

Blutman László

Az Alkotmánybíróság határozata arról, hogy egyes uniós jogi aktusok végrehajtása mellőzhető-e az Alaptörvényre tekintettel

Az uniós jog elsőbbsége és az Alaptörvény

Hivatalos hivatkozás: 32/2021. (XII. 20.) AB határozat, ABK 2022. január, 2.

Tárgyszavak: alkotmányos önazonosság – az Európai Unió közös menekült- és bevándorlási politikája – az uniós jog elsőbbsége – az uniós közös hatáskörnyakolás hiányos érvényesülése – emberi méltóság – fenntartott szuverenitás védelme – hagyományos társadalmi környezethez való jog

Értelmezett jogszabályhelyek: Alaptörvény E) cikk (2) bekezdés, I. cikk (1) bekezdés, II. cikk, XIV. cikk (1) és (4) bekezdés, R) cikk (3) és (4) bekezdés; Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 4. cikk (2) és (3) bekezdés

1. Az alkotmánybíróági eljárás előzménye és a Kormány indítványa
2. A döntés indokolása
3. A rendelkező rész és a *ratio decidendi*
4. A határozat elemzése és kritikája
 - 4.1. Az emberi méltósághoz való jog új eleme és a közjogi *clausula rebus sic stantibus*
 - 4.2. A nagy talány: mikor „hiányos” a közös hatáskörnyakolás érvényesülése?
 - 4.3. Általános felhatalmazás: az uniós jog feletti alkotmányos kontroll részleges kiszervezése
 - 4.4. Mennyiben érinti a határozat az uniós jog elsőbbségét?
5. A határozat jelentősége

1. Az alkotmánybíróági eljárás előzménye és a Kormány indítványa

A tömeges nemzetközi migráció felerősítette azt az idegenrendészeti problémát, hogy mit kezdjen egy állam a sokszor irat nélküli és illegálisan érkező külföldiekkel, akiknek a kiutasítását nem lehet végrehajtani, mert nincs más állam, amely visszafogadná őket. A problémát az uniós államok különböző módon igyekeznek megelőzni vagy megoldani. Magyarország a jogi eszközök széles körét vezette be. Ezek egy részét az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB) az uniós joggal ellentétesnek ítélte.¹ Így például szabadságmegvonásnak (örizetnek) minősítette a tranzitónában való kötelező tartózkodást, és ezzel a tranzitónák fenntartása gyakorlatilag ellehetetlenült.² Egy másik ügyben az EUB – többek között – megállapította, hogy az

illegális határátlépők visszakísérése az államhatárra sérti a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló, 2008. december 16-i 2008/115/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet (a továbbiakban: visszatérési irányelv).³ Ez utóbbi ítélet indította a magyar kormányt arra, hogy az Alaptörvény értelmezését kérje az Alkotmánybíróságtól, miután az ítélet végrehajtása jelentősen megnehezíti az illegálisan itt tartózkodó külföldiek visszaküldését.⁴

A Kormány az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésének és a XIV. cikk (4) bekezdésének értelmezését kérte a testülettől.⁵ A következő kérdést tette fel: „Magyarország végrehajthat[-e] olyan európai uniós jogi kötelezettséget, amely – az európai uniós szabályozás hatékony érvényesülésének hiányában – arra vezethet, hogy Magyarország területén jogellenesen tartózkodó külföldi a tagállam területén előre nem meghatározható ideig tartózkodik, és ezáltal *de facto* az ország népességének részévé válik?”

Az indítvány hivatkozott az uniós kiutasítási szabályok „nem kellő hatékonyságára” vagy érvényesülésük hiányára, a kiutasítások végrehajtásának (a kitoloncolásnak) a lehetetlenségére, és arra, hogy ennek következtében nagyszámú, eredendően illegálisan belépő külföldi személy reked tartósan magyar területen.

¹ Az Európai Unióban a menekültügyi szabályok a közös menekültpolitikához, míg az idegenrendészeti szabályok a közös bevándorláspolitikához tartoznak. A háttérre nézve ld. pl. BLUTMAN László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban – a Brexit után* (Budapest: HVG-ORAC 2020) 678–686.

² C-924/19. PPU. és C-925/19. PPU. sz. FMS és társai kontra Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság egyesített ügyekben 2020. május 14-én hozott ítélet [ECLI:EU:C:2020:367].

³ C-808/18. sz. Európai Bizottság kontra Magyarország ügyben 2020. december 17-én hozott ítélet [ECLI:EU:C:2020:1029].

⁴ Az Alkotmánybíróság a 22/2016. (XII. 5.) AB határozatában („kvótahatározat”) fenntartotta magának a lehetőséget, hogy az uniós közös hatáskörnyakolást – de a konkrét uniós jogi aktusokat nem – alkotmányos kontroll alá vegye; 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [46], ABH 2016, 456, 470. Azt viszont nem határozta meg, hogy ezt milyen eljárásban teheti meg. Így az uniós jog (burkolt) alkotmányos kontrolljának jelenlegi terepe az alkotmányértelmezés, illetve az erre irányuló eljárás.

⁵ X/477-0/2021. sz. indítvány (public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/1dad915853cbc33ac1258709005bb1a1/\$FILE/X_477_0_2021_ind%C3%ADtv%C3%A1lNy_anonim.pdf), valamint ennek *amicus curiae* kiegészítése X/477-3/2021. sz. alatt (public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/1dad915853cbc33ac1258709005bb1a1/\$FILE/X_477_43_2021_amicus_Helsinki_Biz.pdf).

Az indítvány szerint ez közvetlenül érinti Magyarországnak a népességére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát, amelyet az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése biztosít. Ez a szuverenitás gyakorlásának alapeleme, és korlátozhatatlansága az alkotmányos identitás részét képezi.

Az indítvány konkrét problémája a kérdésben hivatkozott uniós jogi kötelezettséggel kapcsolatban a következő volt. Az EUB a fenti ítéletében a visszatérési irányelv garanciáit úgy értelmezte, hogy jogsértő az a magyar gyakorlat, amikor az illegális határátlépőket rövid úton visszakísérik a határra. Az ilyen külföldiek formális átadása a szerb hatóságoknak a 2015-ös migrációs hullámmal lehetetlenné vált, mert az átadás alapját képező, az Európai Unió és Szerbia között létrejött ún. visszafogadási egyezmény végrehajtása a gyakorlatban megszűnt. Ugyanakkor a visszatérési irányelv szerinti kiutasítás végrehajtása a külföldi származási országába hosszú eljárással és rendkívüli nehézségekkel jár, ha az illetőnek nincsenek érvényes iratai. Mindennek az lehet a kombinált hatása, hogy nagy számban és határozatlan időre Magyarországon rekednek azok a külföldiek, akiknek a kiutasítását nem lehet végrehajtani. Az uniós jogi kötelezettség, melynek az Alaptörvénnyel való összeegyeztethetőségét az indítvány felveti, tehát az, hogy a magyar államnak biztosítani kell a visszatérési irányelvben foglalt garanciákat (megfelelő kiutasítási eljárás lefolytatása) és mellőznie a határra való visszakísérés gyakorlatát.

