



IGAZSÁGÜGYI MINISZTER

Dr. Sulyok Tamás úr,
az Alkotmánybíróság elnöke
részére

Iktatószám: XX-AJFO/63/.../2018

Alkotmánybíróság
Budapest

Tárgy: az Alaptörvény B) cikk (1) és (4) bekezdése, E) cikk (2) bekezdése és 19. cikke értelmezésére irányuló indítvány

Tisztelt Elnök Úr!

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

indítványozom,

hogy az Alkotmánybíróság értelmezze az Alaptörvény B) cikk (1) és (4) bekezdését, E) cikk (2) bekezdését, valamint 19. cikkét az alábbiakra tekintettel:

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

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

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

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

INDOKOLÁS

I. Az eljárási feltételek igazolása

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

a.) az indítványozói jogosultság

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

b.) a konkrét alkotmányjogi probléma

Az indítványban foglalt kérdések a 2015-ben kialakult rendkívüli migrációs válság kezelésével összefüggő, konkrét alkotmányjogi problémára irányulnak. A migrációs folyamatokra vonatkozó adatok és a válság kezelésére megtett eddigi lépések, mint köztudomású tények, nem igényelnek külön igazolást. Az Európai Unió tagállamai és intézményei azzal számolnak, hogy közép- és hosszú távon folyamatosan érkeznek majd migránsok az Unió külső hatáira.¹ Egyetértés mutatkozik abban, hogy erre a jogi, gazdasági és biztonsági elemeket egyaránt magában foglaló problémára átfogó megoldás kidolgozása szükséges.

Míg azonban a magyar törvényhozás az ellenőrizetlen illegális beáramlás okozta biztonsági kockázat minimalizálása érdekében – a Schengeni határ-ellenőrzési kódex² rendelkezéseire is figyelemmel – a migrációs folyamatok ellenőrzésére helyezte, helyezi a hangsúlyt, az Európai Bizottság, illetve több másik tagállam megoldási javaslatának középpontjában a menedékkérők tagállamok közötti elosztására irányuló áthelyezés (relokáció), valamint az Unió területén kívülről történő áttelepítés fogalmi állnak.

¹ „az elkövetkező években várható tendencia, valamint olyan tényezők, mint az éghajlatváltozás vagy az EU és szomszédsága demográfiai és biztonsági helyzete, arra utalnak, hogy a migráció még évtizedekig kihívást fog jelenteni.” Az Európai Bizottság sajtóközleménye (Brüsszel, 2017. december 7.) http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5132_hu.htm

²Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) HL L 77.

Az Európai Bizottság 2017. szeptember 13-án előterjesztett szándéknyilatkozata a migrációval összefüggésben a 2018 végéig elindítandó és/vagy megvalósítandó kezdeményezések között az alábbiakat nevesítette: „*a felelősség és a szolidaritás alapján megreformált közös európai menekültügyi rendszer mielőbbi elfogadása a társjogalkotók által, többek között a következőkre vonatkozó javaslatokkal: a dublini rendszer reformja; új menekültügyi ügynökség létrehozása; az Eurodac reformja; a befogadási feltételek, a menekültként való elismerés, a menekültügyi eljárás, valamint az Unió áttelepítési programjának felülvizsgálata*”.³

Ezek közül a dublini eljárás⁴ ésszerűsítése és hatékonyságának növelése érdekében előterjesztett elem érdemel említést. Az uniós törekvések tartalmi irányai e téren az Európai Bizottság 2016. május 4-i és július 13-i jogalkotási javaslatai⁵ alapján azonosíthatók. Eszerint⁶ korrekciós elosztási mechanizmus kerülne bevezetése arra az esetre, ha egy tagállamban aránytalanul magas számú olyan nemzetközi védelem iránti kérelmet nyújtanak be, amelyekért a rendelet értelmében ez a tagállam volna felelős. A népességszám és GDP alapul vételével megállapított „elosztási kulcs” szolgálna a kérelem elbírálásáért felelős tagállam meghatározására. Egy e célra létrehozandó elektronikus rendszer automatikusan döntene a kérelem elbírálásáért felelős, s ezáltal végső soron a kérelemnek helyt adó döntés esetén a nemzetközi védelemben részesített külföldit befogadó tagállamról.

Az állandó menekültügyi elosztási (relokációs) mechanizmus tehát Magyarország gazdasági teljesítményén és lakosságszámán alapulva, a magyar állami szervek döntésétől részben függetlenül, előre nem látható, nem kiszámítható módon határozná meg a magyar hatóságok eljárásának kötelezettségét, és végső soron a rövidebb vagy hosszabb távon az ország területén tartózkodók személyi körét. Ez pedig az alábbiakban kifejtettek szerint Magyarország szuverenitásának, illetve történeti alkotmányán alapuló önazonosságának sérelmére vezethet.

Erre, a magyar jogrendszerre, egyben az egyes jogalanyok élethelyzetére súlyos hatást kiváltó jellegre tekintettel, szükséges az Alkotmánybíróság állásfoglalása arról, hogy általánosságban vannak-e Magyarország független demokratikus jogállami létének olyan elemei, amelyekben a nép semmiképpen sem veszítheti el végső ellenőrzési, döntési lehetőségét. Ha pedig ilyenek azonosíthatók, akkor mit eredményez ez az említett mechanizmushoz hasonló uniós döntéshozatali folyamatok megítélése, illetve a magyar állami szervek alkotmányos mozgástere vonatkozásában.

³ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/letter-of-intent-2017_hu.pdf

⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 604/2013/EU rendelete (2013. június 26.) egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról HL L 180.

⁵ ld. az Európai Bizottság sajtóközleményei:
http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2433_hu.htm
http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1620_hu.htm

⁶ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160504/dublin_reform_proposal_en.pdf

c.) az Alaptörvény rendelkezéseiből való levezethetőség

A felvetett kérdések egyrészt Magyarország független, demokratikus jogállami létének alapelveire, azok azonosítására, illetve értelmezésére irányulnak a népszuverenitással összefüggésben. Másrészt pedig a magyar állami szervek eljárási kereteinek meghatározását igénylik Magyarország szuverenitását, illetve történeti alkotmányán alapuló önazonosságát alapvetően érintő uniós döntéshozatali folyamatokkal összefüggésben. Ezek a kérdések, illetve a bennük megfogalmazott alkotmányjogi problémák – a magyar alkotmányosság alapfogalmaival való szoros összefüggésük miatt – jogszabály közbejötté nélkül, kizárólag alkotmányjogi érvekkel megválaszolhatók {17/2013. (VI. 26.) AB határozat [11]}.

