

**Fajtai Krisztina**

*joghallgató (PTE ÁJK), az ÓNSZ Közjogi Tagozatának tagja*

## **A tervezett hetedik Alaptörvény módosítás a menekültügyi igazgatás szempontjából**

### **I. A hetedik alkotmánymódosítás kísérlete**

Magyarország miniszterelnöke, miután azt a Kormány megtárgyalta és elfogadta, 2016. október 10.-én az Alaptörvény hetedik módosításáról szóló javaslatot nyújtott be az Országgyűlésnek. Habár az alkotmánymódosításra nem került sor, érdekes vele mégis foglalkozni a tekintetben, hogy egyébként releváns kérdéseket vetett volna fel, ha mégis elfogadja az Országgyűlés.

A módosításra irányuló javaslat érintette volna az Alaptörvény Nemzeti Hitvallás című részét, az Európai Unió és tagállamok közti hatáskörgyakorlást, a szuverenitás kérdését illetve Magyarország alkotmányos identitását.

Módosult volna továbbá a dolgozat témájának alapot adó, Alaptörvény XIV. cikke, amely helyébe a következő szövegtervezet volt kilátásban:

**„(1) Magyarországra idegen népesség nem telepíthető be. Idegen állampolgár - ide nem értve az Európai Gazdasági Térség országainak állampolgárait – Magyarország területén az Országgyűlés által megalkotott törvény szerinti eljárásban, a magyar hatóságok által egyedileg elbírált kérelme alapján élhet.**

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

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

(4) Magyarország - ha sem származási országuk, sem más ország nem nyújt védelmet - kérelemre menedékjogot biztosít azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiket hazájukban vagy a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatartozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetve politikai meggyőződésük miatt üldöznak, vagy az üldöztetéstől való félelmük megalapozott.”

Az első bekezdés kivételével ismerős lehet a szöveg, hiszen a (2), (3) és (4) bekezdés szó szerint ugyanaz, mint a jelenleg hatályos XIV. cikk első három bekezdése. Az újdonságot

tehát az első bekezdésben kell keresnünk. Ahhoz, hogy az alkotmánymódosítás célját megértsük, és lehetséges következményeit vizsgáljuk, elengedhetetlen az előzmények, a migrációval<sup>1</sup> kapcsolatos fogalmak, valamint a menekültügyi igazgatás Európai Unió és tagállami szintű ismerete.

## II. Előzmények

Napjainkban egy globálisan jelentkező, és jelenleg is megoldatlan probléma a XXI. századi migráció(s válság). A migráció nem új jelenség, korábban is volt hagyománya a világban, de ilyen mértékű bevándorlásra nem voltak felkészülve a nyugati államok, mint amit az elmúlt 10 évben tapasztalhattunk és tapasztalunk most is.

A probléma eredője a kényszermigrációra szoruló bevándorlók, akikre jellemzően a küldő ország taszító ereje van hatással, nem pedig a befogadó ország vonzó hatása. Eszerint lehet szó önkéntes és szükségszerű migrációról, attól függően, hogy a vonzási vagy taszítási faktorok vannak-e túlsúlyban.<sup>2</sup> Kényszermigrációról jellemzően a Közép-Kelet országaiból (Szíria, Pakisztán, Afganisztán, Irak), Észak- Afrikai térség országaiból ( pl. Líbia, Algéria, Marokkó) és néhány balkáni országból érkező bevándorlók tekintetében beszélhetünk.

Ezekből a „küldő” országból érkező embereknek a befogadó államéhoz képest jellemzően eltér a kultúrájuk, vallási hovatartozásuk, és akár az értékrendjük is, amely növeli a feszültséget a befogadó országban. Ehhez jön még hozzá, hogy a tömeges migráció egyfajta hozadékaként megjelenik az emberkereskedelem és növekednek a bűnözési ráták.<sup>3</sup> Ennek következtében pedig a befogadó ország, esetünkben egy európai fejlett ország társadalma elkezd elzárkózni a menekültek befogadásától. Előfordulhat, hogy egyes politikai pártok erősítik a társadalomban azt az amúgy is akaratlanul kialakult érzetet, hogy a bevándorlók veszélyt jelentenek a jövő nemzedékeire, demokráciáira, a keresztény Európára, és még sorolhatnánk. Így a menekültek végső soron, indokoltságától függetlenül, egy félelmet keltő csoport ábrázatát keltik a többségi társadalomban.

A fenti jelenség volt megfigyelhető hazánkban is, ahol a közvélemény egyértelműen elutasította a menekültek tömeges befogadását. A kérdés nyilván ennél sokkal összetettebb, és a hazai történések is csak lecsupaszítva ennyire egyszerűek. A másik tényező viszont hazánk esetében is az Európai Unió, melynek tagállamaként Magyarországnak is vannak bizonyos

---

<sup>1</sup> Cseresnyés nyomán migrációnak nevezik azt a folyamatot, melynek során egyes személyek vagy csoportok úgy váltanak lakókörnyezetet, illetve társadalmat, hogy ez a váltás időlegesebből tartóssá, huzamosná válik

<sup>2</sup> Zsebe Zsolt: Az Európai Unió migrációs politikája és biztonságpolitikai aspektusai. In: Fókuszban az Európai Unió. Veszprém 2013. 132.o.

<sup>3</sup> Uo. 133. o.

kötelezettségei, és a szuverenitás korlátozottsága miatt a migrációs politika nem lehetett csupán a hazai politika asztala. A következőkben tehát bemutatásra kerül az Európai Unió migrációs politikája.

### III. Az Európai Unió menekültüggyel kapcsolatos politikája

#### III.1. Lisszaboni Szerződés

A Lisszaboni Szerződés (2009) a menekültüggyel kapcsolatos hatásköröket az Unió és a tagállamok megosztott hatásköreinek egyik területeként definiálta.<sup>4</sup> A változás abban keresendő, hogy a szerződés immár közös menekültügyi, kiegészítő és ideiglenes védelem nyújtására vonatkozó politikáról és közös bevándorlási politikáról szól.<sup>5</sup> A Szerződés a közös európai menekültügyi rendszer létrehozása céljából a következőket foglalja magában:

- a) az Unió egészén belül érvényes, egységes menekült jogállás a harmadik országok állampolgárai számára,
- b) egységes kiegészítő védelmet biztosító jogállás a harmadik országok azon állampolgárai számára, akiknek, anélkül hogy európai menekült jogállást kapnának, nemzetközi védelemre van szükségük,
- c) közös rendszer a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén e személyek ideiglenes védelmére,
- d) közös eljárások az egységes menekült-, vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállás megadására és visszavonására vonatkozóan,
- e) a menedékjog vagy kiegészítő védelem iránti kérelem elbírálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó kritériumok és eljárások,
- f) előírások a menedékkérők és a kiegészítő védelmet kérők befogadásának feltételeire vonatkozóan,
- g) partnerség és együttműködés a harmadik országokkal a menedékkérők, illetve a kiegészítő vagy ideiglenes védelmet kérő személyek beáramlásának kezelése céljából.