2. A döntés indokolása

Az Alkotmánybíróság 32/2021. (XII. 20.) AB határozatának (ABK 2022. január, 2.) (a továbbiakban: Abh.) indokolása a következő főbb kérdések és érvek köré csoportosítható.

(I) Az alkotmányértelmezésre irányuló indítvány elbírálására az Alkotmánybíróságnak fennáll a hatásköre, mert az indítvány jogosulttól származik, az Alaptörvény konkrét rendelkezéseinek értelmezésére irányul, az indítványozott értelmezés összefügg konkrét alkotmányjogi problémával, valamint az értelmezés az Alaptörvényből közvetlenül levezethető. Ugyanakkor ez az eljárás nem ad hatáskört az EUB hivatkozott ítéletének – vagy következményeinek – vizsgálatára.

(II) Az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése értelmében a közös (uniós) hatáskörgyakorlásnak összhangban kell állnia az Alaptörvényben foglalt alapvető jogokkal és szabadságokkal (az értelmezés első szempontja). Mivel nem egyes alapjogok konkrét sérelmét kell vizsgálni, az emberi méltósághoz való jogot mint általános személyiségi jogot, szubszidiárius anyajogot kell értelmezni a közös hatáskörgyakorlás, illetve annak lehetséges hiányos érvényesülésére tekintettel. Ezen belül is a vizsgálat középpontjában az egyén (természetes személy) autonómiája áll. Az indokolás az emberi méltósággal összefüggésben a már korábban megállapított jogtételekre építette rá annak szélesebb, társadalmi dimenziójával kapcsolatos megállapításait.

(III) Az ember a társadalmi közösség alapvető alkotóeleme, aki egy etnikai, nyelvi, kulturális, illetve vallási szempontból adott társadalmi környezetbe születik bele (*hagyományos társadalmi környezet* mint a születés által determinált természetes kötöttség). Mindez meghatározó a közösség tagjainak önazonosságára, mivel a hagyományos társadalmi környezet csak lassan változik, elemei a személyiség, az emberi minőség olyan meghatározó részévé válnak, amely végső soron az emberi méltóságból fakad.

A hagyományos társadalmi környezet így az ember önmeghatározását, önazonosságát befolyásoló körülménynek minősül. Az egyes emberek önmeghatározása alakítja a kollektív identitást, végső soron a nemzet identitását. Az Alaptörvény a hagyományos társadalmi környezet több elemét *önmagában* is védi, de védi az *emberi méltóság védelmén keresztül* is mint az emberek önazonosságát, és az emberi élet minőségét befolyásoló körülményt.

(IV) Az állam köteles biztosítani, hogy az egyén szabadon alakítsa önazonosságát, és védenie kell ennek feltételeit. Az önazonosság meghatározó elemei az egyéni önrendelkezés elve alapján megváltoztathatóak. Ez azonban csak demokratikus módon, az egyén részvételét biztosító demokratikus hatalomgyakorlás útján történhet, különben sérelmet szenved az egyén önazonossága és önrendelkezése. Az emberi méltóság vonatkozásában az állam intézményvédelmi kötelezettsége Magyarország alkotmányos identitásához tartozik, és a közrendet érintő olyan állami funkció, amelyet az Európai Uniónak tiszteletben kell tartania.

(V) A közös hatáskörgyakorlás hiányos érvényesülése oda vezethet, hogy idegen népesség demokratikus felhatalmazás nélkül, tartósan és tömegesen Magyarország területén marad. Ennek következtében az itt élő népesség hagyományos társadalmi környezete az állami kontrollmechanizmusok alkalmazhatósága nélkül változhat meg, az érintettek ráhatása nélkül. Ezért egy ilyen helyzet sértheti a Magyarországon élő embereknek az emberi méltóságon alapuló, önazonossághoz kapcsolódó jogát, illetve önrendelkezési jogát. Ilyen helyzetben a magyar államnak eleget kell tennie intézményvédelmi kötelezettségének, és köteles gondoskodni a jogok védelméről. Ugyanakkor e kötelezettség teljesítése során az államnak védenie kell a Magyarországon tartózkodó külföldiek emberi méltóságát is. Az emberi méltóság egyenlő, mindenkit megillet, függetlenül a tartózkodás jogcímétől vagy ennek hiányától. A jogegyenlőség elve az emberi méltóságot sértő megkülönböztetést sem engedi.

(VI) Az eltérő identitással rendelkező külföldiek ellenőrzött betelepülése általánosan nem veti fel az emberi méltóság sérelmét, mert az állami kontrollmechanizmusok alkalmazása feltételezi, hogy az állam az intézményvédelmi kötelezettségét is érvényesíti.

(VII) Az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése értelmezésének második általános szempontja szerint a közös (uniós) hatáskörgyakorlásnak összhangban kell állnia Magyarország szuverenitásával (rendelkezési jog a területi egység, népesség, államforma és állami berendezkedés vonatkozásában). Az értelmezés kiindulópontjaként az Alkotmánybíróság felhívta a *pacta sunt servanda* elvét, a hatáskör-átruházás elvét (az uniós együttműködésben), részletezte a fenntartott szuverenitás vélelmét, az uniós jog hatékony érvényesülésének követelményét, a szubszidiaritás elvét, valamint (vissza)utalt az európai gyakorlat azon eseteire, amikor tagállami alkotmánybíróságok vagy felsőbb bíróságok megkérdőjelezték az uniós bíróságok döntéseit.

Az Alkotmánybíróság ezen elvek kombinációjából vont le bizonyos tételeket. A közös hatáskörgyakorlás funkciója az, hogy az Európai Unió az átengedett hatásköröket a tagállamoknál hatékonyabb módon gyakorolja. Az uniós hatáskörök „gyakorlásának feltétele a megalkotott másodlagos jogforrások hatékony érvényesülésének biztosítása is” (Abh., Indokolás [78]). Magyarország az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése alapján nem engedte át a hatáskörgyakorlást olyan kivételes esetben, amikor az uniós

hatáskörgyakorlásra „kizárólag látszólagosan, oly módon kerül sor, hogy az nyilvánvalóan nem biztosítja az uniós jog hatékony érvényesülésének követelményét” (Abh., Indokolás [79]). Ezért az egyébként kötelező uniós aktusok „végrehajthatóságának akadálya lehet az Európai Unióval közösen gyakorolt hatáskörök nem hatékony érvényesülése” (Abh., Indokolás [84]). Magyarország azonban csak addig jogosult az egyedüli hatáskörgyakorlásra, amíg az Európai Unió nem biztosítja az uniós jog hatékony érvényesülését.

(VIII) Az értelmezés harmadik általános szempontja, hogy a közös hatáskörgyakorlás hiányos érvényesülése, illetve ennek következményei milyen formában kapcsolódnak Magyarország alkotmányos önazonosságához. Konkrétan az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésében foglalt szuverén rendelkezési jog és az alkotmányos önazonosság viszonyát értelmezte a testület. Az Alaptörvény hetedik módosítására és a történeti alkotmány bizonyos elemeire támaszkodva az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy „Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogának védelme az alkotmányos önazonosság részét képezi” (Abh., Indokolás [110]).