II. Részletes indokolás

A kérelemben foglalt kérdések az állami lét alapfogalmainak (függetlenség, szuverenitás, főhatalom), a népszuverenitás elvének és a közös uniós hatáskörgyakorlás határainak komplex értelmezését teszik szükségessé. Az alábbi érvelés a kérelemben foglalt kérdésekhez tartalmilag igazodva négy állítás és azokhoz kapcsolódó alkotmányjogi érvelés mentén törekszik az ismertetett konkrét alkotmányjogi problémával összefüggő következtetések levonására.

1. állítás: Az állami függetlenség és a demokratikus jogállamiság elveinek a nemzetközi kapcsolatokban is érvényesülnie kell; azokról az állam nem mondhat le.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése – a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésével azonosan – rögzíti a független, demokratikus jogállam elvét. Az Alkotmánybíróság működésének kezdete óta a függetlenséget, a demokráciát és a jogállamiságot a köztársaság alapértékeiként tartja számon [9/1992. (I. 30.) AB határozat; hasonlóképpen: 47/2003. (X. 27.) AB határozat]. Jelen ügy kiindulópontját ezen fogalmak értelmezése jelenti Magyarország Európai Unióban tagállamként való részvétele kontextusában.

a.) Magyarország független állam.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése értelmezésének kiindulópontja Magyarország szuverén állami léte. Ezért mindenekelőtt rögzíteni szükséges azon alapvető fogalmi ismérveket, amelyek hiányában nem beszélhetünk államról.

Hagyományos értelemben *„az állam, valamely határozott területen állandóan megtelepedett embersokaságnak (népnek), az egységes főhatalom alatt, magasabb személyi életre történt egyesülése. – Alkotóelemei: a terület, a nép és a főhatalom.”*⁷

⁷ Nagy Ernő: Magyarország közjoga (Államjog). Athenaeum, Budapest, 1912-1914. Ld. tovább: Moór Gyula: Bevezetés a jogfilozófiába, Budapest, 1923. Moór Gyula: Jogfilozófia, Püski Kiadó, Budapest, 1994.; Molnár Kálmán: Magyar közjog. Danubius, Pécs, 1929.

Az államnak a lakosság-terület-főhatalom triászaként történő meghatározása a nemzetközi jogban⁸ (ide értve a nemzetközi szerződések jogát,⁹ az ENSZ¹⁰ és az Európa Tanács¹¹ egyes dokumentumait), illetve a magyar alkotmányjogban¹² is általánosan elfogadottnak tekinthető.

Az így meghatározott állam teljes nemzetközi jog- és cselekvőképességgel rendelkezik, nemzetközi kapcsolatokban szabad akaratából vesz részt, más államokkal való kapcsolatában szabadon, önállóan dönt [143/2010. (VII. 14.) AB határozat]; azaz független.

Az Egyesült Nemzetek Alapokmánya – amelynek törvénybe iktatásáról az 1956. évi I. törvény rendelkezik – 2. Cikk 1. pontja szerint az Egyesült Nemzetek Szervezete (a továbbiakban: ENSZ) valamennyi tag szuverén egyenlőségének elvén alapul. Az ENSZ 1970-ben elfogadott 2625 (XXV) sz. közgyűlési határozatának¹³ az Alapokmány szuverén egyenlőségre vonatkozó megállapítását értelmező előírása szerint „minden állam köteles tiszteletben tartani más államok jogalanyiságát”, „minden állam a teljes szuverenitásba tartozó jogokkal rendelkezik”; a szuverén egyenlőség alapján az államok területi integritása és politikai függetlensége sérthetetlen [5/2001. (II. 28.) AB határozat]. Egyúttal a nemzetközi kapcsolatok számos alapelvét (például az erőszak alkalmazásának, a belügyekbe való beavatkozásnak a tilalmát) is összekapcsolja az önrendelkezési jog tiszteletben tartásával.¹⁴

A függetlenség együtt jár azzal, hogy az állam nemzetközi kapcsolataiban a főhatalmi jogosítványairól rendelkezhet [30/1998. (VI. 25.) AB határozat], nemzetközi kötelezettségeket vállalhat [30/1998. (VI. 25.) AB határozat; 1154/B/1995. AB határozat].

⁸ „(...) a közjogász Jellinek által még a XIX. században meghatározott és az alkotmányjog tananyagában is tárgyalt háromkomponensű államfogalom (terület, lakosság és önálló kormányzat) megfelelő elemzési eszköz a nemzetközi jog számára is.” Kovács Péter: Nemzetközi közjog, Osiris, Budapest, 2011. 364. pont [Vö. Georg Jellinek: Allgemeine Staatslehre, Berlin, 1914.]

Sergio M. Carbone – Lorenzo Schiano di Pepe: States, Fundamental Rights and Duties. Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 2009.

⁹ az államok jogairól és kötelezettségeiről szóló 1933. évi montevideói egyezmény 1. cikke: „The State as a person of international law should possess the following qualifications : (a) a permanent population ; (b) a defined territory ; (c) government ; and (d) capacity to enter into relations with the other States.” <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/LON/Volume%20165/v165.pdf>

¹⁰ az államok jogairól és kötelezettségeiről szóló nyilatkozattervezet 2. cikk „Every State has the right to exercise jurisdiction over its territory and over all persons and things therein, subject to the immunities recognized by international law.”

http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/2_1_1949.pdf

¹¹ Council of Europe, Committee on Legal Affairs and Human Rights: National sovereignty and statehood in contemporary international law: the need for clarification Report. Doc. 12689 (12 July 2011) <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-en.asp?FileID=18024&lang=en>

¹² „Az immunitás hagyományos megközelítésének lényege az extraterritorialitás, ami egy idegen államot feltételez saját területtel és lakossággal, amely fölött az idegen államnak szuverenitása van (jogalkotási, jogalkalmazási és végrehajtási joghatósága).” {36/2014. (XII. 18.) AB határozat [39]}

¹³ Resolution adopted by the General Assembly [Adopted on a Report from the Sixth Committee (A/8082)] 2625 (XXV). Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations <http://www.un-documents.net/a25r2625.htm>

¹⁴ Kovács Péter: Nemzetközi közjog, Osiris, Budapest, 2011. 492. pont

A nemzetközi kapcsolatokban való részvétel, a szuverenitás korlátozására vonatkozó döntés korlátait pedig a főhatalom gyakorlásának módja, az alkotmányos jogrend jelöli ki. {„A szuverenitás korlátozása belső jogi legitimációjának megteremtésére az alkotmányos jogrend hivatott.” [5/2001. (II. 28.) AB határozat]}

b.) Az állami főhatalom gyakorlásának módja a jogállamiság és a népszuverenitás elvén alapul.

A közhatalom gyakorlásának absztrakt alkotmányos keretei részben eljárási, részben tartalmi jellegűek.

