozó az Alaptörvény XVI. cikk (4) bekezdése második mondatának értelmezését kérte a menedékjogra való jogosultság vonatkozásában az Alaptörvény hetedik módosítására figyelemmel. Nem kizárt az Alaptörvény frissen alkotott rendelkezésének értelmezésére irányuló igény kapcsán sem a *iurisdictio*, bár egy ilyen igény akár jogalkotási problémaként is felfogható lenne. Mint ahogy a jelen kérdés kapcsán is a hetedik módosításról szóló javaslat előterjesztői indoklása volt az Alkotmánybíróság döntése szempontjából meghatározó. Bár az Alaptörvény 28. cikke a bíróságoknak címzetten és a jogszabályok vonatkozásában fogalmazza meg, hogy azok céljának megállapítása során elsősorban a preambulomot, illetve a megalkotásukra vagy módosításukra irányuló javaslat indoklását kell figyelembe venni, de az itt előírt értelmezési módszer az Alkotmánybíróság általi alaptörvény-értelmezés esetén is alkalmazható, már csak azért is, mert az R) cikk (3) bekezdése ebben a vonatkozásban is előírja a cél szerinti értelmezést, de ehhez nem határoz meg további részletszabályokat. A hetedik módosításról szóló javaslat előterjesztői indoklása szerint a javaslat „az Alaptörvényben [...] egyértelművé teszi, hogy a menedékjogra alapvető jogként Magyarországon csak az jogosult, aki közvetlenül olyan területről érkezik hazánkba, ahol a genfi egyezmény szerinti üldöztetés vagy az attól való félelme megalapozott. Mindenki más esetében (azaz azok esetében, akik Magyarország területére olyan országon keresztül érkeztek, ahol a genfi egyezmény szerinti üldöztetésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem voltak kitéve) az Országgyűlés szabadon dönthet arról, hogy részükre menedékjogot vagy

ahhoz hasonló védelmet biztosít-e, és ha igen, azt milyen anyagi jogi feltételekkel és eljárási szabályok mellett teszi”. A határozat rendelkező része által a kérdésre adott válasz ezzel az előterjesztői indokolással szabad szemmel jól láthatóan összhangban van. Meglepő ugyanakkor, hogy a kérdés megválaszolása során a többségi indokolás (III.4.) a „koherens alkotmányértelmezés elvének” fonalát követve változatos analógiákkal, rendszer-tani értelmezéssel, nemzetközi joggal és irányelvekkel tarkított, de álláspontom szerint a középponti alkotmány-jogi kérdéstől kissé távoli mellékutakra tévedt. Pedig jóformán a hetedik módosítás indokolása alapján lehet csak arra a megállapításra eljutni, amit a többségi határozat elfogad, ti. hogy a „nem jogosult” fordulat azt feje-zi ki, hogy a biztonságos harmadik országon keresztül Magyarországra érkező személyt nem illeti meg a me-nedékjog az Alaptörvényben biztosított alapvető alanyi jogként, azonban a menedékjogot az Országgyűlés az általa meghatározott anyagi és eljárásjogi szabályok mentén az ilyen személyek számára is biztosíthatja.

Budapest, 2019. február 25.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [62] A határozattal egyetértek, azonban az alábbiakban kifejtettek alapján az Abtv. 66. § (3) bekezdésében biztosított jogkörömnél fogva a határozat rendelkező része 2. pontjához a következő párhuzamos indokolás csatolását tartom szükségesnek.
- [63] Egyetértek a határozat rendelkező része 2. pont azon megállapításával, hogy az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdéséből következően az Alaptörvény autentikus értelmezője az Alkotmánybíróság. A fenti rendelkezés megfogalmazásából, vagyis abból, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve, ez kény-szerítően következik, erre tekintettel a határozatot magam is megszavaztam.
- [64] Ebben a formában aggályosnak tartom ugyanakkor a harmadik mondatban tett kijelentést, mely szerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvény értelmezése során tekintettel van az Európai Unió tagsággal együtt járó, valamint a Magyarországot nemzetközi szerződés alapján terhelő kötelezettségekre.
- [65] Az Alaptörvény 24. cikke nem rendelkezik az Alkotmánybíróság Alaptörvény értelmezésére vonatkozó hatásköréről; e cikk (2) bekezdés g) pontja értelmében viszont az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben, illetve sar-kalatos törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol. E rendelkezés jelenti az Alkot-mánybíróságnak az Alaptörvény értelmezésére vonatkozó, az Abtv. 38. §-ában szabályozott hatásköre jogalapját. Az Abtv. 38. § (1) bekezdés szerint „az Országgyűlés vagy annak állandó bizottsága, a köztársasági elnök, illetve a Kormány indítványára az Alkotmánybíróság az Alaptörvény rendelkezését konkrét alkotmány-jogi problémával összefüggésben értelmezi, ha az értelmezés közvetlenül levezethető az Alaptörvényből.”
- [66] Az Abtv. 38. §-ának szövege alapján az Alkotmánybíróság kialakította gyakorlatát az Alaptörvény valamely rendelkezésének értelmezésére irányuló indítványokra vonatkozóan: a fenti normaszöveg alapján az Alaptör-vény értelmezését csak meghatározott szervezetek (személyek), és csak meghatározott tartalmú indítványban, az Abtv.-ben rögzített feltételek mellett kezdeményezhetik. Az Alkotmánybíróságnak így ilyen indítványok ese-tén – állandó gyakorlatának megfelelően – minden esetben vizsgálnia kell, hogy az indítvány az Abtv. 38. § (1) bekezdésében meghatározott szervtől vagy személytől származik-e; az Alaptörvény konkrét rendelkezésé-nek értelmezésére vonatkozik-e; konkrét alkotmányjogi problémával összefügg-e; és végül az értelmezés köz-vetlenül levezethető-e az Alaptörvényből {Lásd elsőként: 22/2012. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [18]–[25]; később: 8/2014. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [22]–[27] stb.}.
- [67] A fentieknek megfelelően álláspontom szerint sem az Alaptörvényből, sem az Abtv.-ből, illetőleg az Alkot-mánybíróság alaptörvény-értelmezési hatáskörére vonatkozó állandó gyakorlatából sem olvasható ki akár az európai uniós tagsággal együtt járó, akár Magyarországot nemzetközi szerződés alapján terhelő kötelezett-ségek a határozatban megjelenő differenciálatlan, korlátlan figyelembe vételére vonatkozó elvárás vagy kötele-zettség.

