



IGAZSÁGÜGYI MINISZTER

Dr. Sulyok Tamás úr,
az Alkotmánybíróság elnöke
részére

Iktatószám: XX-AJFO/ID/227/2018

Alkotmánybíróság

Budapest

Donáti utca 35-45.

1015

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	X / 1416 - 1 / 2018
Érkezett:	2018. SZEPT 18. Kezeltével
Példány:	1
Melléklet:	1 db
Kezelőiroda:	du

Tárgy: az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése, R) cikk (4) bekezdése, XIV. cikk (4) bekezdése és 24. cikk (1) bekezdése értelmezésére irányuló indítvány

Tisztelt Elnök Úr!

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. § (1) bekezdése, illetve a Kormány felhatalmazása alapján a Kormány nevében

indítványozom,

hogy az Alkotmánybíróság értelmezze az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdését, R) cikk (4) bekezdését, XIV. cikk (4) bekezdését és 24. cikk (1) bekezdését az alábbiakra tekintettel:

- 1. Az Alaptörvény R) cikk (1) bekezdéséből megállapítható-e, hogy az Alaptörvény mint Magyarország jogrendszerének alapja, egyben a legitimációs 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 (azaz, ha az Alaptörvény autentikus értelmezésére az Alkotmánybíróság jogosult) hogyan adja meg az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XIV. cikk (4) bekezdése második mondatának a menedékjogra való jogosultság vonatkozásában az autentikus értelmezését, az Alaptörvény hetedik módosítására figyelemmel?*

INDOKOLÁS

I. Az eljárási feltételek igazolása

Az Abtv. 38. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság hatáskörrel rendelkezik az Alaptörvény értelmezésére. Az indítvány előterjesztésének feltételei az alábbiak szerint fennállnak:

I.1. Az indítványozói jogosultság

Az Alaptörvény értelmezésére irányuló indítványt az Abtv. fenti rendelkezése szerint az Országgyűlés vagy annak állandó bizottsága, a köztársasági elnök, a Kormány, illetve az alapvető jogok biztosa terjesztheti elő. A jelen alkotmánybírósági beadvány benyújtásáról a Kormány döntött, és döntése kiterjed arra is, hogy az indítványt a Kormány nevében az igazságügyi miniszter küldje meg az Alkotmánybíróság részére.

I.2. A konkrét alkotmányjogi probléma

Az Európai Bizottság 2018. július 20-án hivatalos felszólítást küldött az egyes törvényeknek a jogellenes bevándorlás elleni intézkedésekkel kapcsolatos módosításáról szóló 2018. évi VI. törvény, valamint az Alaptörvény hetedik módosítása uniós joggal való összhangja tárgyában. Az Európai Bizottság – egyebek mellett – úgy ítéli meg, hogy az Alaptörvény hetedik módosítása felveti az uniós joggal való összeegyeztethetőség kérdését: érvelésük 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 2. cikk d) (menekült fogalma), e) (menekültjogállás fogalma) pontjait és 13. cikkét (menekültként kell elismerni azt, aki megfelel a követelményeknek), az Alapjogi Charta 18. cikke (menedékjog) fényében.

A hivatalos felszólítás 3.4. pontja az „*A menedékjogra vonatkozó alkotmánymódosítás Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása szerint*” címmel rendelkezik az Alaptörvény európai bizottsági vizsgálatáról. Az Európai Bizottság megítélése alapján „*[m]egfogalmazása szerint az Alaptörvény módosítása azt eredményezné, hogy menedékjogra jogosulatlanra válna minden olyan kérelmező, aki Magyarországra érkezését megelőzően áthaladt egy másik államon, legyen az harmadik állam vagy egy másik tagállam, hacsak nem tudja bizonyítani, hogy a tranzitorszámban üldözték vagy ennek közvetlen veszélye fennállt. E módosítás a menedékjog oly módon történő súlyos megnyirbálását eredményezné, amely ellentétes az Alapjogi Charta fényében értelmezendő kvalifikációs irányelvvel*”.

A Kormány álláspontja, hogy az Alaptörvény a jogforrási hierarchia csúcsán állva legitimációs forrása az Európai Unió Alaptörvény E) cikke szerinti jogának. A felszólítás keretében első alkalommal került sor arra, hogy az Európai Unió szervei által folytatott vizsgálat során egy tagállami alkotmány valamely rendelkezése kapcsán merül fel kritikai észrevétel. A vizsgálat során az Európai Bizottság szükségképpen értelmezte az Alaptörvény rendelkezését. A Kormány szerint ugyanakkor az Alaptörvény szabályainak értelmezését az Európai Bizottság nem helyes kiindulóponttal, nem alapjogi és alkotmányossági kontextusban értelmezte. Erre tekintettel felmerül az a kérdés is, hogy az Alkotmánybíróságon kívüli más szerv értelmezése milyen viszonyban áll az Alkotmánybíróság autentikus értelmezésének eredményével.