A közhatalom gyakorlásának egyik alkotmányos feltétele, hogy arra demokratikus legitimáció alapján kerüljön sor [16/1998. (V. 8.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság a demokratikus jogállamiság [B] cikk (1) bekezdés] és a népszuverenitás [B] cikk (3)-(4) bekezdése] elveit együtt értelmezve, azokat egymásra vonatkoztatva dolgozta ki a demokratikus legitimációval kapcsolatos dogmatikáját.¹⁵

„A népszuverenitás elve alapján a nép az alkotmány elfogadását követően annak keretei között érvényesítheti a közhatalom gyakorlására vonatkozó döntési jogát. Az Alaptörvény szerint a nép nem csupán forrása a közhatalomnak, hanem annak konstituálását követően a B) cikk (4) bekezdésében foglaltak alapján részt is vesz a közhatalom gyakorlásában” {1/2013. (I. 7.) AB határozat [52]}. A közhatalom gyakorlásának – akár a népszuverenitás közvetlen, akár közvetett formáiról van szó – az Alaptörvény keretein belül [30/1998. (VI. 25.) AB határozat] kell megvalósulnia, és biztosítania kell a részvétel hatékonyságát [12/2006. (IV. 24.) AB határozat]. Így biztosítható ugyanis, hogy az államban csak olyan hatalomgyakorlás érvényesüljön, amelyet a nép befolyásolni tud.¹⁶

A másik lényegi kritérium a demokratikus jogállam tartalmi követelményeinek érvényesülése a közhatalom-gyakorlás során. „A demokratikus jogállami berendezkedés alapját értékek képezik” {16/2013. (VI. 20.) AB határozat [50]}. Ezen értékek közé tartoznak a demokratikus jogállami közösségek által elismert és elfogadott alkotmányos értékek, alapelvek és alapvető demokratikus szabadságjogok [45/2012. (XII. 29.) AB határozat], amelyek védelme az állam elsődleges feladata.

¹⁵ „A demokratikus rendszer alapelve az Alaptörvény B) cikkének (3) és (4) bekezdése értelmében az, hogy a közhatalom forrása a nép, amely hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja. A demokratikus jogállam egyik követelménye a közhatalomnak a demokratikus legitimáció alapján történő gyakorlása. [30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 220, 233.] A közhatalom a legitimációt a választások útján nyeri el.” {3211/2016. (X. 26.) AB határozat [17]; további levezetés pl. 6/2013. (III. 1.) AB határozat [65]-[66]}

¹⁶ „Der in Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG verankerte Grundsatz der Volkssouveränität und der damit zusammenhängende Anspruch des Bürgers, nur einer öffentlichen Gewalt ausgesetzt zu sein, die er auch legitimieren und beeinflussen kann, stellt eine verfassungsunmittelbare Konkretisierung des Demokratieprinzips dar.” BVerfG, Urteil vom 21. Juni 2016 - 2 BvR 2728/13. Rn (127)
http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2016/06/rs20160621_2bvr272813.html

A közhatalom-gyakorlással szemben támasztott, a demokratikus jogállam és a népszuverenitás elvéből fakadó alkotmányi követelmények meghatározzák az Országgyűlés és a Kormány tevékenységének, általában véve a közhatalom gyakorlásának kereteit és korlátait, a külső és belső, a nemzetközi kapcsolatok meghatározására irányuló, illetőleg nemzetközi kötelezettségvállalást eredményező közhatalmi aktusokat illetően egyaránt [143/2010. (VII. 14.) AB határozat].

Ezért, ha valamely – akár belső jogszabályon, akár uniós jogon, akár nemzetközi szerződésen alapuló – hatáskörgyakorlás túllépi a közhatalom-gyakorlás alkotmányos kereteit, ezzel szükségképpen megsérti az alkotmányos alapértékeket, és így nem teljesül a jogállamiság és a népszuverenitás elvéből levezethető demokratikus legitimitáció, mint az állami főhatalom gyakorlásának alapkövetelménye.

c.) Az állam függetlensége, alapértékei, alkotmányos önazonossága kijelölik a szuverenitás-korlátozás határait.

A fentiekből az is következik, hogy bár a szuverenitás-korlátozás természetszerű velejárója annak, hogy az állam nemzetközi kapcsolatokban szerepel, nemzetközi kötelezettségeket vállal [30/1998. (VI. 25.) AB határozat; 1154/B/1995. AB határozat], a nemzetközi kapcsolatokban való részvételből adódó szuverenitás-korlátozásnak vannak immanens korlátai.¹⁷

Ezek közül is a legfontosabb, hogy az állam nemzetközi szuverenitásáról, függetlenségéről, alkotmányosan nem mondhat le. Ezzel ugyanis egyrészt kiüresedne az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének „független” jelzője, másrészt az állam lemondana arról, hogy nemzetközi kapcsolatok alanya legyen.¹⁸

Szintén korlátot képez az alkotmányos önazonosság, mint az állami lét sérthetetlen, feladhatatlan eleme: „Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Magyarország alkotmányos önazonossága olyan alapvető érték, amelyet nem az Alaptörvény hoz létre, azt az Alaptörvény csak elismeri. Az alkotmányos önazonosságról ezért nemzetközi szerződéssel sem lehet lemondani, attól csak a szuverenitás, az önálló államiság végleges megszűnése foszthatja meg Magyarországot.” {22/2016. (XII. 5.) AB határozat (a továbbiakban: Abh.) [67]}

Végül pedig hangsúlyozandó, hogy a nemzetközi kapcsolatokban való részvétel nem eredményezheti, hogy Magyarország elveszítse népszuverenitáson alapuló végső befolyását területe, illetve lakossága felett, hiszen azzal szuverén, demokratikus jogállami léte üresedne részben vagy egészben ki.

¹⁷ Pl. : „[K]ifejezett alkotmányi felhatalmazás nélkül az Országgyűlés alkotmányosan nem jogosult az állami főhatalom kizárólagos joghatósága alá tartozó jogterületen a territorialitás elvén nemzetközi szerződésben túlterjeszkedni.” [30/1998. (VI. 25.) AB határozat]

¹⁸ Az Állandó Nemzetközi Bíróság S.S. Lotus ügyben hozott ítélete [1927. szeptember 7.]: „[44] International law governs relations between independent States. The rules of law binding upon States therefore emanate from their own free will as expressed in conventions or by usages generally accepted as expressing principles of law and established in order to regulate the relations between these co-existing independent communities or with a view to the achievement of common aims. Restrictions upon the independence of States cannot therefore be presumed.”

d.) Ha a közös uniós hatáskörgyakorlás eredményeként az állam függetlenségét, alapértékeit – így különösen lakossága összetételét, területi integritását és alkotmányos önazonosságát – érintő alapvető kérdésekben a nép elveszítené végső ellenőrzési jogát, az az Unió és tagállam viszonyában olyan egyensúly-eltolódást eredményezne, amely mögött nem áll demokratikus legitimáció.

