

SZABÓ MARCEL

A tagállami alkotmánybíróságok szerepe a nemzeti alkotmány védelmében és az uniós jog egyidejű tiszteletben tartásában – a 22/2016. (XII. 5.) és a 32/2021. (XII. 20.) AB határozat példáján keresztül¹

The Role of the National Constitutional Courts in Protecting the National Constitution and Respecting EU Law at the Same Time - Through the Examples of the Decision No. 22/2016. (XII. 5.) AB and Decision No. 32/2021. (XII. 20.) AB

Abstract: According to the case-law of the Court of Justice of the European Union, the primacy of EU law has an absolute nature: the lowest rule of EU law can prevail over the highest (constitutional-level) rule of the Member States, while all questions of interpretation and validity of EU law fall within the exclusive jurisdiction of the Court of Justice of the EU. Over the past decades, national constitutional courts have attempted in various ways to break through the wall of reasoning of the CJEU. In the context of the present contribution, the two most relevant decisions of the Hungarian Constitutional Court, namely Decision No. 22/2016. (XII. 5.) AB and Decision No. 32/2021. (XII. 20.) AB, will be examined in the context of the relationship between national constitutions and EU law.

Keywords: constitutional court, primacy, reservation, recapture, national identity

Összefoglaló: Az Európai Unió Bírósága ítélkezési gyakorlatából következően az uniós jog elsőbbsége abszolút természetű elsőbbség: az uniós jog legalacsonyabb szintű szabálya is megelőzheti a tagállamok legmagasabb (alkotmányi szintű) szabályozását is, miközben az uniós jog értelmezésével és érvényességével kapcsolatos valamennyi kérdés az Európai Bíróság kizárólagos hatáskörébe tartozik. A tagállami alkotmánybíróságok az elmúlt évtizedekben változatos módon kísérelték meg áttörni az Európai Bíróság érvelésének falát. Jelen tanulmány keretei között a magyar Alkotmánybíróság két irányadó határozatának, a 22/2016. (XII. 5.) AB határozatnak és a 32/2021. (XII. 20.) AB határozatnak a vizsgálatára kerül sor, a tagállami alkotmányok és az uniós jog közötti viszony rendszerében.

Kulcsszavak: alkotmánybíróság, elsőbbség, előfoglalás, visszafoglalás, nemzeti identitás

¹ Dr. Varga Attila alkotmánybíró 60. születésnapjára készült tisztelegő tanulmány.

1. Bevezető gondolatok

Az Európai Unió jogának egyik alapelve az uniós jog elsőbbségének elve, mely elvet hagyományosan az Európai Bíróság *Costa v. E.N.E.L.* ügyben² hozott döntésére szokás visszavezetni. Az uniós jog elsőbbségének merev (az Európai Bíróság által követett) értelmezése azt jelenti, hogy ha a közvetlenül alkalmazandó uniós jog összeütközik a tagállamok belső jogszabályaival, akkor az uniós jog elsőbbséget élvez és azt kell figyelembe venni, az ezzel ellentétes tagállami jogszabályi rendelkezést pedig figyelmen kívül kell hagyni. Az elsőbbség elve az Európai Bíróság megközelítésében abszolút jellegű: akár legalacsonyabb szintű, kötelező erővel bíró uniós jogi norma (tehát a másodlagos uniós jog szabályai is) elsőbbséget élveznek a tagállamok legmagasabb szintű szabályaival (tehát a tagállamok alkotmányaival) szemben is. Az elsőbbség elvének ezen értelmezéséből egyenesen következik, hogy a tagállami alkotmánybíróságok semmilyen hatáskörrel nem rendelkeznek arra, hogy az uniós jogalkotás, illetőleg jogalkalmazás felett bárminemű kontrolljuk legyen.

A tagállami alkotmánybíróságok (az egyes tagállamok alkotmányaitól, illetőleg az egyes alkotmánybíróságok „aktivista” vagy éppen kevésbé aktivista szerepfelfogásától függően) különböző mértékben vitatják az Európai Bíróság ezen megközelítését, és igyekeznek kijelölni azokat a határokat, amelyeken belül nem az Európai Bíróság, hanem a tagállami alkotmánybíróságok rendelkeznek az „utolsó szó jogával”. Jelen tanulmány keretei között, tisztelegvén Varga Attila alkotmánybíró úr tudományos és alkotmánybírói munkássága előtt, a magyar Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlatának bemutatására kerül sor, különös figyelemmel a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat (az ún. „kvótahatározat”) és a 32/2021. (XII. 20.) AB határozat megállapításaira.

2. A nemzeti identitás és az elsőbbség elvének összefüggései, illetve az elvek gyakorlati jelentősége

Az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) 4. cikk (2) bekezdése értelmében az Európai Unió *„tisztelőben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos be rendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is. Tisztelőben tartja az alapvető állami funkciókat, köztük az állam területi integritásának biztosítását, a közrend fenntartását és a nemzeti biztonság védelmét. Így különösen a nemzeti biztonság az egyes tagállamok kizárólagos feladata marad.”*

A nemzeti identitás gondolata ugyan már a Maastrichti Szerződésben is megjelent,³ ám Magyarországon csak a 2010-es évek közepén kibontakozó migrációs válság

2 C-6/64. sz. ügy, *Costa kontra E.N.E.L.*, 1964. július 15-i ítélet, ECLI:EU:C:1964:66.

3 6. cikk (3) bekezdés: *„Az Unió tisztelőben tartja tagállamainak nemzeti identitását.”*

időszakában, a magyar Alkotmánybíróság 22/2016. (XII. 5.) AB határozata (a „kvótahatározat”) nyomán vált a jogtudományi és politikai közéletben közismertté. A nemzeti identitás védelmére vonatkozó alkotmánybírói koncepció megértéséhez ugyanakkor szükséges egészen a „kályháig”, az Európai Bíróság legendás *Costa v. E.N.E.L.* döntéséig visszamennünk az időben. Az Európai Bíróság elhíresült megállapítása szerint „a hagyományos nemzetközi szerződésektől eltérően az EGK-Szerződés saját jogrendszert hozott létre, amely a Szerződés hatálybalépésétől a tagállamok jogrendszerébe illeszkedik, és amely azok bíróságaira nézve kötelező. Saját intézményekkel és jogi személyiséggel bíró, jogképes, nemzetközi képviseleti joggal, és különösen az államok hatáskörének korlátozásából vagy az államok által a Közösségre átruházott funkciókból eredő, tényleges hatalommal felruházott Közösség határozatlan időre történő létrehozásával ugyanis az államok, bár szűk területeken, de korlátozták szuverén jogaikat, és így a saját állampolgáraikra, illetve honosaikra és önmagukra alkalmazandó joganyagot hoztak létre.”⁴