Budapest, 2019. február 25.

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [68] A határozat rendelkező részével és indokolásával maradéktalanul egyetértek. A párhuzamos indokolások és különvélemények által tükrözött álláspont-ütközésekre tekintettel azonban szükségesnek tartom annak részletesebb kifejtését, hogy miért tartottam támogathatónak a döntést.
- [69] 1. Az Alaptörvény előírása szerint Magyarország történeti alkotmányában gyökerező önazonosságunk védelmezése az állam alapvető kötelessége, amely vonatkozik minden intézményére, és megkülönböztetett módon az Alkotmánybíróságra mint az Alaptörvény védelmének legfőbb szervére [Nemzeti hitvallás, R) cikk (4) bekezdés, 24. cikk (1) bekezdés]. Magyarország alkotmányos önazonosságáról az Alkotmánybíróság korábban már megállapította, hogy az „nem statikus és zárt értékek jegyzéke”, ugyanakkor „olyan alapvető érték, amelyet nem az Alaptörvény hoz létre, azt az Alaptörvény csak elismeri. Az alkotmányos önazonosságról ezért nemzetközi szerződéssel sem lehet lemondani, attól csak a szuverenitás, az önálló államiság végleges megszűnése foszthatja meg Magyarországot. Az alkotmányos önazonosság védelme ennek megfelelően mindaddig az Alkotmánybíróság feladata marad, amíg Magyarország szuverenitással rendelkezik” {Abh2., Indokolás [65], [67]}.
- [70] Saját kiegészítő álláspontom szerint „[a]z alkotmányos önazonosság nem univerzális jogi érték, hanem az egyes államok, az azokat alkotó közösségek, a nemzet olyan sajátossága, amely más nemzetekre nem vagy nem ugyanúgy vonatkozik. Magyarország esetében a nemzeti identitás különösképpen elválaszthatatlan az alkotmányos önazonosságtól. Az ország alkotmányos kormányzása egyike volt azoknak az alapértékeknek, amelyekhez a nemzet mindenkor ragaszkodott, és amely akkor is élő érték volt, amikor az országot vagy nagyobb részét idegen hatalmak tartották megszállásuk alatt. Ezt a jogi értéket jogszabályok jelenítették meg, azokból ismerhető fel: szabadságjogok és hatalomkorlátozás (Aranybulla), közjogi autonómiák tisztelete (*Tripartitum*), vallásszabadság (tordai törvények), törvényes hatalomgyakorlás (*Pragmatica Sanctio*), parlamentarizmus, jogegyenlőség (1848. évi áprilisi törvények), hatalommegosztás, bírói hatalom elismerése, nemzetiségvédelem (a kiegyezés törvényei). Ezek történeti alkotmányunk olyan vívmányai, amelyeken az Alaptörvény és általa a magyar jogrendszer nyugszik. Mivel az önazonosságot alkotó értékek a történeti alkotmányfejlődés alapján jöttek létre, olyan jogi tények, amelyekről nemcsak nemzetközi szerződéssel, de még az Alaptörvény módosításával sem lehetne lemondani, mivel jogi tények jogalkotás útján nem változtathatók meg” {22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [112]}. Ezt a jogi tényhelyzetet, Magyarország alkotmányos állami folytonosságát és a nemzet egységét testesíti meg a Szent Korona, amit ilyenként ismer el a Nemzeti hitvallás.
- [71] Az Alkotmánybíróság döntése és saját kiegészítő álláspontom is a Nemzeti hitvallásból következik, amely szerint az Alaptörvény kötelező jogi szabály, jogrendünk alapja, de nem csak az, hanem „szövetség a múlt, a jelen és a jövő magyarjai között. Élő keret, amely kifejezi a nemzet akaratát, azt a formát, amelyben élni szeretnénk”.
- [72] 2. Magyarország alkotmányos önazonossága tehát jogi tény, de nem statikus és nem zárt. Jog tény, vagyis nem szabadon kitölthető elméleti keret, hanem jogszabályokon, mégpedig történeti alkotmányunk már nem hatályos, de érvényes szabályain és az Alaptörvényen nyugszik. Jog tény, amely tehát visszamenőleg nem változtatható meg: ami részévé vált, része is marad. Ugyanakkor nem statikus és nem zárt érték katalógus, vagyis tartalma szuverén döntéssel a jövőre nézve megváltoztatható. Az ilyen változások hozzáadódnak önazonosságunkhoz, és maguk is visszamenőleg már nem megváltoztatható jogi tényekké válnak. Ez teszi az Alaptörvényt élő keretté.
- [73] Ilyen utólag megváltoztathatatlan része alkotmányos önazonosságunknak a török megszállás elutasítása, a küzdelem a három részre szakadt ország alkotmányos függetlenségének helyreállítására. Ilyen utólag megváltoztathatatlan része alkotmányos önazonosságunknak az Ausztriával közös, utolsó szakaszában az Osztrák-Magyar Monarchia részként megélt alkotmányos állami létünk. Ilyen utólag megváltoztathatatlan része alkotmányos önazonosságunknak, hogy 2004. május 1-je óta Magyarország az Európai Unió tagja. Ilyen utólag megváltoztathatatlan része alkotmányos önazonosságunknak, hogy Magyarországot különböző időpontokban különböző nemzetközi szerződésen alapuló jogok illetik meg és kötelezettségek terhelik.
- [74] 3. Amikor az Alkotmánybíróság hatásköreit gyakorolja, így jelen esetben az Alaptörvény értelmezését végzi, az Alaptörvény egészét köteles figyelembe venni, az E) és a Q) cikket is. Nem tehet mást, tekintettel kell lennie az Európai Unió tagsággal együtt járó, valamint a Magyarországot nemzetközi szerződés alapján terhelő kötelezettségekre. Az, hogy „tekintettel van”, ugyanakkor nem jelenti, mert nem szabad azt jelentenie, hogy ezeket