3. A rendelkező rész és a *ratio decidendi*

A határozat rendelkező része három pontból áll. (i) Az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdés második mondatára tekintettel, amennyiben az e cikkben meghatározott közös hatáskörgyakorlás érvényesülése hiányos, Magyarország a fenntartott szuverenitás vélelme alapján jogosult az adott, nem kizárólagos uniós hatáskör gyakorlására mindaddig, amíg az Európai Unió intézményei meg nem teszik a közös hatáskörgyakorlás hatékony érvényesítéséhez szükséges intézkedéseket. (ii) Amennyiben az uniós közös hatáskörgyakorlás hiányos érvényesülésének következményei felvetik a Magyarországon élő személyek önazonosságához való jogának sérelmét, a magyar állam köteles gondoskodni e jog védelméről. (iii) Az alkotmányos önazonosság része Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogának védelme.⁶

A határozatban kiemelten megjelenő elvi tételek a következőképpen foglalhatók össze.

(I) Előállhat olyan, alkotmányjogilag is jelentős helyzet, amikor az Európai Unióban a „közös hatáskörgyakorlás érvényesülése hiányos”.

(II) A közös hatáskörgyakorlás érvényesülése akkor hiányos, ha az uniós intézmények nyilvánvalóan figyelmen kívül hagyják az uniós hatáskör gyakorlására vonatkozó kötelezettségüket, vagy amikor az uniós hatáskörgyakorlás csak látszólagos, és az „nyilvánvalóan nem biztosítja az uniós jog hatékony érvényesülésének követelményét” (Abh., Indokolás [79]).

(III) A fenntartott szuverenitás elve alapján akkor, amikor az uniós hatáskörgyakorlás érvényesülése hiányos, Magyarország

bizonyos feltételekkel egyoldalúan is jogosult a közös hatáskör gyakorlására, amíg az uniós intézmények nem teszik meg a szükséges intézkedéseket a közös hatáskörgyakorlás hatékony érvényesítéséhez.

(IV) A Magyarországon élő személyeknek – az emberi méltósághoz való jog részeként – joguk van a hagyományos társadalmi környezethez, mely önazonosságuk meghatározó eleme.

(V) A hagyományos társadalmi környezet csak demokratikus hatalomgyakorlás útján változtatható meg, mely szorosan kapcsolódik az egyén önrendelkezési jogához.

(VI) Külföldiek Magyarországra történő ellenőrizetlen, tömeges és tartós betelepülése következményként megváltoztathatja a hagyományos társadalmi környezetet. Amennyiben ez a helyzet az uniós közös hatáskörgyakorlás érvényesülésének hiányosságai miatt következik be, nem tekinthető úgy, hogy a változás demokratikus hatalomgyakorlás útján történt.

(VII) Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési joga az államiság és a szuverenitás alapvető kritériumaihoz tartozik, de védelme egyben az alkotmányos önazonosság részét is képezi. Az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésének e fordulata alapja lehet mind a szuverenitás-, mind az identitáskontrollnak.

(VIII) Az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésében hivatkozott nemzetközi szerződések, bár hatálybalépésüket követően az uniós jog részei, a nemzetközi szerződési eredetüket nem veszítik el.

4. A határozat elemzése és kritikája

Az indítvány a szuverenitás összefüggéseiben tárlta a konkrét alkotmányjogi problémát. A kérdés arra utalt, hogy amennyiben egy uniós szabályozás nem szándékolt hatása (hiányos érvényesülése) következményében sérül a szuverenitás alapvető eleme (a népességre vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezés), megtagadható-e a kapcsolódó uniós jogi kötelezettség végrehajtása.

Az Alkotmánybíróság két vonatkozásban is túllépett az indítvány e tartalmi keretén. Egyrészt meglepő módon, döntően alapjogi problémának fogta fel a kérdést (emberi méltóság) és belebocsátkozott a Magyarországon élő népesség kultúráját (és ebből következően életmódját) érintő alkotmányos védelem kifejtésébe, új elemmel bővítve az emberi méltóság tartalmát. Másrészt az uniós „közös hatáskörgyakorlás hiányos érvényesülésének” fogalmát a középpontba téve, az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdés első mondatában foglalt hatáskör-átruházás összefüggéseiben is értelmezést adott, és kitérítette azt az alkotmányos felhatalmazást, mely alapján az állam mellőzheti az uniós jog végrehajtását.

Az Alkotmánybíróság a határozatában kétféle felhatalmazást adott a magyar államnak, hogy az Alaptörvényre támaszkodva uniós szabályozással szemben cselekedjen. Az egyiket az emberi méltóság védelmével összefüggésben, ahol az államnak alkotmányos kötelezettsége fellépni ennek érdekében, az ezt veszélyeztető uniós jogi aktusokkal szemben is (Abh., Rendelkező rész 2. pont). A másikat a szuverenitás összefüggéseiben: amennyiben az uniós közös hatáskörgyakorlás érvényesülése hiányos, az állam bizonyos feltételekkel *jogosult* egyoldalúan cselekedni (a megsztott hatáskört saját maga gyakorolni) (Abh., Rendelkező rész 1. pont).

⁶ A határozathozatalban tizenöt alkotmánybíró vett részt. A határozathoz párhuzamos véleményt fűzött kilenc, különvéleménnyel élt két alkotmánybíró. (Egy alkotmánybíró párhuzamos és különvéleményt is megfogalmazott.)

4.1. Az emberi méltósághoz való jog új eleme és a közjogi *clausula rebus sic stantibus*

Az Alkotmánybíróság a nagyobb számú külföldi betelepedésével kapcsolatos problémát nem onnan közelítette meg, hogy az állam elveszti ellenőrzési lehetőségeit a népességre vonatkozóan (szuverenitási probléma), hanem onnan, hogy mindez megváltoztathatja a társadalmi környezetet, végső soron a már itt élő népesség kultúráját. Így felmerül, hogy milyen mértékben létezik erre vonatkozóan alkotmányos védelem. A Magyarországon élő népesség kultúrájának bizonyos elemeire vonatkozó alkotmányos védelem eshetőlegesen levezethető a Nemzeti Hitvallás egyes, kifejezett fordulataiból, és/vagy az alkotmányos önazonosság tartalmából és/vagy a szuverenitás tartalmából (a népességre vonatkozó rendelkezési jog, amire utal az indítvány is). Meglepő ezért, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányos védelmet elsődlegesen az emberi méltósághoz kötötte.⁷ Ezzel azonban több problémával találta szemben magát.

Az alapprobléma, hogy az emberi méltósághoz való jog alapvetően egyéni jog (legalábbis az eddigi értelmezés szerint), míg a népesség kultúrája kollektív, társadalmi szintű jelenség. A határozat a kettőt úgy kívánta összhangba hozni, hogy az emberi méltóság fogalmát kollektív elemmel egészítette ki. Kulcsfogalomként e körben a *hagyományos társadalmi környezethez való jog vált*, mely az emberi méltósághoz való jog részjogosítványa. Ezt a testület olyan ismert fogalmakkal támogatta meg, mint az egyén önazonossága, önrendelkezése vagy autonómiája.