A Lisszaboni Szerződést követően fontos mérföldkő a Stockholmi Program (2010-2014), amely megismétli a közös uniós menekültügyi politikai fő célkitűzéseit. Ezenkívül említésre méltó az Európai Tanács stratégiai iránymutatása, a 2008. októberi Európai Bevándorlási és Menekültügyi Paktum, amely a „menedékek Európájának” megteremtését tűzte ki célul.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> EUMSZ. 4.cikk (2) bekezdés j) pont

<sup>5</sup> EUMSZ 78.cikk (1) bekezdés és 79. cikk (1)

<sup>6</sup> Szabó- Láncoš- Gyeney: i.m. 216.o.

Az EU menekültügyi acquis-jának áttekintése után, annyi biztosan elmondható,- amit Molnár Tamás is megállapít tanulmányában-, hogy „pillanatnyilag az Unió az egyetlen regionális szerveződés a világon, amely a lehető legegységesebben fellépve, a legmagasabb szintű védelmet nyújtja az üldözés elől menekülő kényszervándoroknak”.<sup>7</sup>

#### **IV. Magyar menekültügyi igazgatás**

##### **IV. 1. Idegenjog Magyarországon**

A dolgozat témája igen csak összetett, és két síkon halad: egyrészt szükséges a menekültügyet Unió szinten vizsgálni, más részt meg kell ismerni az erre vonatkozó hazai szabályozást. Az Unió menekültügyi politikájának áttekintése után, annak tükrében és ismeretében áttérhetünk a hazai menekültügyi igazgatás bemutatására. Ehhez azonban szükséges egy rendszer szintű szemlélet, amely megmutatja a külföldiek igazgatására vonatkozó normaanyagok összetettségét, így elsőként az idegenjoggal (mint a szakigazgatási terület több kisebb részét magába olvasztó fogalommal) kell megismerkednünk.

Idegenjognak a külföldiekkel kapcsolatos jogi szabályok összességét nevezzük<sup>8</sup>. Közigazgatási jogi megközelítésben ide tartozik:

1. külföldiek beutazására, tartózkodására és rendészetéhez kapcsolódó anyagi és eljárási normák összessége
2. menekültüghöz kapcsolódó normák
3. bevándorláshoz és az állampolgársághoz kapcsolódó normaanyag<sup>9</sup>

Ezzel kapcsolatos szabályokat Alaptörvényünkben is találhatunk. Ide tartozik a kiutasítási tilalom, mely szerint: „Magyarország területén tartózkodó külföldit csak törvényes határozat alapján lehet kiutasítani. Tilos a csoportos kiutasítás.”<sup>10</sup> Továbbá meg kell említeni a non-refoulement elvét, vagyis „senki nem utasítható ki olyan államba, vagy nem adható ki olyan államnak, ahol az a veszély fenyegeti, hogy halálra ítélik, kínozzák, vagy más embertelen bánásmódnak, büntetésnek vetik alá”<sup>11</sup>.

Az idegenrendészetre (ideértve a külföldiek beutazását, tartózkodását, és rendészetét) vonatkozó normaanyag Európai Unió tagságunk miatt két részre válik, amelyekre a következő jogszabályok irányadók:

<sup>7</sup> Szabó- Láncoš- Gyeney: i.m. 220.o.

<sup>8</sup> Rózsás Eszter: Közigazgatási jog. Különös rész II. 51.o.

<sup>9</sup> Uo. 51.o.

<sup>10</sup> Alaptörvény XIV. cikk (1) bekezdés

<sup>11</sup> Uo. (2) bekezdés

- szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazására és tartózkodására a 2007. évi I. törvény (továbbiakban: Szmtv.)

- harmadik országbeli állampolgárok beutazására és tartózkodására pedig a 2007. évi II. törvény (továbbiakban: Harmtv.) irányadó.

Az Szmtv. hatálya alá tartoznak az EGT állampolgárok és családtagjaik, akiknek a beutazására és tartózkodására is kevésbé szigorú szabályok vonatkoznak, mint a Harmtv. hatálya alá tartozó harmadik országbeli állampolgárokra. Harmadik országbeli állampolgárok alatt olyan nem magyar állampolgárokat értünk, akik nem rendelkeznek a szabad mozgás és tartózkodás jogával, azaz nem se nem magyar, se nem EGT állampolgárok.

Az idegenrendészeti hatósági eljárások a Ket. hatálya alá tartoznak, azzal, hogy a Ket.-et akkor kell alkalmazni, ha az idegenrendészetre vonatkozó törvények eltérő szabályokat nem állapítanak meg<sup>12</sup>. Az idegenrendészeti eljárások során a következő hatóságok járnak el:

13

- az idegenrendészetért és menekültügyért felelős miniszter
- külpolitikáért felelős miniszter
- Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal és területi szervei
- vízumkiadásra feljogosított magyar konzuli tisztviselő
- Rendőrség

#### **IV. 2. Menedékjog Magyarországon**

A menedékjogot azok a nem magyar állampolgárok vehetik igénybe, akiket saját hazájukban- vagy ott, ahol tartózkodnak-, bizonyos okok miatt veszély fenyeget.<sup>14</sup> Az Alaptörvény jelenleg hatályos, és a változások keretében álló, sokszor emlegetett XIV. cikkének (3) bekezdése szerint: „Magyarország - ha sem származási országuk, sem más ország nem nyújt védelmet - kérelemre menedékjogot biztosít azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiket hazájukban vagy a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatartozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetve politikai meggyőződésük miatt üldöznek, vagy az üldöztetéstől való félelmük megalapozott.”

A menedékjog kérésének többféle oka lehet, de általában az egyén olyan üldöztetése indokolja, amikor élete, testi épsége, méltósága, egzisztenciája- valamely őt megillető alapjog

---

<sup>12</sup> Uo. 63.o.