A fentiekben levezett, a közhatalom-gyakorlásra vonatkozó alkotmányos korlátoknak különös relevanciája van az európai integrációs folyamatban. Az Alaptörvény E) cikk (1) és (2) bekezdése alapján egyértelmű, hogy Magyarország tagállamként, szuverén államként működik közre az európai egység megteremtésében. *„Magyarország az Európai Unióhoz történt csatlakozásával nem szuverenitásáról mondott le, hanem csak egyes hatáskörök közös gyakorlását tette lehetővé (...)”* {Abh. [60]}.

Az Európai Unióról szóló Szerződés (a továbbiakban: EUSZ) 1. cikkéből ugyanez a következtetés vonható le, amely szerint *„[e] szerződéssel a MAGAS SZERZŐDŐ FELEK egymás között létrehozzák az EURÓPAI UNIÓT (a továbbiakban: az Unió), amelyre közös célkitűzéseik elérése érdekében a tagállamok hatásköröket ruháznak.”*

Ebből következően az integráció mélyülése nem eredményezheti a szuverén államiság, illetve annak egyes elemei teljes feloldódását egy közös jogrendben.¹⁹ Hasonlóképpen nem adható az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésének, illetve az abban felhívott alapító szerződéseknek olyan értelmezés, amely alapján az uniós döntéshozatali folyamatban Magyarország hozzájárulása nélkül hozhatók a szuverenitása alapvető elemeit érintő döntések.

Ezzel ugyanis felborulna a tagállam és az Unió viszonyának Alaptörvényben tételezett egyensúlya, tulajdonképpen további hatáskörök átadására kerülne sor megfelelő legitimáció nélkül, azaz a demokratikus jogállam alapértékeit veszélyeztető túlhatalom alakulna ki.²⁰

Hangsúlyozandó, hogy ebben a körben nem az átadott hatáskörök terjedelme a kérdés. Ha ugyanis egyértelműen megállapítható, hogy egy adott tárgykör túlmutat az alapító szerződésekben foglalt hatáskörök terjedelmén, az Alaptörvény E) cikk (4) bekezdése egyértelmű iránymutatást ad: *„minden olyan szerződéshez, amely Magyarország Alaptörvényben megjelölt hatásköreinek további átadásához vezet az Európai Unió intézményei útján történő közös hatáskörgyakorlás révén, az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával adott felhatalmazás szükséges. (...) az Alaptörvény E) cikk (4) bekezdését bármilyen csekély mértékű, hatáskör-átadáshoz vezető szerződésnél alkalmazni kell.”* {22/2012. (V. 11.) AB határozat} Ehhez képest amennyiben az a kérdés lenne vitás, hogy egy adott tárgykörben fennáll-e az Európai Unió hatásköre, az az alapító szerződések értelmezését igényelné.

¹⁹ vö: Michael Sachs: Grundgesetz (Kommentar). C.H. Beck, München, 2003. 805.o.

²⁰ vö.: *„A hatalmi rendszer valamely szervezetéhez koncentrált túlhatalom demokratikus fékek és ellensúlyok rendszerének átalakítása akár az alkotmányozó hatalomhoz, akár a kormányzati vagy ítélkezési szervekhez a demokratikus jogállam súlyos sérüléséhez vezet.”* [61/2011. (VII. 13.) AB határozat]

A jelen problémakör sokkal inkább annak a hatáskörgyakorlásnak a megítélésére irányul, amely adott esetben akár Magyarország, az uniós döntéshozatali folyamatban Magyarországot képviselő állami szervek hozzájárulása (és így demokratikus legitimitáció) nélkül eredményezi, eredményezheti Magyarország szuverenitásának sérelmét.

Annak meghatározása, hogy a lakosság összetétele, az állam területi integritása és történeti alkotmányán alapuló önazonossága érintettsége esetén felmerülhet-e, hogy a Magyarország hozzájárulása nélkül megvalósuló hatáskörgyakorlás sérti a szuverenitást, jelen indítvány egyik alapkérdése.

Következtetés: Léteznie kell olyan, Magyarország független, demokratikus jogállami létével összefüggő attribútumoknak, amelyek felett a szuverenitás hordozója, a nép nem veszítheti el végső ellenőrzési jogát. Ezekben a tárgykörökben a magyar állami szervek – alkotmányos keretek között megadott – hozzájárulása nélkül a nemzetközi együttműködés, illetve az uniós döntéshozatal Magyarország független állami létének súlyos sérelmét, a közhatalomgyakorlás demokratikus legitimitációjának, és az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdéséből eredő népszuverenitás elvének részbeni vagy egészbeni kiüresedését eredményezné. Taxatív módon vélhetően nem lehetséges meghatározni ezeket, de a lakosság összetétele és az alkotmányos önazonosság alapfogalmai feltétlenül ide tartoznak.

2. állítás: Az állandó menekültügyi elosztási mechanizmus alapvető beavatkozást jelent a magyar állam lakosságának összetételébe, életfeltételeibe, ezért felveti a történeti alkotmányon alapuló önazonosság és ezzel összefüggésben a szuverenitás sérelmét.

A konkrét alkotmányjogi probléma ismertetése körében hivatkozott állandó menekültügyi elosztási mechanizmus érdemi ráhatást gyakorolna a Magyarország területére történő belépés rendjére és ezzel összefüggésben a közrendi, közbiztonsági szempontok érvényesítésére, a nemzetközi védelem megadására irányuló eljárásokra, a Magyarország területén tartózkodók körének meghatározására és ehhez kapcsolódóan a lakosság életfeltételeire. Szükséges ezért annak áttekintése, hogy felmerül-e Magyarország szuverenitásának, illetve történeti alkotmányán alapuló önazonosságának sérelme.

a.) Az állandó menekültügyi elosztási mechanizmus előre nem látható módon befolyásolja a Magyarország területén tartózkodók körét.

Az Európai Bizottság által kidolgozott állandó menekültügyi elosztási mechanizmus új alapokra helyezné az uniós menekültügyi eljárásokat. A menedékkérelmeket egy automatizált elektronikus rendszer rögzítené, amely „elosztási kulcsok” alapján határozná meg a kérelem elbírálásáért felelős, illetve a kérelemnek helyt adó döntés esetén a nemzetközi védelemben részesített külföldit befogadó tagállamot. Az „elosztási kulcs” alapjául a népességszám és a GDP szolgálna.