a kötelezettségeket az Alaptörvéynél erősebbnek fogadná el. Ezek részei ugyan alkotmányos önazonosságunknak, de nem kizárólagos részei. Mivel Magyarország szuverén döntése folytán váltak alkotmányos önazonosságunk részévé, semmiképpen nem jelenthetik a szuverenitásról való teljes és végleges lemondást.

- [75] Magyarországnak az Európai Unió tagságából és más nemzetközi szerződésből származó kötelezettségeire ezért az Alkotmánybíróságnak tekintettel kell lennie, de azokat mindenkor megszorítóan kell értelmeznie. Ezt fejezi ki a fenntartott szuverenitás védelme {22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [60]}. A jelen ügyben hozott határozat kifejezetten a fenntartott szuverenitás védelmére (III. 2. pont) alapozva, alkotmányos önazonosságunkat védelmezve rendelkezik az Alaptörvény kötelező értelmezéséről, ezért tudtam azt fenntartások nélkül támogatni.

Budapest, 2019. február 25.

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

- [76] A párhuzamos indokolás 3. pontjához csatlakozom.

Budapest, 2019. február 25.

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

- [77] Egyetértek a rendelkező rész 1. és 2. pontjával, ugyanakkor nem értek egyet a rendelkező rész 3. pontjában foglaltakkal az alábbiakban kifejtett indokok miatt.
- [78] 1. Az indítványozó által felvetett alkotmányjogi problémával összefüggésben fontosnak tartom kiemelni a következőket.
- [79] Az EUB 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 jogaikat” [Van Gend en Loos-ügy, C-26/62, EU:C:1963:1]. Az EUB egy másik döntésében úgy fogalmazott, hogy „[a] hagyományos nemzetközi szerződésektől eltérően az EGK-Szerződés saját jogrendszerrel hozott 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 jogaikat, és így a saját állampolgáiraikra, illetve honosaikra és önmagukra alkalmazandó joganyagot hoztak létre” (Costa v. ENEL, C-6/64. számú ügy, EU:C:1964:66).
- [80] 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.
- [81] Az EUB ezt követő gyakorlatában az elsőbbség elvét több döntésében megerősítette mind a tagállamok jogszabályaival [pl. Simmenthal (II)-ügy, C-106/77, 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”. [Internationale Handelsgesellschaft-ügy, C-11/70, EU:C:1970:114] Az EUB ezt követően több határozatában megerősítette a közösségi (uniós) jog elsőbbségét a tagállamok alkotmányos szabályaival szemben (lásd *Dow Chemical Ibérica és társai kontra Bizottság*, C-97/87, 98/87, 99/87. számú egyesített ügyek, EU:C:1989:380, 38. pont; *Bizottság kontra Luxemburg*, C-473/93. számú ügy, EU:C:1996:263, 38. pont).