A *Costa v. E.N.E.L.* döntésből következően szükségképpen kialakuló és megerősödő új, autonóm jogrendet az Európai Bíróság következetesen nem a tagállami jogrendek mellé (azokkal egyenrangúan), hanem azok fölé pozicionálta.⁵ Ennek oka egyaránt magyarázható az uniós jog hatékony érvényesülésének (*effet utile*) követelményével, az uniós jog egységes értelmezésének és alkalmazásának szükségességével, miként azzal is, hogy az Európai Bíróság ily módon látta biztosítottnak a saját pozíciója fontosságának hosszú távú megőrzését. Az Európai Bíróság megközelítésében az uniós jogrend autonómiája azt követeli meg, hogy a kötelező uniós normák alkalmazási elsőbbséggel bírnak az azzal ellentétes tagállami jogszabályokkal szemben, a tagállamok jogalkalmazó szervei pedig a lojalitás elvének⁶ megfelelően kötelesek legyenek azt egységes tartalommal, hatékonyan érvényre juttatni. Az Európai Bíróság megközelítésében pedig a tagállami alkotmánybíróságok is éppen olyan tagállami szerveknek tekinthetők, mint a tagállamok bármely más szervei, ekként az uniós jog elsőbbségének érvényre juttatása a tagállami alkotmánybíróságoknak is feltétel nélküli kötelezettsége.

Ezen elsőbbségi elv tartalmi korlátjaként értelmezhető ugyanakkor a „nemzeti identitás” uniós intézmények általi tiszteletben tartásának kötelezettsége. A nemzeti identitás tiszteletben tartására vonatkozó kifejezett kötelezettség hiányában ugyanis vagy az uniós jog elsőbbségének elvét kellett volna átértelmezni (melyhez kétségtelen municiót biztosított, hogy az elsőbbség elvét mind a mai napig nem tartalmazza kifejezetten az Európai Unió elsődleges joga), vagy pedig a tagállamoknak kellett volna lemondaniuk a saját alkotmányuk *erga omnes* hatályáról.⁷ A tagállamok a végül

4 C-6/64. sz. ügy, *Costa kontra E.N.E.L.*, lásd az ítélet EGK Szerződés 177. cikkének alkalmazhatóságára vonatkozó megállapításait.

5 „[...] a Szerződésből eredő és ezáltal önálló jogforrásból származó joggal szemben – annak eredeti, sajátos természetéből adódóan – bírói úton nem érvényesíthető semmiféle nemzeti szabály anélkül, hogy e jog el ne veszítene közösségi jellegét, és anélkül, hogy ez magának a Közösségnek a jogi alapjait meg ne kérdőjelezné.” C-6/64. sz. ügy, *Costa kontra E.N.E.L.*

6 Lásd az EUSZ 4. cikk (3) bekezdését.

7 TRÓCSÁNYI László: *Alkotmányos identitás és európai integráció = Ünnepi kötet dr. Molnár Imre egyetemi tanár 80. születésnapjára*, szerk. JAKAB ÉVA, POZSONYI Norbert, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Szeged, 2014, 477.

(a sikertelen franciaországi és hollandiai népszavazások miatt) hatályba nem lépett Alkotmányszerződésben kifejezetten rögzíteni kívánták az uniós jog elsőbbségének elvét,⁸ azonos jogforrási szintre helyezve azt a nemzeti identitás tisztelésben tartásának kötelezettségével. Az Alkotmányszerződés kudarcából tanulva a Lisszaboni Szerződés számos területen már sokkal megfontoltabban törekedett az Európai Unió (és az uniós jog) reformjára. Ennek köszönhetően az elsőbbség elvét a Lisszaboni Szerződés főszövege nem tartalmazta, hanem csupán a Lisszaboni Szerződéshez csatolt 17. számú nyilatkozat emlékezett meg róla, az alábbiak szerint: „A Bíróság ítélkezési gyakorlatából következik, hogy a közösségi jog elsőbbsége a közösségi jog egyik alapelve. A Bíróság szerint ez az elv az Európai Közösség sajátos természetéből fakad. E megszilárdult ítélkezési gyakorlat első ítélete (a 6/64. sz. Costa kontra ENEL ügyben hozott 1964. július 15-i ítélet) meghozatalának idején a Szerződésben nem volt említés az elsőbbségre vonatkozóan. Ma ugyanez a helyzet. Az a tény, hogy az elsőbbség elvét a jövőbeli szerződés nem fogja tartalmazni, semmiképpen sem változtat az elv meglétén és a Bíróság meglévő ítélkezési gyakorlatán.”

A 17. számú nyilatkozat nem tekinthető az elsődleges uniós joggal egyenrangú jogforrásnak, azonban jelen esetben mégis fontos szimbolikus jelentőséggel bír. Történeti értelmezés alapján (figyelemmel az Alkotmányszerződés kudarcára) ugyanis a 17. számú nyilatkozat hiányában akár arra a következtetésre is juthatnánk, hogy a tagállamok immáron nem kívánják fenntartani az uniós jog elsőbbségének elvét, miközben a nemzeti identitás tisztelésben tartásának kötelezettsége az elsődleges uniós jog kifejezett parancsa. Ez az állítás már csak azért sem lenne teljesen légből kapott, mert az elsőbbség elve ugyan egyfelől rendkívüli jelentőséggel bír az európai integrációban és az uniós jog fejlődésében, másfelől azonban a tagállamok (és különösen a tagállami alkotmánybíróságok) számára sok kellemetlen pillanatot is tud okozni. A 17. számú nyilatkozat ekként lényegében egyfajta egyensúlyi helyzet megteremtésére törekszik az uniós jog elsőbbségének elve és a nemzeti identitás uniós intézmények általi tisztelésben tartási kötelezettsége között.