Fontosnak tartom ezzel kapcsolatban kiemelni, hogy a kötelezettségszegési eljárás Magyarország ellen folyik, amely az Alaptörvény vonatkozásában nem konkrét (menekültügyi) szabályozást érint, hanem lényegében a magyar jogrendszer egészét érintő koncepcionális kérdéseket vet fel. Ezért a Kormány jelen esetben csak az Alkotmánybíróság

általi autentikus értelmezés fényében tudja érvényesíteni alkotmányos kötelezettségét az Alaptörvény és az alkotmányos identitás védelmére.

I.3. Az Alaptörvény rendelkezéseiből való levezethetőség

Az Abtv. 38. § (1) bekezdése alapján Alkotmánybíróság az Alaptörvény rendelkezését akkor értelmezi, ha az értelmezés közvetlenül levezethető az Alaptörvényből.

A felvetett kérdések egyrészt az Alaptörvény és az Európai Unió jogának viszonyára vonatkoznak; másrészt az Alkotmánybíróság alaptörvény-értelmezési monopóliumával függnek össze. Ezek a kérdések, illetve a bennük megfogalmazott alkotmányjogi problémák – a magyar alkotmányosság alapfogalmaival való szoros összefüggésük miatt – jogszabály közbejötté nélkül, kizárólag alkotmányjogi érvekkel megválaszolhatók.

II. Részletes indokolás

II.1. Az 1. kérdéshez

A nemzeti jogrendszer csúcsán a nemzeti alkotmány helyezkedik el. Minden egyes nemzet alkotmánya sajátos, az adott országra jellemző jogfejlődés eredményeként jött létre, példaként említhető e körben a történeti alkotmány Magyarország vonatkozásában. Ugyanakkor e jogfejlődésnek is vannak közös gyökerei, amelyek segítenek annak bemutatásában, hogy mit is jelent egy állam életében az alkotmány.

A polgári fejlődés eredményeként kialakult modern alkotmány olyan különleges (alap)törvény, amely rendelkezik az adott állam társadalmi-politikai-gazdasági berendezkedéséről, ennek keretében korlátozza az államhatalmat, meghatározza a hatalomgyakorlás törvényes kereteit, az állam felépítését, működését, szervezetét, továbbá biztosítja polgárai számára az alapvető jogokat. Egy állam alkotmánya tehát egyben olyan (alap)törvény, amelynek feladata a nemzeti egység szimbólumának kifejezésre juttatása, legfőbb értéke az egyéni szabadság és ezáltal az államhatalom korlátozottságának elismerése. Ugyanez jelenik meg abban a mozzanatban is, hogy az egyes európai államokban az eskütelre kötelezett közjogi tisztviselők és az állammal foglalkoztatási jogviszonyban álló személyek esküjének kivétel nélküli eleme a nemzeti alkotmány megtartására és megtartására történő fogadalomtétel. Szűken értve az alkotmány csupán a normaszöveg, tágan értelmezve a jogilag szabályozott és korlátozott állami főhatalmat jelenti. Ennek értelmében az alkotmány az adott ország szuverenitásának leképezője és hordozója.

A nemzeti alkotmányok a XXI. században is meghatározó szerepet kapnak – függetlenül attól, hogy az adott ország nemzetközi, regionális szervezethez tartozik-e vagy sem. Az alkotmány tehát az adott ország legmagasabb szintű jogforrása, a jogszabályi hierarchia csúcsán helyezkedik el. Az alkotmány – amely lényegében maga is egy különleges eljárásban, különleges felhatalmazás keretében elfogadott törvény – az alapja valamennyi jogi normának. Az Alaptörvény saját maga határozza meg a jogrendszerbeli helyzetét, amikor a jogrendszer alapjának nyilvánítja magát, és ezáltal kiemeli magát más törvények köréből. Az alkotmány tehát a törvények törvénye, mely a törvényhozót is köti. Az Alaptörvény sem kivétel ez alól. Az Alaptörvényhez fűzött általános indokolásból is kitűnik, hogy az Alaptörvény Magyarország „*első egységes, demokratikus, írott alaptörvényeként illeszkedik a magyar történeti alkotmány ezeréves történetébe*”. A magyar történeti alkotmány eszméje azon az alapfeltevésen nyugszik, hogy a magyar alkotmányos rendszer az államalapítástól kezdve egészen a 20. század közepéig szerves fejlődésen ment keresztül. Ez a történeti alkotmány úgynevezett alaptörvényekből, a közjogi berendezkedést meghatározó szokásjogból, elvekből, tradíciókból állt össze. Éppen a történeti alkotmány továbbélésének elismerése volt az a tényező, amely miatt az alkotmányozó Országgyűlés nem kívánta alkotmány elnevezéssel

illetni a szöveget, hanem alaptörvényként nevezte el, amely egyrészt a legmagasabb szintű írott norma, amelynek minden más jogszabálynak meg kell felelnie, másrészt azonban mellette továbbra is fennmaradnak a történeti alkotmány vívmányai. A Nemzeti Hitvallás értelmében az Alaptörvény „*jogrendünk alapja, szövetség a múlt, a jelen és a jövő magyarjai között*”.