<sup>13</sup> 114/2007 (V.24.) kormányrendelet harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról 1.§

<sup>14</sup> Rózsás: i.m. 64.o.

gyakorlása miatt- veszélybe kerül.<sup>15</sup> Az eddig leírtak alapján tehát a menedékjog jogcímet jelent Magyarország területén való tartózkodásra, és egyidejűleg védelmet nyújt a visszaküldés, a kiutasítás és a kiadatás ellen.<sup>16</sup>

A hazai menedékjogi szabályozás egyik legfőbb letéteményese a 2007.évi LXXX. törvény a menedékjogról (továbbiakban: Met.), mely szabályozza Magyarország által nyújtott menedékjog tartalmát, elismerés feltételeit. A törvény rendelkezéseit arra a külföldre kell alkalmazni, aki dublini eljárás hatálya alatt áll, elismerés iránti kérelmet nyújtott be, vagy menedékjogot élvez.<sup>17</sup> A továbbiakban a Met. által létrehozott haza menekültügyi igazgatás főbb szabályainak ismertetésére kerül sor.

#### **IV. 2. 1. A menedékjog alanyai**

A törvény több menedékjogi alanyi jogállást különböztet meg egymástól:

1. menekült státuszt elnyerő személyek nemzetközi védelme
2. oltalmazottakat védő kiegészítő nemzetközi védelem
3. menedékesnek járó ideiglenes védelem.

Magyarország menekültként ismeri el azt a külföldit, akinek esetében az Alaptörvény XIV. cikk (3) bekezdésében meghatározott feltételek, a Genfi Egyezmény 1. cikkével összhangban fennállnak. Ez alapján menekültként kell elismerni azt a külföldit<sup>18</sup>, akit faji illetve vallási, nemzeti hovatartozása, meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása, politikai meggyőződése miatti üldöztetése vagy az üldöztetéstől megalapozott félelme miatt származási országán kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldözéstől való félelmében nem kívánja a származási országa védelmét igénybe venni.<sup>19</sup> Nem lehet menekültként elismerni (rászorultság hiányán felül) azt a külföldit, aki:

- béke elleni, háborús vagy emberiség elleni, az ilyen bűncselekményekről rendelkező nemzetközi okmányokban meghatározott bűncselekményt követett el,
- a menedéket nyújtó országon kívül , az országba menekültként történő befogadását megelőzően súlyos, nem politikai bűncselekményt követett el (amelyre a magyar jog ötévi vagy azt meghaladó szabadságvesztés büntetés kiszabását rendeli )
- az Egyesült Nemzetek céljaiba és elveibe ütköző cselekményekben bűnös.<sup>20</sup>

<sup>15</sup> Chronowski Nóra- Drinóczi Tímea- Petréttei József- Tilk Péter- Zeller Judit: Magyar Alkotmányjog III. Alapvető jogok. Dialóg Campus Kiadó Budapest-Pécs 2006. 190.o.

<sup>16</sup> Met. 2. § c)

<sup>17</sup> 2007.évi LXXX. törvény a menedékjogról 1.§ (2)

<sup>18</sup> Nem magyar állampolgár és hontalan (Met. alapján)

<sup>19</sup> Genfi Egyezmény I.cikk 6.§ (1) bek.

<sup>20</sup> Genfi Egyezmény D., E., F. pont

Menekült státusz a menedékjog legszélesebb jogállása, hiszen az a magyar állampolgárhoz hasonló jogokat keletkeztet. Habár a menekült státusz határozatlan időre szól, és csak hatóság általi visszavonással, vagy magyar állampolgárság megszerzésével szűnik meg, a menekült nem rendelkezik választójoggal és nem tölthet be olyan munkakört amely magyar állampolgársághoz kötött.

Az oltalmazotti jogállás ennél egy kicsit szűkebb körű nemzetközi védelmet jelent. Azt a külföldit aki nem felel meg am menekültkénti elismerés feltételeinek, de fennáll annak a veszélye, hogy a származási országába való visszatérése esetén súlyos sérelem érné, és nem tudja, vagy e veszélytől való félelmében nem kívánja a származási országa védelmét igénybe venni, oltalmazottkénti elismerésért és ezzel ún. kiegészítő védelemért folyamodhat.<sup>21</sup> Az oltalmazotti státusz ötévenként felülvizsgálandó.

Magyarország menedékesként ideiglenes védelemben részesíti azt a külföldit, aki Magyarország területére tömeges menekülők olyan csoportjába tartozik, akiket hazájukból fegyveres konfliktus, polgárháború vagy etnikai összecsapás, illetve az emberi jogok általános módszeres vagy durva megsértése- így különösen kínzás, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód- miatt elmenekülni kényszerülnek.<sup>22</sup> A menedékes a státusz alapján csak a külföldiekre vonatkozó általános szabályok szerint jogosult munkavégzésre, továbbá az ideiglenes védelem időtartama csupán egy év.<sup>23</sup>

#### **IV. 2. 2. Az eljárás szabályairól röviden, tömören**

Az eljárás személyesen benyújtott, alakisághoz nem kötött menedékjogi kérelem benyújtásával indul. Az eljárásra vonatkozó ügyintézési határidő 60 nap. A kérelmezőnek személyesen kell bizonyítania, hogy nemzetközi védelemre jogosult. Ehhez különböző bizonyítási eszközök állnak rendelkezésére. Ilyenek lehetnek a menekülésre okot adó tényeket és körülményeket alátámasztó iratok, személyazonosságát, állampolgárságát igazoló okmánya, menekültügyi hatóság által beszerzett releváns országinformációk. Az eljárás során a kérelmező használhatja anyanyelvét, a fordítás vagy tolmácsolás költségeit a hatóság viseli.

A menekültügyi eljárásnak két szakasza van. Elsőként az előzetes vizsgálati eljárásra kerül sor. Ebben a szakaszban kerül sor az elismerést kérő adatainak felvételére, ujjnyomat és fénykép felvételére, kérdőívek kitöltésére, illetve szálláshely ( befogadó állomás) kijelölésére. Egyben a hatóság megvizsgálja azt is, hogy az EU másik tagállamában nem folyik-e már

---

<sup>21</sup> Met. 12.§ (1)bek.

<sup>22</sup> Met. 19.§

<sup>23</sup> Rózsás: i.m. 70.o.

hasonló eljárás. Ha igen, akkor a hatóság az átadásról végzéssel dönt, és megszünteti az előzetes vizsgálati eljárást. Ha a hatóság a kérelem elfogadhatóságát állapítja meg, és a kérelem nem nyilvánvalóan megalapozatlan, akkor a kérelmet végzéssel részletes vizsgálati eljárásra utalja.<sup>24</sup>

A részletes vizsgálati eljárásban következik a meghallgatás és a további bizonyítékok felvétele. Ebben a szakaszban döntenie kell a menekültügyi hatóságnak arról, hogy a kérelmező menekültként vagy oltalmazottként elismerhető-e, vagy ha egyik sem, akkor fenn áll-e a visszaküldés tilalma. Ha ugyanis menekült jogállásra nem jogosult, de vele szemben a visszaküldés tilalma áll fenn, akkor „befogadott” státuszba kerül<sup>25</sup>.