A „nemzeti identitás” speciálisan az adott tagállamra jellemző, az organikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott és így az alkotmányokban vagy a bírósági gyakorlatban következetesen alkalmazott (alkotmányi) rendelkezés.⁹ A nemzeti identitás kategóriája jelen tanulmány kéziratának lezárásáig összesen tizenhárom esetben jelent meg az Európai Bíróság esetjogában,¹⁰ melyek közül mindössze egy esetben, a Magyarország és Szlovákia között zajló kötelezettségszegési eljárásban, az ún. *Sólyom-ügyben* (Sólyom László akkori magyar köztársasági elnök Szlovákia területére történő

8 Szerződés az Európai Alkotmány létrehozásáról, I-6. cikk: „Az Alkotmány, valamint az Unió intézményei által a rájuk ruházott hatáskörök gyakorlása körében alkotott jog a tagállamok jogával szemben elsőbbséget élvez.” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2004:310:FULL> (letöltés ideje: 2023. 05. 27.).

9 DRINÓCZI Tímea: *A tagállami identitás védelme = Internetes Jogtudományi Enciklopédia*, szerk. JAKAB András, FEKETE Balázs (EU-jog rovat, rovatszerkesztő: VARJU Márton, HORVÁTHY Balázs), [7]. <http://ijoten.hu/szocikk/a-tagallami-identitas-vedelme> (letöltés ideje: 2023. 05. 27.).

10 Ezzel összefüggésben lásd: VARGA Zs. András: *Constitutional identity as interpreted by the Council of Europe and the European Union. Conflict of Laws – Conflict of Courts?*, Hungarian Yearbook of International Law and European Law, 2016, 385–405.

belépésének megakadályozása ügyében) kapcsolódott össze a szuverenitás és az államiság védelmével.¹¹ Az Európai Bíróság (feltehetően az uniós jog hatékony érvényesülésének biztosítása érdekében) kifejezetten megszorítóan értelmezi a nemzeti identitás védelmére vonatkozó tagállami hivatkozásokat, és mindössze három esetben adott eddig helyt az erre vonatkozó tagállami érveknek: Litvánia és Lettország esetében a hivatalos nyelv védelme, Ausztria esetében pedig a nemesség eltörlése vonatkozásában.¹²

3. A nemzeti identitás védelme és az uniós joghoz való viszony jogi keretei – a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat megközelítése

A tagállami alkotmánybíróságok közül a német Alkotmánybíróság fejtette ki előként elvi jelleggel a tagállami identitás lényegét, az azóta is számos elemében más alkotmánybíróságok számára mintaként szolgáló *Lisszabon*-határozatában.¹³ A német Alkotmánybíróság megközelítése szerint a német Alaptörvény identitását az alkotmánymódosítás számára sem elérhető rendelkezésekben megjelenő elvek, értékek adják, melyek egyben a német államot is korlátozzák abban, hogy bizonyos hatásköröket átadjon az Európai Unió számára. Ilyen hatásköri korlátozásnak tekinthető például a szövetségi államiság, a bűnösség elve, a demokrácia elvén keresztül a népszuverenitás és a szociális államiság. A német Alkotmánybíróság a 2015. december 15. napján hozott döntésében alkalmazta először a nemzeti identitás sérelmére vonatkozó vizsgálati tesztet, amikor a konkrét ügyben visszautasította az európai elfogatóparancs alkalmazását arra hivatkozással, hogy a végrehajtással az érintett személy *Grundgesetz*-ben rögzített emberi méltósághoz való joga sérülne, az eljárás alá vont személyt ugyanis az olasz büntetőeljárás speciális szabálya miatt Olaszországban már nem illetné meg a jogorvoslathoz való jog.¹⁴ Az alkotmányos identitás gondolata ezt követően, az elmúlt években egyaránt felmerült a francia, lengyel, cseh, szlovák, olasz, spanyol és nem utolsósorban a magyar alkotmánybírósági gyakorlatban is.¹⁵ Anélkül, hogy ezen döntéseket részletesen is bemutatnám (a magyar Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata kivételével), általában is kijelenthető, hogy a nemzeti identitásnak, illetőleg alkotmányos identitásnak nincs általános fogalma, hanem minden állam maga határozza meg, hogy mit tekint e körbe tartozónak.

11 C-364/10. sz. ügy, *Magyarország kontra Szlovákia*, 2012. október 16-i ítélet, ECLI:EU:C:2012:630.

12 SZABÓ Marcel: *Összenő, ami összetartozik? A tagállami állampolgárság és az uniós polgárság viszonyának jövője = Az uniós polgárság jelene és jövője: úton az egységes európai állampolgárság felé?*, szerk. GYENEY Laura, SZABÓ Marcel, ORAC, Budapest, 2023, 186–187.

13 BVerfGE, 30 June 2009, 2 BvE 2, 5/08, 2 BvR 1010, 1022, 1259/08, 182/09.

14 BVerfGE, 2 BvR 2735/14.

15 Ezek vázlatos áttekintését lásd: DRINÓCZI: *i. m.*, 20–26, 29–30..

A magyar Alkotmánybíróság az alkotmányos identitásról vallott elképzeléseit a 22/2016. (XII. 5.) AB határozatban fejtette ki részletesen.¹⁶ Az Alkotmánybírósághoz az alapvető jogok biztosa fordult az Alaptörvény értelmezését kérve az Európai Unió Tanácsa által 2015. szeptember 22. napján elfogadott 2015/1601. számú határozattal összefüggésben, mely határozat átmeneti intézkedésként közel 120 ezer, Olaszországban és Görögországban tartózkodó menedékkérelmet benyújtott személy más tagállamokba történő áthelyezéséről intézkedett, ebből 1294 menedékkérő Magyarországra történő áthelyezését irányozta elő. Az indítvány egyaránt kérte az Alaptörvény XIV. cikk (1) bekezdése szerinti csoportos kiutasítás tilalma, valamint a Magyarország és az Európai Unió közötti jogi viszony alkotmányos kereteit kijelölő E cikk (2) bekezdése¹⁷ értelmezését. Az Alkotmánybíróság a XIV. cikk (1) bekezdésének értelmezésére vonatkozó indítványi elemet végzéssel elkülönítette,¹⁸ és a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat kizárólag az E cikk (2) bekezdésével kapcsolatos kérdéseket válaszolta meg.