- [82] A fentiek mellett ugyanakkor nem vitásan az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSZ) 4. cikk (2) bekezdése egyértelművé teszi azt is, hogy „[a]z Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének.”
- [83] Mindezek tükrében, úgy gondolom, hogy az uniós és a tagállami jogrend viszonyát azzal a jogirodalmi állásponttal lehet jellemezni, amely szerint ezeket autonóm, egyenlő és egymás mellett létező jogrendként kell kezelni. Az elsőbbség elve pedig nem hierarchikus viszonyt jelent, hanem a jogrendek érintkezési pontjain a jogszabály-konfliktus feloldásának eszköze (lásd részletesen: Blutman László: Az Európai Unió joga a gyakorlatban, HVG-ORAC, Budapest, 2013. 370–371. oldal]. Emellett fontos hangsúlyozni azonban azt is, hogy a tagállamok az alapító szerződések aláírásával a lojális együttműködésre vállaltak kötelezettséget, és ennek keretében arra: „[a] tagállamok segítik az Uniót feladatainak teljesítésében, és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását” [EUSZ 3. cikk (3) bekezdés 3. mondat].
- [84] A fentiek alapján tehát mind az Európai Uniónak, mind a tagállamoknak kölcsönösen tiszteletben kell tartaniuk egymás jogrendjét. Erre tekintettel egyetértek a rendelkező rész 1. és 2. pontjában foglalt értelmezéssel.
- [85] A tagállami alkotmányozó hatalomnak ugyanakkor a lojális együttműködés elvéből fakadóan törekednie kell arra, hogy a tagállami alkotmányok minden rendelkezése – mint a tagállami jogrend alapja – összhangban álljon az alapító szerződéseken nyugvó uniós jogrend elveivel.
- [86] 2. A konkrét esetben az indítványozó az Alaptörvény XIV. cikk (4) bekezdésének az Alaptörvény hetedik módosításával beiktatott, új rendelkezésének az értelmezését kérte.
- [87] Az Alaptörvény XIV. cikkének az értelmezéssel érintett rendelkezései a menedékjog alkotmányos szabályait határozzák meg. Ezzel összefüggésben az alkotmányozó hatalom már az Alaptörvény eredeti normaszövegjavaslatához fűzött indokolásában azt emelte ki, hogy „Magyarország a nemzetközi jogi kötelezettségeivel összhangban biztosít menedékjogot az arra rászoruló nem magyar állampolgároknak”. Az Alaptörvény hetedik módosításához fűzött indokolás is azt hangsúlyozza, hogy „[a]z Alaptörvény [korábban] hatályos XIV. cikk (3) bekezdése alapján Magyarország a nemzetközi jogi kötelezettségeivel összhangban biztosítja az alapvető jogok között a menedékjogot.” Erre tekintettel indokoltnak tűnik áttekinteni, hogy a nemzetközi jog szabályai szerint mi a menedékjog tartalma.
- [88] A menedékjog emberi jogként az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában (a továbbiakban: EJENY) jelent meg. E szerint „[m]inden személynek joga van az üldözés elől más országban menedéket keresni és a más ország nyújtotta menedéket élvezni” [14. cikk (1) bekezdés]. A menekültek jogállását szabályozó egyetemes dokumentumokat [a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi Egyezmény és az 1967. évi Jegyzőkönyv (együtt: Genfi Egyezmény)] az Egyesült Nemzetek keretében fogadták el. Ezen nemzetközi jogi szabályozás azon személyekre alkalmazandó, akik az ott meghatározottak értelmében menekülteknek minősülnek. Annak meghatározása, hogy valaki a Genfi Egyezmény értelmében menekült-e vagy sem, azon állam feladata, amelynek területén a státuszt kérelmező tartózkodik.
- [89] A nemzetközi szabályokon alapuló jogalkalmazói tapasztalatokat összegezte az ENSZ Menekültügyi Főbiztosága (Kézikönyv a menekült státusz meghatározására szolgáló eljárásról és az azzal kapcsolatos követelményekről a menekültek helyzetéről szóló 1951. évi Egyezmény és az 1967. évi Jegyzőkönyv alapján). Ez az elemzés kiemeli, hogy „[n]em az elismerés következtében lesz valakiből menekült, az csupán megállapítja, deklarálja valakiről, hogy menekült. A hatósági döntés mindössze (f)elismeri az illető menekült mivoltát”.
- [90] Nem hagyható figyelmen kívül azonban az a tény, hogy a menedék nyújtása nem az érintett alanyi joga, hanem az adott állam szuverenitásával szorosan összefüggő aktus, amely nemzetközi jogi kötelezettségeken alapul. A fentiekben hivatkozott EJENY 14. cikke ezért emberi jogként a „menedék keresésének jogát”, és nem a „menedékhez való jogot” ismeri el. Ebből adódóan, az adott személynek ahhoz van joga, hogy kérelmezze menekültként történő elismerését.
- [91] Az Európai Unió menekültekre vonatkozó szabályozása is szorosan kapcsolódik a nemzetközi jogi szabályozáshoz. Az Alapjogi Charta ugyanis úgy rendelkezik, hogy „[a] menekültek jogállásáról szóló 1951. július 28-i genfi egyezmény és az 1967. január 31-i jegyzőkönyv rendelkezéseivel, valamint az Európai Unióról szóló szerződéssel és az Európai Unió működéséről szóló szerződéssel [...] összhangban a menedékjogot biztosítani kell” (18. cikk).

