



## IGAZSÁGÜGYI MINISZTER

Iktatószám: XX-AJFO/158/.../2020.

Hivatkozási szám: X/364-14/2018.



### **Alkotmánybíróság**

Budapest

Donáti utca 35-45.

1015

**Tárgy:** válasz az Alaptörvény B) cikk (1) és (4) bekezdéseinek, E) cikk (2) bekezdésének és 19. cikkének értelmezésére irányuló indítvány kapcsán érkezett X/364-14/2018. számú végzésre

*Tisztelt* 

Köszönettel vettem a tárgybeli végzésben foglalt megkeresését, amelyben a benyújtott indítvánnyal összefüggésben kéri álláspontomat.

A Kormány által 2018-ban, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. §-a alapján benyújtott indítványa óta Magyarország Alaptörvényének hetedik módosításával az alkotmányozó bizonyos tekintetben állást foglalt az indítvány által értelmezni kért alaptörvényi rendelkezések, így különösen az E) cikk vonatkozásában. Ugyanakkor kiegészült az Alaptörvény Nemzeti Hitvallása, valamint R) cikke is, amely miatt kiegészítő kérdések megfogalmazása indokolt, hiszen az indítvány eredetileg az Alaptörvény B) cikk, valamint E) cikk, továbbá 19. cikkének értelmezésére irányult.

Emellett bizonyos külső jogalkalmazási fejlemények is szükségessé teszik, hogy az igazságügyi tárca kiegészítse álláspontját az indítványban feltett kérdésekkel összefüggésben. Erre figyelemmel az alábbiakról tájékoztatom.

### **I. Az Alaptörvény értelmezésére irányuló indítványban feltett eredeti és kiegészítő kérdések**

#### ***I.1. Eredeti kérdések***

A Kormány indítványában az alábbi kérdéseket intézte az Alkotmánybírósághoz.

*I.) Léteznek-e az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezethető olyan tárgykörök, amelyek esetében Magyarországnak az európai uniós döntéshozatalban tagállamként való részvétele Magyarország szuverenitásának sérelmére vezethet, amennyiben a döntéshozatal eredményeként a nép elveszíti az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdésében biztosított ellenőrzési lehetőségét a közhatalom gyakorlása felett?*

*II.) Az első kérdésre adott igenlő válasz esetén, ezen tárgykörök közé tartozik-e Magyarország lakosságának összetétele, illetve hazánk történeti alkotmányán alapuló önazonossága?*

*III.) A második kérdésre adott igenlő válasz esetén, feljogosítja-e az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése szerinti közös hatalomgyakorlás a magyar állami szerveket olyan, Magyarország gazdasági teljesítményén és lakosságszámán alapuló, a magyar állami szervek döntésétől részben függetlenül működő, állandó menekültügyi elosztási mechanizmusban való részvételre, amely Magyarország szuverenitásának, illetve történeti alkotmányán alapuló önazonosságának sérelmére vezethet?*

*IV.) A harmadik kérdésre adott igenlő válasz esetén, a Kormány az európai uniós döntéshozatal során kötve van-e az Országgyűlésnek az Alaptörvény 19. cikke szerinti eljárásban kialakított álláspontjához olyan esetekben, amikor az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése szerinti közös hatáskörgyakorlás Magyarország szuverenitásának, illetve történeti alkotmányán alapuló önazonosságának sérelmére vezethet?*

## **I.2. Kiegészítő kérdések**

A későbbiekben kifejtettekre – így különösen Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítására és annak következtében az E) cikk (2) bekezdésének alkotmányozó általi pontosítására, valamint az R) cikk új (4) bekezdésére – figyelemmel [REDACTED] megkeresése alapján, az alábbi kiegészítő kérdésekkel indokolt az eredeti kérdéseket kiegészíteni:

*Első kiegészítő kérdés: Az Alaptörvény R) cikk (4) bekezdése szerinti, Magyarország alkotmányos önazonosságának védelmére vonatkozó kötelezettség magában foglalja-e, hogy az alkotmányos önazonosság sérelmének veszélye esetén az állami szervnek a feladat- és hatáskörében megtehető intézkedéseken túl, indokolt esetben, ha rendelkezik indítványozói jogosultsággal közvetlenül, ennek hiányában más erre jogosult szervhez fordulva közvetetten az Alkotmánybíróság eljárását kell kezdeményeznie?*

*Második kiegészítő kérdés: Amennyiben adott ügyben az állami szervek az R) cikk (4) bekezdésében foglalt alkotmányos önazonosság védelmének kötelezettségét eltérően értelmezik, akkor mely állami szerv jogosult az eltérő értelmezésekkel kapcsolatos kérdésben végső, mindenkire kötelező álláspontot megfogalmazni?*

**A kiegészítő kérdések kapcsán álláspontomat a III. pontban fejtem ki, ezt megelőzően a II. pont keretében indokoltnak tartom bemutatni a kiegészítő kérdések egyes releváns előzményeit.**

## **II. Kiegészítő kérdések releváns előzményei**

A kiegészítő kérdések releváns előzményei között indokolt első körben az Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítására utalni, kitérni továbbá a Német Szövetségi Alkotmánybíróság (a továbbiakban: Szövetségi Alkotmánybíróság) 2020. május 5-én hozott ítéletére, vizsgálni az Alkotmánybíróság gyakorlatát, valamint egy Alkotmánybíróság előtti indítványra figyelemmel alátámasztani a konkrét alkotmányjogi problémát és annak jelentőségét.

