



Magyar Helsinki Bizottság

Alkotmánybíróság

1015 Budapest, Donáti utca 35-45.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: X/477-43/2021	
Érkezett: 2021 NOV 08.	
Példány: 1	Kezelőiroda: Káldovits
Melléklet: 0 db	du'

Budapest, 2021. november 8.

Alulírott dr. Pardavi Márta mint a Magyar Helsinki Bizottság társelnöke az alábbi

***amicus curiae* beadványt**

kívánom előterjeszteni az Alkotmánybíróság előtt X/477/2021. számon folyamatban lévő, az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésének, valamint XIV. cikk (4) bekezdésének értelmezésére irányuló indítványnak a jogállamiság elvével és az alapvető emberi jogok és szabadságok alkotmányos normáival összhangban lévő eldöntésének előmozdítása érdekében.

A beadványozó egy 1989. óta működő civil jogvédő szervezet, közhasznú egyesület, amely az emberi méltóságot védelmezi a jog és a nyilvánosság eszközével. Segítséget nyújt a menekülőknek, a fogvatartottaknak és a hatósági erőszak áldozatainak.

A beadványozó folyamatosan figyelemmel kíséri a magyar joghatóság alá kerülő menekülők jogainak helyzetét, és alapvető jogaik védelme érdekében képviseletet nyújt nekik közigazgatási eljárásokban, hazai és uniós, valamint nemzetközi peres eljárásokban.

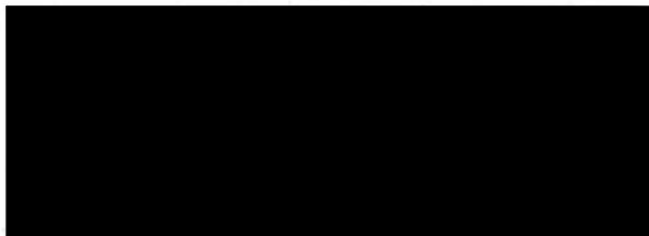
A Kormány indítványával érintett, az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB) előtt C-808/18. szám alatt eldöntött ügyben tárgyalt visszakényszerítések (push-back) gyakorlata így a beadványozó előtt évek óta ismert, súlyos emberi jogi jogsértés. A gyakorlat nem csak Magyarországon fordul elő, számos más európai állam is "él" ezzel a durván jogsértő eszközzel. Az azonban, hogy a visszakényszerítések nem gyakorlati "megoldásként", hanem explicit jogszabályi kötelezettségként és ebből eredő jogalkalmazásként öltönek formát, kiemeltté teszi a magyarországi jogsértő helyzet súlyosságát.

Ezt csak tovább fokozza az, hogy az indítványozó az Európai Unió Bíróságának egyértelmű és kötelező erejű ítéletének megkerüléséhez az Alkotmánybíróság közreműködését várja el, így szentesítve a jogsértő tevékenysége folytatását. Ez a törekvés nem csupán a menekülők jogait, hanem a jogállamiságot és a demokratikus hatalomgyakorlás elvét is sérti, így csak Magyarország Alaptörvényének, valamint az országot kötő uniós és nemzetközi jogi normáknak sérelmére valósulhat meg.



Magyar Helsinki Bizottság

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

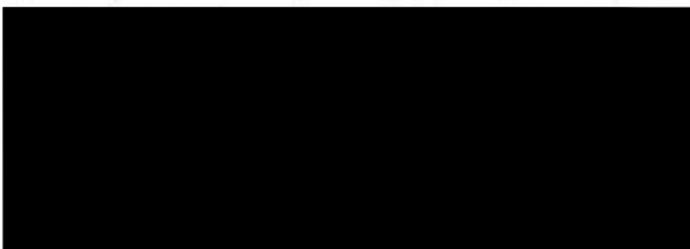


Tartalomjegyzék

Bevezetés	1
Tartalomjegyzék	2
I. Az indítványt vissza kell utasítani	3
I.1. Az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre a kért értelmezésre	3
I.1.1. Az indítvány nem kizárólag az Alaptörvény konkrét rendelkezésének értelmezésére irányul, hanem annál tágabb körben igényel jogértelmezést	3
I.1.2. Az értelmezés nem vezethető le közvetlenül az Alaptörvényből, ahhoz szükség van az uniós jog és az Európai Unió Bírósága által hozott ítélet értelmezésére is	4
I.2. Az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésének értelmezésére az Alkotmánybíróságnak csak saját hatásköreinek gyakorlása körében van lehetősége	4
I.3 A kormány indítványa tartalmát tekintve az EUB döntésével szemben előterjesztett panasz	5
II. A visszakényszerítések gyakorlata és jelentősége, a hatályos szabályozás és a C-808/18. sz. eljárás	5
III. Az absztrakt alkotmányértelmezést az EUB döntésében foglaltak sérelme nélkül kell elvégezni	8
III.1. A magyar alkotmányos önazonosságból az EUB döntésében foglaltak tiszteletben tartása következik	9
III. 2. Az alapvető jogok védelme az alkotmányos önazonosságból fakadó kötelezettség	10
III. 3. Az alkotmányos önazonosság védelme nem erodálhatja az alapvető jogok védelmének szintjét	11
III. 4. Az emberi jogok védelme nem állítható szembe a nemzeti szuverenitás megőrzésével	11
III. 5. Az alkotmányos önazonosság védelme nem eredményezheti az uniós jog elsőbbségének sérelmét	11
III. 6. Az <i>ultra vires</i> nem állapítható meg	12
III. 7. A Kormány indítványának célja	15
IV. Előzetes döntéshozatali eljárás	16
V. Az indítványban foglalt tárgyi és jogi tévedések	17
VI. Záró rész	26



Magyar Helsinki Bizottság



I. Az indítványt vissza kell utasítani

I.1. Az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre a kért értelmezésre

Indítványban a Kormány arra kéri az Alkotmánybíróságot, hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. § (1) bekezdése alapján rá ruházott hatáskör keretében végezze el az Alaptörvény E. cikk (2) bekezdésének és XIV. cikk (4) bekezdésének értelmezését. Az absztrakt alkotmányértelmezési jogkör alapja az Abtv. 38. § (1) bekezdése, amely szerint *"a Kormány, [...] indítványára az Alkotmánybíróság az Alaptörvény rendelkezését konkrét alkotmányjogi problémával összefüggésben értelmezi, ha az értelmezés közvetlenül levezethető az Alaptörvényből."*

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Abtv. 38. § (1) bekezdése alapján előterjesztett indítvány esetében az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell, hogy az indítvány *"a) az Abtv. 38. § (1) bekezdésében meghatározott szervtől vagy személytől származik-e, b) az Alaptörvény konkrét rendelkezésének értelmezésére vonatkozik-e, c) konkrét alkotmányjogi problémával összefügg-e, és végül d) az értelmezés közvetlenül levezethető-e az Alaptörvényből."* Az Alkotmánybíróság kizárólag a fenti feltételek együttes teljesülése esetén rendelkezik hatáskörrel arra, hogy az indítványt elbírálja, ezért mindenekelőtt arról kell meggyőződnie, hogy a fenti négy feltétel teljesül-e, azaz van-e hatásköre az indítvány elbírálására.

A Kormány absztrakt alkotmányértelmezésre irányuló indítványa nem felel meg az Abtv. 38. § (1) bekezdésében előírt feltételeknek, ezért azt hatáskör hiányában vissza kell utasítani.

Az Abtv. 38. § (1) bekezdésében előírt feltételek kumulatív feltételek, ebből következően a feltételek bármelyikének hiánya esetén az indítványt vissza kell utasítani. Csak valamennyi feltétel együttes teljesülése esetén állnak fenn az Alkotmánybíróság hatáskörgyakorlásának feltételei és csak ebben az esetben nyílik lehetősége az Alkotmánybíróságnak az absztrakt alkotmányértelmezés elvégzésére.

Noha az indítvány nem vitásan teljesíti az első és a harmadik feltételt (a Kormánytól származik és konkrét alkotmányjogi problémát vet fel), sem a második, sem a negyedik feltétel nem valósul meg.

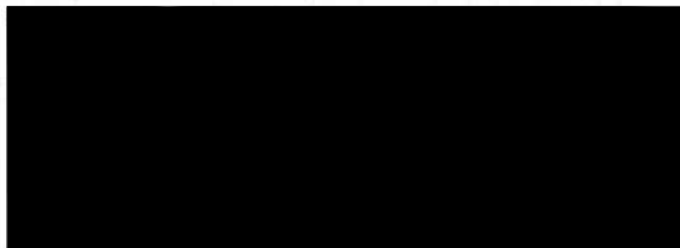
I.1.1. Az indítvány nem kizárólag az Alaptörvény konkrét rendelkezésének értelmezésére irányul, hanem annál tágabb körben igényel jogértelmezést

Az igazságügyi miniszter által feltett kérdés megjelöli ugyan az Alaptörvény azon rendelkezéseit, amelyek értelmezését az Alkotmánybíróságtól kéri, de az indítvány nem csak az alaptörvényi rendelkezések elvont (absztrakt) értelmezésére irányul, hanem konkrét jogszabályok - nevezetesen az uniós jog - rendelkezéseinek vizsgálatát igényli. Az Alkotmánybíróság azonban nem rendelkezik hatáskörrel az absztrakt Alaptörvény-értelmezés elvégzésére, ha a kérdés megválaszolásához nem csak az Alaptörvény konkrét rendelkezéseit, hanem más jogszabályt - például az uniós jogot vagy az uniós jog érvényesülését biztosító EUB döntést - is értelmeznie kell. Ugyanezen okból nem teljesül a

¹ 8/2014. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [20] - [27].



Magyar Helsinki Bizottság



negyedik feltétel sem, mivel az értelmezés ilyen esetben nem vezethető le közvetlenül az Alaptörvényből, szükségképpen értelmezni kell hozzá az uniós jogot is.