Az Alaptörvény R) cikk (1) bekezdése szerint az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja. A kapcsolódó indokolás is egyértelművé teszi, hogy az Alaptörvény a jogrendszer csúcán helyezkedik el, minden más jogszabály legitimációja az Alaptörvényből ered, és azzal nem lehet ellentétes.

Az Alaptörvény E) cikk (3) bekezdése szerint az Európai Unió joga megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt. Ennek ugyanakkor alaptörvényi korlátját képezi a (2) bekezdésben foglalt rendelkezés, amelynek értelmében az Európai Unió tagállamaként történő (közös) 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. Ez a rendelkezés az Alaptörvény hetedik módosításához fűzött indokolás szerint a magyar állam nemzeti identitása egyes alkotóelemeinek alkotmányban történő rögzítése.

Az Alaptörvény E) cikk (3) bekezdése tehát az alkotmányos alapja az európai uniós jogforrások kötelező ereje elismerésének, amely alapján a magyar jogforrások mellett az európai uniós jogforrások is a hazai jogrendszer részei és általánosan kötelező magatartási szabályokat tartalmazhatnak. Maga az Alaptörvény szab ugyanakkor ennek a szuverenitás-transzfernek világos határokat is, melyek Magyarország függetlenségét, alapértékeit és alkotmányos önazonosságát védelmezik.

Azon túlmenően tehát, hogy az Alaptörvény az E) cikkben foglaltak szerint legitimációs forrása az uniós jognak, egyben ezen szuverenitás-transzfer korlátait is jelenti. Még az Alaptörvény sem teszi lehetővé olyan hatáskör átruházását, ami a magyar államiség immanens lényegét, az ország elidegeníthetetlen rendelkezési jogát érintené.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatára kitérve a 9/2018. (VII. 9.) AB határozatában az Alkotmánybíróság korábbi határozataira hivatkozva emlékeztetett, hogy „*az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése lehetővé teszi, hogy Magyarország az Európai Unió tagállamaként, az Európai Unió intézményei útján gyakorolja egyes hatásköreit. E közös hatáskörgyakorlás azonban nem korlátlan, mert az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése egyszerre biztosítja Magyarország vonatkozásában az uniós jog érvényességét és jelenti egyben az átruházott, illetve közösen gyakorolt hatáskörök korlátját*”. Azt is kiemeli e körben, hogy „*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)*”. Az említett határozatban azt is rögzíti az Alkotmánybíróság, hogy „*a nemzetközi jogtól ugyanakkor elválik és külön kezelendő az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése alapján történő szuverenitás-transzfer, amit az uniós jog sui generis jellege indokol*”.

Az Alkotmánybíróság 22/2016. (XII. 5.) AB határozatában kiemelte, hogy „*[a]z 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*”.

Ezzel összefüggésben érdemes utalni a francia és a lengyel tagállami alkotmánybíróságok gyakorlatára is.

A lengyel Alkotmánybíróság a 2011. november 16., SK 45/09. számú ügy kapcsán rögzítette, hogy „...az Alkotmány fenntartja fensőbbségét és elsőbbségét a lengyel alkotmányos rendszerben hatályban lévő minden jogi aktussal szemben, ideértve az Európai Unió jogi aktusait is. Az Alkotmány e pozícióját az Alkotmány 8. cikkének (1) bekezdése mondja ki, és megerősítette az Alkotmánybíróság korábbi ítélkezési gyakorlata. [...] A Csatlakozási Szerződéssel kapcsolatos (K 18/04. számú) határozatában az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy az Alkotmány, különös jelentősége folytán, »a Lengyel Köztársaság legfőbb törvénye« marad a Lengyel Köztársaságra nézve kötelező erővel bíró minden nemzetközi szerződéssel kapcsolatban. [...] Tekintettel arra, hogy az Alkotmány, státusát tekintve, a Lengyel Köztársaság legfőbb törvénye, helyénvaló megvizsgálni, hogy az Európai Unió rendeleteinek rendelkezései összhangban vannak-e az Alkotmánnyal”.

A francia alkotmány 88-1. cikke alapján Franciaország részt vesz az államok szabad egyesülésén alapuló Európai Közösségben és az Európai Unióban abból a célból, hogy az alapító szerződések értelmében egyes hatásköreiket együttesen gyakorolják.