Ez azonban nem oldja meg az alapproblémát. Először is, a hagyományos társadalmi környezet fogalma *lényegében definiálhatatlan*. Talán egy kultúranropológiai vagy kultúrszociológiai kötet fel tudna állítani hipotézist arra, hogy jelenleg a Magyarországon tartósnan élő népesség vonatkozásában mi tekinthető hagyományos társadalmi környezetnek. Másodsor, a hagyományos társadalmi környezet – bármilyen értelemben is használjuk – *nem homogén*. Régióként, társadalmi csoportonként eltérő kulturális, erkölcsi, vallási stb. normák és megszokott helyzetek léteznek, az egyes embereknek más-más a hagyományos társadalmi környezete, és más-más módon viszonyulnak hozzá. Mindez tartalmilag az emberi méltósághoz való jog részleges relativizálásához vezethet. Harmadsor, a hagyományos társadalmi környezet a modern kor emberénél *könnyen változhat*, akár az állam jogi aktusainak folyamánként, akár jogon kívüli tényezők hatására is. Mindez jelzi, hogy az emberi méltóság megszokott fogalmi határainak fellazítása alapjogi dogmatikai problémákat okoz.⁸

Az Alkotmánybíróságnak a változás problémáját kezelnie kellett, ezért leszűkítette a kérdés alkotmányjogi vetületét. A változás csak akkor okoz alkotmányjogi problémát, ha az nem demokratikus hatalomgyakorlás keretében megy végbe (mert ekkor nem érvényesül az egyén önrendelkezése).⁹ De mi tekint-

hető nem demokratikus hatalomgyakorlásnak? Az ügy összefüggéseiben az Alkotmánybíróság úgy vélte, hogy amennyiben *hiányos az uniós közös hatáskörgyakorlás érvényesülése*, és ennek következtében változik meg a hagyományos társadalmi környezet, akkor az nem minősül demokratikus hatalomgyakorlásnak (Abh., Indokolás [41] és [51]). Nyilvánvalóan csak ezzel a kitétel-lel lehetett a konkrét alkotmányjogi problémához kötni ezt az érvelést.

Ez a következtetés viszont nehezen tartható. Nem tűnik úgy, hogy a visszatérési irányelv elfogadása az Európai Unióban 2008-ban ne lett volna demokratikus hatalomgyakorlás következménye. Kérdés, hogy a körülmények megváltozása (például a visszafogadási egyezmény végrehajthatatlansága) e jogszabályt megfoszthatja-e *utólag* ettől a minőségétől. Ha erre igennel felelünk, bevezetünk egyfajta közjogi *clausula rebus sic stantibus* elvet, és veszélyes érvelésnek nyitunk teret. Így bármely uniós jogszabály, amely érvényesülésének hiányosságai megváltoztatják a hagyományos társadalmi környezetet Magyarországon, elveszti demokratikus jellegét, és sérti az emberi méltósághoz való jogot. A gondolatmenetből absztrahált tétel – mely aligha lenne tartható – pedig így hangzana: egy hiányosan érvényesülő jogszabály nem tekinthető a demokratikus hatalomgyakorlás részének. Egy ilyen tétel érvényesítése természetesen nemcsak az uniós jogban okozna felfordulást, de bármely állam jogrendszerében is.

Mindettől függetlenül két további homályos pont is maradt az Alkotmánybíróság gondolatmenetében. Az egyik, hogy a társadalmi környezet milyen mérvű változása hozza működésbe az alkotmányos védelmet, ezt hogy lehet mérni, és ki jogosult erről dönteni. Erre a határozat nem ad választ. Csak arra szorítkozik, hogy idegen népesség tömeges betelepülése megváltoztathatja a társadalmi környezetet (Abh., Indokolás [51]). Arra azonban, hogy ez milyen módon, milyen kritériumok szerint következhetne be, és milyen léptékben értékelendő (például település, megye, az egész ország), még csak utalást sem kapunk.¹⁰ A másik homályos pont, hogy az uniós közös hatáskörgyakorlás érvényesülése mikor lesz hiányos, a hiányosság kritikus mértékét hogyan lehet meghatározni, és ki jogosult erről dönteni. Ebből az első részkérdésre adott a határozat valamilyen érvelést, mert a közös hatáskörgyakorlás hiányos érvényesülésével részletesen is foglalkozott. Ez ugyanis annak az általános felhatalmazásnak is feltétele, melyet a határozat egy uniós jogi aktus végrehajtásának mellőzésére adott.

4.2. A nagy talány: mikor „hiányos” a közös hatáskörgyakorlás érvényesülése?

E szokatlan fogalomhoz – „a közös hatáskörgyakorlás hiányos érvényesüléséhez” – kötődik annak alkotmányos lehetősége, hogy a magyar állam egyoldalúan cselekedhessen egy olyan kérdésben, melyben eredendően megosztott hatásköre van az Európai Unióval (ilyen a közös bevándorlás- és menekültpolitika is). A fogalom viszont kétértelmű és homályos, ami a határozat következtetéseit is részben homályossá teszi. A következő problémák láthatóak.

⁷ Czine Ágnes, Schanda Balázs, Hörcherné Marosi Ildikó és Pokol Béla alkotmánybírák kifogásolták, hogy az emberi méltóságot a többség bevonta az alkotmányértelmezésbe (Abh., Indokolás [141], [226], [257]–[263] és [266]–[270]).

⁸ Ld. Pokol Béla alkotmánybírói különvéleménye, Abh., Indokolás [266].

⁹ A határozat nem vet számot azzal a helyzettel, amikor az egyén hagyományos társadalmi környezete döntően külső, jogon kívüli tényezők hatására változik meg, és az egyén kulturális önrendelkezése nem kap szerepet.

¹⁰ Hasonlóan KIS Norbert: „A különvélemény – avagy ki a magyar?” *Kormányzás és tudomány blog* (2021.12.20.) (www.ludovika.hu/blogok/kormblog/2021/12/20/a-kulonvelemeny-avagy-ki-a-magyar/).

Először is kérdéses, hogy valamilyen hatáskör gyakorlása milyen értelemben „érvényesül”. Egy hatáskört vagy gyakorolnak, vagy nem, ha gyakorolják, ennek vagy kívánatos, vagy hátrányos következményei vannak, de azt aligha lehet mondani, hogy a hatáskör gyakorlása érvényesül, vagy sem. A hatáskör-gyakorlás eredményének, tehát az elfogadott uniós jogi aktusoknak az érvényesüléséről már lehet beszélni (az indítvány így tesz, és helyenként a határozat is). Azonban a határozat ezt bizonyos kivételekkel elkerüli, nyilván azért, mert az értelmezendő alkotmányi szöveg közös hatáskörgyakorlásról szól. Ettől függetlenül, a közös hatáskörgyakorlás érvényesülése alatt a jelen ügy kereteiben *de facto* az uniós jogi aktusok érvényesülését érthetjük.