## **II.1. Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása**

### *Alkotmányos önazonosság – Nemzeti Hitvallás és R) cikk (4) bekezdése*

Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása a Nemzeti hitvallásnak a „*Tiszteletben tartjuk történeti alkotmányunk vívmányait és a Szent Koronát, amely megtestesíti Magyarország alkotmányos állami folytonosságát és a nemzet egységét.*” szövegrészt követően a következő szövegrésszel egészült ki: „*Valljuk, hogy a történeti alkotmányunkban gyökerező önazonosságunk védelmezése az állam alapvető kötelessége.*” Ezzel az alkotmányozó a Nemzeti Hitvallás olyan kiegészítéséről döntött, mely deklarálja, hogy Magyarország történeti alkotmányában gyökerező alkotmányos önazonosságának védelmezése az állam alapvető kötelessége.

Ezzel összefüggésben említendő az E) cikket érintő módosítás előtt az R) cikk kiegészítése, hiszen a Magyarország Alaptörvényének hetedik módosításához fűzött indokolás alapján a Nemzeti Hitvallás kiegészítésével összhangban az Alaptörvény R) cikk új (4) bekezdése világossá teszi, hogy Magyarország alkotmányos önazonosságának és keresztény kultúrájának védelme az állam minden szervének kötelessége. A későbbiekben az R) cikk (4) bekezdése vonatkozásában kitérek az Alkotmánybíróság tárgybeli megkeresés szempontjából releváns határozatára, amelyben alkotmányos követelményt fogalmazott meg az érintett rendelkezésre is figyelemmel.

Kiemelendő emiatt, hogy az R) cikk (4) bekezdése nemcsak önmagában tartalmaz kötelezettséget az állami szervek számára, amikor előírja Magyarország alkotmányos önazonosságának védelmét, hanem a Nemzeti Hitvallással összhangban teszi mindezt, amely azért bír relevanciával, mert a Nemzeti Hitvallás módosítása alapján megállapítható, hogy az alkotmányos önazonosság Magyarország történeti alkotmányában gyökerezik.

Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása kapcsán annak értelmezéséhez elengedhetetlen utalni az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdésére, amely szerint az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.

A történeti alkotmány vívmányainak időbeli terjedelmét, és tartalmát jelentő jogintézményeket az Alkotmánybíróság esetről esetre, a történeti alkotmányt egyfajta jogértelmezési segédelvként használva munkálta ki.<sup>1</sup> Az Alkotmánybíróság joggyakorlatában a történeti alkotmány vívmányai között nevesítette a bírói függetlenséget [pl. 33/2012. (VII. 7.) AB határozat, 25/2013. (X. 4.) AB határozat], a jogorvoslathoz való jogot [26/2015. (VII. 21.) AB határozat], a közigazgatási bíráskodás jogintézményét [17/2015. (VI. 5.) AB határozat], a vallásszabadságot [6/2013. (III. 1.) AB határozat], a sajtószabadságot [28/2014. (IX. 29.) AB határozat], illetve az erős önkormányzatiság tradíciójából levezetvén az önkormányzatok önálló rendeletalkotási jogát [29/2015. (X. 2.) AB határozat].

<sup>1</sup> Ld. bővebben: VÖRÖS Imre: A történeti alkotmány az Alkotmánybíróság gyakorlatában, *Közjogi Szemle* 2016/4. 45-47. és 48-50.

A történeti alkotmány időbeli kerete és a történeti alkotmányértelmezés kapcsán a testület elvi élel a következőket rögzítette: *„A magyar történeti alkotmány konszolidált értelmezésének minimumához tartozik annak elfogadása, hogy a XIX. században végbement polgári átalakulást konstituáló törvények a történeti alkotmány részét képezik. E törvények teremtették meg – nem jelentéktelen előzmények után – azt a szilárd jogintézményi alapot, amelyre a modern jogállam épül. Amikor tehát az Alaptörvény mintegy ablakot nyit közjogunk történeti dimenziójára, ráirányítja a figyelmet azokra az intézménytörténeti előzményekre, amelyek nélkül mai közjogi viszonyaink és általában jogi kultúránk gyökér nélküliek lennének. Az Alkotmánybíróság felelőssége ebben az új helyzetben rendkívüli, mondhatni történelmi: a konkrét ügyek vizsgálatakor kötelezően be kell emelnie kritikai horizontjába a jogi intézménytörténet releváns forrásait.”* {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás:[75]}.

