

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 22/2016. (XII. 5.) AB HATÁROZATA

az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésének értelmezéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése az alapvető jogok biztosának az Alaptörvény értelmezése tárgyában benyújtott indítványa alapján – *dr. Dienes-Oehm Egon, dr. Juhász Imre, dr. Pokol Béla, dr. Stumpf István és dr. Varga Zs. András* alkotmánybírók párhuzamos indoklásával, valamint *dr. Salamon László* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során, erre irányuló indítvány alapján 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.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az alapvető jogok biztosa az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. § (1) bekezdése alapján saját hatáskörben az Alaptörvény XIV. cikk (1) és (2) bekezdésének, valamint az E) cikk (2) bekezdésének értelmezését indítványozta.
- [2] Az indítvány kifejti, hogy az ügyben érintett konkrét alkotmányjogi probléma az Európai Unió Tanácsa által 2015. szeptember 22-én elfogadott 2015/1601. számú határozatával (a továbbiakban: EUT határozat) összefüggésben merült fel, amely átmenti intézkedésként az Olaszországban és Görögországban tartózkodó menedékkérelmet benyújtott személyek más tagállamokba történő áthelyezéséről rendelkezik. Az indítvány szerint azért van szükség az Alaptörvény rendelkezéseinek értelmezésére, „hogy a magyar intézmények és szervek Alaptörvénnyel összhangban történő működése biztosítható legyen.”
- [3] Az indítványozó ismertette az EUT határozat rendelkezéseit, amely 1294 személy Magyarországra történő áthelyezését rendelte el, amely eljárás álláspontja szerint „a kérelmezők egyedi helyzetének érdemi és átfogó vizsgálata nélkül zajlik”, csoportos jellegű, valamint eltér „az uniós jogrendnek az alapjogok és az emberi méltóság szigorú védelmén alapuló szokásos jogi megközelítésétől.”
- [4] Az indítvány a konkrét alkotmányjogi problémát az alábbiak szerint fogalmazta meg.
- [5] Az Alaptörvény XIV. cikk (1) bekezdésének a külföldiek csoportos kiutasítására vonatkozó feltétlen tilalma a más állam által végrehajtott jogellenes csoportos kiutasítás megvalósításához nélkülözhetetlen, a magyar állam szervei vagy intézményei által végrehajtott eszközcselekményre is kiterjed-e, vagy csupán azokra az esetekre vonatkozik-e ez a tilalom, amikor a külföldinek kimondottan a magyar jogalkalmazó szervek közhatalmi aktusának következtében kell Magyarországra területéről távoznia?
- [6] 1.1. Az első kérdéssel kapcsolatosan az indítvány kifejti, hogy az Alaptörvény XIV. cikk (1) bekezdésében foglalt csoportos kiutasítás tilalma „mindenekelőtt a magyar hatóságok cselekvése számára támaszt korlátot.” Felveti ugyanakkor, hogy a kérdéses tilalom kiterjed a más államok csoportos kiutasításának tekinthető intézkedések előmozdítására is. Az indítványozó hivatkozott az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottsága 2014-ben elfogadott, a külföldiek kiutasításának nemzetközi jogi szabályairól szóló kodifikációs tervezetre, amely a nemzetközi szokásjog jelenleg hatályos szabályait foglalja össze. Ez alapján az állam formális aktusa, amelyben egy külföldit területének elhagyására szólít fel, kiutasításnak minősül. Az indítványozó szerint mindez a Genfi Menekültügyi Egyezményben foglalt *non-refoulement elvén* kívül, vagyis azon az eseten kívül, amikor olyan országba küldik vissza a menekültstátuszért folyamodót, ahol élete súlyos veszélynek van kitéve, magában foglalja azt az esetkört is, amikor egy biztonságos országba küldik tovább.

- [7] Az indítványozó hivatkozott több nemzetközi szervezetre (ENSZ Emberi Jogi Bizottság, Európa Tanács Miniszteri Bizottsága, Faji Diszkrimináció Kiküszöbölésével Foglalkozó Bizottság), bíróságra [Emberi Jogok Amerikaiaközi Bírósága, Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB)] és egyezményre (Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egységokmánya 13. és 14. cikk, Emberi Jogok Európai Egyezménye, 1951-es Genfi Menekültügyi Egyezmény, 1967-es New York-i jegyzőkönyv), amelyek alátámasztják az egyediesítő, objektív és észszerű vizsgálat szükségességét és ezzel összefüggésben a csoportos kiutasítás tilalmát, valamint a menedékkérőknek az eljárás lezárulásáig az illető államban történő jogszerű tartózkodáshoz való jogát.
- [8] Az indítványozó kifejtette, hogy még az állam területére jogtalanul belépő személy tartózkodása is jogszerű a menedékkérelme elbírálásáig. Álláspontja szerint alapvető garanciának tekinthető a menedékkérőt megillető tartózkodáshoz való jog, vagyis hogy abban az államban maradjon a menekültügyi eljárás végéig, ahol a kérelmet benyújtotta. Az indítványozó ebből azt a következtetést vonta le, hogy a „nemzetközi jog szabályai tehát biztosítják az áthelyezésre váró menedékkérőknek, hogy Olaszországban vagy Görögországban maradjanak a menekültügyi eljárás befejezéséig.” Ezt a jogszerű tartózkodást – álláspontja szerint – a tervezett uniós intézkedés megszakítja.
- [9] Az alapvető jogok biztosa hivatkozott a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárási szabályokról szóló, az Európai Parlament és a Tanács 2013. június 26-i 2013/32/EU irányelvére, valamint az Európai Parlament és a Tanács egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló 604/2013/EU rendeletére (a továbbiakban: Dublin III. rendelet), és részletesen ismertette az abban foglalt áthelyezésre vonatkozó szabályokat, amely egyéni kiválasztáson és a fogadó állam általi jóváhagyáson alapszik. Álláspontja szerint az EUT határozat ellentétben áll a Dublin III. rendelettel. Utalt továbbá az Alapjogi Charta 47. cikkére és 19. cikk (1) bekezdésére, amely kifejezetten megfogalmazza a kollektív kiutasítás tilalmát.
- [10] Az indítványozó hivatkozott továbbá a Nemzetközi Jogi Bizottság által beterjesztett, az államok nemzetközi jogsértő cselekedeteiért fennálló felelősségről szóló tervezet 47. cikkére, amelynek értelmében, ha egy állam magatartásával hozzájárul egy másik állam jogsértő cselekedetéhez, mindkét állam felelőssé tehető. A konkrét ügyre vetítve, az indítványozó szerint „[a]z egyik tagállam által gyakorolt áthelyezés nem létezhet a másik által gyakorolt befogadási aktus nélkül: az utóbbi az előbbi nélkülözhetetlen eszközcselekménye”. Az EUT határozatra utalva, először csak hipotetikus formában (7. o.), majd kijelentő módban (8. o.) az alapvető jogok biztosa azt a következtetést vonja le, hogy az Olaszországból és Görögországból Magyarország területére érkező nemzetközi védelmet kérelmező személyek esetében „a kollektív kiutasítás megvalósítója a határozat által szabályozott esetkörben – *prima facie* – e két tagállam lesz [...] [amennyiben] beleegyezésük nélkül, egyéni körülményeik, személyes és jogi kötődésük átfogó vizsgálata hiányában helyeznek át [menedékkérőket] az ország területére.”
- [11] Végül utalt az indítványozó az EJEB joggyakorlatára is, és kérte az Alkotmánybíróságtól, hogy a strasbourgi joggyakorlatra (*Henning Becker kontra Dánia, Hirsi és mások kontra Olaszország*) is tekintettel értelmezze az Alaptörvény XIV. cikk (1) bekezdésének tartalmát.
- [12] 1.2. Az indítvány másik kérdése három alpontból áll, amelyek három nagyobb alkotmányjogi problémával kapcsolatban fogalmaznak meg kérdéseket. Az alpontok az alábbiak.
- [13] a) Az Alaptörvény E cikk (2) bekezdése értelmében jogosultak-e, illetve kötelesek-e a magyar állami szervek és intézmények az Európai Unióban megvalósuló államközi együttműködés keretei között hozott olyan intézkedések végrehajtására, amelyek ellentétesek a magyar Alaptörvénynek az alapvető jogok tartalmára vonatkozó rendelkezéseivel? Levezethető-e az Alaptörvény rendelkezéseiből, hogy amennyiben a magyar intézmények és szervek nem jogosultak, illetve kötelesek az ilyen intézkedések végrehajtására, mely magyar intézménynek áll jogában ezt kimondani?
- [14] b) Az Alaptörvény E cikk (2) bekezdése alapján az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékéhez kötött hatáskörgyakorlás korlátozhatja-e olyan uniós jogi aktus végrehajtását, amely nem alapul a Magyarország által a többi tagállammal kötött alapító szerződések alapján az Európai Unió részére átadott hatáskörökön? Levezethető-e az Alaptörvény rendelkezéseiből, hogy amennyiben a magyar intézmények és szervek nem jogosultak, illetve kötelesek az ilyen intézkedések végrehajtására, mely magyar intézménynek áll jogában ezt kimondani?