Másodszor, a határozatban a kifejezés részét képező „hiányos” jelzőnek legalább három értelme van. Jelentheti azt, hogy az Európai Unió egy-egy kérdésben nem gyakorolja a hatáskörét. A határozat néha így használja. E körben az uniós jog szövegéből nézve semmilyen probléma nincs. Szinte közhely, hogy a megosztott (versengő) hatásköröknél, ha az Európai Unió nem cselekszik (például nem fogad el szabályozást), a szabadon hagyott szabályozási területen ezt a tagállamok megtehetik. Jelentheti azt is, hogy az Európai Unió valamilyen értelemben rosszul, kifogásolható módon gyakorolja a hatáskörét. A határozat sokszor ebben az értelemben veszi alapul a „hiányos” jelzőt. Rossz uniós szabályozás esetén egy tagállamnak az uniós jog nem ad egyoldalú cselekvési lehetőséget. Uniós szinten megvannak a politikai eszközök és a jogi eljárások (például megsemmisítés iránti per vagy érvénytelenségi kifogás érvényesítése), hogy egy tagállam változást kezdeményezzen. *A rossz uniós jogi normának is elsőbbsége van, és be kell tartani.* A „hiányos” jelző jelentheti továbbá azt, hogy a hatáskörgyakorlás „nem hatékony” (például Abh., Indokolás [84]). Ez más, mintha egyszerűen rossz uniós szabályozásról lenne szó, mert egy jó szabály érvényesülése is lehet problémás.

A fentieket figyelembe véve, a határozatban keveredik a következő három eset: (i) egy konkrét helyzettípusra nincs uniós szabályozás (*szabályozás hiánya*); (ii) van rá uniós szabályozás, de azt a szabályozás minősége, tartalma miatt nem lehet megfelelően végrehajtani, alkalmazni (*rossz szabályozás*); (iii) a konkrét helyzettípusra van uniós szabályozás, végre is lehetne hajtani, de valamilyen körülmény miatt az jellemzően mégsem érvényesül (*nem hatékony szabályozás*).

Harmadszor, a fogalom leírása nem teljesen azonos a határozatban. Legtöbbször a közös hatáskörgyakorlás érvényesülésének hiányos mivoltáról van szó, de van, amikor egyszerűen a „közös hatáskörgyakorlás hiányossága” szerepel (érvényesülés nélkül) (Abh., Indokolás [79]), és kiderül az is, hogy nemcsak egy hiányosság lehet az érvényesülésnél, hanem több is („a közös hatáskörgyakorlás érvényesülésének hiányosságai”, Abh., Indokolás [61]). Mindez nem szolgálja, hogy világosabban lássunk.

Negyedszer, az Alkotmánybíróság két típusát azonosítja annak a helyzetnek, amikor hiányos a közös hatáskörgyakorlás érvényesülése. Az első, ha az uniós intézmények nyilvánvalóan figyelmen kívül hagyják az uniós hatáskör gyakorlására vonatkozó kötelezettségüket. E tekintetben az a probléma, hogy az alapító szerződések csak kivételesen írnak elő *kötelező* hatáskörgyakorlást (például valamilyen szabályozás elfogadása) a megosztott hatásköröknél, jellemzően csak felhatalmazást adnak. Ez a helyzet a közös bevándorlás- és menekültpolitikánál is. Ráadásul az EUB előtt mulasztási per indítható, ha az Európai Unió

nem hoz meg valamilyen aktust, amelynek elfogadására kötelezettsége áll fenn. Ez az eset tehát aligha illik a felmerült alkotmányjogi problémához.

Az Alkotmánybíróság szerint a hiányosság második típusa, amikor az uniós hatáskörgyakorlás csak *látszólagos*, és az nyilvánvalóan nem biztosítja az uniós jog hatékony érvényesülésének követelményét. A látszólagos hatáskörgyakorlás fogalma eddig nem definiált az uniós jogban, és tudomásunk szerint a magyar alkotmányjogban sem. Ezért – a második fordulatot figyelembe véve – feltehetően azt érthetjük *látszólagos hatáskörgyakorlás* alatt, ha az Európai Unió olyan jogi aktusokat fogad el, melyeket nem lehet hatékonyan érvényesíteni (végrehajtani). (Igaz, ez nem látszólagos, inkább rossz vagy hibás hatáskörgyakorlás lenne.)

A hiányos hatáskörgyakorlás két esetétől némileg függetlenül, az Alkotmánybíróság meghatározza, hogy az Európai Unió milyen módon gyakorolhatja a közös (megosztott) hatásköreit. Eszerint az uniós hatáskörgyakorlás *jóhiszemű, rendeltetésszerű, tényleges, hatékony, és biztosított az így megalkotott másodlagos jogforrások hatékony érvényesülése* (Abh., Indokolás [68] és [78]). Talán e jellemzők hiánya az, amikor az Alkotmánybíróság látszólagos hatáskörgyakorlásra gondolt. E feltételekkel kapcsolatban azonban rögtön négy probléma mutatkozik meg.

Az egyik probléma az, hogy az uniós jogban az uniós jogi aktusok *jogszerűségének (érvényességének)* nem található olyan feltétele, mint a „másodlagos jogforrások hatékony érvényesülésének biztosítása”. Természetesen a végrehajthatatlan vagy lehetetlenre irányuló aktusok felvetnek jogszerűségi kérdéseket, de ez szélsőséges eset, és itt nem alkalmazható. Az uniós jog hatékony érvényesülésének követelménye alapelv, de ez nem egy uniós jogi norma érvényességének (vagy a szabályalkotási hatáskörgyakorlás rendeltetésszerűségének) feltétele, hanem a *jogalkalmazás elve*. Így az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdéséből levezetett feltételrendszer nincs teljesen összhangban az uniós joggal. A másik probléma a nehéz definiálhatóság: jogszociológiai kérdés, hogy egy norma érvényesülése mikor hatékony és mikor nem az.¹¹ A harmadik probléma, hogy az uniós jogi aktusok érvényesítése (végrehajtása) nagyrészt a tagállamok hatóságain múlik, mert az uniós igazgatás kezdetleges állapotban van. Az uniós hatáskörök jelentős részben általános jogi aktusok (jogszabályok) vagy egyedi jogi aktusok elfogadására adnak felhatalmazást, melyeket a tagállamok hajtanak végre. Amennyiben hiányos a közös hatáskörgyakorlás (uniós jogi aktusok) érvényesülése – bármit is jelentsen ez a konkrét helyzetben –, akkor ez jelentős részben a tagállamokon múlhat (beleértve Magyarországot is), és nem az Európai Unió. A negyedik probléma az, hogy eddig nem volt jele ilyen magyar alkotmányos igénynek az uniós hatáskörgyakorlással szemben. Nehezen képzelhető el, hogy az európai alkotmányos párbeszéd keretein belül megértésre találhat az, ha egy tagállam alkotmánybírósága a csatlakozás után tizenhét évvel, utólagosan állapít meg az uniós jogi ak-

¹¹ Elképzelhetjük, hogy milyen zavart okozna a magyar jogalkotásban egy olyan alkotmányossági feltétel, mely szerint csak abban az esetben alkotmányos egy magyar jogszabály, ha biztosított a hatékony érvényesülése. A magyar jogrendszer tele van orientáló szabályokkal, melyek általános és következetes kikényszerítésére az államnak nincsenek eszközei (pl. a maszkviselési vagy távolságtartási szabályok a Covid19 járványhelyzet miatt).

tusokra vonatkozó olyan – uniós szinten nem ismert – jogszabályi (alkotmányossági) feltételt, melynek hiánya felhatalmazza az adott államot egyoldalú cselekvésre.

Ötödszor, az indítványban jelzett alkotmányjogi probléma nehezen illeszthető a közös hatáskörgyakorlás hiányos érvényesülésének fenti leírásához.