Álláspontom szerint – figyelemmel a Kormány indítványában szereplő kérdésekre, valamint a jelen válaszban szereplő kiegészítő kérdésekre és álláspontra – az egyes konkrét ügyek mentén, esetről esetre az Alkotmánybíróság által munkálható ki a történeti alkotmány és a történeti alkotmányban gyökerező alkotmányos önazonosság viszonyrendszerének dogmatikai keretei, ami a jogalkalmazó szervek számára iránymutatásul szolgálhat, hogy képesek legyenek megvédeni Magyarország alkotmányos önazonosságát. Ehhez persze az is szükséges, hogy a különböző jogalkalmazó szervek az Alkotmánybírósághoz tudjanak fordulni, erre a III. pont keretében részletesen kitérek a kiegészítő kérdésekkel összefüggésben.

Figyelemmel arra, hogy az II.2. pontban bemutatottak szerint az alkotmányozó az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdését kiegészítette, ezért előrebocsátható, hogy a testület – szintén az Alaptörvény értelmezésére irányuló indítvány alapján – a 2/2019. (III. 5.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) rögzítette, hogy az Alaptörvény R) cikk (1) bekezdése alapján az uniós jog magyarországi alkalmazhatóságának alapja az Alaptörvény E) cikke, továbbá az is, hogy az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése alapján az Alaptörvény autentikus értelmezője az Alkotmánybíróság, amely 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.

**Mindezt azért szükséges már ehelyütt előrebocsátani, mert az indítványban foglalt egyes kérdések kiegészítésével összefüggésben elengedhetetlen már most az Alkotmánybíróság szerepére, valamint a bemutatott Nemzeti Hitvallást és R) cikket érintő módosításokra utalni.**

#### *Az Alaptörvény E) cikkének módosítása*

Az Alaptörvény hetedik módosításának indokolásából kitűnik továbbá, hogy az alkotmányos önazonosság védelmét a szuverenitás és az alkotmányosság megvédése érdekében tette az alkotmányozó az állam és az állami szervek kötelezettségévé. Kiemelendő, hogy az alkotmányozó láthatóan figyelemmel volt az Alkotmánybíróság 22/2016. (XII. 5.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh2.) foglaltakra is, miszerint *„[a]z Alkotmánybíróság a tagállamok alkotmánybírósági feladatokat ellátó legfelsőbb bíróságai, illetve alkotmánybírósági gyakorlatának áttekintése alapján megállapította, hogy saját hatáskörében, erre irányuló indítvány alapján kivételes esetekben és ultima ratio jelleggel, azaz a tagállamok közötti alkotmányos párbeszéd tiszteletben tartása mellett vizsgálhatja, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésén alapuló hatáskörgyakorlás folytán sérül-e az emberi méltóság, más alapvető jog lényeges tartalma, vagy Magyarország szuverenitása (ide értve az általa átadott hatáskörök terjedelmét is), illetve alkotmányos önazonossága.”* {Indokolás [46] pont}

Az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésének módosítását az állam nemzeti identitásának alkotmányos szintű megjelenítése érdekében tartotta szükségesnek az alkotmányozó, erre utal Magyarország Alaptörvényének hetedik módosításához fűzött részletes indokolása is: *„Az Európai Unió olyan jog- és értékközösség, amely tiszteletben tartja tagállamainak alkotmányos identitását, a tagállamok államiságának legalapvetőbb kérdéseivel összefüggő önálló döntési jogát. Az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikkének (2) bekezdése kifejezetten is jelzi, hogy az Unió tiszteletben tartja a tagállamok egyenlőségének elvét és a tagállamok nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok politikai és alkotmányos berendezkedésének. A tagállam nemzeti identitásának meghatározása értelemszerűen az adott állam és az azt alkotó politikai közösség legalapvetőbb, elvitathatatlan joga, amely elsősorban, de nem kizárólag, annak alkotmányában jelenik meg. Helyénvaló ezért, hogy egy állam politikai közössége az alkotmányozón keresztül az állam nemzeti identitásának egyes alkotóelemeit az alkotmányban rögzítse.”*

Az indokolás szerint az alkotmányozó a nemzeti identitás alaptörvényi szinten rögzített, politikai és alkotmányos berendezkedést kifejező egyes elemeit az alkotmányos identitás részének tekinti. Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési joga [Alaptörvény E) cikk (2) bekezdés], összefoglalóan a nemzeti szuverenitásgyakorlás alapvető elemeinek korlátozhatatlansága így az alkotmányos identitás részét képezi. **Emiatt álláspontom szerint a Kormány eredeti indítványában történő egyes kérdésekre egyértelmű válasz adható, ugyanakkor azok kiegészítése megkerülhetetlen Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítására és az e pontban bemutatott releváns előzményekre is figyelemmel.**