Az alapvető jogok biztosa az E) cikk (2) bekezdésével összefüggésben az alábbi, az Alaptörvény értelmezését igénylő kérdéseket tette fel. Az E) cikk (2) bekezdése értelmében a magyar állami szervek és intézmények jogosultak, illetőleg kötelesek-e olyan uniós intézkedések végrehajtására, melyek ellentétesek a magyar Alaptörvény alapvető jogok tartalmára vonatkozó rendelkezéseivel? Ezzel összefüggésben levezethető-e az Alaptörvény rendelkezéseiből, hogy amennyiben a magyar intézmények nem jogosultak, illetőleg nem kötelesek ezen intézkedések végrehajtására, úgy ezt mely magyar intézménynek áll jogában kimondani? Az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint az Európai Unió csak az Alaptörvény által meghatározott keretek között gyakorolhat közhatalmat Magyarországon, ekként az E) cikk (2) bekezdése egyben alapjogvédelmi fenntartásnak is tekinthető.

Az eljárásban további kérdésként merült fel, hogy az E) cikk (2) bekezdése szerinti hatáskörgyakorlás korlátozhatja-e olyan uniós jogi aktus végrehajtását, amely

16 Az alkotmányos identitás alapfogalata ugyanakkor már évekkel korábban megjelent az Alkotmánybíróság döntéseiben, elsőként Trócsányi László alkotmánybíró hivatkozott rá a 143/2010. (VII. 14.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában. Lásd: SZABÓ Marcel: *A nemzeti identitás és az alkotmányos önazonosság védelme a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában – gondolatok egy, a 143/2010. (VII. 14.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolás utóéletéhez = Liber Amicorum László Trócsányi: Tanulmánykötet Trócsányi László 65. születésnapja alkalmából*, szerk. KRUSZLICZ Péter, SÜLYOK Márton, SZALAI Anikó, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Szeged, 2021, 185–195.

17 Az E) cikk (2) bekezdésének szövege a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat meghozatala idején a következőképpen szövege: „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.” Utóbb az alkotmányozó az E) cikk (2) bekezdését az Alaptörvény hetedik módosításával, 2018. június 28. napjától kezdődő hatállyal az alábbi megállapítással egészítette ki: „Az e bekezdés szerinti hatáskörgyakorlásnak összhangban kell állnia az Alaptörvényben foglalt alapvető jogokkal és szabadságokkal, továbbá nem korlátozhatja Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát.”

18 X/3327-31/2015. számú, 2016. november 28. napján kelt elkülönítő végzés. Az indítvány ezen elemében az Alkotmánybíróság jelen tanulmány kéziratának lezárásáig nem döntött.

nem alapul az Európai Unió részére átadott hatáskörökön? Az alapvető jogok biztosa úgy vélte, hogy a hatáskört túllépő, ún. *ultra vires* rendeletek, irányelvek, határozatok betartására a magyar intézményeknek és szervezeteknek nincs alkotmányos kötelezettségük, mivel azok túlmennek az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértéken.

Az alapvető jogok biztosának utolsó kérdése arra irányult, hogy értelmezhetőek-e az Alaptörvény E) cikkében és XIV. cikkében foglaltak akként, hogy azok felhatalmazást adhatnak arra, illetőleg korlátozhatják a tanácsi határozat szerinti menedékkérők áthelyezését? Az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint az alapító szerződésekben kifejezetten nevesített jogalapon kívül az Európai Unió nem rendelkezik hatáskörrel „a külföldiek egyes csoportjának a tagállamok területén való tartózkodását érintő szabályok” megalkotására.

Az „alapjogi fenntartás” (tehát a megválaszolásra kerülő első kérdés) tekintetében a magyar Alkotmánybíróság abból a megállapításból indult ki, hogy az alapjogok védelme az állam elsődleges kötelezettsége, így minden más kötelezettség csak ezt követően érvényesülhet. A magyar Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben utalt a német Alkotmánybíróság elhíresült, ún. *Solange II.* döntésére,¹⁹ melyben a német Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy mindaddig, amíg az uniós jog oly módon szavatolja az alapjogok hatékony védelmét az Európai Unió aktusaival szemben, hogy az a német *Grundgesetz* által kötelezően előírt alapjogvédelemmel lényegében azonos szintűnek tekintendő, addig a német Alkotmánybíróság nem gyakorolja azt a jogát, hogy az uniós aktusokat a német alapjogokhoz kértén felülvizsgálja. A magyar Alkotmánybíróság, alapvetően a német Alkotmánybíróság megközelítését követve, kijelentette: miközben ezt a felülvizsgálati lehetőséget az európai jog lehetőség szerinti érvényesülését szem előtt tartva kell alkalmazni, a magyar Alkotmánybíróság sem 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 ne járjon az emberi méltóság vagy más alapvető jogok lényeges tartalmának sérelmével.²⁰

Érdekes e helyütt megemlíteni, hogy a magyar Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a magyar Alaptörvény által biztosított emberi jogi jogvédelmi szint nem lehet alacsonyabb annál, mint amelyet az Emberi Jogok Európai Egyezménye megkövetel az Egyezményben részes államoktól. A magyar Alkotmánybíróság megfogalmazása szerint „*az Alkotmánybíróság által nyújtott alapjogvédelem szintje semmiképpen sem lehet alacsonyabb, mint a nemzetközi (jellemzően a strasbourgi Emberi Jogok Bírósága által kibontott) jogvédelem szintje*”.²¹ A 61/2011. (VII. 13.) AB határozat ezt a megközelítést azzal magyarázta, hogy „*[a] pacta sunt servanda elvéből [Alkotmány 7. § (1) bekezdés, Alaptörvény Q. cikk (2)-(3) bekezdés] következően tehát az Alkotmánybíróságnak akkor is követnie kell a strasbourgi joggyakorlatot, az abban meghatározott alapjogvédelmi szintet, ha saját megelőző, 'precedens-határozataiból' ez kényszerűen nem következne*”.²² A magyar Alkotmánybíróság

19 BVerfGE, 22 October 1986., 2 BvR 197/83.

20 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [49].

21 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 291, 321.

22 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 291, 321.

mindezt azzal indokolta, hogy biztosítani kell, hogy a jogalkalmazói döntések összhangban álljanak a vállalt nemzetközi emberi jogi kötelezettségekkel is.²³ Mindez tehát azt jelenti, hogy a magyar Alaptörvény által biztosított jogvédelmi szint szükségképpen eléri az Emberi Jogok Európai Bírósága által biztosított jogvédelem szintjét, ekként az „alapjogi fenntartás” tesztjének alkalmazására akkor kerülhet sor, ha valamely egyedi esetben az uniós jog alkalmazása a strasbourgi jogvédelmi szint (és ezáltal egyben a magyar Alaptörvény által biztosított jogvédelmi szint) lerontásához vezetne.