Mi a probléma hátterének lényegi vonása? Egy uniós jogszabály (a visszatérési irányelv) végrehajtása a megváltozott körülmények miatt, azaz a tömeges migráció és a Szerbiával kötött visszafogadási egyezmény végrehajtásának megrekedése miatt, egyre inkább hátrányos következményekkel jár egy tagállam számára. Ezt Magyarország a külföldiek határra történő visszakísérésével kívánta megoldani – tehát az irányelv egyes garanciáinak megsértésével kívánta a visszafogadási egyezmény végrehajtásának problémáit kompenzálni. A kumulálódó hátrányos következmény ugyan sértheti egy tagállam alkotmányi normáit, de aligha nevezhető látszólagos uniós hatáskörgyakorlásnak, vagy a kötelező hatáskörgyakorlás hiányának.

E körben nem lehet szó a visszatérési irányelv hiányos érvényesüléséről. Az EUB éppen az irányelv hatékony érvényesítése végett hozta meg ítéletét a C-808/18. számú Európai Bizottság kontra Magyarország ügyben. Egyszerűen arról van szó, hogy a visszatérési irányelv maradéktalan betartása fokozottan hátrányos Magyarország számára. Ami pedig nem, vagy hiányosan érvényesült, az az Európai Unió és Szerbia közötti visszafogadási egyezmény. Az Alkotmánybíróság azt nem vizsgálhatta, hogy Magyarország miért nem tudta elérni a szerb félnél az egyezmény megfelelő végrehajtását, de meg kellett volna vizsgálnia azt az elméleti lehetőséget, hogy mi a helyzet abban az esetben, ha egy uniós jogi aktus hiányos érvényesülése részben (esetleg egészben) egy tagállamon múlik. Az Alkotmánybíróság megállapításai hallgatólagosan abból indulnak ki, hogy egy uniós jogszabály hiányos érvényesülése mindig és teljes egészében az Európai Unió múlik, azonban ez legnagyobb részben nem így van.

Ebben a helyzetben milyen értelemben hiányos az uniós közös hatáskörgyakorlás érvényesülése? Azért, mert egy, az Európai Unió által kötött nemzetközi egyezményt (visszafogadási egyezmény) egy tagállam valamilyen okból nem tud teljes egészében érvényesíteni egy másik féllel (Szerbia) szemben? Vagy azért, mert az Európai Unió egy olyan jogszabályt tart hatályban (a visszatérési irányelv), melynek végrehajtása hátrányos következményekkel jár egy tagállamra egy másik jogszabály (a visszafogadási egyezmény) hiányos végrehajtása miatt?

Nem kizárt, hogy a kialakult helyzet összeegyeztethetetlen egyes alaptörvényi normákkal. Az azonban aligha tartható, hogy az uniós hatáskörgyakorlás érvényesülése hiányos lenne azért, mert az irányelv megfelelő végrehajtása egy tagállamnak terhes lett vagy az a megváltozott körülmények miatt nem kívánt következményekkel jár.

Hatodszor, nehezen látni a bevezetett új fogalom („a közös hatáskörgyakorlás érvényesülésének hiányos mivolta”) funkcióját az érvelésben. Egyes uniós jogszabályok érvényesítésének hátrányos következményei kivételesen sérthetnek alkotmányos védelem alá eső viszonyokat (például a szuverenitás vagy az alkotmányos identitás összefüggéseiben) – ez vizsgálható és értékelhető –, de ehhez miért kell alkotmányos feltételként bevezetni egy olyan homályos és kétértelmű fogalmat, mint a „közös hatáskörgyakorlás érvényesülésének hiányossága”?

Csak találgatni lehet. Talán e fogalom használatával az Európai Unió hibájára lehet visszavezetni az alkotmányjogi probléma

keletkezését, ami valamelyest enyhíti azt, hogy az Alkotmánybíróság e tekintetben – ha burkoltan is, de – korlátozta az uniós jog elsőbbségét. Elképzelhető, hogy azért, mert az indítvány is utalt erre – bár a kialakult helyzet ténybeli elemeként. Talán a felmerült konkrét alkotmányjogi problémát a testület csak így tudta hozzáköttni az emberi méltóság védelméhez (lásd előző pont). Végül pedig lehetséges, hogy az Alkotmánybíróság nem állt készen arra, hogy *uniós hatáskörön belül elfogadott* (tehát *intra vires*) uniós jogi aktussal szemben absztrakt módon körvonalazzon alkotmányos védelmet, és ezért értelmezte úgy, hogy nincs alkotmányos hatáskör-átruházás a hiányosan érvényesülő uniós szabályozás tekintetében (lásd következő pont).

4.3. Általános felhatalmazás: az uniós jog feletti alkotmányos kontroll részleges kiszervezése

Az Alkotmánybíróság az emberi méltóság védelme érdekében adott specifikus felhatalmazás mellett ad egy általános felhatalmazást is az államnak, hogy uniós jogi aktus ellenében cselekedjen. Ezt a szuverenitás elvéből, és végső soron az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdéséből vezeti le.

A határozat a gondolatmenetet a hatáskör-átruházás elvére, az uniós jog hatékony érvényesülésének és a szubszidiaritásnak az elvére alapozta. A gondolatmenet lényege a következő. Amennyiben hiányos az uniós közös hatáskörgyakorlás érvényesülése, akkor ez már kívül esik az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésében foglalt közös hatáskörgyakorlásra vonatkozó felhatalmazáson. Ekkor nincs rendeltetésszerű hatáskörgyakorlás az Európai Unió részéről, lényegében a ráruházott hatáskörön kívül (*ultra vires*) cselekszik. Mindez lehetővé teszi Magyarországnak az egyoldalú fellépést (Abh., Indokolás [79]).¹² Ez *szuverenitási (hatásköri) kérdés* lesz, ami független attól, hogy a közös hatáskörgyakorlás érvényesülésének hiányossága érinti-e az emberi méltóságot vagy a hagyományos társadalmi környezetet, bír-e demokratikus legitimitációval, vagy sem. A felhatalmazás tehát általánosabb az alkotmányértelmezés alapját képező konkrét alkotmányjogi problémánál.

Az egyoldalú cselekvésnek négy alapvető feltétele van (Abh., Indokolás [80]): (i) a hiányos hatáskörgyakorlásnak alapjogokat kell érintenie *vagy* állami kötelezettség teljesítését kell korlátoznia; (ii) csak addig áll fenn, amíg az Európai Unió megteremti az uniós szabályozás hatékony érvényesülésének biztosítékait; (iii) az egyoldalú cselekvés csak az alapító szerződésekkel összhangban, azok céljait elősegítve lehetséges; (iv) Magyarországnak fel kell hívnia az Európai Uniót a közös hatáskörgyakorlás szükségességére. E feltételekkel összefüggésben mutatkozik néhány probléma.

Először is, ez a feltételrendszer ebben az állapotában nagyon laza, és kevés korlátot jelent az államnak, hogy uniós jogi aktusok ellenében cselekedjen.¹³ Az állam nemcsak az alapjogok vé-

¹² Az uniós jog irányából ez a gondolatmenet elfogadhatatlan: fel sem merül, hogy egy hiányosan érvényesülő uniós aktus ezen okból *ultra vires* lenne.