- [92] Az Alapjogi Charta 18. cikke mellett az Irányelv preambuluma is rögzíti, hogy „[a] genfi egyezmény és a jegyzőkönyv a menekültek védelmét szolgáló nemzetközi jogi rendszer sarokkövét képezi”. Az irányelv a menekült jogállást ezért a genfi egyezményben foglaltak alapulvétel határozza meg (lásd az irányelv 2. cikk *d*) pontját).
- [93] Az Irányelv ugyanakkor a Genfi Egyezmény fogalom-meghatározását a jogalkalmazást segítő további szempontokkal bővítette, és konkrét részletszabályokat határozott meg. Az Irányelv rendelkezései ugyanakkor nem oldanak meg minden értelmezési problémát a menekült fogalmával kapcsolatban, ezért elengedhetetlen az EUB gyakorlatában megjelenő értelmezési szempontok feltárására is. Ennek keretében például a C-71/11. számú ügyben hozott döntés, amelyben az EUB kiemelte: „az irányelv rendszerében akkor, amikor az irányelv 2. cikkének *c*) pontja alapján értékeli azt, hogy egy kérelmező alappal fél-e az üldöztetéstől, az illetékes hatóságok azt kívánják megtudni, hogy a megállapított körülmények olyan fenyegetettséget jelentenek-e, hogy az érintett személy egyéni helyzetére tekintettel megalapozottan félhet üldözési cselekmények tényleges elszívésétől. A veszély jelentőségének ezen értékelése, amelyet minden esetben körültekintően és óvatosan kell elvégezni [...], kizárólag a tényeknek és körülményeknek többek között az irányelv 4. cikkében szereplő szabályok szerinti konkrét értékelésén alapul” [*Németország kontra Y és Z*, C-71/11. és C-91/11. számú egyesített ügyek, EU:C:2012:518, 76. és 77. pont].
- [94] 3. A fentiekben kifejtettek alapján, véleményem szerint megállapítható, hogy a menedékjog – mint alapvető jog – tartalma abban áll, hogy az adott személy kérelmezze az állami hatóságtól menekültként való elismerését. A státusz ugyanakkor nem az elismerés folytán keletkezik. Ezért az Irányelv preambuluma is kiemeli, hogy „[a] menekültjogállás elismerése deklaratív aktus”.
- [95] Az Alaptörvény hetedik módosítása folytán az Alaptörvény korábbi XIV. cikk (3) bekezdése kiegészült a feltétellel, hogy „[n]em jogosult menedékjogra az a nem magyar állampolgár, aki Magyarország területére olyan országon keresztül érkezett, ahol üldöztetésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem volt kitéve”.
- [96] E rendelkezésből tehát – egyszerű köznapi nyelvtani értelmezés alapján – egyértelműen következik, hogy az olyan nem magyar állampolgár esetén, aki Magyarország területére olyan országon keresztül érkezett, ahol üldöztetésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem volt kitéve, a menekültjogállást nem lehet elismerni.
- [97] Az Alkotmánybíróság határozatának a 3. rendelkező részi pontjában pontosan az alábbi megállapítást tette: „[a]z Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alaptörvény XIV. cikk (4) bekezdésének Magyarország vállalt nemzetközi kötelezettségeire tekintettel értelmezhető második mondata alapján a menedékjog megadása nem tekinthető a magyar állam alkotmányos kötelezettségének olyan nem magyar állampolgárral szemben, aki Magyarország területére olyan országon keresztül érkezett, ahol üldöztetésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem volt kitéve, azonban a menedékjogot az Országgyűlés az általa meghatározott anyagi és eljárásjogi szabályok mentén az ilyen személyek számára is biztosíthatja.”
- [98] Az Alkotmánybíróságnak ezekkel a megállapításaival nem értek egyet.
- [99] Az Alkotmánybíróságnak az adott ügyben abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy mi az Alaptörvény XIV. cikk (4) bekezdés második mondatának az autentikus tartalma.
- [100] Az alkotmányozó hatalom az Alaptörvény XIV. cikk (4) bekezdés második mondatának egyértelmű szövegezésével („Nem jogosult menedékjogra az a nem magyar állampolgár, aki Magyarország területére olyan országon keresztül érkezett, ahol üldöztetésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem volt kitéve.”), és az ahhoz kapcsolódó indokolásban egyértelműen kifejezésre juttatta, hogy „a menedékjogra alapvető jogként Magyarországon csak az jogosult, aki közvetlenül olyan területről érkezik hazánkba, ahol a genfi egyezmény szerinti üldöztetés vagy az attól való félelme megalapozott”.
- [101] Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság értelmezése az Alaptörvény XIV. cikk (4) bekezdés második mondata vonatkozásában ellentétben áll a rendelkezés egyértelmű szövegével, és az alkotmányozó hatalom szándékával.