I.1.2. Az értelmezés nem vezethető le közvetlenül az Alaptörvényből, ahhoz szükség van az uniós jog és az Európai Unió Bírósága által hozott ítélet értelmezésére is

Mind az igazságügyi miniszter által feltett kérdés, mind az indítvány több helyen is explicit módon kifejti, hogy az Alkotmánybíróságnak a feltett kérdés megválaszolását az uniós joggal összefüggésben kell elvégeznie. Maga a feltett kérdés is egy európai uniós jogi kötelezettség végrehajtásával kapcsolatos, ráadásul a megválaszolásához az Alkotmánybíróságnak szükségképpen azzal kapcsolatban is megállapításokat kell tennie, hogy az uniós jog mennyiben érvényesül hatékonyan. A konkrét alkotmányos probléma részletes ismertetése körében az igazságügyi miniszter többször is hivatkozik azokra az uniós jogból fakadó kötelezettségekre, amelyeket az Alkotmánybíróságnak az értelmezés körében vizsgálnia kell (lásd például az indítvány 6. és 7. oldalát, amely a konkrét kérdést tárgyalja).

I.2. Az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésének értelmezésére az Alkotmánybíróságnak csak saját hatásköreinek gyakorlása körében van lehetősége

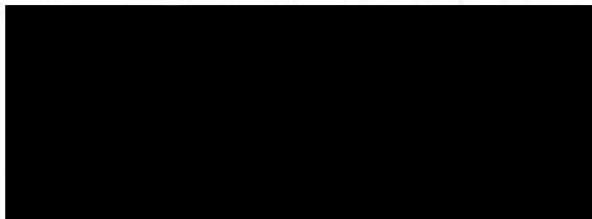
Az Alkotmánybíróságnak saját gyakorlata szerint van lehetősége arra, hogy vizsgálja az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésén alapuló hatalomgyakorlás folytán bekövetkezett sérelmet, de csak hatáskörei gyakorlása körében: *"amennyiben valószínűsíthető, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésén alapuló hatáskörgyakorlás folytán sérül az emberi méltóság, más alapvető jog, Magyarország szuverenitása (ideértve az általa átadott hatáskörök terjedelmét is), illetve történeti alkotmányán alapuló önazonossága, az Alkotmánybíróság erre vonatkozó indítvány alapján, hatáskörei gyakorlása során vizsgálhatja, hogy a vélt sérelem valóban fennáll-e."*² E döntésből is egyértelműen következik, hogy az Alkotmánybíróság az E) cikk (2) bekezdésének vizsgálata kapcsán sem terjeszkedhet túl saját hatáskörein, így különösen nincs jogköre arra, hogy megállapításokat tegyen azzal kapcsolatban, hogy egy uniós rendelkezés végrehajtása a gyakorlatban mennyiben működik hatékonyan. Figyelemmel arra, hogy az uniós jog autentikus értelmezésével kapcsolatban kizárólag az EUB rendelkezik hatáskörrel, az Alkotmánybíróságnak tartózkodnia kell az uniós jog értelmezésétől. A fentieket erősíti meg az Abh. 1. indokolásának [56] bekezdése is, amelyben "[a]z Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a szuverenitás-, illetve az identitáskontroll tárgya nem közvetlenül az uniós jogi aktus, illetve annak értelmezése, így annak érvényességéről vagy érvénytelenségéről, illetve alkalmazásbeli elsőbbségéről sem nyilatkozik."

Egy olyan tartalmú absztrakt alkotmányértelmezés, amely az Alaptörvényből közvetlenül nem vezethető le, nem csak az Alkotmánybíróság hatáskörét, hanem az alkotmányértelmezés kereteit is szétfeszítené. Mindezek miatt az Alkotmánybíróságnak

² 22/2016. (XII. 5.) AB határozat (a továbbiakban: Abh. 1.), Indokolás [69]



Magyar Helsinki Bizottság



tehát hatáskör hiányában vissza kell utasítania az igazságügyi miniszter által benyújtott indítványt.

I.3 A Kormány indítványa tartalmát tekintve az EUB döntésével szemben előterjesztett panasz

A Kormány indítványa már csak azért is alkalmatlan az Abtv. 38. § (1) bekezdése szerinti absztrakt Alaptörvény-értelmezés elvégzésére, mert tartalmát tekintve ténylegesen nem is alkotmányértelmezésre irányul. Akár a kért jogértelmezés tárgyát (EUB döntésének Alaptörvénnyel való összhangja), akár annak célzott joghatását (az EUB döntésének végrehajtására vonatkozó kötelezettség megakadályozása az Alaptörvény rendelkezéseire hivatkozással) vizsgáljuk, a Kormány indítványa nem más, mint az Európai Unió Bíróságának döntésével szemben előterjesztett kvázi alkotmányjogi panasz; egy "bújtatott" panasz eljárás, amelyet azonban a törvényes keretekkel szemben nem egy hazai bírósági egyedi döntésével szemben, hanem az Európai Unió Bíróságának az uniós jogot értelmező ítéletével szemben terjesztettek elő. Az Alkotmánybíróságnak azonban sem az uniós jog, sem a hazai jog alapján nincs hatásköre arra, hogy az EUB által hozott ítélet felett utólagos egyedi normakontroll eljárást folytasson és ilyen módon döntésének eredménye sem lehet az Európai Unió Bírósága által hozott ítélet végrehajtásának megakadályozása.

A fenti indokok miatt a Kormány indítványa nem felel meg az indítványra vonatkozó törvényi feltételeknek, ezért nem alkalmas az Alkotmánybíróság eljárásának megindítására. Mindezek miatt az Alkotmánybíróságnak az indítványt az Abtv. 55. § (4) bekezdés c) pontja alapján vissza kell utasítania.

II. A visszakényszerítések gyakorlata és jelentősége, a hatályos szabályozás és a C-808/18. sz. eljárás

A 2015-ös ún. menekültválság nyomán a jogalkotó többször is átfogóan módosította a menedékjogra vonatkozó, megalkotásuk idején a menekülők védelmére életre hívott jogszabályokat. Ezen módosítások célja jellemzően a nemzetközi védelemhez való hozzáférés szűkítése és a Magyarország területére irregulárisan érkező külföldiek minél gyorsabb eltávolítása volt.

A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Met.) és a kapcsolódó jogszabályok garanciarendszerének folyamatos leépítését a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet (Met. IX/A. fejezet)(a továbbiakban: válsághelyzet) elnevezésű *kvázi-különleges jogrend* hatálya alatt vitte, viszi véghez a jogalkotó, 2016. márciusa óta.³

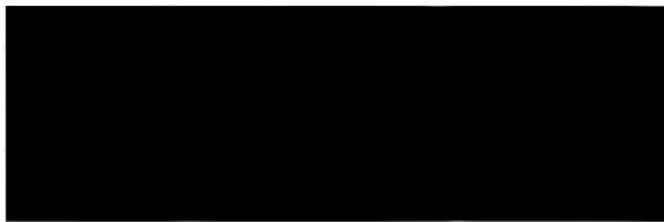
Az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény (a továbbiakban: Áht.) 2016. július 5. óta hatályos 5. § (1a) bekezdése arra adott felhatalmazást a rendőrségnek, hogy a Schengeni határ-ellenőrzési kódex szerinti külső határ határvonalától, illetve a határjeltől számított 8 km-es sávon belül

³ A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarország egész területére történő elrendeléséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról szóló 41/2016. (III.9.) Korm. rend.



Magyar Helsinki Bizottság

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG



feltartóztassa az ország területén irregulárisan tartózkodó külföldit, és a határkerítés legközelebbi kapuján visszakényszerítse őt annak Szerbia felőli külső oldalára. A visszakényszerítés területi hatályát az Áht. 2017. március 28-án hatályba lépő 5. § (1b) bekezdése bővítette ki az ország egész területére válsághelyzet esetén.

A visszakényszerítések jogszabályi parancssá tételével párhuzamosan a jogalkotó folyamatosan szűkítette a hozzáférést a menedékjogi eljáráshoz. Először a Met. 2015. szeptember 15-én hatályba lépő, a határon lefolytatott eljárásról szóló 71/A. § szakasza mondta ki, hogy a visszakényszerítés eredményeként Magyarország területéről eltávolítandó külföldi állampolgár nem nyújthat be menedékkérelmet a határvonalától számított 8 km-es sávon belül. Az Áht. 5. § (1b) hatálybalépésével a menedékkérelem benyújtásának lehetősége a 8 km-es sávon túl is gyakorlatilag megszűnt: a Met. 80/J. § (3) bekezdése ugyanis az Áht.-beli jogszabályhely "ikertestvéreként" nem a menedékkérelem nyilvántartásba vételét és a menekültügyi eljárás megindítását, hanem a visszakényszerítést tette a jognyilatkozat következményévé.

Az Áht. 5. § (1b) bekezdése értelmében tehát tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet idején a rendőr nem csak a határtól számított 8 kilométeres sávon belül, hanem az ország területén bárhol elfogott, jogellenesen tartózkodó külföldit a határkerítés külső, Szerbia felőli oldalára távolítja el, függetlenül attól, hogy milyen országból és milyen - kényszerítő - okból érkezett hazánkba. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy minden ilyen külföldit - tekintet nélkül arra, hogy szüksége van-e nemzetközi védelemre, fennáll-e esetében visszaküldési tilalom (*non-refoulement*) - a rendőrség bármiféle eljárás lefolytatása nélkül az országból pillanatok leforgása alatt kirak. Ez a törvényhely egységesen alkalmazandó gyerekekre, idősekre, beteg és egészséges emberekre függetlenül attól, hogy egyébként korábban jártak-e bármikor Szerbiában, végrehajtását pedig nem egyszer embertelenség és erőszak kísérte.⁴ Mivel a visszakényszerítések az Európai Unió és Szerbia között létrejött visszafogadási egyezmény⁵ alkalmazása nélkül, a szerb hatóságok közreműködésének hiányában⁶ történnek, így a magyar hatóságok lényegében jogellenes határlátlépésre kényszerítik a harmadik országbeli állampolgárokat.