- [15] c) Értelmezhető-e az Alaptörvény E cikkében, illetve a XIV. cikkben foglaltak oly módon, hogy azok felhatalmazást adhatnak arra, illetve korlátozhatják, hogy az Európai Unió jogi keretei között folytatott együttműködés részeként magyar intézmények és szervek az Európai Unió más tagállamában jogszerűen tartózkodó külföldi személyek jelentős csoportjának, a csoportot alkotó személyek egyéni és személyes helyzetének vizsgálata nélkül, az érintettek beleegyezése vagy erre utaló szándéka nélkül, az érintetteknek egy nagyobb csoportból, objektíven előírt kritériumok alkalmazása nélkül történő kiválasztása útján történő áthelyezését intézményi eljárásuk útján lehetővé tegyék?
- [16] Az első alponttal összefüggésben az alapvető jogok biztosa kifejtette, hogy az Európai Unió Magyarország területén történő közhatalom-gyakorlásához „az E cikk (2) bekezdése folyamatosan szolgáltatja az alkotmányos jogalapot”, de az ebben a klauzulában foglalt minden korlátozás folyamatosan akadályát is képezheti annak, mivel a többi tagállammal közös európai uniós hatáskörgyakorlásra adott felhatalmazás alkotmányos korlátait maga az E cikk (2) bekezdése vonja meg. Az Európai Unió ugyanúgy az Alaptörvény által meghatározott keretek között gyakorolhat közhatalmat Magyarországon, mint a magyar állam szervei, így az Alaptörvény E cikk (2) bekezdése egyben alapjogvédelmi fenntartásnak is tekinthető.
- [17] Az indítványozó álláspontja szerint „[a]z Alaptörvény E cikk (2) bekezdése alapján a magyar alkotmányos intézmények és szervek akkor kötelesek az európai uniós jogi aktusok végrehajtására, ha azok az Európai Uniót alapító szerződések felhatalmazásán alapulnak. Azaz a hatáskört túllépő, ún. *ultra vires* rendeletek, irányelvek, határozatok betartására a magyar intézményeknek és szerveknek nincs alkotmányos kötelezettsége, mivel azok túlmennek az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértéken.” Az alapvető jogok biztosa szerint alkotmányellenes, amennyiben az Európai Unió olyan hatáskörgyakorlást valósít meg, amely meghaladja a ráruházott hatáskörök „szükséges mértékét”, ezért elengedhetetlen a szükséges mérték mibenlétének feltárása. Álláspontja szerint az *ultra vires* korlát E cikk (2) bekezdésében történő megfogalmazása alkotmányossági kérdéssé változtatja annak a megállapítását, hogy az olyan uniós döntések vagy intézkedések, mint az EUT határozat meghaladják-e az alapítószerződésben az Unióra ruházott hatásköröket.
- [18] Ezzel összefüggésben utalt az indítványozó a német és a cseh alkotmánybíróságokra, valamint a dán Legfelsőbb Bíróság *Maastricht-ítéletére*, továbbá arra, hogy a német Alkotmánybíróság 2014-ben az Európai Központi Bank Kormányzótanácsa határozatának *ultra vires* jellegéről előzetes döntést kért az Európai Unió Bíróságától (a továbbiakban: EUB).
- [19] Mindezzel összefüggésben az alapvető jogok biztosa azt a következtetést vonta le, hogy az *ultra vires* tilalom betartása mint alkotmányjogi kérdés fölött a „magyar alkotmányos intézmények is őrködni kötelesek, élükön [...] az Alkotmánybírósággal.” Álláspontja szerint az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során megállapíthatja az uniós jogi aktusok alkalmazhatatlanságát, mivel az az Európai Unió hatáskörének hiányában született, és erre példaként az első kérdésben megjelölt EUT határozatot említi.
- [20] Az indítványozó szerint az E cikk (2) bekezdésében foglalt hatáskör átruházás „szükséges mértéke” vitatott, „így az állami szervek cselekvésének több lehetséges, alkotmányosan megengedhető formája is levezethető belőle egy, a 1601/2015 számú tanácsi határozathoz hasonló uniós normában megtestesülő közös hatáskörgyakorlás kapcsán.”
- [21] Végül utalt az indítványozó arra is, hogy az európai uniós, illetve a tagállami menekültjogot az általa is hivatkozott nemzetközi jogi egyezmények kondicionálják (Vö. az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSz) 78. cikke, Alapjogi Charta 18. cikk). Meglátása szerint az alapító szerződések V. cím 2. fejezetében szereplő jogalapon kívül az Európai Unió nem rendelkezik hatáskörrel „a külföldiek egyes csoportjának a tagállamok területén való tartózkodását érintő szabályok megalkotására”. Mindezek alapján kérdéses, hogy az EUT határozathoz „hasonló normában megtestesülő hatáskörök” Magyarország részéről alkotmányosan gyakorolható-e.

II.

- [22] 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.”

„XIV. cikk (1) Magyar állampolgár Magyarország területéről nem utasítható ki, és külföldről bármikor hazatérhet. Magyarország területén tartózkodó külföldit csak törvényes határozat alapján lehet kiutasítani. Tilos a csoportos kiutasítás.

(2) Senki nem utasítható ki olyan államba, vagy nem adható ki olyan államnak, ahol az a veszély fenyegeti, hogy halálra ítélik, kínozzák vagy más embertelen bánásmódnak, büntetésnek vetik alá.”

III.

- [23] 1. Az Alkotmánybíróság hatáskörét az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdése határozza meg, amely az a)–h) pontok között nem nevesíti az Alaptörvény rendelkezéseinek értelmezésére vonatkozó hatáskört. A g) pont szerint ugyanakkor sarkalatos törvény további hatáskörök gyakorlására jogosíthatja fel az Alkotmánybíróságot. Ennek megfelelően rendelkezik az Abtv. 38. §-a az Alaptörvény értelmezésére vonatkozó 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]).
- [24] 2. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványt az alapvető jogok biztosa nyújtotta be, vagyis az jogosulttól származik.
- [25] Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy az indítvány az Alaptörvény értelmezésére irányul, azaz megjelöli az Alaptörvény értelmezni kívánt konkrét rendelkezéseit.
- [26] 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 e nélkül 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]}.
- [27] Az alapvető jogok biztosa két pontban több, alkotmányjogilag értékelhető kérdést terjesztett elő. Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel kérdésenként külön-külön folytatta le vizsgálatát.
- [28] 3. Az indítványozó elsőként annak a kérdésnek a megválaszolására kérte az Alkotmánybíróságot, hogy az Alaptörvény XIV. cikk (1) bekezdésének a külföldiek csoportos kiutasítására vonatkozó feltétlen tilalma a más állam által végrehajtott jogellenes csoportos kiutasítás megvalósításához nélkülözhetetlen, a magyar állam szervei vagy intézményei által végrehajtott eszközcselekményre is kiterjed-e, vagy csupán azokra az esetekre vonatkozik-e ez a tilalom, amikor a külföldinek kimondottan a magyar jogalkalmazó szervek közhatalmi aktusának következtében kell Magyarországról távoznia.
- [29] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XIV. cikk értelmezésére irányuló indítványt mint egyes vitás kérdést az Alaptörvény E cikkének értelmezésére irányuló indítványtól az Abtv. 58. § (3) bekezdése, illetve az Ügyrend 63. §-a alapján külön végzéssel elkülönítette, mert azok elkülönített érdemi vizsgálatát, illetve elbírálását az ügy eldöntése érdekében célszerűnek ítélte meg.
- [30] 4. Az alapvető jogok biztosa az indítványban szereplő második kérdésen belül három alpontban három nagyobb alkotmányjogi problémát vetett fel. Az Alkotmánybíróság ezek vonatkozásában megállapította, hogy az első két alpont olyan konkrét alkotmányjogi problémára vonatkozik, amelyek az Alaptörvényből közvetlenül levezethetőek, a harmadik alpont pedig csak egyes vonatkozásaiban válaszolható meg az Alkotmánybíróság által.

- [31] Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az indítvány második kérdésének első alpontja lényegében az alapjogi fenntartásra (nevezetesen, hogy egy uniós jogi aktus sértheti-e az alapjogokat), a második pedig az úgynevezett *ultra vires* uniós jogi aktusok megítélésére vonatkozik. E kettő nyilvánvalóan konkrét alkotmányjogi problémát képez, amelyek vizsgálatát mindenképp az Alkotmánybíróságnak, közvetlenül a magyar jogrendszer alapját képező Alaptörvény szintjén, kell elvégeznie. A harmadik alpontban felvetett problémát az Alkotmánybíróság csak az előző két probléma keretében, azaz az alapjogi fenntartás és az *ultra vires* aktusok összefüggésrendszerén belül maradva értelmezheti, mert csak ezen absztrakciós szint elégti ki az Abtv. 38. § (1) bekezdése szerinti konkrétsági feltételt. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a harmadik alpontra adott válaszáat az első két alpontra adott válasza során fejt ki.
- [32] 5. Az 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. Mint ezen szerződések urai, végső soron a tagállamok nemzeti, érvényesülésről szóló aktusai határozzák meg, hogy az uniós jog az adott tagállamban mennyiben élvez elsőbbséget a tagállam saját jogával szemben (vö. BVerfGE 75, 223 [242]. E tekintetben nincs különbség abban a vonatkozásban, hogy az uniós jog érvényesülésének mikéntjét meghatározó norma az adott tagállam alkotmányában, illetve alkotmányjogában (pl. Franciaország, az Alkotmány 55. cikkelye; Ausztria, Szövetségi Alkotmánytörvény Ausztria Európai Unióba történő belépéséről, 744/1994; Spanyolország, Alkotmány 96. cikk (1) bekezdés), a belépés megerősítéséről szóló törvényben (pl. Nagy-Britannia, *European Communities Act 1972*), a belépés megerősítéséről szóló törvény alkotmánybírósági értelmezése során (pl. Németországban), vagy esetjogi megoldásokon keresztül (pl. Olaszországban, ld. *Corte Costituzionale*, 170/1984) került kialakításra.
- [33] Az Alkotmánybíróság emellett 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.
- [34] Számos más európai uniós tagállam alkotmányjogában találhatóak rendelkezések a közös hatáskörgyakorlás korlátairól. {Ld. például Dán Királyság: *Højesteret*, 1998. április 6., I 361/1997, 9.8; Észt Köztársaság: *Riigikohus*, 2012. július 12., 3-4-1-6-12, 128, 223; Francia Köztársaság: *Conseil Constitutionnel*, Nr. 2006-540 DC 2006. július 27., 19 és Nr. 2011-631 DC 2011. június 9., 45; Conseil d'État, 2007. február 8., Nr. 287110 <Ass.>, *Société Arcelor Atlantique et Lorraine*, EuR 2008, 57, 60skk; Írország: *Supreme Court of Ireland*, *Crotty v. An Taoiseach*, <1987>, I.R. 713 <783>; S.P.U.C. <Ireland> *Ltd. v. Grogan*, <1989>, I.R. 753 <765>; Olasz Köztársaság: *Corte Costituzionale*, Nr. 98/1965, *Acciaierie San Michele*, EuR 1966, 46; Nr. 183/1973, Frontini, EuR 1974, 255; Nr. 170/1984, *Granital*, EuGRZ 1985, 98; Nr. 232/1989, *Fragd*; Nr. 168/1991; Nr. 117/1994, *Zerini*; Lett Köztársaság: *Satversmes tiesa*, 2009. április 7., 2008-35-01, 17; Lengyel Köztársaság: *Trybunal Konstytucyjny*, 2005. május 11., K 18/04, 4.1., 10.2.; 2010. november 24., K 32/09, 2.1. skk.; 2011. november 16., SK 45/09, 2.4., 2.5.; Spanyol Királyság: *Tribunal Constitucional*, 2004. december 13., DTC 1/2004, 2 pont, EuR 2005, 339 <343> és 2014. február 13., STC 26/2014, 3. pont, HRLJ 2014, 475, 477sk; Cseh Köztársaság: *Ústavní Soud*, 2006. március 8., Pl. ÚS 50/04, VI.B.; 2006. május 3., Pl. ÚS 66/04, 53; 2008. november 26., Pl. ÚS 19/08, 97, 113, 196; 2009. november 3., Pl. ÚS 29/09, 110skk; 2012. január 31., Pl. ÚS 5/12, VII.; Egyesült Királyság: *High Court*, 2002. február 18, *Thoburn v. Sunderland City Council*, <2002> EWHC 195 <Admin>, 69; *UK Supreme Court*, 2014. január 22., *R v. The Secretary of State for Transport*, <2014> UKSC 3, 79, 207; 2015. március 25., *Pham v. Secretary of State for the Home Department*, <2015> UKSC 19, 54, 58, 72 bis 92] Vö. 2 BvR 2735/14. [47]]
- [35] Az Észt Legfelsőbb Bíróság szerint „[a]z észt alkotmány szuverenitási klauzulájának egyértelmű rendelkezése szerint Észtország függetlensége és szuverenitása időtlen és elidegeníthetetlen. [...] Ha nyilvánvalóvá válik, hogy az Európai Unió új alapító szerződése vagy az Európai Unió alapító szerződésének módosítása révén Észtországnak szélesebb körben kell hatásköreit az Európai Unióra ruháznia, valamint az Alkotmány szélesebb körben érintett, szükséges ehhez a főhatalom birtokosának, vagyis a népnek a jóváhagyását kérni, valamint valószínűleg az Alkotmány újabb módosítására is sort kell keríteni.” [Vö. 3-4-1-6-12. számú döntés (2012. július 12.), 128. és 223. pontok]
- [36] A francia Alkotmánytanács egy döntése értelmében „egy irányelv átültetése nem ütközhet Franciaország alkotmányjogi identitását kifejezésre juttató rendelkezésbe vagy alapelvbe, kivéve, ha ahhoz az alkotmányozó hoz-

zájárul”. [Vö. 2006-540 DC számú, 2006. július 27-i döntés, e tételt megerősítette a 2011-631 DC számú, 2011. június 9-i döntés 45. pontja]