¹³ Az Abh., Rendelkező rész 1. pontja olyan értelmezést is engedhet, hogy ez az általános felhatalmazás csak az alapjogok érvényesülésének biztosításánál és a szuverenitás E) cikkben foglalt elemeinek védelméénél állna fenn. Az Abh. 79. és 80. bekezdéspontja viszont ilyen tárgyi szűkí-

delme érdekében léphet fel (ami önmagában is igen széles spektrumot jelent), hanem akkor is, ha a közös hatáskörgyakorlás hiányos érvényesülése állami kötelezettség teljesítését korlátozza. Valamilyen állami kötelezettség fennállása lényegében bármely jogalkotási területen vagy az állam működésének bármely szegmensében levezethető. Az uniós szabályozás lényege pedig az, hogy jellemzően a tagállamok irányában kötelezettségeket fogalmaz meg, azaz korlátoz valamilyen értelemben.

Másodszor, az eljárási feltétel homályos és tisztázatlan. Az állam mely uniós intézményt hívja fel a hatékony közös hatáskörgyakorlásra? Informálisan vagy formális eljárásban? Ha ez utóbbi, milyen eljárást kell igénybe venni? Milyen határidők érvényesülnek? Ki dönthet ilyen eljárás kezdeményezéséről a magyar állam részéről? Ki dönti el, hogy egy ilyen felhívás eredménytelen (ami megnyitja az egyoldalú cselekvési lehetőséget)? Kell-e a közös hatáskörgyakorlás érvényesülésének hiányosságáról bármilyen formális határozatot hoznia az állam valamely szervének? Van-e ellenőrzési mechanizmusa annak, hogy a magyar döntéshozó helyesen alkalmazta-e azon feltételek fennállását, melyek nyomán egyoldalúan cselekedhet, akár egy uniós jogi aktus végrehajtásának megtagadásával? Ki állapítja meg, és milyen formában, hogy az Európai Unió immár biztosítja az uniós szabályozás hatékony érvényesítését, tehát bezárul az egyoldalú állami cselekvés lehetősége?

Harmadszor, lényegében értelmezhetetlen, hogy az egyoldalú cselekvésnek az alapító szerződésekkel összhangban kell történnie. Bár az Alkotmánybíróság jellemzően arról beszél, hogy az állam a tárgyalt esetben egyoldalúan gyakorolhat hatásköröket, ez gyakorlatilag a hiányosan érvényesülő uniós jogi aktustól eltérő szabályozást vagy ezen aktus alkalmazásának mellőzését jelenti. Miképpen lehet ezt az alapító szerződésekkel összhangban megtenni? Az alapító szerződések nem jogosítják fel az államokat, hogy ne hajtsák végre az uniós jogi aktusokat, legfeljebb arra biztosítanak lehetőséget, hogy azokat az EUB előtt vagy megtámadják, vagy kivételesen, valamely szerződéses mentőklauzulára alapozva megkérdőjelezzék azok hatályát.

Negyedszer, a határozat nem szól arról, hogy ilyen összefüggésekben hogyan oszlanak meg a jogosítványok, hatáskörök az állami szervezeten belül. Például mely állami szerv értelmezheti a fenti feltételeket és állapíthatja meg ezek fennállását konkrét kérdésekben? Ide tartozhat-e bármely közigazgatási szerv, vagy akár a bíróságok is, ha egy uniós jogi aktust kell alkalmazniuk? Az utóbbi esetben hogyan lehet kezdeményezni az Európai Unió felhívását a hatékony hatáskörgyakorlásra?

Ötödször, a határozat nem tér ki arra, hogy a közös hatáskörgyakorlás érvényesülésének hiányossága milyen uniós jogi aktusokat hoz be a képbé. Az alapító szerződések (elsődleges jogforrások) nem tartoznak ide, a határozat utal is a másodlagos, tehát az uniós intézmények által (nem kizárólagos hatáskörben) elfogadott jogszabályokra (Abh., Indokolás [79]). Ez viszont nyitva hagyja azt a kérdést, hogy az EUB ítéleteit hogyan kell megítélni ebből a szempontból. Az indítvány által felvetett konkrét alkotmányjogi probléma éppen egy ilyen ítélet folytán, és ezen ítélet végrehajtásával összefüggésben merült fel.

tést nem tartalmaz, tehát a felhatalmazás tárgyát tekintve kiterjed minden, hiányosan érvényesülő, közös hatáskörgyakorlásra (a kizárólagos uniós hatáskörök kivételével).

Hatodszor, és talán ez a legnagyobb probléma, az egyoldalú cselekvés előfeltételeként az Alkotmánybíróság nem ír elő olyan eljárásokat, melyeket az államnak igénybe kellene venni (azon kívül, hogy a probléma megoldására „fel kell hívnia” az Európai Uniót). Például, nem kell alkotmánybírósi eljárást kezdeményeznie (bár az Alkotmánybíróság korábban hatáskört értelmezett magának arra, hogy alkotmányos kontroll alá vonja az uniós közös hatáskörgyakorlást).¹⁴ Illetve az államnak nem kell a kérdéses uniós jogi aktust előzetesen megtámadnia az EUB előtt.

Az Alkotmánybíróság ezzel – legalábbis részben – *kiszervezte az alkotmányos kontrollt* (a szuverenitáskontrollt) az uniós jog felett. Bár a testületnek nincs hatásköre konkrét uniós jogi aktusok alkotmányossági vizsgálatára, a megoldást abban találta meg, hogy a megszabott általános feltételek alapján az állam *de facto* maga állapíthatja meg az alkotmányellenességet, és cselekedhet egyoldalúan az uniós jogot mellőzve. Így az állam maga értelmezheti és határozhatja meg, hogy hiányos-e a közös hatáskörgyakorlás érvényesülése, fennáll-e állami kötelezettség korlátozása, és azt, hogy milyen fórumon, milyen formában „veti fel” a problémát az Európai Unióban. Az állam széles mérlegelési jogkört kapott arra, hogy az egyoldalú cselekvés feltételeinek fennállását előzetesen meghatározhassa, és ez alapján az uniós jogtól eltérhessen anélkül, hogy e célból, a konkrét ügyekben alkotmánybírósi eljárást kelljen kezdeményeznie. Az Alkotmánybíróságnak ugyan az ezzel összefüggésben keletkező állami jogi aktusok utólagos alkotmányossági kontrolljára lehetősége nyílhat – ha egyáltalán keletkezik felülvizsgálható jogi aktus –, de a szerepe korlátozott marad. Ez a kontroll utólagos, közvetett (az állami aktusra irányulhat), és (az eljárási és hatásköri korlátok miatt) nem kötelező, hanem csak eshetőleges.

Az Alkotmánybíróság ezzel határozottan letért arról az ösvényről, amelyen például a német szövetségi alkotmánybíróság jár. Az utóbbi sosem adott általános felhatalmazást az államnak, hogy az nélküle, egyoldalúan cselekedjen az uniós jog ellenében. Az alkotmányos kontroll részbeni átengedésével a magyar Alkotmánybíróság olyan irányba indult, ahol az uniós jogtól sokkal lazább érdemi és eljárási feltételek mellett lehet eltérni, mint ahogy az például a német alkotmányos gyakorlat alapján elképzelhető.