A visszakényszerítésre vonatkozó magyar jogszabály és jogalkalmazás durván sérti a jogállamiságból fakadó követelményeket, a legalapvetőbb eljárési garanciák (írásba foglalt, egyéniesített és megindokolt hatósági döntés, tolmács, jogi segítség, jogorvoslat lehetősége, stb.) teljes hiánya miatt.⁷

A rendőrség az Áht. 5. § (1b) bekezdésének hatályba lépése óta több, mint tízezer embert kényszerített vissza Szerbiába.⁸

⁴ A 2017-2020 között dokumentált esetekről lásd Border Violence Monitoring Group. *Black Book on Pushbacks*, I. kötet, pp. 310-405: <https://www.statewatch.org/media/1660/eu-bvmn-black-book-pushbacks-vol1.pdf>

⁵ A Tanács határozata 2007/819/EK határozata az Európai Közösség és a Szerb Köztársaság közötti, az engedély nélkül tartózkodó személyek visszafogadásáról szóló megállapodás megkötéséről (2007. november 8.)

⁶ Ezt a tényt az indítványozó nyíltan beismeri az indítvány 6. oldal 2. bekezdésében

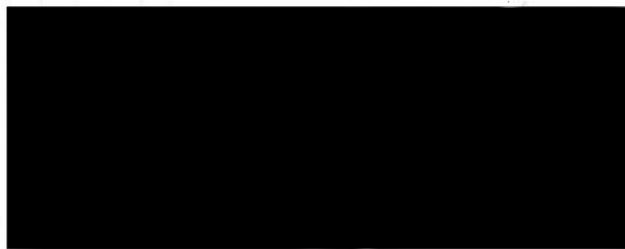
⁷ Shahzad kontra Magyarország, 12625/17. sz. kérelem, lsd. bővebben lent

⁸ 2021. november 1-ig <http://www.police.hu/hu/hirek-es-informaciok/hatarinfo/illegalis-migracio-alakulasa>



Magyar Helsinki Bizottság

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG



A visszakényszerítések során a rendőrség semmilyen módon nem azonosítja az elfogott harmadik országbeli állampolgárokat, még ujjlenyomatot sem vesznek tőlük. Ez jelentős nemzetbiztonsági kockázatot rejt magában, hiszen így akár (nemzetközi) körözés alatt álló személyek is kerülhetnek a magyar rendőrség tényleges ellenőrzése alá úgy, hogy nem indul velük szemben büntetőeljárás. A visszakényszerítés gyakorlatával így a magyar rendőrség hathatós segítséget nyújthat az Európai Uniót elhagyni igyekvő, adott esetben körözés alatt lévő külföldieknek.

Az Európai Bizottság kötelezettségszegési eljárást indított Magyarországgal szemben a menedékjogi szabályozás uniós jogba ütközése miatt, és 2018. december 21-én keresetet nyújtott be az Európai Unió Bíróságához, hivatkozva többek között arra, hogy az Áht. 5. § (1b) bekezdése az ellentétes az uniós joggal.

A Bíróság 2020. december 17-én hozta meg ítéletét (C-808/18. Bizottság kontra Magyarország, a továbbiakban: ítélet), amelyben egyértelműen kimondta, hogy a visszakényszerítések magyarországi gyakorlata sérti az Európai Parlament és a Tanács harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló 2008/115/EK irányelvét (a továbbiakban: Visszatérési irányelv).

A Bíróság tehát már közel egy éve meghozta és kihirdette Magyarország számára kötelezően alkalmazandó jogértelmezést tartalmazó ítéletét. Ennek dacára a rendőrség azóta is változatlanul, napi szinten hajt végre visszakényszerítéseket, az erre jogalapot adó tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet pedig újfent meghosszabbította a Kormány.⁹ A visszakényszerítések az uniós joggal ellentétes magyar jogszabály alapján történnek, vagyis minden egyes ilyen visszakényszerítés jogellenes.

A Bíróság ítéletében leszögezte: mivel a határkerítés túloldalára kísért (visszakényszerített) emberek a gyakorlatban nem tudnak nemzetközi védelemért folyamodni, ezt a gyakorlatot lényegében kitoloncolásnak kell tekinteni. Az egy tagállam területéről történő kitoloncolást pedig a Visszatérési irányelv szerint számos eljárási cselekménynek kell megelőznie, amelyek során a harmadik országbeli állampolgárok alapvető jogait garanciális szabályok is védik. Ezzel szemben az "átkísérés" lényegében egy valós lehetőségek nélküli választás elé állítja az így kitoloncoltakat: vagy a határkerítés és a nemzetközi határ közötti néhány méter széles földszávon állva várakoznak,¹⁰ vagy a szükséges

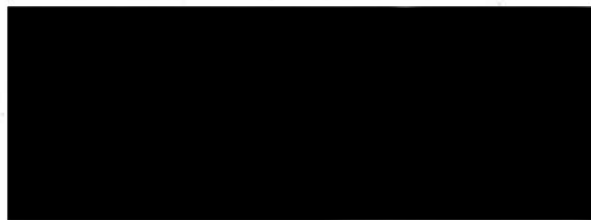
⁹ 93/2021. (II. 27.) Korm. rend. a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarország egész területére történő elrendeléséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról szóló 41/2016. (III. 9.) Korm. rendelet módosításáról

¹⁰ Kiemelendő, hogy az EUB előtti eljárás idejének nagyobb része alatt hatályban volt és alkalmazandó volt a Met. 80/J. § (1) bekezdése, amely szerint menedékkérelmet - pár ritka és megszorító kivételtől eltekintve - csak személyesen, a tranzitónában lehetett benyújtani. A veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készségről szóló 2020. évi LVIII. törvény 273. § a) pontja szerint azonban a Met. 80/H. - 80/K. §§ nem alkalmazható (a legutóbbi módosító javaslat szerint 2022. december 31-ig). Az a fikció tehát, amely szerint a határkerítés túloldalára visszakényszerített menekülők a kerítés külső oldala és az államhatár közötti szűk sávon el tudnak gyalogolni a tranzitónáig, hogy ott belépve kérjenek menedéket, már csak azért sem foghat helyt, mert a tranzitónákat 2020. májusában, épp egy másik EUB-ítélet [C-924/19. és C-925/19. (PPU) FMS és mások kontra Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság] hatására kiűrtették, ott menedékkérők nem léphetnek be az országba.



Magyar Helsinki Bizottság

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG



engedélyek nélkül, szabálytalan módon átlépnek Szerbiába, hiszen a túlélés pusztá feltételei (élelem, víz, szállás, stb.) csak ott biztosítottak.

A fentiek alapján ítéletében a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy Magyarország nem teljesítette a Visszatérési irányelv 5. cikkében (visszaküldés tilalma), 6. cikkének (1) bekezdésében (kiutasító határozat meghozatala), 12. cikkének (1) bekezdésében (kiutasító határozatok alaki kellékei) és 13. cikkének (1) bekezdésében (hatékony jogorvoslathoz való jog) előírt, és az e rendelkezésekből eredő kötelezettségeit (ítélet 266. bekezdés). A visszakényszerítéseket előíró magyar jogszabály és jogalkalmazás változatlan hatályban tartása illetve folytatása az ítélet végrehajtása elmulasztásának minősül, amely mulasztással a magyar jogalkotó megszegi az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 260. cikk (1) bekezdése alapján egyértelműen fennálló kötelezettségét.

Fontos kiemelni, hogy a Visszatérési irányelv ítéletben hivatkozott, fent említett jogszabályhelyei olyan alapjogi garanciákat tartalmaznak, amelyeket az Alaptörvény is egyező tartalommal ismer el és biztosít minden Magyarország joghatósága alatt álló személy számára. A visszaküldés tilalmát (*non-refoulement*) a XIV. cikk (3) bekezdése, a kiutasítás határozathoz kötését a XIV. cikk (2) bekezdése, a hatékony jogorvoslathoz való jogot pedig a XXVIII. cikk (7) bekezdése garantálja. Az Európai Unió Bíróságának ítélete tehát olyan alapvető emberi jogok sérelmét állapította meg, amelyeket a magyar alkotmányos rend is kiemelt védelemben részesít. Másként fogalmazva, az EUB ítélete teljes mértékben összhangban áll az Alaptörvénnyel.

Amennyiben tehát az Alkotmánybíróság helyt ad az indítványnak, az elkerülhetetlenül az Alaptörvény belső koherenciájának felborulásához vezet.

III. Az absztrakt alkotmányértelmezést az EUB döntésében foglaltak sérelme nélkül kell elvégezni

Arra az esetre, ha az Alkotmánybíróság az Abtv. 38. § (1) bekezdése alapján nem lát lehetőséget az indítvány visszautasítására, az Alkotmánybíróságnak a Kormány által kért alkotmányértelmezést szigorúan az Alaptörvény keretein belül kell elvégeznie és tartózkodnia kell attól, hogy az uniós jog értelmezésével vagy alkalmazhatóságával kapcsolatban megállapításokat tegyen vagy az EUB döntését bármilyen módon felülbírálja.

Arra az esetre, ha az Alkotmánybíróság úgy ítéli meg, hogy a Kormány által feltett kérdés tisztán az Alaptörvény alapján, az alkotmányértelmezés keretein belül nem válaszolható meg, és a döntéshez az uniós jog értelmezésére is szükség van, az Alkotmánybíróság nem tekinthet el attól, hogy a kérdést alkotmányos párbeszéd keretében, az EUB-hoz intézett előzetes döntéshozatali eljárás keretében tisztázza. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az absztrakt Alaptörvény-értelmezés során szükségképpen csak az alábbi két megoldás egyikét választhatja:



Magyar Helsinki Bizottság



- (i) a Kormány által feltett kérdést az EUB döntésében foglaltak sérelme nélkül, az Alaptörvényen keretein belül értelmezi és az értelmezés során kizárólag az Alaptörvény esetleges belső ellentmondásait oldja fel; vagy
- (ii) arra az esetre, ha az alkotmányértelmezés során felmerül a magyar jog és az uniós jog (ideértve az EUB döntésében foglaltakat) ütközése, akkor az ellentmondás feloldása érdekében előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjeszt elő az Európai Unió Bíróságához.