- [37] Írország Legfelsőbb Bírósága a *Crotty kontra An Taoiseach* ügyben (1987. április 9.) kifejtette, hogy „[t]úl szűk értelmezés lenne az, hogy a 29. cikk 4. szakasza harmadik bekezdésének első mondata a Szerződések 1973 utáni módosítására az Alkotmány további módosítása nélkül semmilyen formában nem adna felhatalmazást; ugyanakkor az az olvasat, hogy a felhatalmazás korlátlan, és a Szerződések bármilyen módosításának elfogadását lehetővé teszi az Alkotmány további módosítása nélkül, túl tág értelmezés lenne.”
- [38] A lett Alkotmánybíróság is egyértelműen rögzítette, hogy „[a]z Alkotmánybíróság elismeri, hogy a lett állam többek között olyan alapértékeken alapul, mint az alapjogok és alapvető szabadságok, a demokrácia, az állam és a nép szuverenitása, a hatalmi ágak szétválasztása és a jogállamiság. Az állam feladata ezeknek az értékeknek a garantálása, ezeket nem lehet a *Satversme* (a lett alkotmány) módosításaival megsérteni, ezeket az értékeket törvény hozta létre. Ebből következően, a hatáskörök átruházása nem terjeszkedhet túl a jogállamiságon és az alapvető jogokra támaszkodó független, szuverén és demokratikus köztársaság alapzatán. Hasonlóképpen, nem befolyásolhatja az állampolgárok azon jogát, hogy a demokratikus állam szempontjából lényeges kérdésekről dönthessenek.” (Vö. 2008-35-01 sz. ügy, 2009. április 7.)
- [39] A lengyel Alkotmánybíróság több döntésében is foglalkozott a jelen ügyben érintett problémával. Egy határozatában kimondta, hogy „Lengyelországnak az Európai Unióhoz való csatlakozása nem csorbította az Alkotmány teljes jogrenden belül érvényesülő felsőbbbbségét a Lengyel Köztársaság szuverenitása alá tartozó területeken. Az Alkotmány mint a nemzet akaratát kifejező legfőbb jogszabály rendelkezései nem veszítenék el kötelező erejüket, és tartalmuk nem módosulna pusztán attól, ha feloldhatatlan ellentmondás állna fenn e normák és valamely közösségi rendelkezés között. Ilyen esetben a lengyel alkotmányozó feladata, hogy önálló döntést hozzon az ellentmondás megfelelő módon történő feloldásáról, illetve adott esetben az alkotmánymódosítás szükségességéről. Az európai integráció folyamata, amelyhez kapcsolódóan bizonyos ügykörökben hatáskör-átruházásra kerül sor közösségi (uniós) szervekre, az Alkotmányon alapul. Lengyelország Európai Unióhoz való csatlakozásának mechanizmusa kifejezett alkotmányos rendelkezéseken alapul, és a csatlakozás érvényessége és hatékonysága az integrációs folyamat alkotmányos elemeinek teljesülésétől függ, ideértve a hatáskör-átruházási eljárást is.” (K 18/04, 2005. május 11.) Egy más alkalommal kifejtette, hogy a „nemzetközi kötelezettségek vállalása és ezek kezelése nem vezet sem az állam szuverenitásának elvesztéséhez, sem annak korlátozásához, hanem annak megerősítését jelenti, az európai szervezetekben való tagság pedig valójában nem az állami szuverenitás korlátozása, hanem annak megnyilvánulása. [...] Az Európai Unióról Szóló Szerződés [a továbbiakban: EUSz] 4. cikkének (1) bekezdése és 5. cikkének (2) bekezdése szerint az Unió a tagállamok által a Szerződésekben ráruházott hatáskörök határain belül jár el, minden olyan hatáskör, amelyet nem ruháztak az Unióra, a tagállamoknál marad. [...] Az EUMSZ 352. cikkének (1) bekezdése nem értelmezhető jogalapként olyan hatásköröknek az Unió számára történő biztosítására, amelyeket még nem ruháztak rá, és így az EUMSZ 352. cikkének (1) bekezdésében hivatkozott rendelkezések nem hozhatnak létre még át nem ruházott hatásköröket. [...] A Parlament feladata, hogy megfelelő megoldást találjon az állami szuverenitás védelméből fakadóan az európai integráció folyamatában elengedhetetlen alkotmányossági követelmények teljesítését illetően, valamint hogy olyan követelményeket dolgozzon ki, amelyek lehetővé teszik a kormány és a Parlament között e téren meglévő nézetkülönbségek következményeinek elkerülését.” (Lásd K 32/09. számú ügy, 2010. november 24.) Egy harmadik döntésben a lengyel Alkotmánybíróság azt rögzítette, hogy „[a]z Alkotmány 91. cikkének (3) bekezdéséből az következik, hogy az Európai Unió rendeletei elsőbbséget élveznek, amennyiben nincsenek összhangban a törvényekkel. Ezzel szemben az Alkotmány fenntartja fensőbbbbségét 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 ítélezési 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. Ez azokra a ratifikált nemzetközi szerződésekre is vonatkozik, amelyek »bizonyos ügykörökben« hatásköröket ruháznak át. Az Alkotmánynak elsőbbsége van a Lengyel Köztársaság területén a hatályosulás és alkalmazás tekintetében. [...] 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.” (Lásd 2011. november 16., SK 45/09. számú ügy)

- [40] A spanyol Alkotmánybíróság kifejtette, hogy „a hatáskörök gyakorlásának az Európai Unióra való átruházása és ennek következtében a közösségi jogszabályok integrálása a hazai joganyagba elkerülhetetlenül korlátozza az állam szuverén hatalmát, ami csak akkor elfogadható, ha az európai jogszabályok összhangban vannak a nemzeti Alkotmány által létrehozott szociális és demokratikus jogállam alapelveivel. Következésképpen, a spanyol alkotmány 93. cikke által lehetővé tett alkotmányos szuverenitástranszfert is korlátozzák az átruházás tartalmi korlátai. Az említett tartalmi korlátokat, amelyeket az alkotmányos rendelkezés kifejezetten nem tartalmaz, amelyek azonban közvetve az Alkotmányból, valamint annak rendelkezéseiből következnek, úgy kell értelmezni, hogy azok az állam szuverenitását, avagy az alapvető alkotmányos intézményeinket és az Alkotmányunkban rögzített alapelveket és értékeket tiszteletben tartják, ahol az Alkotmányban az alapvető jogoknak saját tartalmi természete van [...]. Az EUSz preambuluma szerint »az emberi méltóság, a szabadság, az egyenlőség és a szolidaritás oszthatatlan [...] értékein alapul« valamint az abban foglalt rendelkezések egyikét sem »lehet úgy értelmezni, mint amely szűkíti vagy hátrányosan érinti azokat az emberi jogokat és alapvető szabadságokat, amelyeket [...] a tagállamok alkotmányai [...] elismernek« [...] Következésképpen, az Európai Alkotmányt létrehozó Szerződésben kihirdetett elsőbbség olyan jogalkotásra vonatkozik, amely az Európai Unióba integrálódott államok alkotmányainak közös értékein, valamint ezen országok alkotmányos hagyományain alapul.” (2004. december 13., DTC 1/2004. számú ügy)
- [41] A cseh Alkotmánybíróság megállapította, hogy „[j]oghatósága ekként elvben kiterjed minden olyan cseh belföldi jogi normára, amely az Alkotmány 10a. cikke és 1. cikkének 2. bekezdése alapján teljesíti a Cseh Köztársaságnak az Európai Unióval szemben fennálló kötelezettségeit. A Cseh Köztársaságnak az Európai Unióhoz való csatlakozása, a 10a cikk alapján, az Alkotmánybíróság jogkörének bizonyos korlátozását eredményezte, csakúgy, mint más állami szervekét. Az EUB-nak a közösségi jog elsőbbségéről szóló doktrínája fényében az Alkotmánybíróság a közösségi jogi normákkal kapcsolatban csak bizonyos körülmények között gyakorolhatja joghatóságát. [...] Az Alkotmánybíróság a Pl. ÚS 50/04. számú, 2006. március 8-i határozatában nem ismerte el az EUB doktrínáját annyiban, amennyiben az európai közösségi jog feltétlen elsőbbségét rögzíti. 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 tagállamok legalább annyi szabadságot élvezhetnek, hogy biztosítva legyen számukra az, hogy a közösségi jog alapján rendelkezésükre álló lehetőségek közül olyanokat válasszanak, amelyek megfelelnek az adott tagállam alkotmányának, és mellőzzék azokat, amelyek az alkotmányukba ütköznek.” (Lásd 2006. március 8., ÚS 66/04. számú ügy) A cseh Alkotmánybíróság egy másik döntésében akképpen foglalt állást, hogy „[a] Cseh Köztársaság Alkotmánya (az „Alkotmány”) 10a. cikke alapján a Cseh Köztársaság szervei hatásköreinek valamely nemzetközi szervezetre történő átruházása nem terjedhet odáig, hogy az sértse a jog uralmán alapuló, az emberi és polgári jogok és szabadságok tiszteletben tartására épülő demokratikus államrendezkedésű köztársaság legbenső lényegét, illetve nem változtathatja meg a jog uralmán alapuló demokratikus állam alapvető feltételeit.” (Lásd 2008. november 26. – Pl. ÚS 19/08. számú ügy)
- [42] Anglia és Wales Törvényszékének Közigazgatási Bírósága egyik döntésében így fogalmaztak: „A »szuverenitás korlátozása«, [...] csupán a közösségi jog anyagi jogi rendelkezéseinek kontextusában merül fel. Az ügy ezen anyagi jogi rendelkezések elsőbbségével foglalkozik. Nem vonatkozik arra az esetre, ha a kérdés az, mi az a jogi alap, amelyre támaszkodva ezek az anyagi jogi rendelkezések elsőbbséget élveznek, és amelyen az Európai Unió jogának és intézményeinek a brit állammal való kapcsolata nyugszik. Az alap az angol jog.” {Lásd [2002] EWHC 195 (Admin)}
- [43] Az Egyesült Királyság Legfelsőbb Bírósága egy döntésében – a tagállamok közti alkotmányos párbeszéd követelményének eleget téve – felhívta a német Alkotmánybíróság egy döntését: „Továbbá, sok érv szól azon felfogás mellett, amelyet a Német Szövetségi Alkotmánybíróság fejtett ki a terrorizmusellenes adatbázisról szóló törvényről hozott, 1 BvR 1215/07. számú, 2013. április 24-i határozatának 91. pontjában, amely szerint az együttműködési kapcsolat részeként a Bíróság határozatát a nemzeti bíróság nem értelmezheti akként, hogy az megkérdőjelezné a nemzeti alkotmányos rend identitását {*Im Sinne eines kooperativen Miteinanders zwischen dem Bundesverfassungsgericht und dem Europäischen Gerichtshof ... darf dieser Entscheidung keine Lesart unterlegt werden, nach der diese offensichtlich als Ultra-vires-Akt zu beurteilen wäre oder Schutz und Durchsetzung der mitgliedstaatlichen Grundrechte in einer Weise gefährdete ...*, dass dies die Identität der durch das Grundgesetz errichteten Verfassungsordnung in Frage stellte (A Szövetségi Alkotmánybíróság és az Európai Bíróság közötti együttműködési kapcsolat értelmében... e határozatnak nem tulajdonítható olyan olva-