Az *ultra vires* uniós jogi aktusok jogi helyzetével kapcsolatosan az Alkotmánybíróság kiemelte: az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése szerinti közös hatáskörgyakorlás korlátlja az EUSZ 4. cikk (2) bekezdéséből is egyenesen következően az, hogy az nem sértheti Magyarország szuverenitását (szuverenitáskontroll), és nem sértheti Magyarország alkotmányos önazonosságát (identitáskontroll).²⁴

A „szuverenitáskontroll” értelmében Magyarország az Európai Unióhoz történő csatlakozásával nem a szuverenitásáról mondott le, hanem csak egyes hatáskörök közös gyakorlását tette lehetővé. Ennek megfelelően az Európai Unió alapító szerződéseiben megállapított jogokhoz és kötelezettségekhez képest további hatáskörök közös gyakorlásakor Magyarország szuverenitásának fenntartását kell vélelmezni (fenntartott szuverenitás vélelme).²⁵ A határozat ugyan nem bontja ki mindezt részletesebben, azonban megítélésem szerint ez a doktrína a nemzetközi szerződések jogából jól ismert megszorító értelmezés főszabályához hasonlítható, annál is inkább, mert az Európai Unió alapító szerződései nemzetközi jogi értelemben nemzetközi szerződések. Ennek megfelelően amikor az a kérdés merül fel, hogy Magyarország egy hatáskör közös gyakorlását engedélyezte-e, és ha igen, akkor milyen terjedelemben, akkor abból a vélelemből kell kiindulni, hogy Magyarország a hatáskör közös gyakorlására csak a feltétlenül szükséges mértékben adott felhatalmazást, és ezen felhatalmazás terjedelme nem értelmezhető kiterjesztően. Másfelől pedig ez azt is jelenti, hogy miután a hatáskör közös gyakorlása az Alaptörvény alapján, annak keretei között történik meg, ezért nem adható felhatalmazás olyan hatáskör közös gyakorlására, melyet az Alaptörvény nem tesz lehetővé.

Stumpf István alkotmánybíró a 22/2016. (XII. 5.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában ugyanakkor úgy vélte, hogy amennyiben egy uniós jogi aktus *ultra vires* jellege képezi az Alkotmánybíróság vizsgálatának tárgyát, az szükségképpen az uniós jog érvényességének kérdéséhez vezet el, melynek vizsgálatára viszont nem az Alkotmánybíróságnak, hanem kizárólag az Európai Bíróságnak van hatásköre. Mindez azt jelenti, hogy ilyen esetben az Alkotmánybíróság aligha kerülheti meg, hogy az Európai Bíróság eljárását kezdeményezze.²⁶ Valóban: egy uniós jogi aktus *ultra vires* jellege szükségképpen annak érvénytelenségét jelenti, miközben a másodlagos uniós jog érvényességének vizsgálata az Európai Bíróság (és nem pedig a tagállami alkotmánybíróságok) hatásköre. Az ellentmondás az Európai Bíróság hatásköreinek védelme oldaláról feloldhatatlannak tűnik, a tagállami alkotmánybíróságok oldaláról

23 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [22].

24 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [54].

25 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [59]–[60].

26 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Stumpf István párhuzamos indokolása, [103].

nézve azonban joggal állítható, hogy a tagállami alkotmánybíróság végső soron nem az uniós jog érvénytelenségét mondja ki, hanem csupán azt, hogy az adott uniós jogi aktus annak súlyos formai vagy tartalmi hibája miatt az adott tagállam vonatkozásában joghatás kiváltására alkalmatlan. Ez a megközelítés hasonló ahhoz, ahogyan az uniós jog kezeli az uniós jog elsőbbségének kérdését: az elsőbbség elve nem érvénytelenné, hanem csupán alkalmazhatatlanná teszi az uniós joggal ellentétes tagállami jogot, márpedig az uniós jog „alkalmazhatatlanságának” kimondására az Európai Bíróságnak nincs monopóliuma.

Legalábbis kérdésként vetődhet fel, hogy a fenntartott szuverenitás vélelme vonatkozhat-e már átadott hatáskörökre, illetőleg lehetséges-e ez alapján (például az Alaptörvény módosításával) egyes, már közösen gyakorolt hatáskörök közös gyakorlásának „visszavétele”.²⁷ A 22/2016. (XII. 5.) AB határozatból ilyen korlátozás nem olvasható ki, azonban Dienes-Oehm Egon párhuzamos indokolásában külön is rögzítette, hogy az „*a jelenleg hatályos alapszerződésekhez képest újabb (további) hatáskörök közös gyakorlásra történő átadásának megítélése alkotmánybírósági vizsgálatok játékszerepet*”.²⁸ Miközben egyfelől az európai integráció jogi (és főleg politikai) természetéből egyenesen következik ez az értelmezés, ugyanakkor azonban jogi értelemben semmi nem tiltja egy már korábban átadott hatáskör visszavételét akkor, ha ezen hatáskör uniós szintű gyakorlása nem következik kifejezetten és ellentmondást nem tűrően az elsődleges uniós jog rendelkezéseiből. Más kérdés, hogy nemzetközi jogi értelemben itt legalábbis az uniós jog evolutív értelmezése, esetlegesen egy újonnan kialakuló regionális szokásjog áll szemben egy, a szabály ellen tiltakozó tagállam álláspontjával, mely (pusztán nemzetközi jogi értelemben) akkor foghat helyt, ha a tagállam e vonatkozásban *persistent objectornak* (a szabály ellen következetesen tiltakozó államnak)²⁹ volna tekinthető, és a tagállami alkotmány módosítása egy ténylegesen még nem gyakorolt (vagy bár gyakorolt, de a tagállam által következetesen vitatott) hatáskörre vonatkozik.