A fentiekől eltér a menedékes jogállás megszerzésére irányuló eljárás. Ebben az esetben a Kormány az ideiglenes védelemre jogosult elismerésről normatív határozatot hoz, amely tartalmazza azt az időtartamot, amelynek lejártával, illetve annak a ténynek a megjelölését, amelynek bekövetkeztével az ideiglenes védelem megszűnik.<sup>26</sup> A Kormány tehát tulajdonképpen arról dönt, hogy melyek azok a csoportok, amelyek hazájukból fegyveres konfliktus, polgárháború vagy etnikai összecsapás, illetve az emberi jogok általános, módszeres vagy durva megsértése miatt elmenekülni kényszerültek. A menedékeskénti elismerését kérőnek tehát azt kell valószínűsítene, hogy ebbe a csoportba tartozik. Ennek az eljárásnak a lefolytatására a hatóságnak 45 napja van.

A menekültügyi hatóság feladatait főszabály szerint a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal látja el. Ezen kívül szerepet játszik a menekültügyért felelős miniszter annyiban, hogy a szakigazgatási ágra vonatkozó főbb jogszabályokat előkészíti, vagy hatáskörében eljárva további rendeleteket ad ki.<sup>27</sup>

## V. A helyzet kiéleződése

A menekültügyi igazgatás nemzetközi, Uniós és tagállami szintjeit áttekintve megállapíthatjuk, hogy a terület igen összetett, több szintű szabályozás alatt áll, de látszólag logikusan felépülő, jól érthető és jól működő rendszerét sikerült létrehozni. Jól elkülönül az is, hogy az egyes kérdésekben melyik szint illetékes intézkedni, illetve, hogy az egyes kérdésekben mely normaanyagot kell alkalmazni. A hazai menekültügyi szabályozás is lassan 10 éves gyakorlattal rendelkezik, ezáltal elég stabilnak mondható. Felmerül hát a kérdés, hogy a menekültügyi igazgatás hosszan kiépült, látszólag és elméletben szilárdnak tűnő

---

<sup>24</sup> Uo. 71.o.

<sup>25</sup> A befogadottra vonatkozó szabályokat a Harm.tv. tartalmazza

<sup>26</sup> Met. 76.§ (1)-(2). bek.

<sup>27</sup> Rózsás: i.m. 73.o.



rendszerében, hogyan jutunk el a kérdés miatti alkotmánymódosítás javaslatához, egy Tanács által elfogadott határozat népszavazási kérdéssé tételéhez, és a menekültügyet a nemzeti identitással illetve szuverenitással összeütköztető szellemiséghez? Ezekre a kérdésekre megadva a választ folytatom a téma felvezetését a közelmúltban történt releváns események bemutatásával.

### V. 1. A tanács 2015/1601 határozata

A migrációs hullám további erősödése miatt 2015-re már inkább migrációs válságról beszélhetünk. A menekültek többsége a Földközi tengeren és a Balkánon kialakult útvonalon keresztül próbál eljutni Európába. Ezeknek, a mára már jól ismert migrációs útvonalaknak köszönhetően pedig a válság helyzet főként Olaszországot és Görögországot érintette vagy érinti jelenleg is.

Az Unió- e két tagállamának szorult helyzetét érzékelve- 2015-ben megkezdte azok segítségét. Egyrészt tény, hogy e két tagállam számára a migrációs válság lényegesen nagyobb terhet jelent, mint más tagállamoknak, és el kell ismerni, hogy a Földközi tenger térségében zajló válsághelyzet kivételes. Másrészt pedig a menekültügyre a szolidaritás, és a felelősség tagállamok közötti igazságos megosztásának elve irányadó<sup>28</sup>. Emellett egyértelmű rendelkezést találunk az EUMSZ. 78.cikkének (3) bekezdése alatt:

*„Ha egy vagy több tagállam olyan szükséghelyzettel szembesül, amelyet harmadik országok állampolgárainak hirtelen beáramlása jellemez, a Tanács a Bizottság javaslata alapján az érintett tagállam vagy tagállamok érdekében átmeneti intézkedéseket fogadhat el. A Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően határoz.”*

A fentebb említettek alapján tehát a Bizottság javaslata alapján a Tanács 2015. szeptemberében Magyarország, Csehország, Szlovákia és Románia ellenszavazata, valamint Finnország tartózkodása mellett minősített többségi szavazással elfogadta a menedékkérők elosztásáról szóló EU-s kvótarendszer első lépcsőjeként értelmezhető határozatot a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról.<sup>29</sup> A határozat értelmében 2017. szeptember 26-ig összesen 120 000 nemzetközi védelmet kérelmező személy áthelyezésére kerül sor Olaszországból és Görögországból a többi tagállamba.<sup>30</sup> Ez természetesen lépcsőzetesen valósulna meg, vagyis

<sup>28</sup> EUMSZ. 80.cikk

<sup>29</sup> A Tanács 2015/1601határozata

<sup>30</sup> *Tárnok Balázs*: A kötelező menekültkvóták szabályozása az Európai Unióban a szubszidiaritás elvének érvényesülése tükrében. in: Pázmány Law Working Papers 2016/2

egy év alatt kellene elsőként 54000 kérelmezőt arányosan áthelyezni más tagállamokba<sup>31</sup>, illetve ha Olaszország és Görögorszáéhoz hasonló szükséghelyzetbe kerülne egy tagállam, akkor ezen kötelezettsége alól mentesül.<sup>32</sup> Minden egyes áthelyezett személy után a tagállamok 6000 euró átalányösszegben részesülnek, Görögország és Olaszország pedig személyenként 500 euró átalányösszegben részesül (az átadás költségei fedezése céljából).<sup>33</sup>

A határozat értelmében tehát Magyarország Olaszországból áthelyezendő 15600 kérelmezőből 306 kérelmezőt, Görögországból áthelyezendő 50400 kérelmezőből 988 kérelmezőt köteles befogadni.<sup>34</sup> Azaz hazánkra ez a kötelezettség 1294 kérelmező befogadását jelenti, amelynek befogadását maximum a határozat mellékletében meghatározott kvóta 30%-nak terjedelméig alapos indokkal elutasíthatja az ország.