Megjegyezhető továbbá, hogy az Magyarország Alaptörvényének hetedik módosításához fűzött részletes indokolása az Alkotmánybíróság lehetséges szerepfelfogására is vonatkoztatható az alkotmányos identitás egyes összetevőinek kimunkálása tekintetében. *„A nemzeti és az uniós jog egymással való kapcsolatának az egyes államok alkotmányos önazonosságára tekintettel történő értelmezése folyamatosan napirenden van az európai országok alkotmánybíróságai előtt is. Az uniós jog értelmében a tagállamok nemzeti és politikai önazonossága szempontjából jelentősnek ítélt, alkotmányában megjelenő politikai és társadalmi értékválasztását nem lehet megkérdőjelezni. Az E) cikk javasolt kiegészítése a jelenlegi (2) bekezdés „szükség szerint” fordulatát konkretizálná és töltene meg tartalommal, mely lényegében az uniós hatáskörgyakorlás világos pontosítását jelentené.”* Erre figyelemmel a II.2. pontban utalok a vonatkozó nemzetközi példákra.

## ***II.2. Az alkotmányos identitás értelmezésének jelentősége az európai államok alkotmánybíróságainak joggyakorlatában és a német Szövetségi Alkotmánybíróság releváns ideai döntése***

Az Alkotmánybíróság az Abh2.-ből idézett megállapításait a tagállamok alkotmánybírósági feladatokat ellátó legfelsőbb bíróságai, illetve alkotmánybíróságai gyakorlatának áttekintése alapján tette meg. Az indokolás [33] pontjában a testület rögzítette, hogy *„...kiemelt jelentőségűnek tartja az Európai Unión belüli alkotmányos párbeszédet [Vö. 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, 30/2015. (X. 15.) AB határozat], ezért megvizsgálta, hogy az ultra vires aktusok, illetve az alapjogi fenntartás tekintetében mi a tagállamok álláspontja.”*

A határozatban bemutatott cseh, francia, ír, lengyel, német és spanyol példákat megismételni nem tartom szükségesnek, azokra álláspontom szerint elegendő e körben csak utalást tenni, hiszen azok részletesen ismertek a testület előtt. **Figyelemmel azonban az Alaptörvény értelmezése keretében a nemzetközi példák jelentőségére álláspontom szerint – mind az eredeti kérdések, mind a kiegészítő kérdések vonatkozásában – elengedhetetlen utalni Szövetségi**

**Alkotmánybíróság 2020. május 5-én hozott ítéletére,**<sup>2</sup> mely szerint amennyiben az ultra vires felülvizsgálat vagy az identitás felülvizsgálata kérdéseket vet fel az Európai Unió intézményei, szervei, hivatalai és ügynökségei valamelyik intézkedésének érvényességével vagy értelmezésével kapcsolatban, a Szövetségi Alkotmánybíróság a saját felülvizsgálatát elvileg arra az értelmezésre és értékelésre alapozza, amelyet az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB) az adott intézkedésről előterjesztett. Ugyanakkor az EUB túllépi az Európai Unióról szóló szerződés 19. cikke (1) bekezdésének második mondatában ráruházott feladatok alapján meghatározott igazságszolgáltatási megbízatását, amennyiben a szerződések értelmezése nem érthető, és ezért objektív szempontból önkényesnek tekintendő. Ha az EUB átlépi ezt a határt, a határozataira a továbbiakban nem terjed ki sem az Európai Unióról szóló szerződés 19. cikke (1) bekezdésének második mondata, sem a belső jóváhagyó okirat. Ezek a határozatok, legalább is Németország esetében, nem rendelkeznek az alaptörvény 20. cikkének (1) és (2) bekezdése és a 23. cikkének (1) bekezdése közös olvasata, valamint a 79. cikk (3) bekezdése szerint szükséges demokratikus legitimitációval. (lásd részletesen az ítélet Bevezető megjegyzéseit) Az ítélet 119. pontja azt is rögzíti, hogy „...az EUB 2018. december 11-i ítélete nyilvánvalóan túllépi az EUSZ 19. cikke (1) bekezdésének második mondatában ráruházott megbízatást, ami a hatáskörök sorrendjének a tagállamok kárára történő szerkezetileg jelentős eltolódását eredményezi. Ilyen mértékben maga a Bíróság ítélete is ultra vires aktusnak minősül és így [Németországban] nem kötelező erejű (lásd alább a cc) pontot).” Végezetül kiemelendő, hogy az ítélet bevezető megjegyzései értelmében a német alkotmányos szervek, közigazgatási testületek és bíróságok nem vehetnek részt sem az *ultra vires* aktusok kidolgozásában, sem azok bevezetésében, végrehajtásában vagy működtetésében.