Az „identitáskontrollal” kapcsolatosan a magyar Alkotmánybíróság az alábbiakra mutatott rá. Alkotmányos identitás alatt Magyarország alkotmányos önazonosságát kell érteni, melynek tartamát az Alaptörvény egésze és egyes rendelkezései alapján, az R) cikk (3) bekezdése szerint azok céljával, a Nemzeti Hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban, esetről esetre kell kibontani. Példálózó jelleggel ide lehet sorolni a szabadságjogokat, a hatalommegosztást, a köztársasági államformát, a közjogi autonómiák tiszteletét, a vallásszabadságot, a törvényes hatalomgyakorlást, a parlamentarizmust, a jogegyenlőséget, a bírói hatalom elismerését és a velünk élő nemzetiségek védelmét.³⁰ Az Alkotmánybíróság megfogalmazása szerint „*Magyarország alkotmányos önazonossága olyan alapvető érték, amelyet nem az Alaptörvény hoz létre, azt az Alaptörvény csak elismeri. Az alkotmányos önazonosságról ezért*

27 KÉRI Veronika, POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: Az Alkotmánybíróság határozata az Alaptörvény E) cikkének értelmezéséről, JeMa, 2017/1–2, 5–15, 13.

28 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Dienes-Oehm Egon párhuzamos indokolása, [81].

29 Lásd például: ICJ, *Fisheries Case (United Kingdom v. Norway)*, 1951. december 18., I.C.J. Reports 1951, 131.

30 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [64]–[65].

*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.*³¹

Mindez egyben azt is jelenti, hogy a szuverenitáskontroll és az identitáskontroll számos esetben összekapcsolódik: az alkotmányos önazonosság keretébe tartozó kérdésekben a közös hatáskörgyakorlás csak annyiban lehetséges, amennyiben az az alkotmányos identitást nem veszélyezteti. Varga Zs. András párhuzamos indokolásában ezt akként fogalmazta meg, hogy „Magyarország szuverenitásának védelme egyszersmind az önazonosság védelme is”.³²

Jelen tanulmány tárgya szempontjából kevésbé lényeges, hogy az indítványban feltett harmadik kérdést az Alkotmánybíróság csak korlátozottan és absztrakt módon, az alapvető jogok biztosa indítványában szereplő 2015/1601. számú határozattól függetlenül válaszolta meg, és kiemelte, hogy amennyiben valószínűsíthető, hogy az E) cikk (2) bekezdése szerinti közös hatáskörgyakorlás az alapvető jogok sérelmével jár, illetőleg sérti Magyarország szuverenitását és alkotmányos önazonosságát, az Alkotmánybíróság hatásköre kiterjed annak vizsgálatára, hogy a sérelem valóban fennáll-e.³³

Bizonyos értelemben a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat következményeként is értékelhető, hogy az alkotmányozó az Alaptörvény hetedik módosításával az Alkotmánybíróság által kidolgozott doktrínát alaptörvényi szintre emelte, és ezáltal az uniós intézmények számára is megkerülhetetlen tényezővé tette. Az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése kibővült azzal a feltétellel, hogy „[a]z e bekezdés szerinti hatáskörgyakorlásnak összhangban kell állnia az Alaptörvényben foglalt alapvető jogokkal és szabadságokkal, továbbá nem korlátozhatja Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát”.

Az Alaptörvény R) cikke pedig egy új (4) bekezdéssel egészült ki, melynek értelmében „Magyarország alkotmányos önazonosságának védelme az állam minden szervének kötelessége”. Az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésének kiegészítése egyértelműen utal az alapjogi fenntartásra, a szuverenitáskontrollra és az identitáskontrollra, megjelölve néhány olyan tárgyat, amelyekre vonatkozóan az Alaptörvény kifejezetten kizárja a közös hatáskörgyakorlás lehetőségét. Az R) cikk új (4) bekezdése pedig az Alkotmánybíróság által saját magára vonatkozóan kidolgozott doktrínát általánosan az állam valamennyi szervére irányadó elvi tétellé emelte. Az Alaptörvény hetedik módosítása ekként valójában a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat megállapításait emelte alaptörvényi szintre, melynek sokkal inkább nemzetközi (uniós) jogi, mintsem belső jogi relevanciája van, tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság döntése egyébként is mindenkire nézve kötelező.³⁴

31 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [67].

32 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Varga Zs. András párhuzamos indokolása, [113].

33 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [69].

34 Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 39. § (1) bekezdése.

4. Tagállami alkotmány kontra uniós jog a gyakorlatban – a 32/2021. (XII. 20.) AB határozat

A 22/2016. (XII. 5.) AB határozat elfogadását követően néhány évvel a magyar Alkotmánybíróságnak lehetősége nyílt arra, hogy a gyakorlatban is alkalmazza a 22/2016. (XII. 5.) AB határozatából következő elvi tételeket – és aztán valójában mégsem tette ezt, hanem egy alternatív jogi megoldást választott. Az Alkotmánybíróság eljárásának közvetlen előzményeként az Európai Bíróság a C-808/18. számú ügyben megállapította, hogy Magyarország számos elemében megsértette az uniós menekültjog egyes szabályait. Az Európai Bíróság ítélete szerint ellentétes az uniós joggal, hogy Magyarország előírta, hogy a Szerbiából érkező és a nemzetközi védelem iránti eljárást Magyarország területén igénybe venni kívánó harmadik országbeli állampolgárok vagy hontalanok a nemzetközi védelem iránti kérelmüket csak a röszkei vagy a tompai tranzitónában terjeszthetik elő, ugyanakkor pedig Magyarország drasztikusan korlátozta a tranzitónába való belépésre napi szinten jogosultak számát. Ugyancsak ellentétesnek találta az Európai Bíróság az uniós joggal, hogy Magyarország a tranzitónákban általános őrizetet vezetett be, továbbá a Magyarország területén jogellenesen tartózkodó valamennyi harmadik országbeli állampolgár kitoloncolását lehetővé tette, még akkor is, ha a jogorvoslati eljárás folyamatban volt.³⁵