4.4. Mennyiben érinti a határozat az uniós jog elsőbbségét?

A határozat hallgat az uniós jog elsőbbségéről (a kisebbségi vélemények annál többet utalnak rá). Korábban, a 2/2019. (III. 5.) AB határozatban az Alkotmánybíróság már elismerte az uniós jog elsőbbségét „a hazai jogalkotó által alkotott belső joggal” szemben.¹⁵ Valószínű, hogy e tételbe nem férnek bele a Magyarország által kötött nemzetközi szerződések, és biztosan nem vonatkozik az Alaptörvényre. [Utóbbit ugyanis nem a jogalkotó, hanem az alkotmányozó alkotta, de a T) cikk (2) bekezdése értelmében az nem is nevesített jogszabály.] Márpedig kérdés az,

¹⁴ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat („kvótahatározat”), Indokolás [46], ABH 2016, 456, 470.

¹⁵ 2/2019. (III. 5.) AB határozat („menedékjogi határozat”), Indokolás [21], ABH 2019, 28, 34.

hogy az alaptörvényi normák és az uniós jog viszonylatában, normakonfliktus esetén, melyiknek van alkalmazási elsőbbsége.

A határozat kifejezetten és elvi szinten nem nyilvánította ki, hogy az uniós jognak egyes esetekben nincs elsőbbsége alkotmányi normákkal szemben, de a megállapításai így értelmezhetők. A határozat arra fut ki, hogy – bizonyos feltételek esetén – egyrészt az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésének, másrészt együttesen az I. és II. cikknek alkalmazási elsőbbsége van az uniós jog felett, és az ezekkel összhangba nem hozható uniós jogi aktusokkal szemben az állam jogosult egyoldalúan cselekedni.

Mindezt a határozat homályos fogalmakba csomagolja: a közös hatáskörgyakorlás hiányos érvényesülése esetén az állam jogosult egyedül gyakorolni a közös hatáskört (Abh., Indokolás [80]). Mit jelent ez? A megosztott hatáskörben elfogadott uniós szabályozás hiányos érvényesülése esetén az állam jogosult maga, egyedül cselekedni. Ez a hiányosan érvényesülő (rossz vagy nem hatékony) uniós szabályozás viszonylatában egyoldalú cselekvést jelent, mely magában foglalhatja a kérdéses uniós szabályozás végrehajtásának mellőzését, egyoldalú értelmezését vagy attól eltérő nemzeti szabályozás elfogadását. Azon alkotmányi norma, melyből ilyen felhatalmazás ered, a feltételek által körülírt esetekben alkalmazási elsőbbséggel bír az adott uniós szabályozással szemben.¹⁶ A későbbi alkotmánybírói gyakorlat mutatja majd meg, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése, illetve az I. és II. cikke mellett, milyen más alkotmányi normáknak lehet még elsőbbségük.

5. A határozat jelentősége

A határozat jelentőségét a következők adják. Az Alkotmánybíróság (i) egyértelművé tette, hogy bizonyos feltételek esetén az uniós jog nem bír elsőbbséggel egyes alaptörvényi normák felett, és az alkotmányértelmezés során azonosított is ilyen alaptörvényi normákat; (ii) az Alaptörvényből levezetett egy általános és egy specifikus felhatalmazást arra, hogy az állam bizonyos feltételekkel mellőzheti az uniós jog végrehajtását az uniós közös hatáskörgyakorlás hiányos érvényesülése esetén; (iii) e felhatalmazásokkal részben az állam kezébe adta az alkotmányos kontrollt az uniós jog felett, ami kiterjed a feltételes szuverenitáskontrollra és egy specifikus alapjogi kontrollra (az emberi méltóság vonatkozásában); (iv) új elemmel bővítette az emberi méltósághoz való jog tartalmát; (v) az alkotmányos önazonosság fogalmát értelmezve, annak részévé tette a szuverenitás gyakorlásának alap-

vető, az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésében foglalt elemeit; (vi) tisztázta, hogy az Alaptörvény E) cikke szerinti nemzetközi szerződésekre hatálybalépésük után is alkalmazható lehet az Alaptörvény Q) cikke.

A döntés jelentőségét adó megállapítások és tételek – ahogy látható volt – korántsem aggálymentesek. Dogmatikai szempontból és az uniós jog irányából nézve is alapvető problémák mutatkoznak.

Kétségtelenül komoly érvek szólnak amellett, hogy amíg az Európai Unió tagállamai szuverén államok, addig tagállami alkotmányi szinten szükség van kivételes *szuverenitásvédelmi mechanizmusra*. Az Alkotmánybíróság ilyen törekvései megalapozottak lehetnek. Azonban egy ilyen mechanizmusnak az európai alkotmányos párbeszéd keretében kell formálódnia, melyre az Alkotmánybíróság is gyakran hivatkozik az Európai Unióval kapcsolatos határozataiban.¹⁷ A szuverenitásvédelmi mechanizmust úgy kell kialakítani, hogy elfogadható legyen e párbeszéd során. Az alkotmányos párbeszéd feltétele a közös nyelv: általános, európai szinten elismert jogelvek használata, bevett vagy közösen kialakított fogalmak, pontos érvelés, kellően kifejtett feltételek alkalmazása, és a megelőző európai alkotmányos gyakorlat érdemi bevonása. Mindez nélkülözhetetlen ahhoz, hogy a tagállami szuverenitásvédelem a párbeszéd része lehessen az uniós együttműködésben, és ne monológ az együttműködés határain kívül. Amennyiben az Alkotmánybíróság a magyar alkotmányos igényeket nem ezen a közös nyelven fogalmazza meg, nincs esély olyan, vonatkozó érvelés kialakítására, melyet az állam kellő súllyal vethet be uniós fórumokon, uniós jogvitákban.

E határozatot olvasva olyasmikbe ütközünk, mint meghatározatlan, ki nem dolgozott kulcsfogalom bevezetése („a közös hatáskörgyakorlás hiányos érvényesülése”); uniós elv szokatlan, egyoldalú értelmezése (az uniós jog hatékony érvényesülése tekintetében); az uniós jog végrehajtásának mellőzésére feljogosító laza és homályos feltételrendszer kialakítása; továbbá utólagos, egyoldalú alkotmányos követelmények megfogalmazása az uniós hatáskörgyakorlással szemben. Mindezt figyelembe véve, nagy nehézségekbe kerül úgy látni a határozatot, mint amelynek alapvető tételei az európai alkotmányos párbeszédben a legtöbb résztvevő számára elfogadhatóvá válhatnak.

Blutman László • egyetemi tanár

Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar • blutman@juris.u-szeged.hu

¹⁶ Van, aki ezzel szemben úgy értelmezi, hogy az Alkotmánybíróság elkerülte az uniós jog elsőbbségének érzékeny kérdését. Vö. CHRONOWSKI Nóra – VINCZE Attila: „Full Steam Back: The Hungarian Constitutional Court Avoids Further Conflict with the ECJ” *VerfBlog* (15.12.2021.) (verfassungsblog.de/full-steam-back/).

¹⁷ Sőt, az európai párbeszéd követelménye az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdéséből következik, 2/2019. (III. 5.) AB határozat („menedékjogi határozat”), Indokolás [49], ABH 2019, 28, 43.