**A hivatkozott Szövetségi Alkotmánybíróság ítélete is példa arra, hogy az Alkotmánybíróság által az Abh2.-ban megállapítottak, valamint a Kormány indítványa óta eltelt időben, a releváns nemzetközi példák tárháza bővült. Mindez álláspontom szerint a kérdések megválaszolásakor figyelembe veendő körülmény.**

### ***II.3. Az Alkotmánybíróság 11/2020. (VI. 3.) AB határozatának főbb megállapításai***

Az II.1. pontban kifejtettek alapján, elsősorban az R) cikk (4) bekezdése alapján kiemelendő az Alkotmánybíróság 11/2020. (VI.3.) AB határozatában<sup>3</sup> (a továbbiakban: Abh3.) megállapított alkotmányos követelmény, miszerint az Alaptörvény B) cikkéből, E) cikk (2) és (3) bekezdéséből, valamint az R) cikk (1), (2) és (4) bekezdéséből fakad, hogy a bíróság európai jogi érintettség hiányában a magyar jog alkalmazását nem mellőzheti. Az idézett határozat kifejti, hogy az Alaptörvény 28. cikke<sup>4</sup> előírja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel összhangban álló értelmezését. Az alkotmányos követelmény figyelembevétele ezért a bíróságok számára nemcsak a vizsgált esetben, hanem általában is irányadó. Ezzel kapcsolatos kétség esetén indokolt a hazai jogszabályt érintő bírói kezdeményezést benyújtani az Alkotmánybírósághoz, mert csak ebben az esetben kerül az Alkotmánybíróság abba a helyzetbe, hogy az esetleges kollíziót feloldja.

<sup>2</sup> BVerfG, Judgment of the Second Senate of 05 May 2020 - 2 BvR 859/15 -, paras. 1-237, [https://www.bundesverfassungsgericht.de/e/rs20200505\\_2bvr085915en.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/e/rs20200505_2bvr085915en.html)

<sup>3</sup> Link:

[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/24172c62d9030e09c125850c0061f9c1/\\$FILE/11\\_2020%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/24172c62d9030e09c125850c0061f9c1/$FILE/11_2020%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf)

<sup>4</sup> A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambuluma, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.

Álláspontom szerint az Abh3. az alkotmányos önazonosság védelmét is szolgálja, amennyiben rögzíti, hogy a magyar bíróságok az EUB ítéleteinek kiterjesztő értelmezésével, a bírói jogfejlesztés eszközével nem hagyhatják figyelmen kívül a magyar jogot: „*az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Európai Unió tagállamaiban egységesen alkalmazandó konkrét jogi aktus hiányában az Európai Unió Bírósága ítéletének kiterjesztő értelmezésével hatályos törvényt nem hagyhat figyelmen kívül a bíróság.*” A testület szerint erre sem az Európai Unió joga, sem az Alaptörvény nem hatalmazza fel a bíróságot. Éppen ellenkezőleg érvelt az Alkotmánybíróság, hiszen az Alaptörvény hetedik módosítása alapján az R) cikk (4) bekezdésében az állam minden szervének, így a bíróságoknak is kötelességévé teszi hazánk alkotmányos önazonossága védelmét. A testület kiemelte, hogy hatályban lévő törvény alkalmazását általános hatáskörű bíróság az európai uniós jog kiterjesztő értelmezésével nem tagadhatja meg, a hazai jogot nem teheti félre. Az Alkotmánybíróság szerint hatályos hazai jog alkalmazásának indokolatlan mellőzése sérti az Alaptörvény B) cikkében deklarált jogállamiság elvét is. Minderre tekintettel állapított meg az Abh3. keretében alkotmányos követelményt a testület. {11/2020. (VI. 3.) AB határozat, Indokolás [59]–[61]}

**Figyelemmel arra, hogy a kiegészítő kérdések az R) cikk (4) bekezdésének értelmezésére vonatkoznak, ezért az Alkotmánybíróság idézett határozata nem hagyható figyelmen kívül, különösen amiatt, hogy a kérdések tartalmához szorosan kapcsolódik. Az Alkotmánybíróság Alaptörvény 24. cikkében és az Abtv. alapján megjelenő hatásköreire figyelemmel látható, hogy a bírák felelőssége kiemelkedő a – határidőhöz kötött – egyedi normakontroll eljárás megindítására figyelemmel. Ezt támasztja alá álláspontom szerint a II.4. pontban bemutatásra kerülő, Alkotmánybíróság előtt bírói indítvány alapján folyamatban lévő eljárás, amely közvetlen összefüggésbe hozható a második kiegészítő kérdéssel (az állami szervek között megjelenő eltérő megítélésű, R) cikk (4) bekezdésével összefüggő helyzet miatt).**