A francia Alkotmánytanács 2004-505 DC számú, 2004. november 19-i határozatának 10. pontja elvi élel állapította meg, hogy »az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződés címétől függetlenül, amely tartalmazza az „Alkotmány” szót, az nem érinti a francia Alkotmány meglétét, illetve helyét a belső jog jogforrási hierarchiájának csúcsán«. Ezt a megállapítást az uniós alapító szerződésekkel kapcsolatos más alkotmánytanácsai határozatok is megismétlik (így tartalmazza ezt a megállapítást a Lisszaboni Szerződést vizsgáló 2007-560 DC számú 2007. december 20-i határozat¹ is). A francia Alkotmánytanács ugyanis a francia Alkotmány 54. cikke alapján vizsgálta és határozatot hozott a Maastrichti Szerződés, az Amsterdami Szerződés, az Európai Alkotmány-tervezet, valamint a Lisszaboni Szerződés kapcsán is, és több alkalommal sor került a francia Alkotmány módosítására is a szerződés elfogadásának lehetővé tétele érdekében, amint arra utal is a 2004-505 DC számú, 2004. november 19-i határozat, amelynek tárgya az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződés vizsgálata (7. pont).

A francia jog és az uniós jog viszonyának vizsgálatakor figyelemmel kell lenni arra is, hogy a francia Alkotmánytanács a fent hivatkozott, a Lisszaboni Szerződés alkotmányosságára vonatkozó döntésében kimondta azt is, hogy az alapító szerződések elfogadásával (ami egyes esetekben az Alkotmány módosításával járt együtt) „olyan jogrend fennállását ismerték el, amely részévé vált a belső jognak, és amely elkülönül a nemzetközi jog által létrehozott jogrendtől” (nem hivatalos fordítás). Vagyis a francia Alkotmánytanács az uniós jogrendet egyrészt a belső jog részének tekinti, másrészt annak értékelésekor nem a nemzetközi jogrendre vonatkozó megfontolások alapján, hanem önálló jogrendként vizsgálja az uniós joggal kapcsolatos kérdéseket.

A francia Alkotmánytanács tehát kifejezetten és többször megerősítette, hogy a francia Alkotmány áll a belső jogrend jogforrási hierarchiájának csúcsán. Az elsődleges uniós jog és a francia Alkotmány összeütközésének elkerülése érdekében az előbbi elfogadását megelőzően ki kell kérni a francia Alkotmánytanács álláspontját, és ha ellentétesnek találja azt a francia Alkotmánnyal, akkor csak annak módosítását követően fogadható el Franciaország részéről az uniós jogi rendelkezés. Ilyen módon a francia Alkotmánytanács számára nyitva áll az a lehetőség, hogy értelmezze és értékelje az elsődleges uniós jog és a francia Alkotmány összhangját vagy annak hiányát.

A magyar Kormány a francia és a lengyel gyakorlathoz hasonlóan értékeli az Alaptörvény szerepét a magyar jogrendszeren belül, miszerint a belső jogrend jogforrási hierarchiájának

¹ <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2007/2007560DC.htm>

csúcán az Alaptörvény áll, amelyből – a szuverenitás-transzfer tényére tekintettel – az következik, hogy az uniós jogrend belső jogi érvényessége az Alaptörvényből következik. Az Európai Bizottság Alaptörvényt érintő felszólítása azonban egy egészen más – a Kormány szerint nem elfogadható – megközelítést alkalmaz, amikor az európai uniós joggal való összhangra hivatkozva az Alaptörvényt vizsgálja, értelmezi. A Kormány álláspontja szerint az Alaptörvény mint a belső jogrendszer csúcán álló jogi norma értelmezése – oly módon, hogy az értelmezés végső soron mindenkire kiterjedő kötelező jellegű lehessen – Magyarország erre feljogosított szervének a hatásköre. Mindez elvezet az indítványban szereplő 2. kérdéshez.

II.2. A 2. kérdéshez

Az Alaptörvény értelmezése kapcsán előjáróban kiemelendő, hogy akárki is végzi az Alaptörvény értelmezését, maga az Alaptörvény határozza meg ennek kereteit. Az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése megállapítja, hogy az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni. Azaz az Alaptörvény saját elsődleges értelmezhetőségi keretét is megadja, amely az értelmezőtől függetlenül minden értelmezés során irányadó. A történeti alkotmány vívmányai kapcsán is kiemelendő az Alkotmánybíróság értelmező szerepe. A testület ezzel összefüggésben elvi éllel rögzítette, hogy *„[a]zt, hogy mi tartozik a történeti alkotmányból a vívmányok közé az Alaptörvény alapján, az Alkotmánybíróságnak kell megállapítania”*. {33/2012. (VII. 17.) AB határozat}

Az alkotmányos jogállam attribútuma, hogy az alkotmánynak végső soron egyetlen autentikus és kötelező értelmezése érvényesüljön. Az alkotmánybíráskodás az alkotmány rendelkezéseinek autentikus értelmezését és alkalmazását jelenti, melynek része a jogszabályok (jogi normák) alkotmányossági szempontú vizsgálata, melynek eredményeképpen az alkotmányellenesnek bizonyult rendelkezések megsemmisítésre kerülnek. A Kormány álláspontja szerint az Alaptörvény autentikus értelmezésére a magyar közjogi rendszerben egyedül az Alkotmánybíróság jogosult, azt nem írhatja felül nemzetközi jog vagy uniós jog szempontjából – az Alaptörvény R) cikkét figyelmen kívül hagyva – elvégzett értelmezés.