Budapest, 2019. február 25.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre alkotmánybíró különvéleménye

- [102] A határozat rendelkező részének 2. pontja harmadik mondatával, 3. pontjával és az ezekhez fűzött indokolás számos alappillérel nem értek egyet, ezért a határozatot teljes egészében szavazatommal támogatni nem tudtam.
- [103] 1. Az Alaptörvény hatályos rendelkezései értelmében, az R) cikk (3) bekezdése szerint az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.
- [104] Az Alaptörvény rendelkezései az Alkotmánybíróságra nézve is kötelezőek. Az Alkotmánybíróságnak nincs arra hatásköre, hogy az Alaptörvény értelmezése keretében – elvonva az alkotmányozó hatalom privilégiumát – Alaptörvényt alkosson, vagy módosítson.
- [105] Fontosnak tartom a határozott és pontos különbségtételt a tekintetben is, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt értelmezi-e, avagy egy konkrét határozat vagy jogszabályi rendelkezés tekintetében az egyedi problémára alkalmazza az Alaptörvény rendelkezéseit. Az előbbi – az Alaptörvény értelmezése – olyan különleges hatáskör, amelyben eljárva az Alkotmánybíróságnak a lehető legprecízebb, rendkívül kiérlelt fogalmazással, egyértelmű definíciókkal kell kijelölnie az utat, amelyen a jövőben a jogrendszer alapul, végig szem előtt tartva az R) cikk (1) bekezdését, amely kimondja „Az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja.”
- [106] 2. A többségi határozat rendelkező része 2. pontjának harmadik mondata („Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény értelmezése során tekintettel van az Európai Unió tagsággal együtt járó, valamint a Magyarországot nemzetközi szerződés alapján terhelő kötelezettségekre.”) nem felel meg
– egyrészt az Alaptörvény fent hivatkozott R) cikk (3) bekezdésében foglaltaknak,
– másrészt a határozottság és az egyértelmű definíciók – minden határozattal szemben elvárt – követelményének.
- [107] Álláspontom alátámasztására kiemelendő a „tekintettel van” kifejezés, ami nem egyértelmű, hanem több fajta tartalmat is hordozhat, és így az Alaptörvény értelmezésének szilárd alapjául szolgáló szövegben nem lenne helye.
- [108] 3. A rendelkező rész 3. pontját elsősorban azért nem tudom támogatni, mert e pont azon kitétele, miszerint az Alaptörvény XIV. cikk (4) bekezdését Magyarország vállalt nemzetközi kötelezettségeire tekintettel kell értelmezni – a 2. rendelkező részi ponthoz a fentiekben írottak okán –, nem volt számomra elfogadható.
- [109] Másodsorban ugyanezen 3. pont azon fordulata, hogy a menedékjogot az Országgyűlés az általa meghatározott anyagi és eljárásjogi szabályok mentén biztosíthatja, a magyar nyelvtan legelemibb szabályait sem veszi figyelembe. Az Alaptörvény XIV. cikk (4) bekezdés második mondata ugyanis egyértelműen kijelenti, hogy nem jogosult menedékjogra az a nem magyar állampolgár, aki Magyarország területére olyan országon keresztül érkezett, ahol üldöztetésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem volt kitéve. Ezt az Alkotmánybíróság nem fordíthatja át akként, hogy „a menedékjogot az Országgyűlés az általa meghatározott anyagi és eljárásjogi szabályok mentén az ilyen személyek számára is biztosíthatja”. Erre az Alkotmánybíróságot sem az indokolás utolsó oldalán – helytelenül utalva – felhívott *Europafreundlichkeit*, sem az alkotmányos párbeszéd, sem az „Alapjogi Charta fényében” figyelembe vett irányelv sem jogosítja fel. A többségi határozat ily módon nem vesz tudomást az alkotmányozó hatalom által a hetedik alaptörvény-módosítással kihirdetett, egyértelmű szövegről.
- [110] Megjegyezni kívánom, hogy erősen megkérdőjelezhető az a módszer, amit a többségi határozat követ, amikor az Alaptörvény E) cikk (1) bekezdésének eredeti jelentését („Magyarország az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében.”) akként fordítja el, hogy e cikkből az európai egység kiteljesedése iránti elkötelezettség mint értelmezési szempont lenne kiolvasható az Alaptörvény bármely rendelkezése vonatkozásában (mint a jelen esetben az Alaptörvény XIV. cikk (4) bekezdésénél).
- [111] 4. Összefoglalva: meggyőződésem, hogy az erre vonatkozó rendelkezések szerint csak az alkotmányozó hatalom (az Országgyűlés) módosíthatja az Alaptörvényt. Továbbá az Országgyűlés mint törvényhozó hatalom, nem alkothat az Alaptörvény betűjével és szellemével ellentétben álló törvényeket. Ez utóbbi megállapítás

alkotmánybírósági határozatban történő kimondása bármely konkrét esetre vonatkoztatva – megítélésem szerint – nem lenne szükséges, de a többségi határozat általam nem támogatható megállapításaira tekintettel itt mégiscsak ki kellett hangsúlyozni.

