



Európa nem ereszt el

Az Alkotmánybíróság mozgástere az Európai Bíróság kvótahatározat-döntése után

Az Európai Bíróság szerdai döntésében a kvótahatározat jogszerűségét állapította meg, ami alapján Magyarország 1294 ember menekültstátuszát köteles elbírálni. A kormány eddig minden lehetséges módon fellépett a kötelező kvóta ellen. Az Európai Unió részéről az Európai Bíróság határozatával egyértelművé vált: a Magyarországra jutó menedékkérőket fogadni kell, azonban a kormány az Alkotmánybíróság döntésében még reménykedhet, ugyanis a testület még nem döntött a kvótahatározattal kapcsolatos indítványról, ami így befolyásolhatja annak végrehajtását. Most az a kérdés, hogy vajon az Európai Bíróság ítéletével összhangban határoz-e majd az Alkotmánybíróság, vagy inkább újra segítő jobbot nyújtva a kormánynak, megpróbál felmentést adni az uniós kötelezettség végrehajtása alól. Ha, az ombudsman indítványának érveit elfogadva az utóbbi mellett dönt, akkor azzal is számolnia kell, hogy nem csak a kvótahatározat végrehajtásának megtagadásához szolgáltathat alapot, hanem a magyar menedékjogi szabályok alkotmányellenességét is megalapozhatja.

A kormány a kvótahatározat¹ elfogadása óta – amely alapján Magyarországra 1294 menedékkérőt helyeznének át Görögországból és Olaszországból, hogy ügyükben itt folytassák le a menekültügyi eljárást – **minden lehetséges eszközt felhasználva fejezi ki egyet nem értését, és tesz meg mindent annak érdekében, hogy ne kelljen menedékkérőket átvennie.** A Tanácsban a magyar kormány nem szavazta meg a kvótahatározatot, majd **az Európai Bírósághoz fordult,**² annak megállapítását kérve, hogy a határozat elfogadására az uniós intézménynek nem volt hatásköre. Emellett a kormány **népszavazást³ is kezdeményezett** a kvótadöntés ellen, ami egy évvel ezelőtt érvénytelen és így eredménytelen lett. Az általa elveszített népszavazás után a kormány **alaptörvény-módosítási javaslatot⁴** nyújtott be, amihez nem tudott kétharmados többséget szerezni, így ez a javaslat is elbukott. Az Alkotmánybíróság e két bukást követően mentőövet dobott a kormánynak azzal, hogy a hetedik alaptörvény-módosítási javaslatot lényegében alkotmányos előírásokká minősítette a 22/2016. (XII. 5.) AB határozatában.⁵ **Ma azonban már az a kérdés, hogy az Alkotmánybíróság újra segítő kezet nyújt-e a kormánynak a kvóta elleni harcban.**

¹ Az Európai Unió Tanácsa által 2015. szeptember 22-én elfogadott 2015/1601. számú határozata

² 2015. évi CLXXV. törvény Magyarország és Európa védelmében a kötelező betelepítési kvóta elleni fellépésről

³ <http://www.ekint.org/alkotmanyossag/2016-09-13/uzenjuk-magyarorszagnak>

⁴ <http://www.ekint.org/alkotmanyossag/2016-11-07/az-ekint-allaspontja-a-tervezett-hetedik-alaptorveny-modositasrol>

⁵ <http://www.ekint.org/alkotmanyossag/2016-12-02/az-alkotmanybirosag-ahol-tud-segit>



1. Sikertelenség uniós szinten

A kormány kvótahatározat elleni fellépése uniós szinten kudarcot vallott. Az Európai Bíróság szerdai döntése után bizonyossá vált: a kormány az EU-ban nem tudott érvényt szerezni a kvótát elutasító politikájának.⁶ Az Európai Bíróság a magyar és a szlovák kormány keresetével ellentétben úgy ítélte meg, hogy az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés (EUMSZ) 78. cikk (3) bekezdése⁷ megfelelő jogalapot biztosított a kvótahatározat elfogadásához, és az szükséges volt, annak érdekében, hogy a Görögországban és Olaszországban kialakult szükségállapotot ideiglenes intézkedéssel kezeljék. Az Európai Bíróság felhívta a figyelmet arra is, hogy az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése nem jogalkotási felhatalmazás, nem módosít uniós jogot, hanem csupán lehetővé teszi az uniós jogtól való ideiglenes és pontosan meghatározott eltérést a szükséghelyzet kezelése érdekében.