Az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése deklarálja, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve [ezt ismétli meg az Abtv. 2. §-a is]. Az Alaptörvény 24. cikkéhez fűzött indokolás szerint *„[a]lkotmányos jogállamban az Alaptörvény értékrendjének át kell hatnia a teljes jogrendszernek. Az Alkotmánybíróság az a szerv, amely végső soron felel azért, hogy a jogalkotás - mind az eljárást, mind pedig eredményét tekintve - az Alaptörvénnyel összhangban valósuljon meg”*. Az Alaptörvény negyedik módosításához fűzött indokolás szerint az Alaptörvény Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályozását több ponton is annak érdekében változtatta meg az alkotmányozó, hogy a testület minél jobban megfelelhessen Alaptörvény-védő szerepének. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés a)-f) pontjaiban – illetve a 24. cikk (2) bekezdés g) pontja alapján sarkalatos törvényben – nevesített hatáskörei teszik lehetővé azt, hogy az Alaptörvényt védő szerepét ellássa. Hatáskörei ellátását biztosítja az is, hogy az Abtv. 39. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság döntése mindenkire nézve kötelező. Az Abtv. indokolása szintén hangsúlyozza a testület döntéseinek erga omnes jellegét.

A nemzetközi gyakorlatot vizsgálva az egyes tagállami alkotmánybíróági döntésekre figyelemmel általánosságban kijelenthető, hogy az uniós jog és a tagállami alkotmányok viszonyának vizsgálatakor a tagállami alkotmánybíróóságok kiemelt szereppel és jelentőséggel bírnak. Érdemes utalni a fentiekkel összefüggésben az egyes tagállami alkotmánybíróóságok gyakorlatára, részben a már idézett 22/2016. (XII. 5.) AB határozat mentén. (Természetesen

ennek során figyelemmel kell lenni a hivatkozott ügy – jelen ügytől eltérő fókuszú – alkotmányjogi problematikájára.)

A cseh Alkotmánybíróság a Pl. ÚS 50/04. számú, 2006. március 8-i határozatában megállapította, hogy a nemzeti szervek jogköre egy részének az Európai Unió szerveire való átruházása csupán addig maradhat érvényben, amíg e jogköröket az Európai Unió szervei a Cseh Köztársaság állami szuverenitása alapjainak megőrzésével összeegyeztethető módon és akként gyakorolják, hogy ez nem fenyegeti az anyagi jogon alapuló állam legbenső lényegét.

A Német Szövetségi Alkotmánybíróság már több évtizede is úgy foglalt állást híres „Solange-ítéleteiben”, hogy az uniós szabályok a nemzeti alkotmányra tekintettel felülvizsgálhatóak. A Lisszaboni Szerződésről szóló döntésében pedig a következőket rögzítette: *„Az európai egyesülést mint a szuverén államok szerződési unióját nem lehet úgy megvalósítani, hogy a tagállamokban a gazdasági, kulturális és szociális életviszonyok politikai alakítására ne maradjon elegendő mozgástér. [...] A szövetségi alkotmánybíróság mindig megvizsgálja, hogy az európai egyesülés szerveinek jogi aktusai és intézményei a közösségi és uniós jogi szubsidiaritás betartása mellett a nekik juttatott felségjogok korlátozott és egyedi felhatalmazások keretei között születtek-e meg a Lisszaboni Szerződés 5. cikkének (3) bekezdésbe foglalt első és második mondatának megfelelően. Ezen belül a szövetségi alkotmánybíróság mindig megvizsgálja, hogy ezen uniós aktusok folyamán az alkotmányidentitás érinthetetlen magva nem sérült-e meg.”*

Az idézett példák alapján látható, és általánosságban is megfigyelhető, hogy az európai uniós tagállamok jogrendszerében van egy olyan alkotmányos mag, amely korlátjaként szolgál az európai uniós hatáskörgyakorlásnak. Erre számos további nemzetközi példát lehet felhozni, ahogy ez a 22/2016. (XII. 5.) AB határozatban is szerepelt {Indokolás [34]-[44] pontjai}. Ugyanakkor érdemes figyelemmel lenni a kérdés kapcsán arra is, hogy az alkotmányos identitás az Európai Bíróság gyakorlatában milyen módon jelenik meg. Az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSZ) 4. cikk (2) bekezdése értelmében *„[a]z Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti (alkotmányos) identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is”*. Erre való hivatkozás tetten érhető az Európai Bíróság gyakorlatában is az alábbiak szerint.