- [112] Végezetül rögzítendő, hogy a törvényhozó hatalom attól nincs elzárva, hogy humanitárius szempontokra tekintettel, a személyek fizikai integritásának védelmét biztosító törvényeket megváltoztassa – szükség esetén – megalkossa.

Budapest, 2019. február 25.

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye

- [113] Nem értek egyet a többségi határozat rendelkező részének 3. pontjával, és ennek indokolásával sem. Az eljárás a Kormány nevében eljáró igazságügyi miniszter beadványára indult, aki az Európai Unió Bizottsága által megindított köteleességszegési eljárásra válaszadás keretében fordult az Alkotmánybírósághoz absztrakt alkotmányértelmezést kérve. A Bizottság által kifogásolt alaptörvényi rendelkezés a XIV. cikk (4) bekezdésének második mondata, mely megtiltja a biztonságos országokon keresztül érkezett bevándorlók számára a menedékjog megadását. Ennek értelmezését a többségi határozat rendelkező részének 3. pontja tartalmazza, és így ennek általam történő elutasítása az ügy lényegében jelent szembenállást a testületi többséggel.
- [114] A szembenállás lényege, hogy nem tudom elfogadni e pontnak azt az állítását, mely szerint az Alaptörvény XIV. cikkének (4) bekezdése azzal, hogy megtiltja a biztonságos országokon keresztül érkezett bevándoroltaknak a menedékjog megadását, azért még lehetővé teszi, hogy ezt mégis megtegye a törvényhozó Országgyűlés: „azonban a menedékjogot az Országgyűlés az általa meghatározott anyagi és eljárási szabályok mentén az ilyen személyeknek is biztosíthatja.”
- [115] Ugyanígy nem tudom elfogadni az ehhez fűzött indokolást sem, mely szerint „a „nem jogosult” fordulat azt fejezi ki, hogy azon nem magyar állampolgár esetében, aki Magyarország területére olyan országon keresztül érkezett, ahol üldözésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem volt kitéve, a menedékjog nem tekinthető alapvető alanyi jognak. Az ilyen személynek azonban alapjogilag védett igénye van arra, hogy kérelmét a illetékes hatóság a menedékjog biztosításának alapvető szabályairól szóló, az Alaptörvény XIV. cikk (5) bekezdése szerinti sarkalatos törvény alapján elbírálja”. (Indokolás III. részének 4. pontja). Én ragaszkodtam ahhoz a testületi vitában, hogy a magyar nyelv nem teszi lehetővé hogy a „nem jogosult” kifejezés olyanfajta értelmezését, hogy abból „alapjogilag védett igény” értelmet olvassunk ki, és a „nem jogosult” kifejezés által rögzített tilalomnak a „nem tekinthető alapvető alanyi jognak” tartalmat adjuk.
- [116] Ahhoz, hogy a többségi határozat ezt az értelmet egyáltalán a vitathatás szintjén adni tudja, be kellett volna vonnia a köteleességszegési eljárással kifogásolt alaptörvényi rendelkezéshez fűzött indokolást, ahogy azt máskülönben az indítványozó miniszteri beadványa kérte is (lásd ennek 10. oldalát). Ezt azonban mellőzte a többségi határozat indokolása. Így nézzük meg, hogy ennek bevonása milyen dilemmákat vetett volna fel.
- [117] Ezt közelebbről szemügyre véve azt láthatjuk, hogy miközben az Alaptörvény hetedik módosítása beiktatta az itt számba jövő bevándorlói kör felé a menedékjog megadásának a tilalmát („Nem jogosult...”), addig az ahhoz fűzött indokolás egy olyan magyarázatot fűzött ehhez, mely a tilalom ellenére lehetőséget jelent ki azt, hogy az Országgyűlés egy törvényi rendelkezésében mégis megadja ezek számára a menedékjogot: „az Országgyűlés szabadon dönthet arról, hogy részükre menedékjogot vagy ahhoz hasonló védelmet biztosít-e, és ha igen, azt milyen anyagi jogi feltételekkel és eljárási szabályok mellett teszi.” Ez az indokolás azonban nyilvánvaló ellentétben áll a vonatkozó alaptörvényi szöveggel, melyet megindokolni kívánt. Ha esetleg úgy akarnánk feloldani az ellentmondást, hogy az alaptörvényi szöveg csak az alaptörvényi szintű menedékjog megadását zárta ki ezzel, ám az Országgyűlést nem zárta el attól, hogy egyszerű törvényi szinten megadja a menedékjogot, akkor tulajdonképpen csak annyi lenne az alaptörvényi szöveg tartalma, hogy megtiltotta a törvényhozó Országgyűlésnek, hogy alaptörvényi jogot adjon e bevándorlói körnek, ám egyszerű törvényi jog megadását nem tiltotta meg számára. Ám mivel a törvényhozó Országgyűlés eleve nem adhat alaptörvényi jogot, és ezt

csak alkotmányozó hatalomként tehetné meg – ennek speciális eljárásával és minősített többségével –, így e tilalom abszurd lenne, és ez az értelmezés alkotmányjogi nonszensz értelmezésre vezet.