sat, amely alapján e határozat nyilvánvalóan *ultra vires* aktusnak minősülne vagy a tagállami alapjogok védelmét és érvényesítését oly módon veszélyeztetné [...], hogy ez az Alaptörvény révén kialakított alkotmányos rend indentitását megkérdőjelezné)” (Lásd Állam kontra közlekedésügyi miniszter, 2014. január 22.) Az Egyesült Királyság Legfelsőbb Bírósága a *Pham kontra belügyminiszter* ügyben (2015. március 25.) amellet foglalt állást, hogy „[...] e problémák elkerülésének az a receptje, hogy az érintetteknek kölcsönös tisztelettel és megfontoltan kell eljárniuk azokon a területeken, ahol a tagállamok nemzeti (alkotmányos) identitása szerephez jut vagy szerephez juthat, különösen, ha – mint ebben az esetben – ennek hangsúlyozására nagy gondot fordítottak a Szerződésben foglalt vonatkozó kötelezettségekhez kapcsolódó nyilatkozatok útján. Ez tükrözi az együttműködés szellemét, amelyről mind a [Német] Szövetségi Alkotmánybíróság, mind e bíróság szót ejtett a korábbiakban.”

- [44] A Német Szövetségi Alkotmánybíróság a Lisszaboni Szerződésről szóló döntésében kifejtette: „[a]z 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. Ez különösen azokra az életterületekre vonatkozik, amelyek a polgárok életfeltételeit, főként az alapjogok által védett magánszférájukat és személyi illetve szociális biztonságukat illető önálló döntési felelősségüket érintik, valamint azokra a politikai döntésekre vonatkozik, melyek különös erővel a nyelvi, a történelmi és a kulturális hagyományokra vannak ráutalva, és melyek a politikai közvéleményben pártpolitikailag és parlamentáris úton folyamatosan diszkurzív vitákban fejlődnek. [...] A szövetségi alkotmánybíróság mindig megvizsgálja, hogy az európai egyesülés szerveinek jogi aktusai és intézményei a közösségi és uniós jogi szubszidiaritás 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, mely a *Grundgesetz* 23. cikke (1) bekezdésének harmadik mondatából következik, összefüggésben az *Grundgesetz* 79. cikkének (3) bekezdésével. Ennek az alkotmányjogilag levezetett vizsgálati jognak a gyakorlása követi a *Grundgesetz* európaijog-barátságának az elvét, és ezért nem mond ellen a lojális együttműködés alapelveinek. Ezen vizsgálati kompetencia nélkül nem lehetne megőrizni a folytató európai integráció menetében a szuverén tagállamok alapvetően önálló politikai és alkotmányi struktúráit, melyet a Lisszaboni Szerződés 4. cikke (2) bekezdésének első mondata is rögzített. Ily módon az alkotmányidentitás és ennek uniós jog általi szavatolása egymással összhangban vannak.” (*BverfG*, 2 BvE 2/08, 2009. június 30.)
- [45] Az európai alkotmányos párbeszéd keretei között az EUB is tiszteletben tartja a tagállamok kompetenciáit, illetve tekintettel van azok alkotmányos igényeire [C-376/98, *Germany versus Parliament and Council (Tobacco advertisement judgment)*, 2000, ECR I-2247.; C-36/02., *OMEGA Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH versus Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn*; C-404/15 *Aranyosi és Căldăraru* ECLI:EU:C:2016:198].
- [46] Az Alkotmánybíróság a tagállamok alkotmánybírósági feladatokat ellátó legfelsőbb bíróságai, illetve alkotmánybíróságai 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.
- [47] 6. Az alapjogi fenntartás vonatkozásában az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Magyarország területén a közhatalom bármely gyakorlása (legyen az akár a többi tagállammal közös hatáskörgyakorlás) alapjogilag kötött. Így volt ez az Európai Unióhoz történő csatlakozás pillanatában is, és az alapjogok már elért alkotmányos védelmi szintjét az Európai Unióhoz történő csatlakozás nem érintette.
- [48] A magyar Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése értelmében az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogainak védelme az állam elsőrendű kötelezettsége. Mivel az alapjogok védelme elsőrendű állami kötelezettség, így minden más csak ezt követően érvényesülhet. Ennek következtében nem mentesülhet a felelősség alól a tagállam az EJEB előtt sem arra való hivatkozással, hogy uniós jogot hajt végre (vö. *Matthews kontra Egyesült Királyság*, 1999. február 18.).
- [49] Ahogyan azt a német Alkotmánybíróságnak az ún. *Solange*-határozatokban kifejtett álláspontja is mutatja, az Európai Unió az intézményi reformok, az Alapjogi Charta és az EUB révén az alapvető jogoknak többnyire a nemzeti alkotmányok által biztosított szintjével azonos, vagy legalább kielégítő mértékű védelmét képes

biztosítani [vö. a német Alkotmánybíróság ún. *Solange II.* döntésével ([1987] 3 CMLR 225)]. Ennek következtében az Alkotmánybíróság részére fenntartott felülvizsgálati lehetőséget az együttműködési kötelezettségre tekintettel, az európai jog lehetőség szerinti érvényesülését szem előtt tartva kell alkalmazni (lásd a német Alkotmánybíróság 2015. december 15-én meghozott, 2 BvR 2735/14. számú határozatát). Az Alkotmánybíróság ugyanakkor nem mondhat le az emberi méltóság és az alapvető jogok lényeges tartalmának *ultima ratio* jellegű védelméről, és biztosítania kell, hogy az Alaptörvény E cikk (2) bekezdése alapján megvalósuló közös hatáskörgyakorlás nem jár az emberi méltóság vagy más alapvető jogok lényeges tartalmának sérelmével.

- [50] 7. Az Alkotmánybíróság az indítványozó hatáskör túllépésére vonatkozó indítványával kapcsolatban rögzíti, hogy egy uniós jogi aktus *ultra vires* jellegének felmerülésekor az alapító szerződések szerves részét képező Jegyzőkönyv 6. cikke alapján az Országgyűlés, az EUSz 16. cikke (2) bekezdése alapján pedig az Unió jogalkotásra felruházott Tanácsában Magyarország képviselőjét ellátó Kormány megteheti az adott helyzetben rendelkezésére álló és szükségesnek ítélt lépéseket.
- [51] Továbbá az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény és az egyes házsabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat alapján az Európai Ügyek Bizottsága kezdeményezésére a magyar Országgyűlés, illetve a magyar Kormány keresetet nyújthat be az EUB-hoz arra való hivatkozással, hogy az Európai Unió jogalkotási aktusa a szubsidiaritás elvét sérti.
- [52] Az Alkotmánybíróság a továbbiakban az Alaptörvény E cikk (2) bekezdésének értelmezését erre tekintettel végzi el.
- [53] E vonatkozásában az Alkotmánybíróság megállapítja, 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.
- [54] Az Alaptörvény Nemzeti Hitvallása, illetve E cikk (2) bekezdése értelmezése révén, tekintettel az Alaptörvény E cikk (2) bekezdésében felhívott nemzetközi szerződések egyike, az EUSz 4. cikk (2) bekezdésére, az Alkotmánybíróság a közös hatáskörgyakorlás két fő korlátját állapítja meg. Egyrészt a közös hatáskörgyakorlás nem sértheti Magyarország szuverenitását (szuverenitáskontroll), másrészt nem járhat az alkotmányos önazonosság sérelmével (identitáskontroll).
- [55] Magyarország szuverenitása és alkotmányos önazonosságának tiszteletben tartása és védelme mindenkire (így az Európai Unió döntéshozatali mechanizmusában közreműködő Országgyűlésre és az abban közvetlenül résztvevő Kormányra is) kötelező, védelmének legfőbb letéteményese az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság.
- [56] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a szuverenitás-, illetve az identitáskontroll tárgya nem közvetlenül az uniós jogi aktus, illetve annak értelmezése, így annak érvényességéről vagy érvénytelenségéről, illetve alkalmazásbeli elsőbbségéről sem nyilatkozik.
- [57] A következőkben az Alkotmánybíróság röviden kifejti a szuverenitás-, illetve az identitáskontroll tartalmát az Alaptörvény E cikk (2) bekezdésével, illetve az indítvány második kérdésének harmadik alpontjában megjelölt konkrét alkotmányjogi problémával is összefüggésben.
- [58] 7.1. A szuverenitáskontrollal kapcsolatosan az Alkotmánybíróság az alábbiakat jegyzi meg.
- [59] Az Alaptörvény B) cikke értelmében Magyarországon a közhatalom forrása a nép, amely a hatalmat választott képviselői útján, és kivételesen közvetlenül gyakorolja. A gyakorolt államhatalom nem korlátlan hatalom, a parlament csak az Alaptörvény keretei között tevékenykedhet, hatalmának korlátait az Alaptörvény rendelkezései határozzák meg [Vö. 2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33, 36.]. Mindaddig, amíg az Alaptörvény B) cikke a független, szuverén államiság elvét tartalmazza és a közhatalom forrásaként a népet jelöli meg, ezeket a rendelkezéseket az E) cikk szerinti uniós klauzula nem üresítheti ki.
- [60] Magyarország az Európai Unióhoz történt csatlakozásával nem szuverenitásáról mondott le, hanem csak egyes hatáskörök közös gyakorlását tette lehetővé, ennek megfelelően Magyarország szuverenitásának fenntartását kell vélelmezni az Európai Unió alapító szerződéseiben megállapított jogokhoz és kötelezettségekhez képest további hatáskörök közös gyakorlásának megítélésekor (fenntartott szuverenitás vélelme). A szuverenitás az Alaptörvényben a hatáskörök végső forrásaként és nem hatáskörként került rögzítésre. Ezért a hatáskörök közös gyakorlása sem eredményezheti azt, hogy a nép elveszíti végső ellenőrzési lehetőségét a közhatalom (akár

közös, akár egyedi, tagállami formában megvalósuló) gyakorlása felett. Ezt támasztja alá az Alaptörvény E) cikk (4) bekezdésében írt országgyűlési elismerésre vonatkozó szabály, illetve kivételesen az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésében írt népszavazási jog gyakorlása.