Tekintettel arra, hogy Magyarország ezt követően nem tett eleget az Európai Bíróság ítéletében foglaltaknak,³⁶ és Magyarország ellen újabb eljárás indult, Magyarország Kormánya (a Kormány nevében eljáró igazságügyi miniszter indítványán keresztül) az Alaptörvény E cikk (2) bekezdése és XIV. cikk (4) bekezdése értelmezését kérte. Az indítványozó szerint ugyanis Magyarország szuverenitását és történeti alkotmányán alapuló önazonosságát sérti, ha az állam területén jogellenesen tartózkodó külföldit nem lehet Magyarország területéről a határkerítés túlsóoldalára kísérni, ezáltal ugyanis az érintettek Magyarország népességének részévé válnak, márpedig ilyen intézkedésre az uniós jogalkotó az Alaptörvény E cikk (2) bekezdéséből fakadóan nem kapott felhatalmazást.³⁷ A valódi alkotmányossági problémát az indítványozó szerint ebben az esetben az jelenti, hogy az Európai Unió valamely tagállamának területén jogellenesen tartózkodó külföldiek csak ún. visszafogadási megállapodás alapján távolíthatóak el az Európai Unió területéről, ténylegesen azonban ezek az EU által megkötött kétoldalú megállapodások nem működnek, mert az érintett államok nem fogadják vissza azokat a harmadik országbeli állampolgárokat

³⁵ C-808/18. sz. ügy, *Európai Bizottság kontra Magyarország*, 2020. december 17-i ítélet, ECLI:EU:C:2020:1029. Ezeket röviden összegzi: 32/2021. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [4]–[7].

³⁶ Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 260. cikk (1) bekezdése értelmében, „Ha az Európai Unió Bírósága megállapítja, hogy egy tagállam nem teljesítette a Szerződésekből eredő valamely kötelezettségét, az adott államnak meg kell tennie az Európai Unió Bíróságának ítéletében foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket”.

³⁷ 32/2021. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [8].

vagy hontalanokat, akikről jogerősen megállapításra kerül az Európai Unió területén való tartózkodásuk jogellenessége.³⁸

A magyar Alkotmánybíróságnak egy rendkívül nehéz politikai környezetben kellett a döntését meghoznia. Egyfelől, a lengyel Alkotmánybíróság nem sokkal korábban kifejezetten a lengyel alkotmánnyal ellentétesnek nyilvánította az EUSZ több rendelkezését.³⁹ Bár kevésbé kapott nagy európai sajtóvisszhangot, de a magyar Alkotmánybíróság döntését nem sokkal megelőzően a román Alkotmánybíróság is hozott egy hasonlóan nagy jelentőséggel bíró döntést, melyben az alkotmányos önazonosság alapján nyíltan kizárta az uniós jog érvényesülését az alkotmányos önazonosságot és az uniós hatáskör-átruházást biztosító alkotmányi normákkal szemben.⁴⁰ 2021 őszén azonban Lengyelország, Magyarország és Románia Európai Unióhoz való viszonya alapvetően volt eltérő: ebben az időszakban a lengyel–uniós viszony egy „permanens háborús helyzetnek” volt tekinthető, és végletesen megromlott, miközben Románia és az Európai Unió között inkább csak kisebb súrlódások, mintsem rendszerszintű konfliktusok voltak azonosíthatóak. Magyarország helyzete éppen e kettő között volt: rendszeresek voltak a komoly konfliktusok az uniós intézményekkel, azonban sem a magyar kormány, sem a magyar jogalkalmazó szervek (beleértve ezúttal az Alkotmánybíróságot is) nem merészkedtek odáig, hogy nyíltan megkérdőjelezzék az uniós jog alapvető kereteinek érvényesülését. Ebben a szellemiségben válaszolta meg a magyar Alkotmánybíróság a Kormány Alaptörvény-értelmezésre irányuló kérdését is, amikor nem a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat szerinti egyik eszközzel élt, hanem valójában egy új doktrínát fejlesztett ki.

Szemben a lengyel Alkotmánybíróság említett döntésével, a magyar Alkotmánybíróság nem általában a magyar Alaptörvény, hanem „csupán” a magyar Alaptörvény egyes rendelkezései esetében teszi lehetővé az uniós jog elsőbbségének megkérdőjelezését, a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat nyomán. Ebben az értelemben a magyar Alkotmánybíróság alapvetően a német Alkotmánybíróság megközelítését követi, ellentétben a sokkal radikálisabbnak tűnő lengyel megoldással. Másrészt, a magyar Alkotmánybíróság még a 32/2021. (XII. 20.) AB határozatában sem helyezkedett nyíltan szembe az uniós joggal. A határozat (jelen tanulmány témája szempontjából) legfontosabb megállapítása szerint „amennyiben a közös hatáskörgyakorlás érvényesülése hiányos, Magyarország a fenntartott szuverenitás véelmének megfelelően jogosult az adott, nem kizárólagos uniós hatáskör gyakorlására mindaddig, amíg az Európai Unió intézményei meg nem teszik a közös hatáskörgyakorlás hatékony érvényesítéséhez szükséges intézkedéseket”.⁴¹ Mindez azt jelenti, hogy a magyar Alkotmánybíróság nem vitatta el a menekültügyi szabályozás tekintetében az uniós jog elsőbbségét, és még csak azt sem állította, hogy a magyar

38 32/2021. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [45].

39 Lengyel Alkotmánybíróság K 3/21. számú határozata, 2021. október 7. Elemzését lásd: PETRI Bernadett: *Polexit vagy rutindöntés – a lengyel alkotmánybíróság ítélete az uniós alapszerződésről*. <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2021/10/11/polexit-vagy-rutindontes-a-lengyel-alkotmanybirusag-itelete-az-unios-alapszerzodesrol> (letöltés ideje: 2023.05. 28.).

40 Román Alkotmánybíróság 390/2021. sz. határozata, 2021. június 8. Részletesen lásd: BLUTMAN László: *Négy alkotmánybírósági határozat: egy korszakváltás jele?*, *Közjogi Szemle*, 2022/1, 1–10.

41 32/2021. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [85].

szabályozás ellentétben állna az uniós joggal. Ellenkezőleg, a magyar Alkotmánybíróság érvelését a következő logika mentén alakította ki. (i) A megosztott (nem kizárólagos) hatáskör jogi természetének lényege, hogy mind a tagállamok, mind pedig az Európai Unió rendelkezik az adott terület vonatkozásában szabályozási lehetőséggel. (ii) Az előfoglalás elvének (*pre-emption*)⁴² lényege szerint a megosztott hatáskör egyes részterületeit az uniós jogalkotó, illetőleg jogalkalmazó az uniós jog számára lefoglalhatja. (iii) Ez az előfoglalás ugyanakkor nem öncélú és nem abszolút természetű: nem arra irányul, hogy elvonja a tagállamok hatásköreit, hanem kifejezetten az a célja, hogy az uniós jog hatékony érvényesülését érvényre juttassa. (iv) Amennyiben az Európai Unió intézményei ennek a célnak bármilyen okból nem tudnak eleget tenni, a tagállamok időlegesen „visszavehetik” a megosztott hatáskörbe tartozó egyes jogosultságaik gyakorlását az uniós szintű jogalkotás által kitűzött célok hatékony megvalósítása érdekében. Az uniós jog hatékony érvényesülését (*effet utile*) ugyanakkor vélelmezni kell.⁴³ Ez a visszavétel azonban mindig csak időleges jellegű lehet, és mindig az uniós jog hatékony érvényesülését kell céloznia.