- [118] Így azonban arra az eredményre kell jutni, hogy az Alaptörvény XIV. cikk (4) bekezdésének második mondata feloldhatatlan ellentétben áll az indokolásával, és ez felveti, hogy a szintén az Alaptörvény hetedik módosításával beiktatott, jogértelmezés számára felfokozott erejűvé tett indokolás miképpen köti az Alkotmánybíróságot az Alaptörvény értelmezésében. Ez bennünket, alkotmánybírókat is köt-e, vagy csak a jogszabályok alkalmazását végző rendes bíróságok bíróit?
- [119] Ennek megválaszolására vegyük először szemügyre az Alaptörvény 7. módosításával megemelt erejű indokolás beillesztését az értelmezés számára a 28. cikk szövegébe: „A bíróságoknak [...] A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumbát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni.” Ez ugyan szó szerint csak a jogszabályokat alkalmazó rendes bírósági bírókra vonatkozik, és nem az Alaptörvényt értelmező és alkalmazó alkotmánybírókra, mert az Alaptörvény nem jogszabály, hanem ezek felett áll mint a jogrend alapja, ám felmerülhet, hogy kiterjesztő értelmezéssel ez az alaptörvényi parancs az Alaptörvényt értelmező alkotmánybírókra is vonatkozik. Első látásra ennek evidens érve az lehet, hogy miképpen kérhetik ezt számon a rendes bíróktól, ha az alkotmánybírók magukra ezt nem tartják kiterjeszhetőnek az Alaptörvény és annak indokolása vonatkozásában? Többszöri végiggondolás után azonban azt az álláspontot láttam helytállóbbnak, hogy általános jelleggel mégis inkább ki kell zárni a rendes bírók jogszabály-értelmezésén túl a 28. cikk parancsát az alkotmánybírók felé. Az alaptörvényi szöveg mellett annak indokolására ne legyen ez kiterjeszhető. Indokom erre az, hogy míg a rendes bírók az élet egy-egy szeletét szabályozó törvényi és más jogszabályi rendelkezések értelmezését végzik, amihez jobban megengedhető az *ad hoc* törvényhozói szándék és politikai motiváció bevitele az indokolásokon keresztül is, addig a teljes állami is jogi életet egységben szabályozó Alaptörvény esetében a koherens rendszerű értelem védelme nem engedheti meg az *ad hoc* motivációknak teret adó indokolásokhoz kötöttséget.
- [120] Jelen esetben ez azt jelenti, hogy félretolhatóan tartom a vizsgált alaptörvényi szöveggel szembenálló indokolást. Ennek gondolati következménye, hogy a törvényhozó Országgyűlés számára mint alaptörvényi tilalmat fogom fel a menedékjog megadását azon bevándorlók felé, akik biztonságos országon keresztül érkeznek Magyarország területére. Ezért nem tudtam volna elfogadni ezzel a miniszteri indítványt követő érveléssel sem a rendelkező részi 3. pontot, de legalább az ügy kapcsán felmerült lényeges alkotmánydogmatikai kérdésekben ki tudtunk volna mondani fontos testületi álláspontokat. Különvéleményemben ennek pótlására vállalkoztam.

Budapest, 2019. február 25.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

- [121] A határozat rendelkező részének 2. és 3. pontjából nem értek egyet azzal az utalással, mely szerint az Alaptörvény értelmezése során az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvényen kívül másra is tekintettel kellene lennie. Nem értek egyet az ezzel kapcsolatos indokolási részekkel sem.
- [122] Álláspontom szerint az Alaptörvény értelmezése olyan jogértelmezési tevékenység, mely az Alaptörvény adott rendelkezése tartalmának az egyértelműség követelményének jegyében történő feltárására, illetőleg magyarázatára irányul. Ennek egyedüli és kizárólagos viszonyítási pontja az Alaptörvény, értelmezési módszere pedig az Alaptörvény szövegének grammatikai, történelmi, rendszertani és logikai elemzése. Az európai uniós tagság és a nemzetközi szerződés alapján Magyarországot terhelő kötelezettségek ezen kívül eső tényezők.
- [123] Az Alaptörvény értelmezését mint jogértelmezési műveletet meg kell különböztetni az állam más megnyilatkozásaitól. Nyilvánvaló, hogy az uniós tagság, illetve a nemzetközi szerződések Magyarországra – a magyar államra – nézve meghatározott kötelezettségekkel járnak, melyek a magyar államot mint a nemzetközi jog alanyát, az Európai Unió tagját kötik, és melyekre az egyes ügyek kapcsán feladatot vagy hatáskört ellátó magyar állami szerveknek tekintettel kell lennie. Ezt a viszonyrendszert legmagasabb szinten a magyar Alaptörvény, ezen túl más törvények szabályozzák, esetleges kollízió esetére alapvetően biztosítva a kollízió feloldásának

lehetőségét. Az Alaptörvény értelmezésének azonban nézetem szerint egyedüli funkciója az Alaptörvény tartalmának megvilágítása, amely fogalmilag nem támaszkodhat másra, mint magára az Alaptörvényre.

Budapest, 2019. február 25.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: X/1416/2018.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2019. évi 34. számában.

• • •