A mechanizmus automatikus aktiválásától kezdve, ha a kérelem benyújtása szerinti országban az „elosztási kulcshoz” viszonyítva aránytalanul megnövekedett a menedékkérők száma, a kérelmek, illetve a kérelmezők minden esetben az elfogadhatósági vizsgálat után (amelyet tehát a kérelem benyújtása szerinti tagállamnak kell elvégeznie), de még a dublini vizsgálat előtt átirányításra kerülnének azokhoz a tagállamokhoz, ahol a kérelmek száma még a számukra meghatározott referenciaérték alatt van. Ebben az esetben azonban az állam felelőssége nem a közte és a menedékkérő között fennálló bármilyen kapcsolaton alapulna, hanem pusztán az automatizált relokációs döntésen, amely tehát előre nem meghatározható módon jelöli ki, hogy mely tagállamba kerül az adott kérelmező. Olyan személyek Magyarországra történő áthelyezésére is sor kerülhetne, akik a kérelem benyújtásának időpontjában nem tartózkodnak az ország területén.

A számítógépes rendszer útján megszülető automatikus relokációs döntés tehát tulajdonképpen egyúttal determinálná, hogy a nemzetközi védelemre irányuló kérelem pozitív elbírálása esetén melyik tagállamban kerül elhelyezésre a menekült. Negatív elbírálás esetén is előfordulhat ugyanakkor, hogy a kérelmező egyéb nemzetközi kötelezettségekre figyelemmel hosszabb ideig az ország területén marad.

Ezáltal az állandó menekültügyi elosztási (relokációs) mechanizmus Magyarország gazdasági teljesítményén és lakosságszámán alapulva, a magyar állami szervek döntésétől részben függetlenül, előre nem látható, nem kiszámítható módon határozná meg a magyar hatóságok eljárásának kötelezettségét, és végső soron a rövidebb vagy hosszabb távon az ország területén tartózkodók személyi körét.

b.) A lakosság összetétele, kulturális, nyelvi hagyományai a szuverenitás és az alkotmányos identitás központi elemei; annak részeként a közös uniós hatáskörgyakorlás során is tiszteletben kell tartani.

Az olyan közös hatáskörgyakorlás, amely a népszuverenitás és a demokratikus jogállam követelményéből fakadó legitimitáció nélkül, előre nem meghatározható számú, származású, Magyarország területén ki nem számítható ideig tartózkodó, a magyar államhoz nem kötődő személyek országba történő áthelyezését eredményezi, alapvető hatást gyakorolhat Magyarország lakosságának összetételére, társadalmi berendezkedésére, életfeltételeire.

Ez egyrészt a lakosságért viselt felelősség, mint az állam egyik elsődleges fogalmi eleme²¹ oldaláról vet fel problémát. Ez következik az ENSZ fent idézett 2625 (XXV) sz. közgyűlési határozatából, amely az államok szuverén egyenlősége kapcsán rögzíti, hogy az állam maga választhatja meg és fejlesztheti politikai, társadalmi, kulturális rendszerét.

²¹ „*State sovereignty implies responsibility, and the primary responsibility for the protection of its people lies with the state itself.*” The responsibility to protect – Report of the international commission on intervention and state sovereignty (December 2001) Idézi: CoE Report Doc. 12689. (19. lj.)

A szuverénnek az a joga, hogy meghatározza az állam területén az együttélés kereteit, történeti alkotmányunk vívmányai²² – így az Aranybulla,²³ Werbőczy Hármaskönyve²⁴ vagy éppen az 1867-es törvények²⁵ – között is megjelenik.

Magyarország esetében a társadalmi berendezkedéssel és kultúrával kapcsolatosan az Alaptörvény kijelöli a legfontosabb irányokat. A Nemzeti Hitvallás szerint „[v]állaljuk, hogy örökségünket, egyedülálló nyelvünket, a magyar kultúrát, a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját, a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megóvjuk.” Rögzíti egyúttal, hogy „[t]iszteletben tartjuk történeti alkotmányunk vívmányait”.

A magyar nyelv, a tudomány és a kultúra védelme, terjesztése nemcsak a Nemzeti Hitvallás részeként, hanem az Alaptörvény normatív rendelkezései alapján²⁶ és egyúttal történeti alkotmányunk vívmányaiként²⁷ is az államiság fontos elemét jelentik.

²² Bár a „történeti alkotmány” tényleges tartalma történelmi koronként változóan mondható, egyes, az állam léte szempontjából kiemelt jelentőségű fogalmi elemei („vívmányok”) azonosíthatók. „Amikor tehát az Alaptörvény mintegy ablakot nyit közjogunk történeti dimenziójára, ráirányítja a figyelmet azokra az intézménytörténeti előzményekre, amelyek nélkül mai közjogi viszonyaink és általában jogi kultúránk gyökér nélküliek lennének.” [33/2012. (VII. 17.) AB határozat]

²³ Aranybulla Előbeszéde: „a nemesség gyakorta sürgető könyörgésekkel zaklatta felségünket és előttünk való királyai fülét az ország állapotjának megjobbításáról.”

²⁴ Tripartitum, Nemes Magyarország szokásjoga Hármaskönyvének királyi jóváhagyása: „És minekutána isten kegyelméből mi ennek a nemes Magyarországnak királyi pálcáját és kormányát elnyertük és szent koronájával minket megkoronáztak, és miután ez országot hadmiveleteink után, úgy az ellenség félelmétől, mint a belső zendülésektől megszabadítottuk, első és legfőbb gondunknak azt tekintők, hogy ezt az országot és a mi alattvalóinkat a belső békeesség és a törvények által erősebbé és állandóbbá tegyüek.”

²⁵ 1867. évi XII. törvénycikk a magyar korona országai és az Ő Felsege uralkodása alatt álló többi országok között fenforgó közös érdekű viszonyokról, s ezek elintézésének módjáról: „Felszólítá az országgyűlést, hogy a *pragmatica sanction*nak, mint kölcsönösen elismert jogalapnak, elveiből kiindulva, gondoskodnék oly módokról, melyeknél fogva mind Magyarország és társországainak a *pragmatica sanctio* által is biztosított közjogi és belkormányzati önállósága, mind a birodalom biztosságának és együtt maradásának életfeltételei sérthetetlenül megóvassanak, egyszersmind pedig a fenérintett közös ügyek alkotmányos elintézésénél egyrészlől a magyar korona országai, másrészlől Ő Felsege többi országai és tartományai alkotmányos befolyása biztossittassék. Őszinte örömmel üdvözölte az országgyűlés Ő császári s apostoli királyi Felsegének ezen legmagasb elhatározását, mely szerint az alkotmányos kormányzat rendszerét az egész birodalomban megállapítani óhajtván, ez által trónjának fényét s a birodalom erejét és hatalmát mindannyi népeinek a közügyek iránti érdekeltségére, mint természetszerű s ennél fogva legszilárdabb alapra kívánta fektetni.”