Habár elfogadásra került a határozat, nagy visszhangot keltett, főként az elutasító tagállamok politikusai körében, mondván a menekült státusz megszerzésének feltételei, a kérelmek elbírálására vonatkozó anyagi jog tagállami hatáskör, ezért az Unió nem határozhatja meg, hogy a tagállamok kit tekintsenek menekültnek, és hány menedékkérőt fogadjanak be. A határozat alapján a tagállamok azonban a kérelmezők áthelyezését csak akkor tagadhatják meg, ha az veszélyt jelent a nemzetbiztonságra vagy közrendre.<sup>35</sup>

## V. 2. Magyarország álláspontja

A migrációs válság kezelésének lehetséges megoldásait nem minden tagállam látja ugyanabban, mint ami felé az Uniós migrációs politika, és szolidaritás mutat. Így Magyarország politikai vezetése is nehezen viselte, hogy az általa elutasított határozat a kötelező betelepítésről elfogadásra került a Tanács által.

Az elfogadást követően az Országgyűlés már 2015 novemberében napirendi pontként tárgyalta a lehetséges lépéseket. Ekkor Trócsányi László igazságügyi miniszter is véleményezte a történeteket.<sup>36</sup> Az igazságügyi miniszter, és egyben volt alkotmánybíró kifejezte támogatását azzal kapcsolatban, hogy a Kormány a vitás határozatot megtámadó keresetet nyújtson be az Európai Unió Bíróságához, melyhez komoly jogi kérdéseket felvető indokolást adott, melyet az alábbiakban foglalok össze.

<sup>31</sup> A Tanács 2015/1601 határozata (20)

<sup>32</sup> Uo. (21)

<sup>33</sup> Uo. (30)

<sup>34</sup> Vö. Tanács 2015/1601 határozata I. és II. melléklet

<sup>35</sup> Uo. 5.cikk (7) bek.

<sup>36</sup><http://www.kormany.hu/hu/igazsagugyi-miniszterium/a-miniszter/beszedek-publikaciok-interjuk/trocsanyi-laszlo-a-kotelezo-kvotarol>

- Elsőként említi az alkotmányos identitásunk és szuverenitásunk szerves részét képező, az állam három jellemzőjét: terület, lakosság, főhatalom. A határozat, tekintve, hogy a lakosság összetételét befolyásolná, nem vonhatja magához a szuverenitásunkhoz tartozó egyik fő elemet.

- Példa nélkülinek tekinti, hogy egy államot arra kötelezzenek, hogy akarata ellenére fogadjon be ezer, vagy több ezer embert. Kiemeli, hogy ezzel szemben az önkéntes befogadás Magyarországon is elfogadott.

- A társadalmi legitimáció hiánya.

- Nemzeti parlamentek jogainak és a szubszidiaritás elvének<sup>37</sup> megsértése.

- A Tanács szerint a szóban forgó határozat olyan nem uniós jogalkotási aktus, amely esetében nem kell bevárni a nemzeti parlamentek véleményét, így ez alapján Magyarország véleménye nélkül került elfogadásra. Ezzel szemben az Igazságügyi Minisztérium álláspontja, hogy ebben az esetben meg kellett volna várni a nemzeti parlamentek véleményét, hiszen a normát nem a forma, hanem tartalma szerint kellett volna meghatározni.

- Nem konszenzussal hozták meg a határozatot.

- Vitás az Unió felhatalmazása ezen intézkedés elfogadására.

- Eljárási jogsértést követett el a Tanács, mert az átdolgozott javaslatot nem küldte meg az Európai Parlament részére, így az azzal való konzultáció nem volt megfelelő.

- Végül véleményem szerint egy kevésbé objektív érv következett, mely abból indul ki, hogy a határozatot migrációs nyomás alatt álló tagállamok érdekében fogadták el. Vitathatónak találja, hogy Magyarország, mint ilyen helyzetben lévő tagállam érdekében elfogadott intézkedésnek lehet-e tekinteni egy olyan intézkedést, amely rá nézve csak kötelezettségeket állapít meg.

A fentebb leírtakból tehát világosan kitűnik, hogy a kérdés nem csupán fekete vagy fehér. Tény, hogy Görögország és Olaszország van az EU tagállamok közül legnehezebb helyzetben, és megint csak a korábban már leírtakra utalva, valóban az EU-nak ilyen szükséghelyzetben intézkednie kellett ezen tagállamok megsegítése érdekében. Láthatjuk azonban, hogy a magyar államvezetés részéről érkező érvek egy része is megalapozott, és valóban érdekes jogi problémákat vetnek fel. Ezek közül akár a legerősebb (de legképlékenyebb is), a határozat megtámadását alátámasztó ok, Magyarország alkotmányos identitásának megsértésével kapcsolatos gondolatmenet. Azt ugyanis nagyon nehéz lenne pontosan behatárolni, mi tartozik bele ebbe a fogalomba, és mi nem. A határvonalak annyira

---

<sup>37</sup> Ti. : Valamennyi esetben az Európai Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben hatékonyabban tud fellépni, mint az uniós országok a maguk megfelelő nemzeti vagy helyi szintjén.

keskenyek ezen a területen, hogy valóban ki lehetne mondani azt is, hogy alkotmányos identitást sértő, és azt is, hogy abba még éppen csak a megengedett mértékig beavatkozó EU aktusról van szó, mely az Alaptörvény E) cikk (3) bekezdésének alapján jött létre.

Az érvek közül azonban gyengének találom azt, mi szerint bizonyos értelemben Magyarország érdekét és megsegítését is szolgálnia kellene a határozatnak, hiszen a Tanács már a bevezető részben (sőt már a cím is árulkodó) levezeti, hogy miért Görögország és Olaszország a két leginkább szükséghelyzetben lévő tagállam. Továbbá meg kell említeni, hogy habár a migrációs útvonalak alakulása valóban Magyarországot tette meg egyik fő tranzitországgá, a migrációs nyomás ezen az elven számos más, sőt a legtöbb európai országot érinti, így azoknak sem kellene a magyar kereseti kérelem alapján a kvóta szerint rájuk hárult kérelmezőket befogadni.

Főként az igazságügyi miniszter által is említett indokokkal megalapozva fogadta el az Országgyűlés a 2015. évi CLXXV. törvényt „Magyarország és Európa védelmében a kötelező betelepítési kvóta elleni fellépésről”, mely elítélve a brüsszeli Európai Bizottság „elhibázott bevándorláspolitikáját”, felszólítja a Kormányt, hogy indítson keresetet a határozat jogellenességének megállapítása iránt az Európai Unió Bíróság előtt. Szlovákia keresetindítása mellett tehát 2015. december elején Magyarország és beadta keresetét az ügyben az Európai Unió Bíróságához, melyben még nem született ezidáig döntés, azonban sokak szerint precedens értékű ítéletről lehet szó.