- [61] 7.2. A identitáskontrollal kapcsolatosan az Alkotmánybíróság az alábbiakat jegyzi meg.
- [62] Az 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.”
- [63] Az alkotmányos identitás védelmét egyfajta, az egyenjogúság és kollegialitás alapelvein nyugvó, egymás kölcsönös tisztelete mellett folytatott együttműködés keretében indokolt biztosítani az EUB-vel, hasonlóan a számos más tagállam Alkotmánybírósága, illetve hasonló funkcióval bíró legfőbb bírósági fóruma által jelenleg is követett gyakorlathoz.
- [64] A magyar Alkotmánybíróság az alkotmányos identitás fogalma alatt Magyarország alkotmányos önazonosságát érti, és 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.
- [65] Magyarország alkotmányos önazonossága nem statikus és zárt értékek jegyzéke, ugyanakkor több olyan fontos összetevője kiemelhető példálódzó jelleggel, amelyek azonosak a ma általánosan elfogadott alkotmányos értékekkel: a szabadságjogok, a hatalommegosztás, a köztársasági államforma, a közjogi autonómiák tisztelete, a vallásszabadság, a törvényes hatalomgyakorlás, a parlamentarizmus, a jogegyenlőség, a bírói hatalom elismerése, a velünk élő nemzetiségek védelme. Egyebek mellett ezek történeti alkotmányunk olyan vívmányai, amelyek az Alaptörvény és általa a magyar jogrendszer nyugszik.
- [66] Az alkotmányos önazonosság védelme felmerülhet az egyének életfeltételeit, főként az alapjogok által védett magánszférájukat és személyi, illetve szociális biztonságukat, továbbá önálló döntési felelősségüket befolyásoló esetekben, továbbá Magyarország nyelvi, történelmi és a kulturális hagyományai érintettsége esetén.
- [67] Az Alkotmánybíróság megállapítja, 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.
- [68] 7.3. Az Alkotmánybíróság az Európai Unió vonatkozásában harmadik országok állampolgárainak áthelyezésével kapcsolatban feltett indítványozói kérdést a jelen, Alaptörvény értelmezésére irányuló eljárás keretében az alábbiak szerint tudja megválaszolni.
- [69] Amennyiben valószínűsíthető, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésén alapuló hatáskörgyakorlás folytán sérül az emberi méltóság, más alapvető jog, Magyarország szuverenitása (ide értve az általa átadott hatáskörök terjedelmét is), illetve történeti alkotmányán alapuló önazonossága, az Alkotmánybíróság erre vonatkozó indítvány alapján, hatáskörei gyakorlása során vizsgálhatja, hogy a vélt sérelem valóban fennáll-e.
- [70] 8. A határozatot az Abtv. 44. § (1) bekezdésének első mondata alapján közzé kell tenni a Magyar Közlönyben.

Budapest, 2016. november 30.

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

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Stumpf István 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

- [71] Az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény E cikk (2) bekezdésén alapuló közös hatáskörgyakorlással összefüggő, azt általánosságban meghatározó vizsgálati hatáskörét kinyilvánító rendelkező résszel egyetértek.
- [72] Az általánosságban meghatározott vizsgálati hatáskör konkrét esetekre fennálló korlátait azonban az indokolás sem tartalmazza kimerítően, így ebben a tekintetben azokra irányadóan többféle értelmezési lehetőség is fennáll.
- [73] 1. A jelen párhuzamos indokolásban foglaltak szerint egyes értelmezési lehetőségek kizárása céljából összefoglalom azokat az EUSz-ből és az EUMSz-ből, illetve az Alaptörvényből, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvényből (Abtv.) származó akadályokat, amelyek konkrét esetekben korlátozzák, illetőleg korlátozhatják a rendelkező részben általánosságban megállapított vizsgálati hatáskört. A rendelkező résszel ezekkel a konkrét esetekre irányadó értelmezési korlátokra vonatkozó fenntartásaimmal értek egyet, egyetértésem tehát e párhuzamos indokolásban foglaltakkal együtt érvényes.
- [74] 1.1. Mindenekelőtt arra kívánok rámutatni, hogy az uniós jogi aktus *ultra vires* jellegének megállapítására irányuló indítvány csak időben korlátozottan eredményezhet az Alkotmánybíróság számára a hatályos törvény szerinti és az arra jogosulttól származó vizsgálati kötelezettséget. (Vö.: Indokolás 7. pontja, [50]–[69])
- [75] Uniós jogszabályra, annak tételes rendelkezéseivel együtt, az Európai Unió alapszerződése alapján csak az Európai Bizottság tehet javaslatot. E javaslatétel alapján a Tanács az Európai Parlamenttel együttesen (rendes jogalkotási eljárás) vagy egyedül (a Parlamenttel csak konzultálva) egy rendszerint időigényes folyamat végén, a tagállamok részvételével és főszabályként minősített többségi szavazatával (egyes esetekben csak egyhangúlag) hozza létre és fogadja el az uniós jogszabályt. A jogszabály a tagállamokra közvetlenül érvényesülő rendelet vagy határozat, illetőleg tagállami átültetést igénylő, a nemzeti jogalkotási keretek között és formában hatályosuló irányelv lehet.
- [76] Az uniós jogszabály megszületése után az azzal kapcsolatos bármely jogvita, így az uniós hatáskör túllépését állító jogi értelmezés is végső soron kizárólag az EUB hatáskörébe tartozik, az EUMSz 344. cikke szerint. Következésképpen a tagállamok alkotmánybíróságai, illetőleg legfőbb bírósági fórumai is egy, az EUB előtt folyamatban lévő bírósági eljárás esetén már nem rendelkeznek jogi eszközökkel az Európai Unió és a hatáskör túllépése miatt az eljárás tárgyát képező jogvita befolyásolására. Az egy ettől független kérdés, hogy milyen feltételek fennállása esetén juthatnak szerephez mégis a tagállami alkotmánybíróságok, illetőleg legfelsőbb bíróságok a hatáskör túllépés megelőzése céljából. A gyakorlatban megvalósult lehetőségek szerint ezek a legfőbb nemzeti alkotmányvédő fórumok vagy részt vesznek az EUB ügynevezett előzetes döntéshozatali rendjében (EUMSz 267. cikke), vagy – ugyancsak előzetesen – az európai alkotmányos párbeszéd informális keretei között kísérlik meg megoldani az *ultra vires* jellegű problémákat, egyebek között a nemzeti identitás alapszerződésben való elismerésére hivatkozással. (EUSz 4. cikk 2. bekezdése)
- [77] Természetesen az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja az uniós jogalkalmazás keretében hozott aktusokat sem.
- [78] 1.2. Az Alaptörvény 24. cikkének (2) bekezdése, valamint az Abtv. II. fejezete alapján az Alkotmánybíróság feladat- és hatáskörébe tartozó eljárások fogalmi meghatározásai ugyancsak jelentősen szűkítik az arra jogosultak által az Alaptörvény E cikke (2) bekezdésével összefüggésben a rendelkező rész szerint igénybe vehető alkotmánybírósági hatásköröket.
- [79] Elsősorban azt kell figyelembe venni, hogy a tagállamokban közvetlenül, a tagállam intézkedése nélkül érvényesülő uniós jogforrások nem lévén „jogszabályok” az Alaptörvény 24. cikke (2) bekezdése és az Abtv. 23–31. §-ai értelmében, nem lehetnek sem előzetes, sem utólagos normakontroll tárgyai és ugyanez a helyzet

az alkotmányjogi panaszok esetében is. Ugyanakkor az említett uniós jogszabályok vonatkozásában a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára vonatkozó rendelkezés (Abtv. 32. §) sem jöhet fogalmilag szóba. Ezen a helyzeten álláspontom szerint nem segít az Alaptörvény E cikk (3) bekezdése sem, amely elismeri az Európai Unió általános kötelező magatartási szabályait, amelyből így következik azok Magyarországon való alkalmazhatósága.

- [80] Mindezek következtében az *ultra vires* jellegű uniós jogszabályok alkotmányossági vizsgálatának lehetősége – ide nem értve az uniós irányelvet átültető magyar jogszabályokat – szerintem kizárólag az Abtv. 38. § (1) bekezdésére alapozva állhat fenn. Az Alaptörvény értelmezésére irányuló, az erre jogosultak által ezen a jogcímen benyújtott indítványok jogi hatására is rávetül azonban a párhuzamos indokolásom előző pontjában tárgyalt időbeli korlát, valamint ennek az eljárási fajtának az a jellegzetessége, hogy jogkövetkezmény ez esetben nem alkalmazható.
- [81] 2. A határozat indokolásának 7.1. pontjában (Indokolás [58]–[60]) szereplő megjegyzést azzal az értelmezéssel fogadtam el, hogy az az Alkotmánybíróság jövőbeni szuverenitás-kontrollal kapcsolat tevékenységére vonatkozóan irányt mutató eljárási követelménynek tekinthető. A fenntartott szuverenitás vélelmének tehát a jelenleg hatályos alapszerződésekhez képest újabb (további) hatáskörök közös gyakorlásra történő átadásának megítélése alkotmánybírósági vizsgálatokor játszhat szerepet, amelyhez egyebekben a határozat indokolásának 7.2. pontjában (Indokolás [61]–[67]) foglalt identitás-kontroll alapjainak rögzítésével is támpontot adott.
- [82] A fentiekkel kapcsolatban megjegyzem még, hogy álláspontom szerint kivételesek lehetnek azok az esetek, amelyekkel összefüggésben ennek a vizsgálati követelménynek a figyelembe vétele felmerülhet. Ilyen például az EUMSZ V. címében a szabadságon, a biztonságon, a jogérvényesülésen alapuló térség 2. fejezetében a határok ellenőrzésével, a menekültüggyel és a bevándorlással kapcsolatos politikák területén várható jövőbeni uniós jogi szabályozás kialakítása. Az EUMSZ 78. cikkének (3) bekezdésében a tömeges és kontrollálatlan migráció, a harmadik országok állampolgárainak hirtelen beáramlása miatti szükséghelyzet esetére adott ideiglenes felhatalmazás által biztosított lehetőségek ugyanis nem voltak alkalmasak a válság kezelésére, így új szabályozás szükséges. Ennek a közeljövőben történő kialakítása során nyilvánvalóan felmerül a közös gyakorlásra adott tagállami hatáskörök, illetőleg a kizárólag nemzeti hatáskörben maradó hatáskörök kérdése.

Budapest, 2016. november 30.