#### ***II.4. Az EUB tranzitónákat érintő ítélete***

Az EUB Magyarországot érintő ítéletei közül kiemelendő az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésével is összefüggésbe hozható 2020. május 14-én, az FMS és társai kontra Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatósága ítélete (C-924/19. PPU. és C-925/19. PPU. sz. egyesített ügyek, a továbbiakban: EUB ítélet). Az EUB ítélete azért releváns, mert annak megállapításai következtében sor került a tranzitónák kiürítésére, ahogy azt a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről 2020. évi LVIII. törvény indokolása is rögzíti: „*A COVID-19 okozta járványhelyzetben kiemelkedő fertőzésveszélyt jelentenek az ország határain kívülről, ellenőrizetlen körülmények között érkezők. A tranzitóna alkalmasnak bizonyult arra, hogy meggátolja a fertőzés terjedését, azáltal, hogy onnan Magyarország területére nem lehetett belépni. Az EU Bíróság 2020. 05. 14-én hozott C 924/19. PPU. és C 925/19.PPU. számú ügyekben hozott ítélete alapján a tranzitóna kiürítése vált szükségessé. A járvány elterjedésének további akadályozása érdekében egy új eljárásrend bevezetésre az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során a menekültügyi eljárás szabályairól szóló 233/2020. (V. 26.) Korm. rendelettel. A járvány esetleges további hullámaina történő felkészülés érdekében a bevezetett szabályozást a veszélyhelyzet megszűnését követő átmeneti időszakban is fenn kell tartani.*”

Kiemelendő e körben, hogy az EUB előzetes döntéshozatal keretében hozott ítéletét követően az állami szerv (Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, a továbbiakban: OIF) eleget téve az

Alaptörvény R) cikk (4) bekezdésében foglalt kötelezettségének észlelte, hogy az EUB ítéletének E) cikk (2) bekezdésével összefüggő vizsgálata indokolt, ezért kérte az eljáró bíróságot, hogy forduljon az EUB ítélete okán az Alkotmánybírósághoz.

Az érintett bíróság azonban III/1237/2020. ügyszámon érkeztetett indítványában a – bíróságot is terhelő – R) cikk (4) bekezdését figyelmen kívül hagyva az OIF kérelmét meg sem említette, ellenben az OIF érveit cáfolva felületes vizsgálatot folytatott le az Alaptörvény E) és R) cikkei vonatkozásában, miközben az indítványában szereplő határozott kérelem kizárólag a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény egyes rendelkezéseit támadta.

Az OIF eljuttatta az Alkotmánybírósághoz a III/1237-3/2020. számon iktatott levelét és a bíróságnak címzett eredeti kérelmét, ezért abból – annak tartalmát ehelyütt külön nem megismételve – annyit emelnék ki (annak bekérését követően), hogy „...*a népesség összetétele, a kulturális, nyelvi hagyományai a szuverenitás és az alkotmányos identitás központi elemei, amelyeket a közös uniós hatáskörgyakorlás során is tiszteletben kell tartani. Az olyan közös hatáskörgyakorlás, amely a népszuverenitás és a demokratikus jogállam követelményéből fakadó legitimitáció nélkül, előre nem meghatározható számú, származású, Magyarország területén ki nem számítható ideig tartózkodó, a magyar államhoz nem kötődő személyek országba történő beengedését és az esetleges kiutasításnak végrehajthatatlanságát eredményezi, alapvető hatást gyakorolhat Magyarország népességének összetételére, társadalmi berendezkedésére, életfeltételeire.*” (OIF kérelem 15. oldal)

Külön kiemelendő, hogy a bíróság III/1237/2020. ügyszámon érkeztetett indítványából kiderül az a tény, hogy az EUB ítélet által érintettek számára – az EUB ítélet miatti tranzitciónak kiürítését követően – 2020. május 20-tól a Balassagyarmati Közösségi Szállás került kijelölésre, ahonnan az érintettek 2020. június 26-án ismeretlen helyre távoztak, ezzel megakadályozva a kiutasítás végrehajtását.

**Szem előtt tartva a bíró eljárásjogi kódexekben megjelenő azon – a felek kérelmétől független – döntését, hogy az Alkotmánybírósághoz fordul-e és ezt milyen érveléssel teszi, álláspontom szerint indokolt leszögezni, hogy e körben a II.3. pontban bemutatott Abh3.-ra is figyelemmel külön felelősség terhelheti. Mindez közvetlenül kapcsolódik a második kiegészítő kérdéshez, miszerint ha adott ügyben az állami szervek az R) cikk (4) bekezdésében foglalt alkotmányos önazonosság védelmének kötelezettségét eltérően értelmezik, akkor mely állami szerv jogosult az eltérő értelmezésekkel kapcsolatos kérdésben végső, mindenkire kötelező álláspontot megfogalmazni. (Külön kérdéses, hogy amennyiben ezt az adott állami szerv, a jelen példánál maradván a bíróság a elmulasztja, akkor a bíró egyedi döntésének alaptörvény-ellenességére irányuló indítvány alapulhat azon, hogy a bíró eljárása az R) cikk (4) bekezdésébe ütközött.)**