A magyar Alkotmánybíróság a fentieket az uniós jogalkotás elé abszolút követelményként állított szubszidiaritás elvével is alátámasztotta: nevezetesen, egy nem kizárólagos uniós hatáskörbe tartozó területen uniós szintű jogalkotásra egyébként is csak akkor kerülhet sor, ha a tagállamok nem tudják a javasolt intézkedés célkitűzéseit a saját szintjükön hatékonyan megvalósítani, a tervezett intézkedés pedig annak terjedelme vagy hatása miatt az Unió keretein belül jobban megvalósítható.⁴⁴ Nem állhat összhangban a szubszidiaritás elvével az az uniós jogalkotás, mely egy adott időpillanatban nem képes a kitűzött cél hatékony megvalósítására, miközben az adott céllal egyébként a tagállamok is egyetértenek.

Az indítványozó magyar Kormány szándéka az indítvány tartalmából következően feltehetően annak kimondására irányult, hogy a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat nyomán az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése szerinti nevesített esetekben Magyarország megkérdőjelezheti az uniós jog elsőbbségét. Az Alkotmánybíróság azonban valójában átfogalmazta a kérdést, és az Alkotmánybíróság eljárására okot adó helyzetet úgy értelmezte, hogy az uniós jog és a magyar jog (a magyar Alaptörvény) közötti ellentmondás csak látszólagos, mert Magyarország valójában nem az uniós joggal ellentétesen, hanem éppen ellenkezőleg, az uniós jog hatékony érvényesülésének biztosítása érdekében jár el, az uniós jog hatékony érvényesülésének elmaradása pedig „csupán” a kérdéses uniós jogi aktus végrehajtásának akadályát képezi.⁴⁵ A „végrehajtási akadály” nem kérdőjelezi meg sem az uniós jog megalkotásának jogszerűségét és ezáltal érvényességét (ami az Európai Bíróság hatásköre), sem az uniós jog elsőbbségét, és sem a szuverenitáskontroll, sem pedig az identitáskontroll alkalmazását nem igényli. Valóban, jelen esetben a Magyarország által az uniós szintű menekültügyi szabályozással kapcsolatosan következtesen felhívott probléma lényege éppen abban áll, hogy

42 Lásd például: Stephen WEATHERILL: *Pre-emption = The internal market as a legal concept*, Oxford University Press, Oxford, 2017, 209–222.

43 32/2021. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [86].

44 32/2021. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [71].

45 32/2021. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [84].

a „papíron” jól mutató uniós menekültügyi szabályozás a gyakorlatban alkalmazhatatlan, a tagállamokra pedig rendkívül súlyos terhet ró. Abban az esetben ugyanis, ha az uniós menekültügyi mechanizmus biztosítaná mindazok hatékony eltávolítását az Európai Unió területéről, akiknek a tartózkodása jogellenes (mindenekelőtt azért, mert nem jogosultak védelemre), a migrációs válság legfeljebb csak kisebb logisztikai nehézséget jelentene, nem pedig egy súlyos, immáron évtizedes időtávlatban is fennálló rendszerszintű problémát.

5. Zárógondolatok

A magyar jogi közbeszédben csak (az uniós szintű menekültügyi kvótákra utalással) „kvótahatározatnak” nevezett 22/2016. (XII. 5.) AB határozat kijelölte azokat az eseteket, amikor a magyar Alkotmánybíróság jogosult az uniós jog elsőbbségének megkérdőjelezésére – alapvetően a német Alkotmánybíróság megközelítését követve. Szemben azonban a német Alkotmánybíróság⁴⁶ és a lengyel Alkotmánybíróság idézett megközelítéseivel, a magyar Alkotmánybíróság a konkrét, a migrációs válsággal összefüggő jogi probléma esetében arra a következtetésre jutott, hogy az uniós jogalkotás és jogalkalmazás (ideértve az Európai Bíróság kötelezettségszegési eljárásban hozott ítéletét is) valójában nem ellentétes a magyar Alaptörvénnyel, így annak megkérdőjelezésére nincs szükség. Ellenkezőleg, a magyar Alkotmánybíróság az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésének első fordulátát (azaz a közös hatáskörgyakorlás célhoz kötöttségét) alapul véve valójában arra a következtetésre jutott, hogy Magyarország akkor, amikor az uniós jog betűjével ellentétesen cselekszik, valójában éppen az uniós jog szellemét hajtja végre – márpedig a megosztott hatáskörök esetében irányadó szubszidiaritás elve mindig célhoz kötött jogalkotást feltételez, a cél megvalósításának előmozdítása pedig a tagállamok kifejezett kötelezettsége akkor is, ha az Unió bármely okból nem képes ezen cél elérésére. Nem véletlenül (és meglátásom szerint nem is helytelenül) nevezi ezért az újabb szakirodalom a 32/2021. (XII. 20.) AB határozatot a „visszafoglalás elve” megjelenésének, ezzel is utalva az előfoglalás elvére.⁴⁷ Az elkövetkező években pedig arra is választ kaphatunk, hogy vajon a 32/2021. (XII. 20.) AB határozat csupán „egyetlen fecske” (ami nem csinál nyarat), vagy új idők kezdete a tagállami alkotmánybíróságok és az Európai Bíróság közötti kapcsolatban.

46 2 BvR 859/15, különösen a 116. és a 126–128. pontok.

47 ORBÁN Endre, SZABÓ Patrik: *A „visszafoglalás elve. Az Alkotmánybíróság 32/2021. (XII. 20.) AB határozata az uniós jog hazai érvényesüléséről*, *Közjogi Szemle*, 2022/2, 103–111.