A Magyar Helsinki Bizottság álláspontja szerint az alkotmányos önazonosságból is az következik, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésének értelmezését az EUB döntésében foglaltak sérelme nélkül, tisztán az alaptörvényi rendelkezések lehetséges értelmezései közötti ellentmondások feloldása útján el lehet végezni.

III.1. A magyar alkotmányos önazonosságból az EUB döntésében foglaltak tiszteletben tartása következik

A fent már kifejtettek szerint a Kormány által adott értelmezés mellett az E) cikk (2) bekezdése nem elsősorban az EUB támadott döntése és a magyar Alaptörvény közötti konfliktusra mutat rá, hanem az Alaptörvényen belül keletkeztet ellentmondást, amely az EUB döntésében foglaltak sérelme nélkül, belső jogi problémaként feloldható az Alaptörvény értelmezése útján.

Az Alaptörvény belső koherenciájának védelme mellett *"[az] Alkotmánybíróság álláspontja szerint az E) cikk (4) bekezdésében meghatározott alkotmányozó többség igényéből kooperatív jogértelmezési kötelezettség következik. Ez alapján az uniós jog alkalmazási elsőbbséggel bír a hazai jogalkotó által alkotott belső joggal szemben, hiszen ahogy arra a német Szövetségi Alkotmánybíróság is rámutatott, „az Európai Unió sikere szempontjából központi jelentőségű az európai jog egységes érvényesülése a tagállamokban” (...). A jelenleg 28 tagból álló jogközösség nem tudná túlélni, ha az európai jognak nem volna egységes érvényesülése és hatálya a tagállamokban (...)."*¹¹

Amennyiben el kell fogadni az E) cikk (2) bekezdésének a Kormány által alkalmazott értelmezését, az E) cikk (2) bekezdése feloldhatatlan ellentmondásba kerül a XIV. cikk (2), (3) és (4) bekezdésével (a *non-refoulement* elvével, a kollektív kiutasítás tilalmával és a menedékjog biztosításának kötelezettségével). Éppen ezért az Alkotmánybíróságnak olyan értelmezést kell elfogadnia, amely nem keletkeztet az Alaptörvény rendelkezései között ellentmondást és az alapvető jogok védelmének szintjét nem erodálja. Csak egy ilyen értelmezés lehet összhangban az alkotmányos önazonosság követelményével is.

Megjegyzendő továbbá, hogy a visszakényszerítés nem igazolható az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint sem. Az alábbiakban részletesen kifejtettek szerint ugyanis nem azonosítható olyan alapvető jog vagy alkotmányos érték, amely igazolhatja ezt a rendszerszintű alapjogi jogsértést.

¹¹ 2/2019. (III. 5.) AB határozat (a továbbiakban: Abh. 2.), Indokolás [21]



Magyar Helsinki Bizottság



III.2. Az alapvető jogok védelme az alkotmányos önazonosságból fakadó kötelezettség

A Kormány indítványának célja, hogy az alkotmányos önazonosság védelmére hivatkozással lerontsa az alapvető emberi jogok védelmének szintjét. E cél érdekében az indítvány mesterségesen szembeállítja az alkotmányos önazonosság védelmét az emberi jogok védelmével. Ez a szembeállítás azonban téves, hiszen Magyarország alkotmányos identitásának alapja a szabadságjogok védelme, ebből következően az alkotmányos önazonosság nevében nem gyengíteni, hanem megerősíteni kell védelmüket.

Az alapvető jogok katalógusában szereplő szabadságjogok a magyar történeti alkotmány vívmányai, védelmük részét képezi a magyar alkotmányos önazonosságnak. Mindezek mellett az alapjogok védelme nem csak az alkotmányos önazonosság részeként, hanem az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése alapján is az állam elsőrendű kötelezettsége.

Az Abh. 1. szerint: *"A magyar Alkotmánybíróság az alkotmányos identitás fogalma alatt Magyarország alkotmányos önazonosságát érti, és tartalmát az Alaptörvény egésze, illetve egyes rendelkezései alapján, az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése szerint azok céljával, a Nemzeti Hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban, esetről-esetre bontja ki. Magyarország alkotmányos önazonossága nem statikus és zárt értékek jegyzéke, ugyanakkor több olyan fontos összetevője kiemelhető példálózó jelleggel, amelyek azonosak a ma általánosan elfogadott alkotmányos értékekkel: a szabadságjogok, a hatalommegosztás, a köztársasági államforma, a közjogi autonómiák tisztelete, a vallásszabadság, a törvényes hatalomgyakorlás, a parlamentarizmus, a jogegyenlőség, a bírói hatalom elismerése, a velünk élő nemzetiségek védelme. Egyebek mellett ezek történeti alkotmányunk olyan vívmányai, amelyeken az Alaptörvény és általa a magyar jogrendszer nyugszik."*¹²

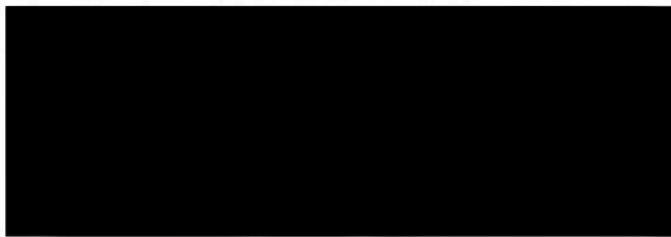
Ahogy arra az Abh. 1. fent idézett bekezdései egyértelműen rámutatnak, az alapvető jogok és szabadságjogok az Alaptörvény és az Alkotmánybíróság alkotmányértelmezése szerint is Magyarország alkotmányos önazonosságának magját képezik. Ebből következik, hogy az emberi jogok védelmének szintje nem csökkenthető az alkotmányos önazonosság védelmére hivatkozással, épp ellenkezőleg: az alkotmányos önazonosság megőrzése megköveteli az államtól az emberi jogok védelmét.

Míg az Abh. 1. megfogalmazásából világosan kitűnik, hogy az alkotmányos önazonosság fogalmának megalkotásával az Alkotmánybíróság célja egyértelműen az alapjogok kiterjesztése és a jogállamiság védelme volt, a Kormány indítványa éppen ezzel ellentétes irányú törekvést céloz meg: a menedékkérők legalapvetőbb jogainak gyakorlati megszüntetését.

¹² Abh. 1. Indokolás [64] - [65]



Magyar Helsinki Bizottság



III. 3. Az alkotmányos önazonosság védelme nem erodálhatja az alapvető jogok védelmének szintjét

Az alapvető jogok védelme az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdésének értelmében "az állam elsőrendű kötelezettsége." Ezzel szemben az igazságügyi miniszter értelmezése azt sugallja, hogy a nemzeti szuverenitás, mint az alkotmányos önazonosság kiragadott eleme szükségképpen magasabbrendű védelmet élvez mint az alapvető emberi jogok és szabadságok védelme.

Valójában azonban sem az Alaptörvényből, sem az Alkotmánybíróság gyakorlatából ilyen jellegű hierarchia nem olvasható ki.

Az államnak az I. cikk (1) bekezdése szerinti alapjogvédelmi kötelessége a magyar "történeti alkotmányon alapuló önazonosság" alapján is elsőrendű. Az önazonosság védelme nem erodálhatja sem az alapjogvédelmi kötelességet, sem az alapjogvédelem szintjét. Korábbi gyakorlatában az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy *"az alkotmányos jogvédelem egyszer már elért szintje és garanciális rendszere nem csökkenthető, alapelemeinek köre nem szűkíthető, csak – egészen kivételes esetben – más alapjog védelme érdekében, a szükségesség-arányosság mércéjének figyelembevételével és úgy, hogy az érintett alapjogok lényeges tartalma ne sérüljön. Az ennek nem megfelelő alkotmányvédelmi szint csökkentése ellentmond az alkotmányos jogállam követelményének."*¹³

III. 4. Az emberi jogok védelme nem állítható szembe a nemzeti szuverenitás megőrzésével

A Kormány indítványa szerint az Alkotmánybíróság *"vizsgálhatja, hogy az E) cikk (2) bekezdésén alapuló hatáskörgyakorlás folytán sérült-e Magyarország szuverenitása"* és e körben a Kormány megítélése szerint az uniós bíróság döntése sérti a nemzeti szuverenitást, mert az uniós jogkör gyakorlása *"Magyarország népességére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát sérti."*

Az Alkotmánybíróság feladata és felelőssége, hogy feloldja az Alaptörvényen belüli ellentmondásokat. *"Az alkotmány-értelmezésre általában irányadó szabályokat kell követni, vagyis egyetlen szabálynak sem lehet olyan tartalmat tulajdonítani, amellyel egy másik kiüresedhetne. Az Alaptörvény zárt, ellentmondásmentes rendszer. [...] Ugyanazon alkotmányi rendelkezésre vonatkozóan az értelmezés súlypontja eltérő lehet, de az értelmezéseknek ellentmondásmentes rendszert kell képezniük. [...] Az Alaptörvény szabályait is csak egymásra tekintettel lehet és kell értelmezni."*¹⁴

III. 5. Az alkotmányos önazonosság védelme nem eredményezheti az uniós jog elsőbbségének sérelmét

¹³ 61/2011. (VII. 13.) AB határozat V. 3.

¹⁴ 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [94], 12/2013. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [47]



Magyar Helsinki Bizottság

Figyelemmel arra, hogy az uniós jog autentikus értelmezésével kapcsolatban kizárólag az EUB rendelkezik hatáskörrel, az Alkotmánybíróságnak tartózkodnia kell az uniós jog értelmezésétől:

*"Az indokolás ezen eleme alapján az uniós jog és az Alaptörvény kollíziója esetére leginkább a dialógusba bocsátkozás elkerülhetetlensége rajzolódik ki, vagyis nem következhet más, mint az előzetes döntéshozatal iránti kérelem előterjesztése, ami lehetőséget biztosít az alkotmányossági aggályok artikulálására."*¹⁵

III. 6. Az *ultra vires* nem állapítható meg¹⁶

Az indítványozó hivatkozik a Német Szövetségi Köztársaság Alkotmánybíróságának 2021. májusi ítéletére (BVerfG 2 BvR 859/15, a továbbiakban: PSPP-döntés), és ezen keresztül sugallja az Alkotmánybíróságnak, hogy állapítsa meg: az ítélet *ultra vires*, ezért nem végrehajtható.