A C-208/09. sz. ügyben az Európai Bíróság az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésére tekintettel kiemelte, hogy a nemesség eltörléséről szóló törvény, az osztrák alkotmánytörténet fényében, mint a nemzeti identitás eleme, a jogos érdekek és a személyek szabad mozgásának az uniós jog által elismert joga összevetésének során figyelembe vehető. [Ilonka Sayn-Wittgenstein kontra Landeshauptmann von Wien, 2010. december 22.; ECLI:EU:C:2010:806]

A C-51/15. számú, Remondis GmbH & Co. KG Region Nord kontra Region Hannover ügyben az Európai Bíróság kiemelte, hogy a hatásköröknek a tagállamon belüli megosztása az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében biztosított védelmét élvezzi, amely rendelkezés szerint az Európai Uniónak tiszteletben kell tartania a tagállamok nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének [Remondis GmbH & Co. KG Region Nord kontra Region Hannover, 2016. december 21.; ECLI:EU:C:2016:985]

A C-438/14. számú, Nabil Peter Bogendorff von Wolffersdorff kontra Standesamt der Stadt Karlsruhe és Zentraler Juristischer Dienst der Stadt Karlsruhe ügyben az Európai Bíróság hangsúlyozta, hogy el kell ismerni azt is, hogy a Weimari Alkotmány 109. §-ának harmadik bekezdése, a német alkotmány által alkalmazott választás összefüggésében vizsgálva, mint a tagállamok EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében említett nemzeti identitásának eleme, tekintetbe vehető olyan tényezőként, amely igazolja a személyek szabad mozgása uniós jog által elismert jogának korlátozását. [Nabil Peter Bogendorff von Wolffersdorff kontra Standesamt

der Stadt Karlsruhe és Zentraler Juristischer Dienst der Stadt Karlsruhe, 2016. június 2.; ECLI:EU:C:2016:401]

Ahogy a fenti három jogeset is mutatja, az Európai Bíróság is figyelembe veszi az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése alapján a nemzeti alkotmányokat. Ha nem venné figyelembe, akkor a Sayn-Wittgenstein ügyben akár uniós joggal ellentétesnek is ítélt volna meg a nemesi előnevek használatának tilalmát, a Remondis ügyben a hatáskörök tagállamon belüli megosztásának szabályait, vagy a német alkotmány által alkalmazott szabályokat. Ezeket ugyanakkor az Európai Bíróság nem nyilvánította európai uniós joggal ellentétesnek, hanem hangsúlyozta, hogy ezeket a nemzeti identitás elemeinek tekinti. Hangsúlyozandó, hogy ezen ügyek során az Európai Bíróság nem adott saját értelmezést a tagállami szabályoknak, hanem elfogadta és a nemzeti identitási elemként olyan értelmezéssel alkalmazta őket, ahogy adott tagállam erre hatáskörre rendelkező szerv azt értelmezi és alkalmazza. Vagyis az Európai Bíróság nemcsak, hogy tiszteletben tartotta a nemzeti szabályokat, hanem a nemzeti szabályok belső jogi tartalmának értelmezésekor is elfogadta az erre hatáskörrel rendelkező szerv értelmezését. A Kormány álláspontja szerint az Európai Bírósághoz hasonlóan az Európai Unió valamennyi intézményének tiszteletben kell tartania a nemzeti identitást, és ennek a tagállami szervek általi autentikus értelmezését, ahogyan ez az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében megjelenik. Ehhez hasonlóan a Kormány véleménye szerint, ha nem a nemzeti identitás, hanem a tagállami alkotmány kapcsán merül fel kérdés az Európai Unió szervei előtt, akkor akármilyen értelmezést is adnak a kifogásolt alkotmányi rendelkezésnek, a végső, mindenkire kötelező, erga omnes hatályú, vagyis autentikus értelmezést az erre – az alkotmányos berendezkedés szerint – feljogosított tagállami szerv adhatja meg, amely Magyarországon az Alkotmánybíróság.

A fenti megfontolások álláspontom szerint a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában is tetten érhetőek. A 35/2014. (XII. 18.) AB határozatban az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy az Alaptörvény normatartalmát az Alkotmánybíróság a döntéseiben konkretizálja {Indokolás [48]}.

Az Alaptörvény 24. cikke kapcsán az Alkotmánybíróság a 3/2017. (II. 25.) AB határozatában kifejtette, hogy „[n]em kétséges, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányos jogrendben betöltött szerepe elkülönül a bíróságok, különösen is a Kúria szerepétől. Az Alaptörvény által elsőként említett Alkotmánybíróság feladata és felelőssége az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése alapján az Alaptörvény védelmének ellátása, mint e védelem legfőbb szerve. E védelemben az Alaptörvény szerint felállított jogállami szervezetrendszer további elemei, így a bíróságok is részt vesznek. A bíróságok feladata az Alaptörvény 25. cikke szerint az igazságszolgáltatás, mindazonáltal az előzőekből, és az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdéséből következő módon – amely szerint az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek – az igazságszolgáltatás során kötelesek figyelembe venni az Alaptörvényt és annak autentikus értelmezését, ahogy azt a védelmére hivatott legfőbb szerv, az Alkotmánybíróság meghatározta”.