²⁶ A normatív rendelkezések között az Alaptörvény rendelkezik a magyar nyelv és jelnyelv védelméről [H) cikk], alkotmányos szinten biztossítja a Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Művészeti Akadémia tudományos és művészeti szabadságát [X. cikk (3) bekezdés] és kifejezetten állampolgári jogként biztossítja egyébként a művelődéshez való jogot [XI. cikk].

²⁷ pl. 1790/91. évi XVI. törvénycikk hogy a nyilvános ügyek intézésére idegen nyelv ne használtassék, a magyar nyelv pedig megtartassék

1805. évi IV. törvénycikk a magyar nyelv használatáról

1836. évi III. törvénycikk a Magyar Nyelvről

1879. évi XVIII. törvénycikk a magyar nyelv tanításáról a népoktatási tanintézetekben

1827. évi XI. törvénycikk a hazai nyelv művelésére föllállítandó tudós társaságról vagy magyar akadémiáról

1848. évi XIX. törvénycikk a magyar egyetemről

A relokációs mechanizmus ezt a történetileg meghatározott, nemzetközi dokumentumokban is elismert együttélési keretet módosítaná a szuverenitás hordozójának hozzájárulása nélkül. Másrészt aggályokat vethet fel a történeti alkotmányon alapuló alkotmányos berendezkedés oldaláról is.

Az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése szerint az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni. Ennek a követelménynek – mind nyelvtani, mind az állam szuverenitásának védelmével összefüggő, cél szerinti értelmezés alapján – ki kell terjednie az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésére is, amely Magyarország Európai Unióban tagállamként való részvétele kereteit határozza meg.

Olyan jogalkotás, amelynek eredményeként ez a történetileg meghatározott identitás²⁸ külső hatásra, a szuverén akaratára vissza nem vezethető módon megváltozna, ellentétes lenne az Alaptörvény szövegével és szellemiségével.

Magyarország nyelvi, történelmi és a kulturális hagyományait az Alkotmánybíróság az alkotmányos önazonosság részeként nevesítette, egyúttal kimondta, hogy „*a közös hatáskörgyakorlás nem sértheti Magyarország szuverenitását (szuverenitáskontroll), másrészt nem járhat az alkotmányos önazonosság sérelmével (identitáskontroll) (...) Az alkotmányos önazonosság védelme felmerülhet az egyének életfeltételeit, főként az alapjogok által védett magánszférájukat és személyi, illetve szociális biztonságukat, továbbá önálló döntési felelősségüket befolyásoló esetekben, továbbá Magyarország nyelvi, történelmi és a kulturális hagyományai érintettsége esetén*” {Abh. [54]; [66]}.

Az alkotmányos önazonosság kiemelt szerepére épülő felfogás az uniós jogtól sem idegen: az Európai Unió Bírósága például az államnak a nyelv védelméért viselt felelősségét ismerte el a tagállami nemzeti (alkotmányos) identitás részeként.²⁹

Mindegyik érvelés alapján egyértelműnek látszik tehát, hogy az Európai Unióval közös hatáskörgyakorlás keretében is érvényre kell jutnia az állam és a lakosság viszonyának kulturális, történelmi és nyelvi kontextusára vonatkozó alapértékeknek, a történeti alkotmányon alapuló önazonosság alkotóelemeinek; azok ebben a speciális viszonyrendszerben sem üreSEDhetnek ki, válhatnak súlytalanná.

1925. évi XLVI. törvénycikk a Magyar Tudományos Akadémia érdemeinek törvénybe iktatásáról és állami támogatásának felemeléséről

²⁸Szent István államalapításának emlékérről és a Szent Koronáról szóló 2000. évi I. törvény: „*István király műve nyomán virágzó állam alakult ki a Kárpát-medencében. A magyar állam az évszázadok során, feltartóztatva a Nyugat elleni támadásokat, hozzájárult a keresztény világ fejlődéséhez. Az eltelt ezer év alatt kialakítottuk a magunk összetéveszthetetlenül egyéni kultúráját, amely egyszersmind elválaszthatatlan része az európai nemzetek sokszínű közösségének.*”

²⁹Európai Unió Bírósága, C-202/11. sz., Anton Las kontra PSA Antwerp NV ügyben 2013. április 16-án hozott ítélet [ECLI:EU:C:2013:239] 26. pontja.

c.) Az ország területére történő belépés rendjének meghatározása és ezzel összefüggésben a közrendi és közbiztonsági szempontok érvényesítése a szuverenitás központi eleme.

Szintén releváns szempont az ismertetetthez hasonló menekültügyi elosztási mechanizmusok megítélése szempontjából, hogy egy automatizmusokon, elektronizált, referenciaértékeken alapuló elosztás, és az ehhez társuló átvételi kötelezettség kiüresítheti az állam azon jogát, hogy a belső rend és biztonság fenntartása érdekében meghatározza a területére történő belépés, és ott tartózkodás feltételeit.

*„Ha [...] létezik az állami szuverenitás egyik jellemző megnyilvánulásának tartott nemzetközi jogelv, akkor az az, amely szerint az államok jogosultak ellenőrizni nem saját állampolgáraiknak a területükre való belépését”.*³⁰

Több, az Európai Bíróság elé terjesztett főtanácsnoki indítvány, valamint az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlata³¹ is az állami szuverenitás alapkomponensének tekinti az állam területére történő belépés rendjének meghatározását. Olyan kérdésről van ugyanis szó, amely szorosan összefügg az állam biztonságért viselt felelősségével. A biztonság fogalmának számos értelmezése létezik ugyanis, de az állam biztonsága az államot alkotó lakosság biztonságát mindenképpen magában foglalja.³²

Az Alkotmánybíróság az ország szuverenitásának és alkotmányos rendjének védelmét a demokratikus jogállam működéséhez nélkülözhetetlen alapértékeként azonosította. *„Az ország szuverenitásának érvényre juttatása, politikai, gazdasági és honvédelmi érdekeinek megóvása a szuverenitást, illetőleg az alkotmányos rendet sértő, vagy veszélyeztető tevékenységek felderítése és elhárítása az államnak az Alkotmányból közvetlenül levezethető kötelezettsége”* [44/2004. (XI. 23.) AB határozat; 13/2001. (V. 14.) AB határozat]. Azaz, az állam biztonságával összefüggő érdekek védelme nem csupán alkotmányos cél, hanem állami kötelezettség is [12/2017. (VI. 19.) AB határozat [42]; hasonlóképpen: 26/2013. (X. 4.) AB határozat [143]]. A belső biztonság megőrzése, a lakosság jólétének biztosítása ugyanúgy kiemelt feladata az államnak, mint a nemzetközi térben vállalt kötelezettségek teljesítése.³³