Az indítvány csak az Alkotmánybíróság „figyelmébe ajánlja” a németországi fejleményeket, az *ultra vires* kontroll feltételeinek vagy az ügy körülményeinek¹⁷ részletes bemutatása nélkül. Az beadványozó álláspontja szerint így az *ultra vires* megállapítására irányuló határozott kérelem hiányában ez az „érv” nem foghat helyt.

A PSPP-döntésre tett utalás további megerősítéséül szolgál annak is, hogy az indítványt vissza kell utasítani, hiszen ezzel egy olyan kontextust teremt az alkotmányossági probléma köré az indítványozó, amely már nem kizárólag az Alaptörvényből levezethető absztrakt értelmezést kíván. A jelen ügy alapját érintő kérdéssel továbbá a PSPP-döntés semmilyen tartalmi kapcsolatban nincs.

A formai aggályokon túl az *ultra vires* az alábbiak szerint sem állapítható meg az ítélet végrehajtásának akadályaként.

Az *ultra vires* két módon valósulhat meg: vagy az alkalmazandó jogszabály érvényességét érinti, vagy pedig a jogszabályt értelmező fórum hatáskörét.

Az első lehetséges ok kapcsán az indítványozó nem vet fel semmilyen aggályt, és nem is férhet kétség ahhoz, hogy a Visszatérési irányelv az Európai Unióról szóló Szerződés 3. cikk (2) bekezdésének, 6. cikk (1) és (3) bekezdéseinek, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartájának 4., 18. és 19. cikkeinek, valamint az EUMSz 79. cikk (1) bekezdés c) pontja alapján érvényes jog.

¹⁵ Orbán Endre: Az alkotmányos identitás az Európai Unióban, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, 2020. 80. oldal

¹⁶ Az alábbi rész jelentős részben épít Chronowski Nóra "Fordulópont az európai bírói párbeszédben: a Német Szövetségi Alkotmánybíróság PSPP-döntése" (Közjogi Szemle, 2020/2). c. írására, valamint Vincze Attila és Chronowski Nóra "Magyar alkotmányosság az európai integrációban" (hvg orac, 2018) c. könyvére, továbbá Orbán Endre "Alkotmányos identitás az Európai Unióban" (Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, 2020.) c. könyvére, és emellett szó szerint fordulatokat ezekből

¹⁷ Az indítványozó például nem említi azt az egyébként nem elhanyagolható körülményt, hogy a PSPP-döntést a német alkotmánybíróság egy maga által kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárás eredményét követően hozta meg.



Magyar Helsinki Bizottság

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

Mivel pedig a Visszatérési irányelv érvényes jog, így *ultra vires* a Bíróság ítéletével szemben merülhet csak fel.

A Német Szövetségi Alkotmánybíróság (a továbbiakban: német alkotmánybíróság) döntése szerint a testület akkor állapíthatja meg, hogy az Európai Unió Bíróságának ítélete *ultra vires*, vagyis hogy a Bíróság átlépte az Európai Unióról szóló Szerződés 19. cikk (1) bekezdésének második mondatában meghatározott hatáskörét, ha a szerződések értelmezése nem érthető, és ezért objektíve önkényesnek tekintendő.

Az Európai Unió Bírósága a hatáskörét akkor lépi át, és egy döntése akkor válik önkényessé, ha nyilvánvalóan figyelmen kívül hagyja a hagyományos európai értelmezési módszereket, vagyis (tágabb értelemben) azokat az általános jogelveket, amelyek közösek a tagállamok jogában. Ameddig a Bíróság az elismert módszertani elveket alkalmazza és az ítélete nem önkényes, valamint objektív szempontok mentén születik, a német alkotmánybíróság követni fogja azt akkor is, ha az ítéletben foglaltakkal szemben nyomós alkotmányos érvek hozhatók fel.¹⁸ A hatáskörtúllépés nyilvánvalósága pedig akkor igazolt, ha azt egy alaposan indokolt értelmezés támasztja alá.¹⁹

A német alkotmánybíróság azonban csak akkor gyakorol *ultra vires* kontrollt, ha a hatáskör túllépése kellőképpen minősített, vagyis nyilvánvaló, és az az uniós hatáskör-megosztásban strukturálisan a tagállamok hátrányára való eltolódást jelent. Ezt a kontrollmechanizmust azonban az integrációra nyitottan és önmérsékletet tanúsítva kell alkalmazni.²⁰ A *Honeywell* ítélet rendelkező részének 1. pont b) alpontja szerint pedig az *ultra vires* megállapítását meg kell, hogy előzze az előzetes döntéshozatali eljárás, amelyben az Európai Unió Bírósága lehetőséget kap a hatáskörtúllépés orvoslására.²¹

A szakirodalom szerint²² az *ultra vires* kontroll lehetősége a kiemelkedően súlyos, drasztikus, a szerződéses alapoktól teljesen elrugaszkodó uniós jogi aktusokra korlátozódik, egyfajta jogi vészfék.

Az indítványban is idézett PSPP-döntésében a német alkotmánybíróság azért állapította meg az *ultra vires* fennállását az Európai Unió Bíróságának Weiss-döntésével²³ szemben, mert az nyilvánvalóan nem vette figyelembe az arányosság elvének fontosságát és érvényesülési körét, pedig az más szempontok mellett alkalmazandó az Európai Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztásra. Fontos szerepe van annak is az *ultra vires* megállapításában, hogy a Bíróság elmulasztotta értékelni a PSPP tényleges hatásait. A mechanizmus végrehajtása során az Európai Központi Banknak biztosított széles mérlegelési jogkör ugyanis elmulasztja kellőképpen érvényre juttatni a hatáskör-átruházás elvét, és megalapozza a tagállami kompetenciák folyamatos erózióját.²⁴ A hatáskörmegosztás elvének nem megfelelő figyelembe vételével pedig végső soron a német közhatalom demokratikus legitimációja sérül azzal, hogy a népképviselői szervnek, a Bundestagnak

¹⁸ PSPP-döntés msz. 112.

¹⁹ PSPP-döntés msz. 113.

²⁰ BVerfGE 142, 123. 156.

²¹ BVerfGE 126, 286.

²² Vincze Attila, Chronowski Nóra: Magyar alkotmányosság az európai integrációban, hvg orac, 2018. 202. oldal

²³ C-493/17. Weiss

²⁴ PSPP Leitsatz 3-4.



Magyar Helsinki Bizottság

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

nincsen érdemi mozgáster a költségvetési politika alakításában, mivel a közhatalom forrása a nép, a választójog pedig a német Alaptörvény 79. cikk (3) bekezdése által védett alkotmányos identitás részét képezi, amely kívül esik az európai integráció hatókörén.

Kiemelendő azonban, hogy a német alkotmánybíróság sem generális alkalmazhatatlanságot mondott ki a PSPP-ügyben, hanem megfelelő határidő biztosítása mellett, az európai integrációval kapcsolatos felelősség (*Integrationsverantwortung*) alapján felhívta a szövetségi kormányt és a Bundestagot, hogy tegyen lépéseket annak biztosítása érdekében, hogy az Európai Központi Bank elvégezze a program arányosságának értékelését.

A fentieket a jelen ügyre a beadványozó szerint a következőképpen lehet alkalmazni.

Az indítványozó az EUB ítéletével kapcsolatban azt kéri az Alkotmánybíróságtól, hogy a végrehajtás tényleges hatásait figyelembe véve állapítsa meg annak Alaptörvénybe ütközését Magyarországon. Az ítélet ehhez képest éppen a visszakényszerítés (push-back) tényleges, a gyakorlatban érzékelhető és megvalósuló hatását veszi figyelembe akkor, amikor elutasítja a Kormány érveit.²⁵ Adós marad továbbá az indítványozó annak kifejtésével is, hogy szerinte az EUB miért nem elismert módszertani elveket alkalmazott döntése meghozatala során. Az EUB a vitatott magyar jogszabály gyakorlati érvényesülésének vizsgálatával ugyanis az elé vitt jogkérdés teljes körű vizsgálatát végezte el. Az ítélet részletesen ismerteti többek között a Bizottság és a Kormány álláspontját, mely utóbbit bizonyítékok és kellő indokolás alapján utasítja el.

A PSPP-döntésben a Bundestagnak és a szövetségi kormánynak adott határidő, valamint a velük szemben megfogalmazott alkotmányossági követelmény sem állítható párhuzamba a jelen magyar helyzettel. Míg a német alkotmánybíróság a demokrácia-érvelés alapján jutott el oda, hogy a Bundestag érdemi mozgáster - mely demokratikus felhatalmazása a választójog alapján keletkezik - a német Alaptörvény 79. cikk (3) bekezdése által védett alkotmányos identitás részét képezi, és így az európai integráció hatókörén kívül áll, a magyar Kormány adós marad hasonló érvelés felmutatásával. Az Alaptörvény alapján ugyanis nem képzelhető el olyan legitim országgyűlési mozgáster-igény, amely a kínzás és embertelen, megalázó bánásmód eljárási jogi vetületének eltüntetésével, az alapjog teljes kiürítésével, gyakorlati megszüntetésével elégíthető csak ki. Vagyis éppen az EUB ítélete orvosolja azt a helyzetet, melyben a fent említett alapvető jogok lényeges tartalma rendszerszinten sérül. Ezzel szemben az indítványozó által fenntartani kívánt törvényi szabályozás ennek fenntartásában érdekelt, nyíltan szembehelyezkedve az Alaptörvénnyel és az Abh. 1. rendelkező részében megfogalmazottakkal.²⁶

Nem teljesül az a feltétel sem, mely szerint az *ultra vires* megállapításához csak gondosan és alaposan indokolt értelmezés vezethet. Az alábbiakban részletesen bemutatottak szerint ugyanis az indítvány olyan súlyos jogi és ténybeli tévedésektől terhelt, amelyek már önmagukban is megalapozzák az

²⁵ C-808/18. ítélet 254 - 260. bekezdések

²⁶ Az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során, erre irányuló indítvány alapján vizsgálhatja, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésén alapuló közös hatáskörgyakorlás sérti-e az emberi méltóságot, más alapvető jogot, vagy Magyarország szuverenitását, illetve történeti alkotmányán alapuló önazonosságát.