Tudjuk azonban, hogy Magyarország kvóta elfogadása elleni lépései itt még nem maradtak annyiban, hiszen a Kormány 2016 nyarától hatalmas országos kampány kíséretében népszavazást kezdeményezett. A 2016. október 2-i népszavazási kérdés így szólt: „Akarja-e, hogy az Európai Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírhasssa nem magyar állampolgárok Magyarországra történő kötelező betelepítését?”

Nem célja a dolgozatnak a szóban forgó „kvótanépszavazás”, a „Tudta?” és az „Üzenjünk Brüsszelnek” kampány, illetve az ehhez kapcsolódó különböző nézőpontok, politikai érdekek, és egyéb problémák bemutatása, hiszen ez önmagában külön témaként is megállná a helyét, hiszen számos jogi kérdést is felvet. Főként beszélhetnénk ennek kapcsán az EU és tagállam különböző jogi aktusainak összeütközése esetén egymásra gyakorolt hatásokról, a hatáskörökről, a szuverenitásról, és a nemzeti identitás hatáiról. Ez azonban most nem kerül bemutatásra, hiszen a dolgozat témájából kiindulva a kvótanépszavazás csak egy fajta előzményként értelmezhető.

Ismert adat, hogy a népszavazás érvénytelen lett, hiszen a választópolgárok csupán 41,32 százaléka vett részt a népszavazáson, viszont a szavazók 98,36 százaléka szavazott

nemmel a feltett kérdésre.<sup>38</sup> Az állami akarat önigazolása tehát megtörtént, a Kormány a politikájához, habár a választópolgárok több mint fele passzivitással fejezte ki véleményét, mégis megerősítést kaphatott, vagy legalább is a történeteket így értékelte. Mondván, a több mint 3,3 millió nemmel szavazó választópolgár véleményét figyelmen kívül hagyni nem lehet, a helyzet egy fajta csúcspontjaként a Kormány Alaptörvény módosítás javaslatát (ti. Hetedik alkotmánymódosítás javaslata, továbbiakban Javaslat) nyújtotta be az Országgyűléshez.

A Javaslat alapján a módosítani kívánt részek kapcsán utalnék a dolgozat bevezetőjében írtakra. Itt térünk tehát megint vissza a problémához, - aminek megértéséhez szolgált a bevezető után bemutatott elméleti megalapozás is- mely az Alaptörvény XIV. cikk tervezett módosításának vetületeit vizsgálja. Habár Országgyűlés nem fogadta el a Kormány hetedik módosításra vonatkozó javaslatát, a kérdés nyitott maradt, hiszen az ma már alku tárgyát képező ügyé nőtte ki magát,<sup>39</sup> arról nem is beszélve, hogy egy új megszövegezés által mindennek ellenére bármikor aktuálissá válhat a kérdés.

## **VI. A módosításról szóló javaslat tartalma**

### **VI. 1. Az „idegen népesség” betelepítéséről**

A következőkben megpróbálom értelmezni a XIV. cikkbe- a már eddig is szereplő, és jól ismert kiutasítási tilalom, non- refolement elv, és a menedékjog biztosításának elvén kívül-belefoglalni kívánt részt. Elsőként vizsgáljuk meg az első mondatot.

*„Magyarországra idegen népesség nem telepíthető be.”*

Természetesen világos, hogy ennek háttérében politikai szándékként a kvótahatározat elleni fellépés áll, ennek a tilalmát kívánja jelenteni a megfogalmazás. Ha eltekintünk a hosszasan felvázolt előzményektől, és a „határozat fiasától”, akkor azért azt látjuk, hogy egy elég evidens, és egyébként egyértelmű szabályról van szó. Valóban nem történt még olyan, hogy egy másik állam, vagy szupranacionális szervezet kötelezett volna egy államot külföldi személyek betelepítésére.

Durván hangozhat az, hogy az Unió több mint ezer kérelmező befogadására kötelezte Magyarországot, de látnunk kell azt, hogy ez egy összetettebb probléma annál, hogy végtelenül lecsupaszított, leegyszerűsített mondatokkal írjuk le a helyzetet. Fentebb már pontosan végigvezettem, miért is került elfogadásra ez a határozat, tehát látni kell, hogy az Unió nem önkényesen aggatott tagállamaira ekkora terhet, hanem egy nem várt válsághelyzetben szükséghelyzetbe került tagállamainak megsegítését helyezte átmenetileg

<sup>38</sup> [http://www.valasztas.hu/hu/ref2016/1154/1154\\_0\\_index.html](http://www.valasztas.hu/hu/ref2016/1154/1154_0_index.html)

<sup>39</sup> [http://hvg.hu/itthon/20161108\\_Vona\\_szerint\\_a\\_letelepedesi\\_kotveny\\_veszelyesebb\\_mint\\_a\\_kvota](http://hvg.hu/itthon/20161108_Vona_szerint_a_letelepedesi_kotveny_veszelyesebb_mint_a_kvota)

előtérbe a tagállamok szuverenitásával szemben. Ez persze nem lehet elfogadott, hiszen ezáltal más szükséghelyzetnek titulált esetekben is lehetősége lenne erre, ezért várható reakció a tagállamok közül a konzervatívabb, és nemzeti szuverenitásukat inkább előtérbe helyező és azt sokszor kihangsúlyozó tagok (köztük Magyarország) tiltakozása.

Egy másik megvilágításból vizsgálva leszögezhető, hogy ha csupán az lenne a tagállamok felé a kérdés, hogy országukba idegen népesség valamely külső hatalom által betelepíthető legyen-e, valószínűleg a többségi válasz a nem lenne. Ezekből a gondolatokból kiindulva tehát véleményem szerint, egyrészt egy egyértelmű és „első ránézésre” érthető mondatról van szó, melynek el lehetne képzelni Alaptörvénybe való belefoglalását. Másrésztől azonban a migrációs válság Unióra történő hatásainak, a szolidaritásnak és a többi befogadó tagállamnak szemszögéből kicsit meghaladottnak érzem a tervezet ezen részét. Arról nem is beszélve, hogy a megfogalmazás, és az ehhez kapcsolódó indokolás nem az egységes menekültügyi politika kialakítása felé mutat az Európai Unió és Magyarország viszonylatában.