2. A kvóta elleni harc hazai színtere az Alkotmánybíróság

A kvótahatározat végrehajtása azonban továbbra is kérdéses, azt az Alkotmánybíróság döntése is befolyásolhatja. A testületnek arról kell állást foglalnia, hogy a kvótahatározat összeegyeztethető-e az Alaptörvény csoportos kiutasítást tiltó XIV. cikkével.

Az alapvető jogok biztosa, az Alaptörvény értelmezését kérve, még 2015 decemberében fordult az Alkotmánybírósághoz. Az ombudsman az uniós kvótahatározat kapcsán az Alaptörvény Európa-klauzúljáról kérdezte a testületet. A kérdés lényege arra irányult, hogy a magyar hatóságoknak az Alaptörvény értelmében vajon egyenesen meg kell-e tagadniuk a részvételt a kvótadöntés végrehajtásában, azaz alaptörvény-ellenes-e az uniós jog.

Az Alkotmánybíróság a 22/2016. (XII. 5.) AB határozatában azt állapította meg, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálhatja, hogy az uniós hatáskörgyakorlás sérti-e (a) az emberi méltóságot, más alapvető jogot, vagy (b) Magyarország szuverenitását, illetve (c) történeti alkotmányán alapuló önazonosságát, identitását. **Az Alkotmánybíróság ezzel a döntésével az elbukott hetedik alaptörvény-módosítás lényegében megegyező rendelkezéseit - az alkotmánymódosító kétharmadot pótolva - minősítette alkotmányos előírásokká.** Az alapvető jogok biztosának indítványa alkalmat adott a testületnek arra, hogy biztosítsa a hiányzó közjogi alapot a kormányzati menekültpolitikához.⁸

⁶ C-543/15. sz. ítélet

⁷ Ha egy vagy több tagállam olyan szükségállapottal 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.

⁸ <http://www.ekint.org/alkotmanyossag/2016-12-02/az-alkotmanybirosag-ahol-tud-segit>



3. Ami még hátra van

Az ombudsmani indítvány egyik kérdését, a **külföldiek csoportos kiutasítására vonatkozó alaptörvényi rendelkezés értelmezését** azonban az Alkotmánybíróság 2016 decemberében elkülönítette, arról még **azóta sem hozott döntést**. Az alapvető jogok biztosa azt kérdezte a testülettől, hogy az Alaptörvény „*külföldiek csoportos kiutasítására vonatkozó feltétlen tilalma a más állam által végrehajtott jogellenes csoportos kiutasítás megvalósításához nélkülözhetetlen, a magyar állam szervei vagy intézményei által végrehajtott eszközcselekményre is kiterjed-e, vagy csupán azokra az esetekre vonatkozik-e ez a tilalom, amikor a külföldinek kimondottan a magyar jogalkalmazó szervek közhatalmi aktusának következtében kell Magyarországról távoznia?*”

Ha az Alkotmánybíróság az ombudsman indítványával egyező álláspontra helyezkedik elfogadva annak érveit, **akkor azzal lényegében a magyar menekültügyi szabályok alaptörvény-ellenességét is kimondja**.

Az ombudsman alkotmánybíróági indítványa ugyanis a csoportos kiutasítás tilalmával kapcsolatban azt állítja, hogy **a kvótahatározat menedékkérők áthelyezését lehetővé tevő rendelkezése mellőzi az egyéniesített elbírálás követelményét**, valamint eltér az uniós jogrendnek az alapjogok szigorú védelmén alapuló megközelítésétől. Az alapvető jogok biztosa hivatkozik továbbá arra, hogy a nemzetközi jog alapján kiutasításnak minősül az is, ha egy állam biztonságos harmadik országba küldi tovább a menedékkérőt, illetve „amennyiben egy állam személyek nagyobb csoportjának kiutasítását az egyének egyedi helyzetének érdemi, átfogó mérlegelése nélkül tömegesen rendeli el, az kollektív kiutasításnak minősül.”⁹