³⁰ Európai Unió Bírósága, Maciej Szpunar főtanácsnok indítványa (2016. november 29.) a C-544/15. sz., Sahar Fahimian kontra Németországi Szövetségi Köztársaság ügyben [ECLI:EU:C:2016:908] 27. pont

Paolo Mengozzi főtanácsnok indítványa (2013. április 11.) a C-84/12. sz., Rahmanian Koushkaki kontra Bundesrepublik Deutschland ügyben [ECLI:EU:C:2013:232] 47. pont

³¹ „Contracting States have the undeniable sovereign right to control aliens' entry into and residence in their territory.” Emberi Jogok Európai Bírósága, Amuur v. France (19776/92) ügyben 1996. június 25-én hozott ítélet § 41. Hasonlóképpen: Emberi Jogok Európai Bírósága, Abdulaziz, Cabales és Balkandali (9214/80; 9473/81; 9474/81) ügyben 1985. május 28-án hozott ítélet § 67.

³² Hans Kelsen: Collective Security under International Law, Washington DC: United States Government Printing Office, 1957.

³³ A more secure world: Our shared responsibility. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, United Nations, 2004. 17. o.

Ezt a felfogást az Alaptörvény E) cikk (1) bekezdése is érvényre juttatja, amikor kimondja, hogy „Magyarország az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében.”

Azaz, a szuverén magyar állam – lakosságával szemben fennálló, a szuverenitás alapelemét képező kötelezettségei mellett, azok tiszteletben tartásával – vesz részt az európai integrációban. A biztonságért viselt állami felelősség elismerése az uniós alapító szerződésekben is kimutatható. Az EUSZ. 4. cikk (2) bekezdés második mondata szerint az Európai Unió „[t]iszteletben 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 közös hatáskörgyakorlás formái tehát – sem a nemzetközi jog, sem a magyar Alaptörvény alapján – nem eredményezhetik az állami szerveknek az alkotmányos rend, közbiztonság és közrend védelméért viselt felelőssége megkerülését vagy csökkentését, mert az felveti a magyar állampolgárok személyi biztonsága, és ezáltal alapvető alkotmányos érdekek sérelmét.

Következtetés: Egy olyan állandó áthelyezési (relokációs) mechanizmus, amely automatizált módon határozná meg a nemzetközi védelemre irányuló kérelem elbírálásáért felelős, és ezáltal a kérelemnek helyt adó döntés esetén a nemzetközi védelemben részesített külföldit befogadó tagállamot, érdemben korlátozhatja a közrend, közbiztonság fenntartásáért viselt állami felelősség érvényesítését az ország területére történő belépéssel összefüggésben, egyúttal sértheti a lakosság életfeltételei, valamint a nyelvi, történelmi és a kulturális hagyományok által meghatározott alkotmányos önazonosságát.

3. állítás: A magyar állami szervek csak olyan hatáskörgyakorlásban működhetnek közre, amely nem sérti Magyarország szuverenitását, független állami létét.

Az a követelmény, hogy a magyar állami szervek az uniós döntéshozatali folyamatokban csak az Alaptörvénnyel konform álláspontot képviselhetnek, az Alaptörvényből több szempontból levezethető. Egyrészt következik a demokratikus legitimáció kapcsán kifejtettekből: a népszuverenitásnak – akár közvetlen, akár közvetett formában – az Alaptörvény keretein belül kell érvényesülnie.

Hasonlóképpen következik az Alaptörvény R) cikkéből, amely (1) bekezdésében kimondja, hogy „[a]z Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja”, (2) bekezdésében pedig rögzíti, hogy az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek. „[A] parlament csak az Alkotmány keretei között tevékenykedhet, hatalmának korlátait az Alkotmány rendelkezései meghatározzák [2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33, 36.]. Ez a tétel természetesen az államhatalom gyakorlására hivatott más szervek vonatkozásában is értelemszerűen irányadó” [143/2010. (VII. 14.) AB határozat].

„Whatever perceptions may have prevailed when the Westphalian system first gave rise to the notion of State sovereignty, today it clearly carries with it the obligation of a State to protect the welfare of its own peoples and meet its obligations to the wider international community.”

Ez egyúttal azt is jelenti, hogy az állam szuverenitása, illetve történeti alkotmányán alapuló önazonossága, mint a nemzetközi és uniós kapcsolatokban való részvétel végső határa az állami szervek cselekvésének is korlátját képezi. Azaz, az állami szervek nem vehetnek részt olyan döntéshozatalban, amely az államiság alapvető attribútumai feletti rendelkezési jog elvonását eredményezné.

Hasonló következtetésre jutott a német szövetségi alkotmánybíróság,³⁴ amikor kimondta, hogy amennyiben az alkotmánybíróság megállapítja, hogy az uniós intézmények, szervek és egyéb hivatalok intézkedései nyilvánvaló hatáskör-túllépésen alapulnak vagy az alkotmányos identitás átruházhatatlan részét érintik, az állami szervek ilyen esetben sem az intézkedések létrejöttében, sem azok végrehajtásában nem működhetnek közre.

Csak így biztosítható ugyanis, hogy a közös uniós hatáskörgyakorlás ne csorbítsa, lehetetlenítse részben vagy egészben el az államnak a lakosság életfeltételeiért és az alkotmányos önazonosság védelméért viselt felelőssége érvényesülését, továbbá az, hogy a magyar állam szuverenitásának korlátozása, és az abból következő hatalomgyakorlás megfeleljen a népszuverenitás és a demokratikus legitimitáció elvének.

Következtetés: A magyar állami szervek – alkotmányos felhatalmazás hiányában – nem vehetnek részt olyan, Magyarország gazdasági teljesítményén és lakosságszámán alapuló, a magyar állami szervek döntésétől részben függetlenül működő, állandó menekültügyi elosztási mechanizmusban, amely Magyarország szuverenitásának, illetve történeti alkotmányán alapuló önazonosságának sérelmére vezethet.

4. állítás: Ha ugyan nem kizárt, hogy a magyar állami szervek közreműködjenek az államiság alapvető attribútumait érintő uniós döntéshozatalban, akkor is szükséges ilyen tárgykörökben az Országgyűlés által megfogalmazott álláspont hangsúlyos figyelembe vételének biztosítása az erősebb demokratikus legitimitáció érdekében.