Magyar Helsinki Bizottság

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG



indítvány visszautasításának szükségességét és alátámasztják, hogy az absztrakt alkotmányértelmezést csak az EUB ítéletének sérelme nélkül lehet elvégezni. Mivel az indítvány nagyobb részét ezek, a tételes jognak és a tényeknek ellentmondó magyarázatok teszik ki, az nem nevezhető gondosan és alaposan indokoltnak.

Az indítványozó tehát lényegében statisztikai adatokban és szilárd ténybeli alapokkal alá nem támasztott jóslatokban látja megvalósulni az Alaptörvény sérelmét.

A beadványozó szerint ugyanakkor a Bíróság az EUMSZ-ben meghatározott hatáskörén belül, a Bizottság keresetéhez kötötten, az érvényes és alkalmazandó uniós jogot a hagyományos módszerekkel értelmezve, a vitatott nemzeti szabályozás valós hatását megfelelően figyelembe véve született. Hatásában épp a magyar (és uniós) joghatóság alatt lévő harmadik országbeli állampolgárok alapvető (a fent hivatkozottak szerint az Alaptörvény által is garantált) anyagi jogi és eljárási jogi jogosultságait védi.

Az *ultra vires* kontroll tartalmi feltételei tehát jelen esetben nem állnak fenn, azok bemutatásával és gondos elemzésével az indítványozó adós marad. A beadványozó szerint amit az indítványozó az Alkotmánybíróságtól vár, az tényleges hatásában egy "megfordított Solange"²⁷ lenne, hiszen a tagállami végrehajtó hatalom politikai motivációinak és leegyszerűsítő gyakorlati megoldásainak az alapjogvédő uniós ítélettel szembeni elsőbbségét eredményezné.

III. 7. A Kormány indítványának célja

A fentiek szerint a Kormány indítványának célja, kívánt joghatása csak az lehet, az Európai Unió jogának, valamint Magyarország Alaptörvényének nyílt és egyértelmű megsértésével továbbra is rendszerszinten megtagadja a menedékkérők, menekülők alapvető jogainak hatékony érvényre juttatását.

A Bíróság ítélete ugyanis egyértelmű és pontos, félre nem érthető, a magyar alkotmányos berendezkedéssel nem csak teljesen összeférhető, hanem annak alapjogi és jogállamvédő garanciarendszeréből szükségszerűen következő jogi kötelezettséget állapít meg Magyarországnak számára.

Kiemelendő, hogy az Európai Bizottság újabb kötelezettségszegési eljárást indított Magyarországgal szemben az ítélet végrehajtásának elmaradása (megtagadása) miatt.²⁸ A beadványozó, mint a jogállam védelmére létrehozott civil szervezet határozott álláspontja szerint az ítélt dolgot igazságnak kell elfogadni (*res iudicata pro veritate accipitur*), még akkor is, ha azzal a peresztes fél (szükségszerűen) nem ért egyet. A jogállam egyik alapköve, a bírósági ítéletek kötelező ereje és kikényszeríthetősége sérülne akkor, ha a Kormány az Alkotmánybíróságot eszközként használva, az

²⁷ BVerfGE 37, 271 - Solange-I.

²⁸ June infringement package: key decisions https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_21_2743



Magyar Helsinki Bizottság



uniós bírósági rendszert megkerülve tudna mégis kibújni az ítéletből következő egyértelmű jogi kötelezettségének teljesítése alól.

IV. Előzetes döntéshozatali eljárás

Amennyiben a tisztelt Alkotmánybíróságnak mégis kétségei lennének afelől, hogy az ítélet végrehajtható-e az Alaptörvény sérelme nélkül, vagy amennyiben nem egyértelmű az Alkotmánybíróság számára, hogy jelen helyzetben hogyan kell az Alaptörvényt akként értelmezni, hogy annak normatartalma az uniós joggal összhangban álljon,²⁹ akkor az *„egyenjogság és a kollegialitás alapelvein nyugvó, egymás kölcsönös tisztelete mellett folytatott együttműködés keretében”*,³⁰ felfüggesztheti az előtte folyamatban lévő eljárást, és az EUMSz 267. cikke alapján előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezhet az Európai Unió Bírósága előtt.

Az Alkotmánybíróság esetjogából is megállapítható, hogy az Alaptörvénynek az uniós joggal összhangban lévő értelmezése az alkotmányos identitásból eredő kötelezettség.³¹ Az alkotmányos párbeszéd hatékony érvényre juttatásának érdekében *„Alaptörvény (...) értelmezéséből levezethető az Alkotmánybíróság előzetes döntéshozatali eljárás-kezdeményezési jogosultsága is, így különösen ha az előtte fekvő ügyben az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése szerinti alapvető jogokkal és szabadságokkal való összhang, vagy Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogának korlátozására irányuló veszély merülne fel. E körben irányadónak tekinthető a német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlata [vö. BVerfGE 134, 366 és BVerfGE 142, 123; BVerfGE 146, 216 és BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 05. Mai 2020 – 2 BvR 859/15.]”*³²

Megjegyzendő, hogy a fenti, irányadónak tekinthető német alkotmánybíróság gyakorlat felsorolásának maga az Alkotmánybíróság is utal a PSPP-döntésre, amely további alátámasztásul szolgál annak, hogy az indítványozó teljesen téves kontextusban kívánja azt saját céljára felhasználni.

A beadványozó ebben az esetben javasolja, hogy a tisztelt Alkotmánybíróság az alábbi kérdéssel forduljon az Európai Unió Bíróságához:

Úgy kell-e értelmezni az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 260. cikk (1) bekezdését, hogy a tagállamnak akkor is végre kell hajtania az Európai Unió Bíróságának rá vonatkozó, kötelezettségszegési eljárásban hozott ítéletét, ha a kérdéses tagállamban a végrehajtó hatalomnak az Európai Unió Bírósága által elutasított jogértelmezése szerint a tagállam alkotmányából (Alaptörvényéből) levezethető az ítéletben foglaltaktól ellentétes tartalom?

A fenti eljárás nem lenne példa nélküli: az olasz alkotmánybíróság (Corte costituzionale) szintén a fentiek szerint *„vitt vissza”* egy kérdést az Európai Unió Bírósága elé, miután annak előzetes

²⁹ Abh. 2. Indokolás [37]

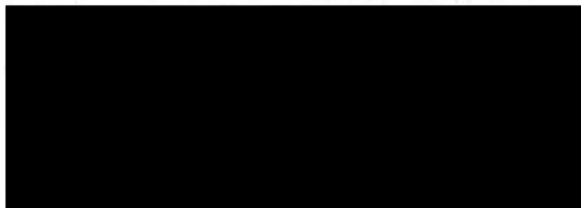
³⁰ Abh. 1. Indokolás [63]

³¹ Abh. 2. Indokolás [16], [21]

³² 26/2020. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [26]



Magyar Helsinki Bizottság



döntéshozatali eljárásában meghozott ítéletének tartalmát az olasz alkotmánnyal nem tartotta összeegyeztethetőnek.³³

Az idézett ügyben az EUB nyitott volt az olasz alkotmánybíróság által előadott jogi érvekre, és ítéletének meghozatalában figyelemmel volt azokra. A Taricco I. és II. ügyek kiváló példáját adják annak az alkotmányos párbeszédnek, amely mellett az Alkotmánybíróság is elkötelezte magát.

A fentiekben kifejtettek szerint a beadványozó szerint el lehet dönteni az alkotmányossági kérdést előzetes döntéshozatali eljárás nélkül is. Azonban az uniós jog magyarországi érvényesülését ténylegesen akadályozó tagállami gyakorlat jóváhagyása szembehelyezkedik az alkotmányos párbeszéd elvével. E körben érdemes rámutatni arra is, hogy az uniós jogi kötelezettség teljesítésének elmaradása ugyanúgy normaszegés mint az aktív, tevőleges jogsértés.³⁴

V. Az indítványban foglalt tárgyi és jogi tévedések

A fentiekben túl az indítvány súlyos menedékjogi és idegenrendészeti jogi tévedésektől is terhes. A menedékjog és a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok kiutasításáról szóló uniós és magyar joganyag téves értelmezéséből fakadó problémák olyan mértékűek, hogy önmagukban is megalapozhatják az indítvány megalapozatlankénti elvetését.

Az indítvány egészét áthatja a menedékkérő és a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgár, valamint a kiutasítás és a kitoloncolás közötti különbségtétel hiánya, a fogalmak nem pontos használata, keverése. A beadványozó így kiemelten fontosnak tartja, hogy a harmadik országbeli állampolgárok tartózkodásával és kiutasításával kapcsolatosan az alábbi alapvetéseket az Alkotmánybíróság elé tárja.

A menedékkérelmezés, a menedékjogi eljáráshoz való hozzáférés egy alapvető eljárásjogi jogosultság. Az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) 18. cikke garantálja a menekült *státuszhoz* való hozzáférés jogát, amelynek hatékony érvényesülése csak akkor lehetséges, ha magához a menekültügyi *eljáráshoz* is hozzáfér az a harmadik országbeli állampolgár, aki szeretne menedéket kérni.³⁵

Az, hogy valaki menedéket kér, önmagában természetesen nem jelenti, hogy menekültként fogja őt elismerni egy tagállam. A kérelem előterjesztésétől kezdve azonban ő menedékkérővé válik, függetlenül attól, hogy egyébként a kérelem megvizsgálására hatáskörrel rendelkező hatóságnál nyújtotta-e be és milyen formában a kérelmét.³⁶ Az eljárásnak - mint bármilyen, az állam által

³³ C-105/14 Taricco és társai ítélet, majd az Olasz Köztársaság Alkotmánybírósága által a Taricco-ítéletnek az olasz Alkotmánnyal összhangban történő értelmezésére indított C-42/17. sz. előzetes döntéshozatali eljárásban született ítélet (ún. Taricco II. ítélet).