Az idézett határozat elsődlegesen az igazságszolgáltatás vonatkozásában rögzítette, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény autentikus értelmezője, ezért az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdésére figyelemmel abból nem következhet, hogy más szerv az Alkotmánybíróság autentikus értelmezésétől eltérően az Alaptörvény autentikus értelmezését adja. Az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során értelmezi és védi az Alaptörvényt. Ez nem csupán a magyar jogalkotók által alkotott normák alkotmányos kontrollját jelenti, hanem a külső hatásokkal szembeni védelmi funkciót is magában foglalja. Az uniós normák kapcsán ugyanakkor az Alkotmánybíróság mozgástere eltér a magyar jogszabályok kapcsán szóba jövő védelmi funkciótól: ahogyan azt a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat rendelkező része leszögezte, az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során, erre irányuló indítvány alapján azt vizsgálhatja, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésén alapuló közös

hatáskörgyakorlás sérti-e az emberi méltóságot, más alapvető jogot, vagy Magyarország szuverenitását, illetve történeti alkotmányán alapuló önazonosságát. Ezt a tárgykörcsoportot egészítette ki alaptörvényi szintre emelve a testület határozatában foglaltakat az Alaptörvény E) cikkének az Alaptörvény hetedik módosításával megállapított (2) bekezdése.

A fentiekhez kapcsolódóan megjegyzendő, hogy az Alaptörvény hetedik módosítása a Nemzeti hitvallást a következő mondattal egészítette ki: „*Valljuk, hogy a történeti alkotmányunkban gyökerező önazonosságunk védelmezése az állam alapvető kötelessége.*”

Az Alaptörvény R) cikke a következő (4) bekezdéssel egészült ki: „*Magyarország alkotmányos önazonosságának és keresztény kultúrájának védelme az állam minden szervének kötelessége.*” Az Alaptörvény hetedik módosításával megállapított Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése szerint az Európai Unió tagállamaként történő (közös) 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 Alkotmánybíróság – az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésének korábban hatályos szövegét értelmezve – már a 22/2016. (XII. 5.) AB határozatban kifejtette, hogy Magyarország alkotmányos önazonosságának tartalmát az Alaptörvény egésze, illetve egyes rendelkezései alapján, az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése szerint azok céljával, a Nemzeti Hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban, esetről-esetre bontja ki. A testület azt is hangsúlyozta, hogy Magyarország alkotmányos önazonossága nem statikus és zárt értékek jegyzéke, több olyan fontos összetevő is kiemelhető példálózó jelleggel, amelyek azonosak a ma általánosan elfogadott alkotmányos értékekkel (ilyenekként értékelte a szabadságjogokat, a hatalommegosztást, a köztársasági államformát, a közjogi autonómiák tiszteletét, a vallásszabadságot, a törvényes hatalomgyakorlást, a parlamentarizmust, a jogegyenlőséget, a bírói hatalom elismerését, a velünk élő nemzetiségek védelmét).

Az Alkotmánybíróság leszögezte továbbá, hogy Magyarország alkotmányos önazonossága 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. Ebből következően a szuverenitás és az alkotmányos önazonosság számos ponton érintkezik egymással, így a rájuk vonatkozó két kontrollt egyes esetekben egymásra tekintettel kell elvégezni. {22/2016. (XII. 5.) AB határozat}

Az Alaptörvény E) cikkének az Alaptörvény hetedik módosításával megállapított (2) bekezdése bár felsorolását adja az uniós hatáskörgyakorlás korlátjainak; az R) cikk új (4) bekezdése ugyanakkor – összhangban a Nemzeti hitvallásba is bekerülő deklarációval – Magyarország alkotmányos önazonosságának védelmét az állam minden szervének kötelességévé tette. Az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése szerint az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni. Ebből következően az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése szerinti hatáskörgyakorlás esetén is kötelessége a magyar állam szerveinek Magyarország alkotmányos önazonosságának védelme. Mindebből az a következtetés vonható le, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése szerinti hatalomgyakorlás korlátját nem csupán az abban az Alaptörvény hetedik módosításával nevesített tárgykörök képezik, hanem Magyarország alkotmányos önazonossága is, amely az Alkotmánybíróság értékelése szerint nem zárt rendszer, összetevőit a testület tudja alaptörvény-értelmezési tevékenységével kibontani.