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

Dr. Juhász Imre alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [83] A határozat rendelkező részével és az indokolás megállapításainak döntő többségével egyetértek, azonban szükségesnek látom az alábbiak rögzítését.
- [84] 1. Nem tudok azonosulni az Alkotmánybíróságnak jelen ügyben – az Abtv. 58. § (3) bekezdése alapján az előadó bíró által X/3327-31/2015. szám alatt meghozott – azon végzésével, amellyel az indítványozónak az Alaptörvény XIV. cikk értelmezésére irányuló indítványát elkülönítette. Az indítvány véleményem szerint kellő indokolással tartalmazza az alapvető jogok biztosának az EUT határozatával összefüggésben – megítélésem szerint alappal – felvetett alkotmányos aggályait, amelyre az Alkotmánybíróságnak a saját hatásköre vizsgálatát követően már jelen határozatban választ kellett volna adnia. Álláspontom szerint az elkülönítés – lényegében a döntés meghozatalának bizonytalan időre történő elhalasztása – mindenképpen megkérdőjelezhető annak fényében, hogy az EUT határozatot azon személyekre már alkalmazni kell, akik 2015. szeptember 25. és 2017. szeptember 26. között érkeztek (érkeznek) Olaszország, vagy Görögország területére, valamint azon kérelmezőkre, akik 2015. március 24-től kezdve érkeztek e tagállamok területére.
- [85] 2. Az indokolás III. pontjának 6. alpontja (Indokolás [47]–[49]) a német Szövetségi Alkotmánybíróság ún. *Solange II.* döntésére hivatkozva megállapítja, hogy az Európai Unió – az intézményi reformok, az Alapjogi Charta és az EUB révén – képes garantálni az alapvető jogoknak a tagállami alkotmányok által biztosított szintjével azonos, vagy legalább kielégítő mértékű védelmét.

- [86] Véleményem szerint indokolt lett volna az Európai Unió joga által biztosított alapjogvédelmi szint mélyrehatóbb, a magyar alkotmányosság talajáról induló elemzése. Egy ilyen összevetés alkalmat adott volna a szuverenitás és a történeti alkotmányon alapuló önazonosság, valamint az Alaptörvényben biztosított alapvető emberi jogok összetettebb értelmezésére. Az általam hiányolt elemzés nélkül úgy tűnhet, hogy a határozat indokolása egyszerűen átveszi a német Szövetségi Alkotmánybíróság álláspontját. A hiányolt elemzésnek ki kellett volna térnie továbbá arra, hogy az időmúlás (a *Solange II.* határozat 1986-ban született, amikor még az Európai Unió nem létezett) és az Európai Községek, majd az EU nagy mértékű kibővülése okán időben és térben is új vizsgálati irányok szükségesek.
- [87] Az Európai Unió alapjogvédelmi szintje álláspontom szerint egzakt módon nem körülhatárolható és az alapjogvédelem aktuális állapota sem mentes a vitáktól, illetve a jelenleg még megválaszolatlan kérdésektől. Így például:
- az Alapjogi Chartával megvalósuló alapjogvédelem csak az uniós jog vonatkozásában értelmezhető és ennek következtében adott tagállami intézkedéssel szemben csak akkor hívható fel, ha az uniós jogot hajt végre. Eklatáns példa erre a kollektív bűnösség elvén alapuló Beneš-dekrétumok továbbélése és hatályosságának megítélése;
 - az őshonos nemzeti kisebbségek uniós védelme iránti averzió;
 - a kettős mérce alkalmazása az alapjogi teszt vonatkozásában a korábban és a később csatlakozott tagállamok között;
 - az EUB és az EJEB sok tekintetben rendezetlen viszonya (amelyet konzervált az EU Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való csatlakozásának elmaradása), vagy bizonyos döntési kompetenciák divergálása. Figyelemre méltó, hogy a menekültügyi témájú, C-411/10. és C-493/10. számú egyesített ügyekben mondta ki az EUB: bár a Dublin II. rendszer a kölcsönös bizalom elvére épül, egyáltalán nem zárható ki, hogy adott tagállamban a menedékkérőkkel való bánásmód nem felel meg az Alapjogi Chartának, és ezért megengedő abban az értelemben, hogy az egyik tagállami bíróság eldöntse, vajon a másik tagállamban megvan-e a szükséges alapjogi minimum és erre tekintettel ki lehet-e adni ezen ország számára a menedékkérőt. Ez azt is jelenti, hogy e logika mentén a menekültügyi együttműködés is csak addig tart egy tagállammal, amíg egy másik tagállam szerint nem valósul meg a rendszerszintű alapjog-sérelem (ezt nevezi *Iris Canor* találóan „horizontális *Solange*”-nak a *CML Rev* 2013/2. számában megjelent tanulmányában).
- [88] A fentiek alapján is látható, hogy az elégséges („legalább kielégítő”) uniós alapjogvédelmi szint vélelmezése vonatkozásában tett, nem kellően kiérlelt megállapítások elhamarkodott és sommás következtetésekre vezethetnek.

Budapest, 2016. november 30.

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [89] Támogatom a határozatot, mert ezzel a magyar alkotmánybírói testület felcsatlakozik az európai alkotmánybíróságoknak abba a sorába, mely az uniós jogi aktusokkal szemben a szuverenitásvédelmet és az alkotmányidentitást a középpontba emelte. Ez egy régi adóssága a magyar Alkotmánybíróságnak, és a mostani határozat egy nagy lépést tesz az említett felsorakozás felé. Ezt annál is fontosabb volt megtenni, mert a magyar Alaptörvény – szemben sok európai alkotmánnyal – a rendelkezéseiben és különösen a Nemzeti Hitvallás című preambulumban a magyar nemzeti függetlenséget és az állami szuverenitás megtartását egy sor deklarációban és értékelmutatásban mindenképp fölé emelte. A sok éves késlekedés azonban lehetővé tette volna most számunkra, hogy tanuljunk az e téren a többi alkotmánybíróság esetében összegyűlt tapasztalatokból, és erre tekintettel alakítsunk ki a hazai megoldásainkat e téren.
- [90] Látni kell ugyanis, hogy az uniós jogi aktusokkal szembeni hazai alkotmánybírói fellépés a szuverenitás és alkotmányidentitás védelmében mindenhol két lépcsőben kerül intézményesítésre, és az adott országon belül az absztrakt lehetőségként fellépés mechanizmusának megteremtése elválik a konkrét uniós aktussal szemben kimondott alkalmazási tilalom feletti döntéstől. Az eddigiekben egy sor európai országban csak az absztrakt alkotmánybírói ellenállási jog lehetőségét építették ki az uniós aktusokkal szemben, de az ezekkel szembe-

ni konkrét fellépés csak kivételesen jött léte. Mint például Csehországban 2012-ben, ahol az alkotmánybírák az Európai Bíróság egy döntésének végrehajtását megtiltották az országon belül. Ennek a bénultságnak pedig az is az oka, hogy egy uniós jogi aktus alkotmánybírói felülbírálásának és alkalmazási tilalmának kimondása az adott országra nézve olyan külpolitikai összefüggéseket és nemzetközi pénzügyi következményeket is érinthet, melyeket csak a felkészült külügyi apparátussal rendelkező kormányzat tud felmérni, és kevésbé maguk az alkotmánybírák.

- [91] Ebből kiindulva kardoskodtam a határozat testületi vitájában azért, hogy csak a kormány kizárólagos indítványozási jogának rögzítése mellett mondjuk ki az egy-egy konkrét uniós jogi aktussal szembeni szuverenitás- és alkotmányidentitás-védelmi eljárásunk megindításának lehetőségét. Így mindig a megfelelő külügyi szakértő apparátus előzetes vizsgálata előzné meg az alkotmánybírói eljárás mozgásba lendülését, és nem az alkotmánybíróknak kellene azt végiggondolni, hogy döntésük következményeként esetleg milyen hátrányok érhetik az országot. Ha az uniós politikai és gazdasági viszonyok mérlegelése alapján a kormány indítványa – képletesen szólva – meghúzza a ravaszt, akkor az alkotmánybíróknak már csak a tiszta alkotmányjogi összefüggéseket kell szem előtt tartani, tehermentesítve a külpolitikai és világgazdasági összefüggések és következmények kalkulációjától. Természetesen ilyenkor is el lehet utasítani a kormány uniós jogi aktussal szembeni indítványát, de ekkor a feladatmegosztás letisztításával az alkotmánybírókra csak az alkotmányjogi szempontok figyelembevétele hárul.
- [92] Ezzel szemben a mostani határozatunk az uniós jogi aktusokkal szembeni alkotmánybírói eljárás indítványozását az összes hatásköre gyakorlása közben lehetőségként deklarálta a rendelkező részében. Ebben a legszélesebb körben, például akár az alkotmányjogi panaszok keretében is indítványozni lehet ezt. Ez az absztraktnan nagyon széles lehetőség hozta aztán létre a többi európai országban, hogy nem igazán működik konkrétan ez az alkotmánybírói eljárás. Ebből kellett volna most tanulni nekünk, ha már sok évet kivártunk az erre az útra lépéssel. A realitást szem előtt tartva a fenti érvek alapján csak a kormánynak kellett volna megadnunk az ilyenfajta indítványozás jogát. Ugyanis míg a széles megfogalmazás miatt pereskedő állampolgárok vagy egyszerű bíróságok bírái széles körben élhetnek majd ezzel az indítványozási joggal, addig az ebben tényleg kompetens Kormány számára csak az Alkotmánybíróság kiterjesztett értelmezése teremtheti meg erre az utat. Megítélésem szerint a Kormány számára erre lehetőséget ad az Abtv. 23. § (3) bekezdésének kiterjesztett értelmezése. Ugyanis új nemzetközi kötelezettségként felfogva az uniós alapító szerződéseken túlmenő uniós jogi aktust, ennek előzetes alkotmánybírói vizsgálatára el tudjuk fogadni a Kormány ezt célzó indítványát. Ennek kezdeményezésére jogosultként az Abtv. 23. § (4) bekezdése a köztársasági elnököt és Kormányt jelöli meg ennek kezdeményezésére, de mivel itt széleskörű külpolitikai összefüggések előzetes ellenőrzése válik szükségessé – és erre a Kormány rendelkezik kompetenciával –, így ezért ennek kizárólagos indítványozási joga indokolt itt.
- [93] Párhuzamos indokolásomban tehát az eddigi európai alkotmánybírói tapasztalatok alaposabb végiggondolását hiányolom a határozatból. Pedig a végiggondoltabb alkotmánybírói kontroll megteremtése az uniós jogi aktusok felett az utóbbi időben válságokkal terhes uniós döntési folyamatok miatt fontosabbnak tűnik, mint az ezt az utat sok éve elkezdett országok esetében volt. Az Európa felé irányuló sokmillió migráns áradat csökkenése nem várható a jövőben sem, és a nyugati nagyvárosok párhuzamos társadalmainak mély ellentétei mutatják, hogy mitől kell megóvni Magyarországot a jövőben. A már napjainkban is nagy feszültségekkel teli Európai Uniót a szem előtt tartva, Magyarország megóvása a nyugati uniós részek feszültségeinek hozzáánk átgűrűzésétől a legfontosabbá teheti a jövőben a magyar Alkotmánybíróság szuverenitás- és alkotmányidentitási eljárásának most lefektetett útját. Fenntartásaim ellenére ezért támogattam végül mégis a határozatot.