A migrációs jog és az idegenjog nem azonos módon értelmezendő fogalmak.<sup>40</sup>Ebből következik, hogy a köztudatban szereplő „migráns”<sup>41</sup> és az itt szereplő idegen fogalma sem összeegyeztethető. Az idegenjog külföldiek igazgatását (beutazását, tartózkodását, stb.) jelenti, így az idegen népesség alatt is valószínűleg a magyar népességtől eltérő, külföldi állampolgárokat kell érteni. Habár a tervezet további része kitér arra, hogy idegen állampolgár fogalma alá nem vonható az EGT országainak állampolgárai, itt nem teszi meg ugyanezt (bár feltételezhető, hogy ez alatt sem az EGT országainak tagállamait érti). Az idegen népesség megfogalmazásban az azonban kitűnik, hogy több személyből álló, nagyobb csoportot értünk az alatt, melyben a külföldi (nem magyar) állampolgárság a közös jellemző.

Tekintve, hogy a tervezet még viták keresztjében áll, és nem került még az Országgyűlés által elfogadásra, egy fajta jövőjóslásként meg lehet próbálni annak lehetséges hatásait felvázolni. Ki kell hangsúlyozni, hogy – a Bíróság eltérő döntésének hiányában- ha bekerül az Alaptörvénybe ez a mondat, ha nem, az 1294 kérelmezőt a határozat alapján köteles hazánk befogadni. Az idegen népesség betelepítésének tilalma tehát csak a jövőre lehet hatással, és akkor is csak eshetőlegesen, hiszen ha Uniós normával ütközik, újabb hatásköri vitákat eredményezhet, amelynek újabb Bírósághoz beadott kereset lehet a vége.

<sup>40</sup> *Hautzinger Zoltán*: Magyar idegenjog rendszere és az idegenjogi szakigazgatás. in: *Pro Publico Bono Magyar Közigazgatás* 2014/ 2. szám. 70.o.

<sup>41</sup> Az Egyesült Nemzetek Szervezete migránsként definiál minden olyan személyt, aki származási országán kívüli másik külföldi országban több mint egy évig tartózkodik függetlenül attól, hogy önszántából, vagy külső kényszerítő erő hatására vándorolt- e el saját hazájából, és hogy azt legális vagy illegális eszközökkel hajtotta-e végre

## VI. 2. A menekültügyi eljárás alapjai - Alaptörvénybe velük?

Ebben a részben a XIV. cikk tervezett módosításának (1) bekezdésének második részét elemzem.

*„Idegen állampolgár - ide nem értve az Európai Gazdasági Térség országainak állampolgárait – Magyarországon területén az Országgyűlés által megalkotott törvény szerinti eljárásban, a magyar hatóságok által egyedileg elbírált kérelme alapján élhet.”*

Mit is jelent ez pontosan? Azt kell látnunk, hogy Magyarországon menekült, oltalmazott, vagy menedékes státuszt csak is a Met. alapján meghatározott eljárásban, a Met. által elbírálásra felruházott hatóságok döntése alapján élvezhet idegen állampolgár. Vagyis nem Magyarországon benyújtott kérelemre, nem a Met. szerinti eljárásban, nem magyar hatóság által hozott döntése alapján Magyarország nem ismeri el az adott személy jogát arra nézve, hogy Magyarországon éljen.

Ha ez kizárólag a tervezet szövegéből következne, akkor az azt jelentené, hogy ez eddig nem így volt, vagyis az Alaptörvényünk és a magyar menekültügyi igazgatás rendszere lehetővé teszi, hogy külföldön elfogadott menekült kérelem alapján Magyarország is köteles a menekült jogállás alapján az adott személynek biztosítani, hogy Magyarországon területén éljen (csupán külföldi hatóság határozata, vagy döntése alapján).

Az Alaptörvény jelenleg hatályos XIV. cikkének (3) bekezdése szerint ugyanis „Magyarország kérelemre menedékjogot biztosít...”. Azt tehát nem tisztázza az Alaptörvényünk, hogy mely államban beadott kérelem alapján biztosítja ezt a jogot Magyarország. Tudjuk azonban, hogy Magyarország által nyújtott menedékjog feltételeire a menedékjogról szóló 2007.évi LXXX. törvényt kell alkalmazni.<sup>42</sup> A törvény világossá teszi, hogy a menedékjogon belül elnyerhető jogállásokat kizárólag az erre szolgáló menekültügyi eljárás eredményeként, és lefolytatását követően lehet megkapni. Az eljárás pedig a menekültügyi hatóságnál (ami pedig a törvény értelmében a BÁH) benyújtott kérelemre, és csak erre, indul. Vagyis a Met. alapján –csupán csak ismételve amit, már egyszer megfogalmaztam- menekült jogállás megszerzésére Magyarországon csak a BÁH-nál benyújtott kérelem alapján, és a Met. által meghatározott e hatóság által lefolytatott menekültügyi eljárás sikeres eredményeképp van lehetőség. Tehát amit az Alaptörvény nem részletez, arra törvényi szinten megkapjuk a választ. Valójában tehát eddig sem lehetett Magyarországon területén jogszerűen élni azáltal, hogy egy másik államban valamely menekült jogállást megszereztünk.

<sup>42</sup> 2007.évi LXXX. tv. a menedékjogról

Ez alapján az alkotmánymódosítás tervezett szövegének ezen része, vagy mondata nem más, mint a hatályos menekültügyi jogszabályokból következő elv Alaptörvénybe való beemelése, nem pedig újítást hozó, változásokat eredményező megfogalmazás. Arról van tehát szó, hogy az Uniós határozat a jelenleg hatályos megszüvegezésbe nem ütközik közvetlenül, csak közvetve: a magyar menekültügyi igazgatás szabályozásába, mint egészbe. Ha viszont a menekültügyi igazgatás szabályozásának azon részét, mely a vitatott határozattal ellentmondásban áll, beemeljük az Alaptörvénybe, a határozat nem csak politikai harcokat, hanem komoly jogi okfejtéseket vet fel, hiszen ekkor már egy uniós jogi aktus Alaptörvénnyel való ütközéséről lesz szó.

A jövőre nézve tehát, ha bekerülne ez a hosszasan boncolgatott mondat az Alaptörvényünkbe, milyen hatásai lennének pontosan? Az biztos, hogy egy már elfogadott tanácsi határozatra válaszul több mint egy év múlva bekövetkezett alkotmánymódosítás nem befolyásolná a határozatnak Magyarországra háruló kötelezettség teljesítését, hiszen újonnan módosított Alaptörvényünkre visszamenőlegesen hivatkozva nem érhetünk el hatásokat ez ügyben.

Ha a lehetséges hatásait vizsgáljuk a XIV. cikk tervezett módosításának, akkor felmerül a kérdés, hogy milyen hatással lehetett volna ez a magyar közigazgatás menekültügyi igazgatására? Meglepő, de véleményem szerint szinte semmi nem változna. A kérelmeket ezek után is a menekültügyi eljárás már bemutatott szabályai szerint bírálnák el azonos elvek alapján, és emellett pedig természetesen tovább folytatódna a harc az illegális migráció ellen.