A fentiekből összességében levonható az a következtetés, hogy az Alaptörvény autentikus értelmezésére más szerv – sem magyar állami szerv, sem egyéb, szupranacionális szerv – nem

jogosult. Ha az Európai Bizottság kötelezettségszegési eljárás során az Alaptörvényt is saját értelmezése keretében vizsgálja a (másodlagos) uniós jognak való megfelelés szempontjából, úgy lényegében absztrakt normakontrollt végez az Alaptörvény tekintetében, amelyre az Alaptörvény nem biztosít lehetőséget (erre vonatkozó hatáskör nem került átadásra, a szuverenitás-transzfer e tekintetben az Alaptörvény alapján nem valósult meg). Az Európai Bizottság tevékenysége megtöri az Alkotmánybíróság Alaptörvénnyel kapcsolatos értelmezési monopóliumát. Kérdessé teszi továbbá azt is, hogy az Alkotmánybíróság maradéktalanul el tudja-e látni az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdésében meghatározott szerepét, mely alapján az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve.

II.3. A 3. kérdéshez

Ha az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdéséből levonható az a következtetés, hogy az Alaptörvény Alkotmánybíróság általi értelmezését más szerv által adott értelmezés nem ronthatja le, az Alaptörvény XIV. cikk (4) bekezdésének második mondatának – a menedékjogra való jogosultság kapcsán történő – Alkotmánybíróság általi értelmezése a jelzett konkrét alkotmányjogi probléma fényében elengedhetetlen. Ehelyütt ismételt utalok arra, hogy a Kormány jelen esetben csak az Alkotmánybíróság általi autentikus értelmezés fényében tudja érvényesíteni alkotmányos kötelezettségét az Alaptörvény megtartására és az alkotmányos identitás védelmére.

Az Alaptörvénynek az Alaptörvény hetedik módosításával megállapított XIV. cikk (4) bekezdése a következőket rögzíti: *„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 Magyarországra területére olyan országon keresztül érkezett, ahol üldöztetésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem volt kitéve.”*

Az Alaptörvény hetedik módosításához fűzött részletes indokolás szerint az Alaptörvény XIV. cikk (4) bekezdés első mondata a Genfi Egyezmény [lásd az 1989. évi 15. törvényerejű rendelettel kihirdetett, a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezményt, valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyvet] szerinti nemzetközi jogi kötelezettségnek megfelelően alapvető jogként garantálja a menedékjogot. A második mondat a Genfi Egyezmény 31. cikk (1) bekezdéséből kiindulva rögzíti, 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 Magyarországra területére olyan országon keresztül érkeztek, ahol a Genfi Egyezmény szerinti üldöztetésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem voltak kitéve) az Országgyűlés – a menedékjogra vonatkozó törvényi szabályok megalkotásának a keretében – 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.

Az új szabály helyes értelmezése – ellentétben az Európai Bizottság megközelítésével – az alapvető jogokra vonatkozó keretrendszer figyelembevételével valósulhat meg. Ennek a keretrendszernek az immanens eleme, hogy az Alaptörvény szerinti, alapvető jogra vonatkozó jogi normát elsődlegesen alaptörvényi kontextusban kell és lehet értelmezni (az Alaptörvény I. cikkének a figyelembevételével és elsősorban az állam működésének mintegy korlátjaként, az Országgyűlés és más jogalkotók szabályozási irányvonalaként).

A fenti kiindulóponttal az Alaptörvény XIV. cikk (4) bekezdésének a Kormány álláspontja szerint kizárólag olyan értelmezés adható, hogy az Alaptörvény az alapvető jog biztosításának

az alkotmányos szükségességét szűkítette olyan értelemben, hogy az államnak az új feltételeknek nem megfelelő személyek számára nem lesz alkotmányos kötelezettsége a menedékjogot, a nemzetközi védelmet biztosítani. Az Alaptörvény XIV. cikk (4) bekezdése tehát a menedékjog biztosításának alkotmányos szinten deklarált minimumaként értelmezhető, és a rendelkezés – ahogyan más alapvető jogok esetében sem – nem zárja ki a jogvédelem magasabb szintjének állam általi biztosítását, mivel az Alaptörvénybe ütközőnek csupán a jogvédelem alacsonyabb szintje volna tekinthető.

A fenti alapjogi-alkotmányossági kontextust az Európai Bizottság hivatalos felszólításában figyelmen kívül hagyta, az értelmezést nem helyes kiindulóponttal végezte el.

Figyelemmel a felvetett alkotmányjogi kérdésekre a konkrét alkotmányjogi problémával való szoros összefüggésére, továbbá arra tekintettel, hogy a kötelezettségszegési eljárás során a Kormány Magyarországot jelen esetben csak az Alkotmánybíróság általi autentikus értelmezés alapján tudja megfelelően képviselni, kérem a Tisztelt Alkotmánybíróságot a kérelemben hivatkozott Alaptörvény-értelmezésre irányuló eljárás lefolytatására.

Budapest, 2018. szeptember „ ”

Tisztelettel:



Dr. Trócsányi László