Budapest, 2016. november 30.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [94] 1. „[A] magyar nemzet mindig híven ragaszkodott saját alkotmányos önállásához, s mindig határozott ellenszenvvel viseltetett a hatalomnak, s még inkább a hatalom némely kezelőinek azon törekvései ellen, melyek Magyarország alkotmányának mellőzésére, sőt megsemmisítésére, s némileg az ország beolvasztására voltak

irányozva [...] mert azon hű ragaszkodás s a beolvasztás elleni határozott ellenszenv csakugyan nemzedékről nemzedékre szállt a magyarnál, s ma épp oly elevenen él, mint száz évvel ezelőtt, és ha a mindenható kegyelme tőlünk el nem fordul, élni fog még századok múlva is” – írta *Deák Ferenc* 1865. április 16-i húsvéti cikkében.

- [95] Ezzel a gondolattal azonosulva nagyon fontos célkitűzésnek tartom Magyarországnak az Európai Unióban tagállamként való részvételével párhuzamosan a nemzeti szuverenitás és a nemzeti alkotmányos identitás védelmét. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerveként az Alaptörvény autentikus értelmezője. Ebből következően az Alkotmánybíróságnak – az Alaptörvényben és sarkalatos törvényben meghatározott hatásköreiben eljárva, egyúttal az Unió és a tagállamok lojális együttműködése elvének [EUSz 4. cikk (3) bekezdése] megfelelően alkotmányos párbeszédben az EUB-val – kulcsszerepe van tekintetben, hogy a független, demokratikus jogállam [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése] és az Európai Unióra átruházott hatáskörnyakorlás [Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése] viszonyában az alaptörvény-ellenesség vizsgálatának és megállapításának lehetőségét az *ultra vires* aktusokkal szemben fenntartsa („integrációs fenntartás”). A konkrétan alkotmányossági védelemben részesítendő alkotmányos alapelvek, értékek megállapításánál kiemelt hangsúlyt kell kapnia a történeti dimenzióknak, Magyarország alkotmányos hagyományainak, a történeti alkotmány vívmányainak.
- [96] Az Alkotmánybíróság határozatát a fenti szempontokra figyelemmel el tudom fogadni, de az alábbiakban foglaltak rögzítésével.
- [97] 2. Alaptörvény-értelmezési eljárásban hozott határozatának rendelkező részében az Alkotmánybíróság egy újdonságnak ható, de értelmezésem szerint evidens megállapítást tesz. E megállapítás lényegében az, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálhatja az Alaptörvény sérelmét hatáskörének gyakorlása során. A vizsgálat pedig a határozat szerint konkrétan arra irányulna, hogy „az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésén alapuló közös hatáskörnyakorlás” sérti-e az Alaptörvényt (illetve az Alaptörvénybe foglalt, vagy belőle levezetett bizonyos szabályokat). Az „Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésén alapuló”, vagyis az Alaptörvényből eredő egyes hatásköröknek a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján történő gyakorlása, azaz az Alaptörvény által engedélyezett „közös hatáskörnyakorlás” önmagában aligha ütközhet az Alaptörvénybe (aligha sérti „az emberi méltóságot, más alapvető jogot, vagy Magyarország szuverenitását, illetve történeti alkotmányán alapuló önazonosságát”). Az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése ugyanis magának a hatáskörnyakorlás átruházásának a kérdését rendezi, biztosítva ezzel a többi tagállammal közös hatáskörnyakorlást, vagyis lényegében kizárólag egy csatlakozási klauzula. Az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése az uniós jog mibenlétéről, magyar jogrendszerhez való viszonyáról, hatályáról és alkalmazásáról ugyanakkor nem rendelkezik, valójában tehát nem minősül az európai jog integrációs klauzulájának. Az Alaptörvény ez utóbbi fundamentális kérdésben történő állásfoglalásának hiányában a független demokratikus jogállam védelmében eljáró Alkotmánybíróságra hárul a feladat, hogy mondjon valamit az uniós jogról, annak a magyar jogrendszerben elfoglalt helyéről, és az „integrációs alkotmányjog” kapcsán az „integrációs fenntartásról”. [Ennek kapcsán az Alkotmánybíróságnak át kellene gondolnia az uniós jog magyar jogrendszerben elfoglalt helyének meghatározásával kapcsolatos eddigi gyakorlatát, kezdve az 1053/E/2004. AB határozattól a 72/2006. (XII. 15.) AB határozaton, a 9/2007. (III. 7.) AB határozaton, a 143/2010. (VII. 14.) AB határozaton keresztül egészen mostanáig].
- [98] Visszatérve a határozat rendelkező részére, erre irányuló indítvány alapján persze vizsgálhatja az Alkotmánybíróság, hogy maga „az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésén alapuló közös hatáskörnyakorlás” sérti-e az Alaptörvényt. Meglátásom szerint azonban kevésbé „az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésén alapuló közös hatáskörnyakorlás” Alaptörvénybe ütközését lehet értelme vizsgálni, hanem inkább a közös hatáskörnyakorlás folytán megalkotott jogi aktusok Alaptörvénnyel való összhangját. Az alapvető jogok biztosának indítványa is tulajdonképpen ebben az összefüggésben kérte az Alaptörvény értelmezését, amit a határozat III.4. pontja az Indokolásban meg is erősít: „[a]z Alkotmánybíróság megítélése szerint az indítvány második kérdésének első alpontja lényegében az alapjogi fenntartásra (nevezetesen, hogy egy uniós jogi aktus sértheti-e az alapjogokat), a második pedig az úgynevezett *ultra vires* uniós jogi aktusok megítélésére vonatkozik.” (Indokolás [31]) Az indokolás tehát ezekkel az indítványban feltett kérdésekkel foglalkozik, a határozat tenorja viszont választ lényegében nem ezekre a kérdésekre ad, hanem pusztán csak egy magától értetődő következtetésre jut.
- [99] 3. A határozat rendelkező része szerint az „Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során, erre irányuló indítvány alapján vizsgálhatja, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésén alapuló közös hatáskörnyakorlás sérti-e” az Alaptörvényt. Végignézve az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésében felsorolt ha-

tásköreit, az állapítható meg, hogy az alkotmányozó az Alkotmánybíróság minden egyes eljárását illetően rögzítette a vizsgálat tárgyát: jogszabály, illetve bírói döntés. Az Alkotmánybíróság hatáskörébe a normakontroll-eljárásokban [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés a)–c) és e) pontja] jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata tartozik. Az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdése pedig egyértelműen meghatározza, mi minősül az Alaptörvény értelmében ilyennek: „[l]ogszabály a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet. Jogszabály továbbá a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete”. Formálisan tehát az Európai Unió jogi aktusai a normakontroll-eljárásoknak nem képezhetik a tárgyát. Nem képezheti tárgyát továbbá a bírói döntés felülvizsgálatára, az Alaptörvény értelmezésére, illetve a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára irányuló eljárásoknak sem. Fontos lett volna tehát az Alkotmánybíróságnak állást foglalni abban a kérdésben, hogy az integrációs fenntartást ténylegesen milyen hatáskörben, milyen eljárásban tudja vizsgálni.

- [100] Az Alkotmánybíróság eljárásainak túlnyomó többségét jelentő alkotmányjogi panasz minden fajtája az Abtv. vonatkozó rendelkezései értelmében csak az Alaptörvényben biztosított jog sérelme esetén nyújtható be; olyan absztrakt alkotmányos értékekre, mint „Magyarország szuverenitása”, illetve „történeti alkotmányán alapuló önazonossága” ilyen indítvány – a jelenlegi törvényi keretek között – nem alapítható. Megjegyzem, hogy az Alkotmánybíróság eddig következetesen hivatkozott arra, hogy „nem biztosít olyan alapjogot, amelynek sérelmére közvetlenül alkotmányjogi panaszt lehetne alapítani, az Alaptörvény E) cikke”. {3041/2014. (III. 13.) AB végzés, Indokolás [25]; 3113/2016. (VI. 3.) AB végzés, Indokolás [13]}
- [101] Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság – a vizsgált kontextusban – Magyarország szuverenitásának és alkotmányos identitásának védelmét elláthatja, ha – például egy Alapszerződés módosításakor – az arra jogosult magyar állami szervek kérik annak a vizsgálatát, hogy az Unió szerveire történő milyen mértékű hatáskör-átruházás lehet az Alaptörvénnyel összhangban [vö. Abtv. 23. §].
- [102] Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja szerinti panasz benyújtása pedig természetesen bármilyen ügyben, így olyan ügyben is lehetséges, amelyben a bíróság uniós aktust is alkalmazott. Az Alkotmánybíróság a 24. cikk (3) bekezdés b) pontja szerint megsemmisíti – akár uniós jogi aktus alkalmazásával meghozott – az Alaptörvénnyel ellentétes bírói döntést.
- [103] 4. Az Alkotmánybíróságnak ajánlatos végiggondolnia, hogy amennyiben „erre irányuló indítvány alapján” (eljárásának Alaptörvényben meghatározott tárgyától függetlenül) mégis vizsgálná egy uniós jogi aktus *ultra vires* jellegét, akkor lényegében érvénytelenségének vizsgálatába bocsátkozna. (Ez még akkor is így van, ha a többségi indokolás a III.7. pontban azt állítja, hogy az alkotmánybírósági „szuverenitás-, illetve az identitáskontroll tárgya nem közvetlenül az uniós jogi aktus, illetve annak értelmezése, így annak érvényességéről vagy érvénytelenségéről, illetve alkalmazásbeli elsőbbségéről sem nyilatkozik” (Indokolás [56]). Amint ugyanis az Alkotmánybíróság egy konkrét uniós jogi aktus kapcsán belebocsátkozik annak meghatározásába, hogy mit kell – az uniós aktushoz képest – Magyarország szuverenitása, illetve történeti alkotmányán alapuló önazonossága alapján védelemben részesíteni, akkor ezzel közvetve az uniós aktus *ultra vires* jellegéről, vagyis érvénytelenségéről is ítéletet mond.) Ha pedig ezt teszi, akkor a határozat a III. 7. pontjának elején aligha hivatkozhat arra, hogy más magyar szerveknek (Országgyűlés, Kormány) joga az EUB-hoz fordulni. Álláspontom szerint alapvetően azért nem, mert az EUSz 267. cikkéből következően leginkább az Alkotmánybíróság saját maga lenne köteles ilyenkor az Európai Bíróság eljárását kezdeményezni.
- [104] 5. A többségi határozat indokolásának több további megállapításával sem értek egyet.
- [105] 5.1. A határozat III.7. pontja az EUSz 4. cikk (2) bekezdéséből azt is levezetné, hogy „Magyarország szuverenitása és alkotmányos önazonosságának tiszteletben tartása és védelme mindenkire (így az Európai Unió döntéshozatali mechanizmusában közreműködő Országgyűlésre és az abban közvetlenül résztvevő Kormányra is) kötelező, védelmének legfőbb letéteményese az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság” (Indokolás [55]). Ezzel szemben figyelmet érdemel, hogy az EUSz idézett rendelkezése nem mindenkire, nem is a magyar állami szervekre nézve állapít meg kötelezettséget, hanem a tagállamokat védi az Unió beavatkozásától: „Az Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a [...] nemzeti identitását”. Természetesen az Országgyűlésre a Kormányra a teljes Alaptörvény kötelező, de a tény az EUSz bármilyen előírásától függetlenül fennáll.