³⁴ C-265/95. Bizottság kontra Franciaország 65. bekezdés

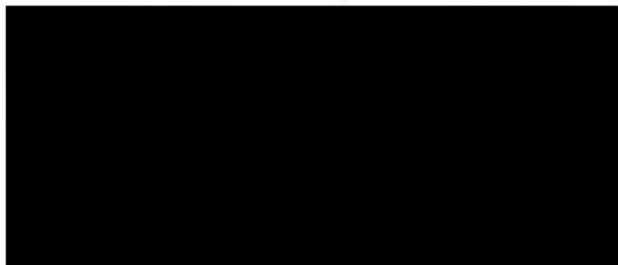
³⁵ C-808/18. Bizottság kontra Magyarország, 102. bekezdés

³⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2013/32/EU irányelve a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról (Eljárási irányelv) 6. cikk, C-36/20. (PPU) VL kontra Ministerio Fiscal 87-92. bekezdések, C-808/18. Bizottság kontra Magyarország 97. bekezdés



Magyar Helsinki Bizottság

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG



lefolytatott eljárásnak - tisztességesnek kell lennie, és meg kell felelnie a jogállamiságból és a demokratikus hatalomgyakorlásból fakadó eljárási követelményeknek.³⁷

Az eljárás végén a menekültügyi hatóság a kérelmezőt menekültként vagy oltalmazottként elismerheti, ezek hiányában (az előbbi két státusból való kizáró ok alkalmazhatósága esetén) is megállapíthatja a visszaküldés tilalmát, ami a kérelmező befogadottkénti elismerését eredményezi. Amennyiben pedig egyiket sem teszi meg, úgy a kérelmezőt kiutasítja, rendelkezik a kiutasítás célországáról, végrehajtásának módjáról, valamint beutazási és tartózkodási tilalmat rendelhet el. A menekültügyi hatóság a kiutasítás végrehajtását kitoloncolás, vagyis hatósági kényszer útján is elrendelheti, és bizonyos esetekben nem tekinthet el a beutazási és tartózkodási tilalom elrendeléséről sem.³⁸

A kérelmezőt a menekültügyi hatóság döntésével szemben megilleti a hatékony jogorvoslathoz való jog.³⁹ Csak a menedékjogi eljárás jogerős lezárultát - ide értve a bírósági jogorvoslatot is - követően indulhat meg a kiutasítás végrehajtására irányuló idegenrendészeti eljárás, amennyiben a menekültügyi hatóság rendelkezett a kérelmező kiutasításáról.

Előfordulhat az is, hogy egy, Magyarország területén tartózkodási jogcím nélkül tartózkodó harmadik országbeli állampolgár nem kér menedéket. Esetében ilyenkor nem menekültügyi, hanem idegenrendészeti eljárást indít a hatóság, amelyben - szintén hatékonyan érvényre juttatva a tisztességes eljáráshoz való alapjogból fakadó követelményeket - rendelkezhetnek a harmadik országbeli állampolgár kiutasításáról, és a határozat végrehajtásának módjáról.

Mind a menekültügyi, mind az idegenrendészeti eljárásban érvényre kell juttatni a *non-refoulement* elvéből (visszaküldés tilalma) fakadó követelményeket (Abh. I. 46. bekezdés). Az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) joggyakorlatában a visszaküldés tilalma az Emberi Jogok Európai Egyezményének (a továbbiakban: Egyezmény) 3. cikke szerinti tilalmazott bánásmód elleni hatékony védelmet hivatott biztosítani. Vagyis függetlenül attól, hogy valaki milyen státuszban, milyen eljárás hatálya alatt tartózkodik Magyarországon, nem lehet visszaküldeni egy olyan államba, ahol őt kínzás, embertelen vagy megalázó bánásmód érné. Akkor is, ha egy harmadik országbeli állampolgár nem kért menedéket, vagy kérelmét jogerősen elutasították, az idegenrendészeti eljárásban alaposan és tisztességesen meg kell vizsgálni, hogy a kiutasítás célországában fenyegetné-e őt a sérelmes bánásmód veszélye. Csak így lehet ugyanis érvényre juttatni az emberi méltósághoz való jogtól elválaszthatatlan és elidegeníthetetlen alapjogot, a kínzás tilalmát.⁴⁰

Mindezek mentén tilos a kollektív kiutasítás is [Alaptörvény XIV. cikk (2) bekezdés]. Az EJEB pedig épp a jelen indítvánnyal is érintett visszakényszerítés gyakorlatáról állapította meg 2021. július 8-án

³⁷ 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [29] - [33]

³⁸ Met. 45. § (6) bekezdés, Harmtv. 47. § (1) bekezdés, 65. § (1) bekezdés c) pont

³⁹ Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés, Európai Unió Alapjogi Chartája 47. cikk, Eljárási irányelv 46. cikk, C-556/17. Alekszij Torubarov kontra Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, 51-53. bekezdések

⁴⁰ Ilias és Ahmed kontra Magyarország, 47287/15. sz. kérelem (Nagykamara), 126. bekezdés



Magyar Helsinki Bizottság

kihirdetett ítéletében, hogy az sérti a kollektív kiutasítás tilalmát.⁴¹ Mivel a Kormány nem kérte az ügynek az EJEB Nagykamarája elé utalását, azaz nem vitatta az abban foglaltakat, az ítélet október 8-án véglegessé vált.

A fentiek tükrében az indítvány legsarkalatosabb állításai az alábbiak szerint cáfolhatók.

*"[A jogellenesen tartózkodó külföldi] Menedékkérelmének elutasítása esetén a kiutasítás a jelenlegi körülmények miatt de facto nem reális lehetőség."*⁴²

A kiutasítás, mint ahogy fent részletesen kifejtettük, az elutasított menedékkérők esetén nem lehetőség, hanem jogszabályi kötelezettség, amennyiben más jogcímen nem jogosultak az országban tartózkodni. Az indítványozó több helyen is érvel azzal, hogy az Európai Unió jogában jelenleg nem áll rendelkezésre az elrendelt kiutasítások végrehajtásának hatékony feltételrendszere - ezen "érvekre" később reagálunk, azonban már itt meg kívánjuk jegyezni, hogy az alapvető jogok érvényre jutása nem függhet a joggyakorlók számától. Ezen érvelés mentén akár egy tüntetést is meg lehetne tiltani azon az alapon, hogy *előfordulhat*, hogy azon túl sokan vesznek részt, és így nehezebb lesz annak rendőri biztosítása.

Vagyis Magyarország alaptörvényi kötelezettségeinek fennállása szempontjából teljesen irreleváns, hogy mekkora magyar település népességének megfelelő ember kíván Magyarország területére lépni és adott esetben menedéket kérni, a magyar alkotmányos rendből nem következhet más, mint hogy alapvető emberi jogait ők is szabadon gyakorolhatják. Vagyis kiutasításukról csak tisztességes, jogállami eljárásban lehet dönteni.

A "jelenlegi körülmények között" fordulat azért különösen visszás, mert a nemzetközi események, amelyek hatására sokan arra kényszerülnek, hogy elhagyják az otthonukat és más államok védelmét kérik, folyamatosan változnak. Rendkívül szomorú és plasztikus példája ennek az afganisztáni helyzet, amely február 25-én, az indítvány keltezésekor még alapvetően más volt, mint jelenleg, ez pedig értelemszerűen befolyásolja az érintettek kiutasíthatóságát is. Magyarország Kormánya által sem vitatottan ugyanis a *non-refoulement* követelménye tiltja olyan afgánok kiutasítását, akik létezése nem kívánatos az új, szélsőséges rezsim szemében.⁴³

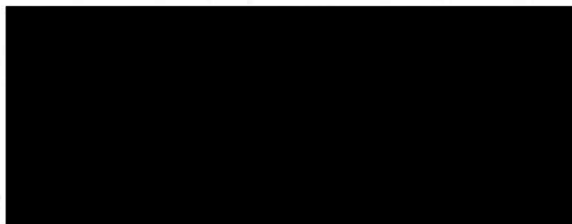
Megjegyzendő, és az indítvány félrevezető, megalapozatlan jellegét szintén jól demonstrálja az az indítványozói feltevés, amely szerint a hazánk területére lépő harmadik országbeli állampolgár menedékkérelmét automatikusan elutasítottak kell venni.⁴⁴

⁴¹ Shahzad kontra Magyarország, 12625/17. sz. kérelem

⁴² Indítvány 1. oldal

⁴³ Világgazdaság: Éjféltkor érkezik haza az első mentőakció utasait szállító repülőgép Afganisztánból, 2021. augusztus 22.
https://www.vg.hu/kozelet/2021/08/ejfel-korul-erkezik-haza-az-első-mentőakció-utasait-szállító-repülőgép-afganisztanból?utm_medium=Social&utm_campaign=világgazdaság&utm_source=Facebook&fbclid=IwAR1GktF0lsTsh6Bel-67w1oGw9fZ9jtP6lrGsvdJ5F-WhTL8jnZOIwG97GY#Echobox=1629646062

⁴⁴ Indítvány 2. oldal első bekezdés, folytatva az 1. oldalról



Magyar Helsinki Bizottság

"... (menedékjogi) kérelem hiányában idegenrendészeti eljárást kell indítani, de ez utóbbi esetben, illetve a menekültügyi eljárásban hozott elutasító döntés esetén a nem hatékony uniós szabályok végrehajtása miatt a külföldi továbbra is Magyarország területén fog tartózkodni. (lábjegyzetben: Harmtv. 29. § (1a))"⁴⁵

Az indítványozó tévesen rögzíti, hogy a (jogerős, végrehajtható) kiutasítást követően egy külföldi a Harmtv. 29. § (1a) alapján tartózkodik Magyarországon. A helyes jogszabályhely a Harmtv. 30. § (1) bekezdés j) pontja, amely alapján ideiglenes tartózkodásra jogosító igazolással látja el a kiutasítás végrehajtásáig a külföldit a hatóság, vagy a Harmtv. 54. § (1) bekezdésében rögzített feltételek egyikének fennállása esetén őrizetbe veszi.