## VII. Következtetések

Az elméleti megalapozást és a probléma kifejtését követően mintegy összefoglalva az eddig elmondottakat az alábbi következtetésre jutottam a téma kutatása során.

Azt már korábban is megállapítottam, hogy az Európai Uniós migrációs politika a válság kezelésében megmutatkozott képe jóval mást mutat, mint annak hazai irányvonalai. Ennek elemzése azonban a politika asztala, így egy jogtudományi munkában nem lehet helye. Az azonban leszögezhető, hogy a kialakult helyzet egyfajta „idegenellenességet” szült a magyar többségi társadalomban, amely a migráció Kormány általi kezelésében egy fajta társadalmi legitimitációként szolgál az Unió szolidaritáson alapuló migrációs politikájával szemben. Ez pedig minden bizonnyal nem a kompromisszumok megkötését szolgálta.

Ezen kívül az is elég aggályos, hogy a Tanács határozatára alkotmánymódosítással reagált egy tagállam, ellenszavazatának dacára. Kétségtelen, hogy a határozattal szemben tapasztalható ellenállás fő oka a migráció, mint téma érzékenysége. Mégis felmerül a kérdés,



nem e válhat ez gyakorlattá a tagállamok körében, meggátolva a várt Uniós intézkedések foganatosítását?

Az Alaptörvény módosítása bizonyos tagállami célok realizálása érdekében<sup>43</sup> sem biztos, hogy megfelel a garanciális követelményeknek, és nem szolgálja a jogbiztonságot sem. Fontos lenne az Alaptörvényre, mint egy jogrendszert megalapozó, szilárd, és csupán a legfontosabb szabályokat tartalmazó normára tekinteni, amelyhez csak legindokoltabb esetben nyúl hozzá a jogalkotó.

Összességében azonban elmondható, hogy ha a XIV. cikk a hetedik alkotmánymódosításnak megfelelően módosult volna, akkor a jelenlegi helyzethez képest nem sok minden változott volna, hiszen a tervezett módosítás úgy is értelmezhető, hogy nem ütközik EU jogba (mert a határozat nem „betelepítésről” rendelkezik). A határozat alapján Magyarországra jutott kérelmezőket ettől függetlenül kötelességünk befogadni, az csupán további kérelmezők kötelező betelepítésének gátjaként szolgálhatott volna. A menekültügyi igazgatásra sem lett volna szinte semmilyen hatással a módosult XIV. cikk, az csupán az Unió további ehhez hasonló átmeneti rendelkezéseinek, határozatainak viszonylatában játszhat szerepet.

### **VIII. Javaslatok**

Végül leszögezném, hogy a fentebb leírtakból következik, hogy az alkotmány módosítása nem csak konkrétan a Tanács 2015/1601 számú határozata miatt került az Országgyűlés elé, hanem azzal a céllal, hogy az EU ilyen, és ehhez hasonló átmeneti intézkedéseket ne hozhasson, és ne érintse ennyire mélyen a tagállamok szuverenitását. Hatásköri vitáról van tehát szó, amelynek eldöntője vélhetőleg az ügyben Magyarország által tavaly az Európai Unió Bíróságához benyújtott kereset kimenetele lesz, mely precedens értékű lehet az Unió joggyakorlatában. Eredményes lehet azonban, ha a tagállamok és az Európai Unió, mint a tagállamok felett álló szervezet is, arra törekednek, hogy egymást kölcsönösen megértsék, figyelembe véve tagállami részről az Unió menekültügyi politikáját, és annak szolidáris szellemiségét, az Unió részéről pedig a tagállamok alkotmányos identitását. Célszerű lenne az Unió menekültügyet érintő intézkedéseinek elfogadásához a konszenzus kikötése, hiszen a migrációs válság kezelése valamennyi európai ország számára jelenleg a legégetőbb probléma, mely nem elhanyagolható társadalmi nyomásnak is örvend.

---

<sup>43</sup> Politikai véleménytől függetlenül

Azontúl, hogy a Kormány által benyújtott keresetben feltüntetésre került, hogy a határozat sérti a szuverenitást, és Magyarország rendelkezési jogát, elhangzott az alkotmányos identitásunk megsértése is. Az alkotmányos identitásnak pontos fogalmát nehéz lenne körülhatárolni, azt minden állam más elemek által fogalmazza meg. Az Alaptörvény nem határozza meg pontosan mit értünk alkotmányos identitás alatt. Magyarország alkotmányos identitását alkotó elemeit az Alaptörvény „Nemzeti Hitvallás”, „Alapvetés” és a „Szabadság és Felelősség” című részeiben találjuk meg. A XIV. cikk a „Szabadság és Felelősség” részben található, az az ennek megsértése az alkotmányos identitásunk megsértését jelentené. Az Unió azonban köteles a tagállamok nemzeti identitását tiszteletben tartani.<sup>44</sup> Annak megakadályozása érdekében, hogy az „alkotmányos identitás a nemzeti alkotmányok kitörési pontjává”<sup>45</sup> váljon, fontos lenne meghatározni pontosan, és lehetőleg véglegesen, hogy mi is képezi Magyarország alkotmányos identitását, vagy legalább is mik az alkotmányos identitásunk határvonalai. Ehhez az Alkotmánybíróság alkotmányértelmezést elősegítő tevékenysége szolgálhatna segítségül. Ez azért is fontos, ha egy uniós aktus sérti Magyarország alkotmányos identitását, azonban az nincsen pontosan körülhatárolva, a vita rendezése során pedig az Európai Unió Bíróságának döntése lesz mérvadó, ne kerülhessen az állam abba a helyzetbe, hogy egy nemzetek felett álló bíróság mondja ki, mi tartozik Magyarország alkotmányos identitása alá, és mi nem.

A téma lezárásaként elmondható, hogy érdemes lesz a közeljövő történéseit ezzel kapcsolatban figyelni, hiszen a Bíróság döntése újabb kérdéseket és jogi okfejtéseket vethet fel az ügyben. A téma alapjául szolgáló Alaptörvény módosítás, még ha elutasítása miatt nem is lett gyakorlati jelentőségű, mindenképpen egy új, eddig még járatlan utat mutatott a tagállami menekültügyi igazgatás szabályozásának tükrében.

---

<sup>44</sup> EUSz. 4.cikk (2)

<sup>45</sup> *Trócsányi László*: Az alkotmányozás dilemmái – Alkotmányos identitás és európai integráció. HVG-ORAC, 2014. 75. o.