### **III. Kiegészítő kérdésekkel kapcsolatos álláspont**

#### ***III.1. Első kiegészítő kérdés***

*Első kiegészítő kérdés: Az Alaptörvény R) cikk (4) bekezdése szerinti, Magyarország alkotmányos önazonosságának védelmére vonatkozó kötelezettség magában foglalja-e, hogy az alkotmányos önazonosság sérelmének veszélye esetén az állami szervnek a feladat- és hatáskörében megtehető intézkedéseken túl, indokolt esetben, ha rendelkezik indítványozói jogosultsággal közvetlenül, ennek hiányában más erre jogosult szervhez fordulva közvetetten az Alkotmánybíróság eljárását kell kezdeményeznie?*



Az előzőekben bemutatottak szerint ismételten kiemelendő, hogy az Alaptörvény R) cikk (4) bekezdése alapján Magyarország alkotmányos önazonosságának védelme az állam minden szervének kötelessége. Az Alaptörvényhez fűzött indokolás is egyértelművé teszi, hogy ez a védelem kötelezettség (és nem lehetőség) minden állami szerv számára.

Az állami szervek hatáskörgyakorlása során eltérő módon, mértékben és gyakorisággal állhat elő olyan helyzet, amikor Magyarország alkotmányos önazonosságának sérelme felvetődik és az alkotmányos identitás védelmének kötelezettsége az adott állami szerv feladatkörében felmerül.

Amennyiben az állami szervek hatósági vagy bírósági eljárásban találják szembe magukat alkotmányos önazonosságot sértő esettel, akkor véleményem szerint ebben az esetben a döntésüket az R) cikk (4) bekezdés szerinti alaptörvényi kötelezettségükre is figyelemmel kell, hogy hozzák. Abban az esetben, ha az állami szervek más jogalkalmazói vagy egyéb esettel találkoznak, akkor indokolt esetben az Alkotmánybíróság eljárását kell, hogy kezdeményezzék, vagy olyan szerv felé kell jelzéssel élniük, aki erre jogosult.

Ismételten szükséges utalni arra (a II.3. pontban foglaltakra felhívva a figyelmet), hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény R) cikk (4) bekezdése vonatkozásában már állapított meg a kérdéssel összefüggésbe hozható alkotmányos követelményt. Az Alkotmánybíróság Abh3. keretében megállapított alkotmányos követelmény szerint az Alaptörvény B) cikkéből, E) cikk (2) és (3) bekezdéséből, valamint az R) cikk (1), (2) és (4) bekezdéséből fakad, hogy a bíróság európai jogi érintettség hiányában a magyar jog alkalmazását nem mellőzheti. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság kiemelte határozatában, hogy „...az Alaptörvény hetedik módosítása az R) cikk (4) bekezdésében az állam minden szervének, így a bíróságoknak is kötelességévé teszi hazánk alkotmányos önazonossága védelmét. Hatályban lévő törvény alkalmazását általános hatáskörű bíróság az európai uniós jog kiterjesztő értelmezésével nem tagadhatja meg, a hazai jogot nem teheti félre.” {Indokolás [59] pont} A testület azt is rögzítette, hogy ezen alkotmányos követelmény figyelembevétele a bíróságok számára nemcsak a vizsgált esetben, hanem általában is irányadó. Ezzel kapcsolatos kétség esetén indokolt a hazai jogszabályt érintő bírói kezdeményezést benyújtani az Alkotmánybírósághoz, mert csak ebben az esetben kerül az Alkotmánybíróság abba a helyzetbe, hogy az esetleges kollíziót feloldja. **Álláspontom szerint – figyelemmel arra, hogy az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése alapján – az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve, valamint az Abh. alapján az Alkotmánybíróság az Alaptörvény autentikus értelmezője, a kérdésben foglaltak szerint indokolt esetben az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezése megkerülhetetlen.**

Ezzel összefüggésben jelzem, hogy az Abh3. alapján álláspontom szerint nemcsak a bíróságok vonatkozásában lehet indokolt az Alkotmánybírósághoz fordulás, hanem az Alaptörvény R) cikk (4) bekezdés szerinti alkotmányos önazonosság védelmében minden állami szervnek, amennyiben a feladat- és hatáskörében megtehető intézkedéseken túl mindez elengedhetetlennek mutatkozik.

Az Abh3. alapján is látható, hogy a bíróság számára biztosított, hogy közvetlenül az Alkotmánybírósághoz forduljon az Abtv. szerinti feltételek szerint, de felmerülhet olyan helyzet az Alaptörvény R) cikk (4) bekezdésével összefüggésben, amikor más állami szervnek indítványozói jogosultság hiányában más szervhez kell fordulnia.