Ez alapján a logika alapján akár **a magyar hatóságoknak a menedékkérők Szerbiába való szisztematikus visszaküldése is az Alaptörvény csoportos kiutasításának tilalmába ütközhet**. Az eljáró magyar jogalkalmazó szervek ugyan formálisan egyedi döntéseket hoznak, az eljárások összegző eredménye azonban nem tér el a csoportos kiutasítástól. A menedékkérelmeket a törvény értelmében el kell utasítani, ha van olyan biztonságos harmadik ország, ahol a menedékkérelmet benyújthatták volna.¹⁰ Mióta Szerbiát 2015 nyarán ilyennek minősítette a kormány, azóta a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal a Szerbiából érkező menedékkérők (a kérelmezők több mint 90%-a) kérelmét kötelezően elfogadhatatlannak minősíteni. Ez az eljárás de facto tömeges kiutasításnak tekinthető az ombudsmani indítvány érvelése alapján, hiszen hiányzik az egyének egyedi helyzetének érdemi elbírálása.

Szintén nemzetközi jogi egyezményekre hivatkozva állítja az ombudsman, hogy **a kvótahatározat megsérti a menedékkérők jogát ahhoz, hogy a menekültügyi eljárás lezárulásáig az adott országban jogszerűen tartózkodjanak**.¹¹ Az alapvető jogok biztosa

⁹[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/1361afa3cea26b84c1257f10005dd958/\\$FILE/X_3327_0_2015_inditvany.002.pdf/X_3327_0_2015_inditvany.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/1361afa3cea26b84c1257f10005dd958/$FILE/X_3327_0_2015_inditvany.002.pdf/X_3327_0_2015_inditvany.pdf)

¹⁰ 2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról 51. § (1) bekezdés e) pont

¹¹ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat [7] bekezdés



indítványában az ENSZ Menekültügyi Főbiztosának Hivatala által kiadott Kézikönyvet idézi, amely szerint a menedékkérőnek biztosítani kell, hogy az ország területén maradjon, amíg kérelméről az illetékes hatóság dönt. A tartózkodást továbbá a hatósági döntéssel szembeni bírói jogorvoslat idejére is biztosítani kell.¹²

Ha ezt az érvelést elfogadva az Alkotmánybíróság a kvótahatározatot a csoportos kiutasítás tilalmába ütközőnek találja, akkor például egy olyan indítványnak is helyt kellene adnia, amelyik azt állítja, **hogy a területen tartózkodás jogát a magyar szabályok sértik, mióta a kiutasításra nincs halasztó hatálya a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal döntése elleni felülvizsgálati kérelemnek.**¹³

Az ombudsman tehát kettős mércével mér, ugyanis a menedékkérők jogait csak az uniós jogrenden kéri számon, a magyar jogszabályokon nem. Éppen ezért az Alkotmánybíróságnak számolnia kell azzal, hogy **ha elfogadja az alapvető jogok biztosának érveit, akkor azzal a magyar jogszabályok alkotmányellenességét is megalapozhatja, azaz nem csak a kvótahatározat végrehajtásának megtagadásához szolgáltat alapot.**

Ha viszont, az Európai Bíróság döntésére alapozva, az Alkotmánybíróság elutasítja az ombudsmani indítvány érvelését, akkor **a kormánynak hazai pályán sem marad más választása, mint hogy eleget tegyen kötelezettségének és végrehajtsa a kvótahatározatot.** Ellenkező esetben újabb kötelezettségszegési eljárás indulhat Magyarországgal szemben.

A kormány józan értelemmel felfoghatatlan és a hasonlóan peresztes szlovák kormány válaszaitól lényegegesen eltérő harci retorikáját aligha lehet az értelmes diskurzus keretei között értelmezni. Nem tudjuk, Szijjártó Péter mire gondolt, amikor azt mondta, hogy "Az igazi csata csak most kezdődik el." (2017. szeptember 6.). Lehet, hogy egyszerűen arra utalt, hogy az ilyen ügyekben rendszerint jól értesült kormány képviselőjeként már most tudja, hogy az Alkotmánybíróság mit fog dönteni. Csupán a következményeket nem látja. De jelenthet-e még bármi mást? Szegényes lenne a fantáziánk?

A kilépés az EU-ból ma nem lehet napirenden.

¹²[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/1361afa3cea26b84c1257f10005dd958/\\$FILE/X_3327_0_2015_inditvany.002.pdf/X_3327_0_2015_inditvany.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/1361afa3cea26b84c1257f10005dd958/$FILE/X_3327_0_2015_inditvany.002.pdf/X_3327_0_2015_inditvany.pdf)

¹³ 2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról 53. § (2) bekezdés