Amennyiben a 3. állítás kapcsán megfogalmazottakból nem következne, hogy a magyar állami szervek egyáltalán nem vehetnek részt Magyarország szuverenitásának, illetve történeti alkotmányán alapuló önazonosságának sérelmét eredményező közös hatáskörgyakorlásban, akkor kérdésként merül fel, hogy az állami lét ezen alapvető attribútumait érintő hatáskörgyakorlás kapcsán a magyar szervek uniós döntéshozatalban való részvételéhez szükségesek-e többletgaranciák.

³⁴ „Es ist Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts zu prüfen, ob Maßnahmen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union auf ersichtlichen Kompetenzüberschreitungen beruhen (aa) oder den nicht übertragbaren Bereich der Verfassungsidentität berühren (bb) mit der Folge, dass deutsche Staatsorgane weder an ihrem Zustandekommen noch an ihrer Umsetzung mitwirken dürfen (cc).” BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 18. Juli 2017 - 2 BvR 859/15 - Rn. (47-59), http://www.bverfg.de/e/rs20170718_2bvr085915.html

Az Alaptörvény 19. cikke tartalmazza jelenleg az uniós döntéshozatali folyamatokban való magyar részvétel alkotmányos hátterét.

Eszerint „[a]z Országgyűlés tájékoztatást kérhet a Kormánytól az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeinek döntéshozatali eljárásában képviselendő kormányálláspontról, és állást foglalhat az eljárásban napirenden szereplő tervezetről. A Kormány az európai uniós döntéshozatal során az Országgyűlés állásfoglalásának alapulvételével jár el.”

Az Alaptörvény indokolása arra hívja fel a figyelmet, hogy a nemzeti szintű jogalkotáshoz képest hatalmi eltolódást eredményez, hogy az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeiben a tagállami végrehajtó hatalmak képviselői számos olyan kérdésben foglalnak állást, amelyek tagállami szinten törvényhozási hatáskörbe tartoznak. Azaz, az Alaptörvény 19. cikkében foglalt eljárás tulajdonképpen arra irányul, hogy az uniós döntéshozatalban fokozottan biztosítsa az Országgyűlés szerepét olyan kérdésekben, amelyek belső jogi értelemben – tehát pusztán az Alaptörvény erejénél fogva – a hatáskörébe tartoznának.

Ezt támasztja alá a nemzetközi kapcsolatokban történő szuverenitás-korlátozással kapcsolatos értelmezés *per analogiam* alkalmazása. Az Alaptörvény 1. cikk (1) bekezdése értelmében Magyarország legfőbb népképviselői szerve az Országgyűlés. Ugyanezen cikk (2) bekezdés d) pontja szerint az Országgyűlés felhatalmazást ad a feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére. Az Országgyűlés ezen belső jogi aktusával kinyilvánítja egyetértését azzal, hogy az adott nemzetközi szerződésben foglalt kötelezettségek Magyarországra nézve kötelezőek legyenek [22/2012. (V. 11.) AB határozat]. E rendelkezés alapján egyértelmű, hogy az alkotmányozó tudatában annak, hogy a nemzetközi kapcsolatok körében a nemzeti szuverenitás bizonyos korlátozása szükséges, az erről való legfontosabb elvi döntést az Országgyűléshez telepítette [1154/B/1995. AB határozat]. A Kormány – összhangban az Országgyűléssel szembeni felelősségével [Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdés második mondat] – pedig ezen döntés alapján jár el.³⁵

Bár a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos előírások az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésére figyelemmel nem vonatkoztathatók az uniós hatáskörgyakorlásra, mind az államiság 1. állítás kapcsán vizsgált attribútumai, mind az Alaptörvény 19. cikkéhez fűzött indokolás, mind az Országgyűlés nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárása alapján levezethetőnek tűnik, hogy az államiság alapvető attribútumaira érdemi ráhatást gyakorló, azokat alapjaiban befolyásoló témakörökben indokolt az átlagosnál erősebb legitimitáció megteremtése. Ezt pedig az Országgyűlés, mint legerősebb legitimitációval rendelkező állami szerv, az országos közügyek megvitatásának elsődleges fóruma által meghozott állásfoglalás biztosíthatja.

³⁵ Vö. „Ily módon a törvényhozó hatalom - a tárgyalásokat folytató kormány ellenőrzésével, illetve az ún. ratifikációs eljárás során - mint az állami szuverenitás gyakorlója dönt arról, hogy egy ilyen komplex-intézményi reformot a Magyar Köztársaság nevében el tud-e fogadni.” [143/2010. (VII. 14.) AB határozat]

A népszuverenitás fentiekben kifejtett hatékony érvényesülése pedig azt kívánja meg, hogy ezen tárgykörökben az Országgyűlés állásfoglalásától – amennyiben az ügy jelentőségére tekintettel ilyet megfogalmaz – a Kormány az uniós döntéshozatal során érdemben ne térhessen el.

Ez az értelmezés azért is szolgálhatja a szuverenitás védelmét, mert a Kormány az Országgyűlés érdemben kötő állásfoglalása birtokában az uniós döntéshozatali fórumok előtt is erősebb pozíciót képviselhet. Ily módon az uniós döntéshozatalra vonatkozó parlamenti befolyás a szuverenitás védelmének és a demokratikus legitimitáció megerősítésének biztosítója. [Hangsúlyozandó, hogy ez az érvelés kizárólag az állami szuverenitást alapvetően érintő tárgykörökre vonatkozatható. Ellenkező esetben ez az értelmezés a Magyarországot képviselő szervek uniós döntéshozatalban való részvételét, változó politikai viszonyokhoz való adaptálódását indokolatlanul beszűkítené, egyúttal az Európai Unió intézményeinek működőképességét veszélyeztetné, amely viszont ellentétes lenne az uniós integrációban való részvétel céljával.]

Következtetés: A magyar államiság alapvető – 1. állítás kapcsán megfogalmazható – attribútumait közvetlenül érintő tárgykörök kapcsán levezethető olyan értelmezés, amely alapján a szuverenitás és a demokratikus legitimitáció magasabb fokának biztosítása érdekében az Országgyűlésnek az Alaptörvény 19. cikke szerinti eljárásban megfogalmazott állásfoglalásától a Kormány az európai uniós döntéshozatal során érdemben nem térhet el.

III. Összegzés

A fentiekben négy állítás mentén kifejtésre került a független, demokratikus jogállamiság, a szuverenitás és a történeti alkotmányon alapuló önazonosság kapcsolata Magyarország Európai Unióban való részvétele kontextusában.

Figyelemmel a felvetett alkotmányjogi kérdések dogmatikai komplexitására és a konkrét alkotmányjogi problémával való szoros összefüggésére, kérem a Tisztelt Alkotmánybíróságot a kérelemben hivatkozott Alaptörvény-értelmezésre irányuló eljárás lefolytatására.

Budapest, 2018. február „6”

Tisztelettel:

Dr. Trócsányi László