Ki kell emelni, hogy az Abtv. 38. §-a alapján az Országgyűlés vagy annak állandó bizottsága, a köztársasági elnök, a Kormány, illetve az alapvető jogok biztosa alkotmányértelmezéssel fordulhat az Alkotmánybírósághoz olyan alkotmányjogi problémával összefüggésben, ami kapcsán az értelmezés közvetlenül levezethető az Alaptörvényből. Rögzítendő, hogy ha ez a konkrét alkotmányjogi probléma állami szerv jogállásával, működésével, vagy feladat- és hatáskörével összefüggésben merül fel, az Alkotmánybíróság az Alaptörvény rendelkezésének értelmezését

akkor végzi el, ha az alkotmányjogi probléma az Alaptörvénnyel összhangban történő működést, illetve feladat- és hatáskörgyakorlást ellehetetleníti, illetve az értelmezési bizonytalanság a jogbiztonságot veszélyezteti.

Az Abtv. fenti rendelkezéséből következhet, hogy az állami szerv jelzése alapján a Kormány indítványoz Alaptörvény értelmezésére irányuló eljárást, mivel az alkotmányos önazonosság sérelmének veszélye az állami szerv működést, illetve feladat- és hatáskörgyakorlást ellehetetleníti.

### **III.2. Második kiegészítő kérdés**

*Második kiegészítő kérdés: Amennyiben adott ügyben az állami szervek az R) cikk (4) bekezdésében foglalt alkotmányos önazonosság védelmének kötelezettségét eltérően értelmezik, akkor mely állami szerv jogosult az eltérő értelmezésekkel kapcsolatos kérdésben végső, mindenkire kötelező álláspontot megfogalmazni?*

Az első kiegészítő kérdéssel összefüggésben az Abh3. idézett megállapításai jelen kérdés kapcsán is relevanciával bírnak, hiszen felmerülhet olyan eset, amikor például a bíróság eljárásában az egyik fél állami szerv, amely a bírósághoz hasonlóan kötelezett Magyarország alkotmányos önazonosságának védelmére (lásd például a II.4. pont szerinti Alkotmánybíróság előtti eljárást és konkrét alkotmányjogi problémát).

E kérdés kapcsán is hangsúlyozandó, hogy az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve, továbbá, hogy a testület az Abh.-ban kimondta, hogy az Alaptörvény autentikus értelmezője az Alkotmánybíróság, az Alkotmánybíróság értelmezését a más szerv által adott értelmezés nem ronthatja le, azt mindenkinek tiszteletben kell tartania, ezért a kérdésben szereplő eltérő értelmezés az Alkotmánybíróság döntését kívánja meg. Ezzel összefüggésben fel kell hívni a figyelmet arra is, hogy az Abtv. 39. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság döntése mindenkire nézve kötelező.

Az Alkotmánybíróság a kérdés szempontjából meghatározó szerepét támasztja alá továbbá álláspontom szerint a már idézett Abh2. is, miszerint „[a]z Alkotmánybíróság a tagállamok alkotmánybírósági feladatokat ellátó legfelsőbb bíróságai, illetve alkotmánybírósági gyakorlatának áttekintése alapján megállapította, hogy saját hatáskörében, erre irányuló indítvány alapján kivételes esetekben és ultima ratio jelleggel, azaz a tagállamok közötti alkotmányos párbeszéd tiszteletben tartása mellett vizsgálhatja, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésén alapuló hatáskörgyakorlás folytán sérül-e az emberi méltóság, más alapvető jog lényeges tartalma, vagy Magyarország szuverenitása (ide értve az általa átadott hatáskörök terjedelmét is), illetve alkotmányos önazonossága.” {Indokolás [46] pont}

Az Alaptörvény és az Abtv. alapján megállapítható, hogy számos állami szerv kezdeményezheti az Alkotmánybíróság egyes hatáskörei szerinti eljárásokat. Amennyiben a kérdésben szereplő eltérő jogértelmezés az érintett hatóság, majd a bíróság között merül fel, úgy abban az esetben az egyedi normakontroll eljárás iránti bíró kezdeményezés lehetőségét érdemes kiemelni, megjegyezve, hogy amennyiben ezt a bíró nem teszi meg, akkor a másik, közhatalmat gyakorló állami szerv alkotmányjogi panasz keretében a bíróság döntését megtámadhatja az Abtv. alkotmányjogi panasz intézményét pontosító 2019. évi CXXVII. törvény szerinti módosítása alapján, az abban foglalt feltételek szerint.

Ahogy arra az első kiegészítő kérdés kapcsán bemutatott álláspontom keretében is utaltam, amennyiben az állami szerv közvetlenül nem fordulhat az Alkotmánybírósághoz, valamint az

Alaptörvény eltérő értelmezése bírósági eljárást nem érint, akkor álláspontom szerint az állami szerv az Alaptörvény értelmezését indítványozni jogosult kört kérheti fel arra, hogy indítványával forduljon az Alkotmánybírósághoz.

A számomra címzett megkeresésre figyelemmel kérem kiegészítő kérdéseim szíves befogadását!

Budapest, 2021. január „ ”

Tisztelettel:

  
dr. Varga Judit