- [106] 5.2. A többségi indokolásnak a szuverenitáskontrollal kapcsolatos része (Indokolás [58]–[60]) szerint „a hatáskörök közös gyakorlása sem eredményezheti azt, hogy a nép elveszíti végső ellenőrzési lehetőségét a közhatalom (akár közös, akár egyedi, tagállami formában megvalósuló) gyakorlása felett. Ezt támasztja alá az Alaptörvény E cikk (4) bekezdésében írt országgyűlési elismerésre vonatkozó szabály, illetve kivételesen az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésében írt népszavazási jog gyakorlása”. Azzal együtt, hogy elvileg empatizálok a népszuverenitás ilyen széleskörű érvényre juttatásával, az utolsó odavetett félmondatnak az érvelésben elfoglalt helyét nehezen tudom azonosítani. Aligha jelentheti azt, hogy az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elismert csatlakozási szerződéssel vállalt és az Alaptörvénybe konkrétan is beépített közös uniós hatáskör-gyakorlás kérdésében a választópolgárok egyedi ügyekben felülbírálnak az Európai Unió szerveinek intézkedéseit. A nép közvetlen hatalomgyakorlása egy sor kérdésben ugyanis már az Alaptörvény szerint eleve ki van zárva [8. cikk (3) bekezdés], köztük nem lehet országos népszavazást tartani nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségről [d] pont]. Elvi szinten lenne ellentmondásos, hogy ha népszavazás egyedi ügyekben felülbírálnak uniós intézkedést, miközben bármilyen – alkotmányos beágyazottság és kétharmados elismerés nélküli – nemzetközi szerződés esetében ettől el vannak zárva a választópolgárok.
- [107] 5.3. Egyetértek a többségi indokolás III.7.3. pontjának azzal a tételével, hogy „[a] magyar Alkotmánybíróság az alkotmányos identitás fogalma alatt Magyarország alkotmányos önazonosságát érti, és 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” (Indokolás [64]).
- [108] Éppen ebből eredően nem tartom elfogadhatónak a többségi indokolásban két bekezdéssel lejjebb szereplő megállapítást, amely szerint „az alkotmányos önazonosság védelme felmerülhet az egyének életfeltételeit, főként az alapjogok által védett magánszférájukat és személyi, illetve szociális biztonságukat, továbbá önálló döntési felelősségüket befolyásoló esetekben”. Ez a kijelentés a Német Szövetségi Alkotmánybíróságnak az indokolás által korábban idézett határozatából (BverfG, 2 BvE 2/08, 2009. június 30.) vizsgálat nélkül átemelt megállapítás, amely nélkülöz Magyarország Alaptörvényéből kiinduló bármilyen levezetést.
- [109] Ugyanígy nem tudom elfogadni a többségi indokolás következő bekezdését sem: „[a]z Alkotmánybíróság megállapítja, 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.” (Indokolás [67]) Ez a megközelítés Magyarország alkotmányos önazonosságát tulajdonképpen elszakítaná az Alaptörvény szövegétől, egyfajta láthatatlan Alaptörvényt hozna létre, amelyet az Alkotmánybíróságnak – bizonytalan módszertan szerint értelmezett, akár külföldi jogi importcikkkel megtöltött tartalommal – az Alaptörvénytől függetlenül védenie kellene. Ez alaptörvénytől lenne. Határozott álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak Magyarország alkotmányos önazonosságát az Alaptörvényből kiindulva, ahhoz híven, az abban meghatározott keretek között kell érvényesítenie.

Budapest, 2016. november 30.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [110] A határozat rendelkező részével és annak indokolásával maradéktalanul egyetértek. Az indokolás azonban két lényeges megállapítás – Magyarország alkotmányos önazonosságának jogi természete, és az Európai Unió jogának értelmezése során irányadó szuverenitás fenntartásának védelme – tekintetében rendkívül tömör. Szükségesnek tartom ezért annak kifejtését, hogy álláspontom szerint ezekből a megállapításokból mi következik.
- [111] 1. Az indokolás III.7.2. pontjában az Alkotmánybíróság megállapította, 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." (Indokolás [67]). Ugyanakkor a határozat nem fejtette ki, hogy ennek a megállapításnak mi a jogi alapja.

[112] Az 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.

[113] 2. Az önazonosság fenti jogi természetéből következően Magyarország szuverenitásának védelme egyszerűen az önazonosság védelme is. Az Európai Unió vonatkozásában ez azzal a következtetéssel jár, hogy Magyarország alkotmányos önazonossága már akkor is létezett, amikor tagállamként csatlakoztunk az Unióhoz. A csatlakozási szerződés ezért nem értelmezhető úgy, hogy általa az alkotmányos önazonosságról Magyarország lemondott volna. Erre utal az indokolás, amikor a III. 7.1. pontban megállapítja, hogy „Magyarország szuverenitásának fenntartását kell vélelmezni az Európai Unió alapító szerződéseiben megállapított jogokhoz és kötelezettségekhez képest további hatáskörök közös gyakorlásának megítélésakor (fenntartott szuverenitás védelme)” (Indokolás [60]).

[114] Mivel a történeti alkotmányunkon alapuló önazonosság tényén nyugvó Alaptörvény az önazonosság védelmének jogi eszköze, az Alkotmánybíróságnak, miként minden más állami intézménynek is, szorosan kell értelmeznie a szuverenitás fenntartásának vélelmét. Ha vannak olyan érvek, amelyek egy hatáskör gyakorlásának tagállami szuverenitásban tartása mellett szólnak, akkor még abban az esetben is azt kell vélelmezni, hogy a hatáskört Magyarország nem engedte át az Európai Uniónak, ha az átengedés mellett is szólnak érvek. Az Alkotmánybíróságnak erre irányuló indítvány alapján vizsgálnia kell, hogy a hatáskör közös gyakorlása az E) cikk (2) és (4) bekezdésének tiszteletben tartásával történt-e. A vizsgálat alapján akár azt is megállapítja, hogy az E) cikk (3) bekezdése szerint megalkotott általánosan kötelező magatartási szabály olyan mértékben tágtja ki a hatáskörök közös gyakorlását lehetővé tevő nemzetközi szerződés hatályát, hogy a kötelező hatály elismeréséhez a (4) bekezdés ismételt alkalmazása, az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatán alapuló új felhatalmazás szükséges.

Budapest, 2016. november 30.

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

[115] A párhuzamos indokolás 2. pontjához csatlakozom.

Budapest, 2016. november 30.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

[116] Az Alkotmánybíróság többségi határozatát nem tartom kielégítőnek, mert álláspontom szerint az alapvető jogok biztosának alkotmány-értelmezésre irányuló kérdéseire a határozat nem ad hiánytalan választ.

- [117] A határozat indokolása részletesen tartalmazza azokat az elvi szintű megközelítéseket, melyek az alapvető jogok biztosa kérdéseinek megválaszolhatóságát megalapozzák. Ezekkel lényegüket illetően egyetértek. A határozat ugyanakkor ezekből az elvi alapokból nem jut el az alapjogi biztos kérdéseire vonatkozó konzekvenciák levonásáig.
- [118] 1. Az alapjogi biztos indítványának 2/a.) kérdése annak megválaszolására irányult, hogy a magyar állami szervek és intézmények jogosultak-e, illetve kötelesek-e olyan, az Unió többi tagállamával közösen gyakorolható hatáskörben hozott intézkedések végrehajtására, amelyek ellentétesek a magyar Alaptörvénynek az alapvető jogok tartalmára vonatkozó rendelkezéseivel. E kérdés megválaszolását az alapjogi biztos az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésének értelmezése keretében kérte.
- [119] Mivel az értelmezni kért E) cikk (2) bekezdése az Alaptörvényből eredő hatásköröknek az Unió tagállamaival közös hatáskör-gyakorlásba történő átengedéséről – és nem többről – szól, önmagában kérdéses, hogy e cikkel összefüggésben az alkotmányjogi probléma értelmezésére van-e lehetőség. Amennyiben erre igenlő a válasz, úgy megállapítható, hogy a határozat helyes elvi megközelítéseiből következően, és figyelemmel arra az evidenciára, hogy egyetlen állami szerv és intézmény sem járhat el Alaptörvényt sértő módon, az Európai Unióban megvalósuló államközi együttműködés keretei között hozott olyan intézkedés végrehajtása, mely az alapvető jogok tartalmára vonatkozó alaptörvényi rendelkezéseket sérti, a magyar jog szempontjából alaptörvényi tilalomba ütközik. Az alapjogi biztos említett kérdése megválaszolásához ennek a következtetésnek a levonása nézetem szerint feltétlenül hozzátartozik.
- [120] 2. Az alapvető jogok biztosának 2/b.) kérdése lényegében arra irányul, hogy érinti-e az uniós jogi aktus érvényesülését, ha az hatáskör hiányában, *ultra vires* született. A határozat helyes elvi alapvetéséből következően a válasz erre nyilvánvalóan az, hogy érinti, mivel az Uniónak nincs joga hatáskörét meghaladóan a tagállamokban kötelezően alkalmazandó jogi aktust alkotni. Ez következik magából az Alaptörvény E) cikk (3) bekezdésében említett korlátozásból [ti. kötelező magatartási szabály megállapítását csak az E) cikk (2) bekezdése keretei között teszi lehetővé az Alaptörvény], illetve az alapító szerződésekből is. E szabályok figyelmen kívül hagyásával alkotott, és a tagállamokra kötelező érvényűnek szándékolt jogi aktus a nemzetközi jog által elismert és védett állami szuverenitást – a magyar Alaptörvény szintjén a B) cikk (1) bekezdését („Magyarország független, demokratikus jogállam”) sértené. Álláspontom szerint az ilyen aktusokkal szembesülve minden állami szerv köteles a rendelkezésre álló hatásköri lehetőségein belül a magyar szuverenitás és alkotmányos önazonosság védelmével és tiszteletben tartásával összhangban eljárni. Az Alkotmánybíróságnak a határozatban rögzített vizsgálódási lehetőségén túlmenően ennek az államszervezet egészére vonatkozó követelménynek a megállapítása is indokolt.
- [121] 3. Álláspontom szerint az állami szervek és intézmények által követendő eljárások, illetve az említett helyzetekhez való viszonyulásuk nem köthetők az Alkotmánybíróság előzetes eljárásához. Ezt egyébként maga a határozat nem egyértelműsíti, bár az ellenkezőjét sem mondja ki.

Budapest, 2016. november 30.

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

Alkotmánybírósági ügyszám: X/3327/2015.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2016. évi 191. számában.