A hivatkozott Harmtv. 29. § (1a) bekezdés szerint valóban a huzamosabb tartózkodásra jogosító humanitárius célú tartózkodási engedéllyel kell ellátni egy, "eredetileg" kiutasított külföldit, de csak akkor, ha az idegenrendészeti hatóság a kiutasító határozatot visszavonta, illetve a beutazási és tartózkodási tilalmat törölte a Harmtv. 47. § (10) bekezdése szerint. A humanitárius célú tartózkodási engedély kiállításának feltétele, hogy a külföldi a kiutasítás végrehajtása érdekében végig együttműködött a hatósággal, betartotta a számára előírt magatartási szabályokat és nem áll büntetőeljárás hatálya alatt, illetve nem minősül büntetett előéletűnek. A Harmtv. 47. § (10) bekezdése szerint továbbá a kiutasítást és a beutazási és tartózkodási tilalmat a hatóság akkor vonhatja vissza, ha a végrehajtás elmaradása nem a külföldinek felróható okból történt, ekkor is azonban legkorábban 12 hónappal a kiutasítás (jogerős) elrendelését követően van erre lehetőség.

Látható tehát hogy korántsem az indítványozó által sugallt automatizmusról van szó, a törvényi feltételek fennállása esetén is a hatóság mérlegelésétől függ a tartózkodási engedély kiállítása.

A "hatékonysággal" kapcsolatban továbbá az alábbiakat tárjuk a tisztelt Alkotmánybíróság elé. Az uniós jogot a tagállamoknak, a tagállami jogalkalmazóknak *hatékonyan* kell érvényre juttatniuk (*effet utile*). Az uniós (közösségi) jog évtizedes fejlődésének egyik lényegi eleme volt a hatékony érvényesülés elve, amelyet az EUB több kiemelkedő ítéletében töltött meg tartalommal.⁴⁶

A jogállami, tisztességes eljárásban jogerősen kiutasított harmadik országbeli állampolgárokkal szemben hozott határozatok hatékony végrehajtása tehát egyértelmű tagállami kötelezettség. Értelmezhetetlen az az indítványozó érvelés, amely az egész indítványon végigvonulva azt tárgyalja, hogy az Európai Unió nem képes érvényt szerezni a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokkal szemben hozott kiutasító határozatoknak, ugyanis az *Unió* ilyen határozatokat nem hoz, szemben a *tagállamokkal*, így Magyarországgal. Pontosabban: Magyarország épphogy nem hoz ilyen határozatokat, részben ezért került sor a kötelezettségszegési eljárásra, amelynek eredménye alól a Kormány most az Alkotmánybíróságot eszközként használva szeretne kibújni.

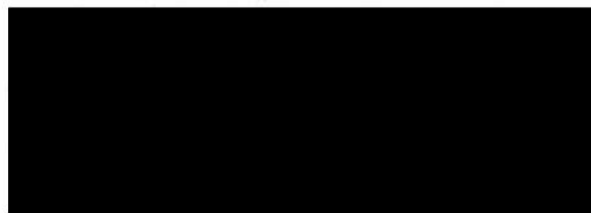
⁴⁵ Indítvány 5. oldal utolsó mondat

⁴⁶ Lsd. a teljesség igénye nélkül C-6/64. Costa kontra ENEL, C-106/77. Amministrazione delle Finanze dello Stato kontra Simmenthal SPA, C-14/83. Sabine Von Colson kontra Lord Nordrhein-Westfalen, C-6/90 és C-9/90. Andrea Francovich és Danila Bonifaci és mások kontra Olasz Köztársaság, C-224/10. Gerhard Köbler kontra Osztrák Köztársaság



Magyar Helsinki Bizottság

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG



Hangsúlyozzuk, hogy az EUB ítéletének sem az a lényege, hogy harmadik országbeli állampolgárokat semmilyen körülmények között nem lehet kiutasítani, hanem az, hogy a kiutasításnak szabályozott módon, megfelelő eljárás mellett kell történnie (írásbeli, jogorvoslattal támadható döntéssel), és tiszteletben kell tartania a *non-refoulement* követelményét.

Ha egy, a jogforrási hierarchia megfelelő szintjein szabályozott, a jogállami garanciákat érvényre juttató eljárás mégsem éri el a célját - vagyis jelen esetben azt, hogy a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok kiutasításának a gyakorlatban is érvényt lehessen szerezni -, az nem vonhatja maga után a szabályozás teljes, egyoldalú figyelmen kívül hagyását. Ez a jogalkalmazói magatartás nyilvánvalóan összeférhetetlen a jogállamiság és a jogbiztonság követelményével. Amennyiben a Kormány szerint a rendelkezésre álló eszközök nem kellően hatékonyak a kiutasító határozatok végrehajtására, úgy a jogszerű, az alapító szerződéseknek⁴⁷ megfelelő magatartás nem a jogszabályok tudatos megszegése és egyoldalú semmibe vétele, hanem az aktív és tevőleges közreműködés a hatékonyabb szabályozás minél hamarabbi életbe léptetésére. Ellenkező esetben a Kormány maga szolgáltat alapot és példát is arra, hogy a jogalanyok által (akár önkényesen) nem kellően hatékonyan ítélt eljárások alól kivonják magukat, ami nem fér össze a joguralom elvével, a jogállamiság és a demokratikus berendezkedés egyik legfontosabb tartópillérével.

*"Figyelemmel arra, hogy a kiutasítással összefüggésben megállapított uniós szabályok hatékonysága nem garantált - amelyet az EUB az előző pontban foglaltak szerint sem vett figyelembe - kijelenthető, hogy az érintettek előre nem látható ideig maradnak Magyarország területén, mivel a Magyarországra irányuló illegális migráció szempontjából elsődlegesen érintett Szerbia a visszafogadási egyezmény ellenére nem veszi át a Magyarország által átadni kívánt külföldieket, emellett az érintett állampolgársága szerinti országba nehezen vagy egyáltalán nem hajtható végre az ilyen döntés, mindez a COVID-19 világjárvány előtt is már tapasztalható volt. Továbbá az érintett, ha el is hagyja Magyarország területét (ami a szabad mozgáshoz való jog hiányában jogellenes), a többi tagállam az uniós szabályok alapján ide visszaküldheti vagy visszaadhatja."*⁴⁸

Az indítvány e helyen utal először az ún. dublini eljárásra, majd egy későbbi ponton már konkrét állításként tárja az Alkotmánybíróság elé az indítványozó, hogy a 604/2013/EU Rendelet (a továbbiakban: Dublin Rendelet) alapján minden, korábban Magyarország területére lépett és máshol menedéket kért harmadik országbeli állampolgárt visszaküld ide a többi tagállam.⁴⁹ Az ún. dublini eljárással kapcsolatban az indítványozó érve számos ténybeli és jogbeli tévedésben szenved, az alábbiak szerint.

Az indítványozó a fent idézett bekezdésben még maga is elismeri, hogy a hazánk területére belépett harmadik országbeli állampolgárok visszaadása vagy visszaküldése Magyarországnak nem automatizmus, hanem egy lehetőség ("visszaküldheti" "visszaadhatja").

⁴⁷ Az Európai Unióról szóló Szerződés 4. cikk (3) bekezdés

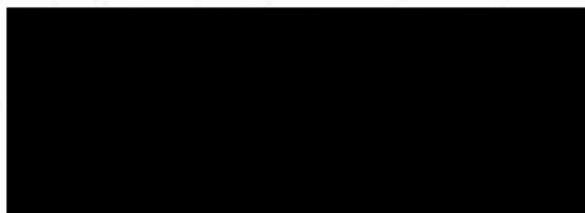
⁴⁸ Indítvány 6. oldal 2. bekezdés

⁴⁹ Indítvány 7. oldal 2. bekezdés



Magyar Helsinki Bizottság

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG



Mindenekelőtt arra érdemes rávilágítani, hogy egyetlen ún. dublini átadás sem jöhet létre a fogadó (megkeresett) tagállam jóváhagyása nélkül - legyen ez akár kifejezett, akár hallgatóságos beleegyezés.⁵⁰ Az elmúlt pár év magyar statisztikái egyértelmű alátámasztásul szolgálnak ennek: 2019-ben 1265 megkeresés érkezett más tagállamoktól, ténylegesen azonban 1 átadás⁵¹ valósult meg, 2020-ban pedig 1804 megkeresésből valósult meg szintén 1 átadás.⁵²

Tény, hogy a jelenlegi Dublin Rendelet elődje azzal a céllal jött létre, hogy a menedékkérők kérelmének megvizsgálására felelős tagállam kijelölését egy könnyű, gyors és hatékony eljárásban szabályozza. Tény azonban az is, hogy a tagállamok közötti kölcsönös bizalom elve nem helyettesítheti a kínzás és embertelen, megalázó bánásmód vizsgálatának szükségességét. Az EJEB az M.S.S. kontra Belgium és Görögország ítéletében egyértelművé tette, hogy akkor is alappal hivatkozhat egy menedékkérő arra, hogy őt visszaküldése esetén kínzás és embertelen, megalázó bánásmód veszélye fenyegetné, ha az átadás két uniós tagállam között zajlik.⁵³ Rá kíván mutatni a beadványozó arra is, hogy a Dublin Rendelet szerint nem csak a belépés helyszíne határozza meg a menedékjogi eljárás lefolytatására vonatkozó felelősséget.⁵⁴

Az indítványozó érvelését ezzel kapcsolatban éppen az teszi rendkívül cinikussá, hogy az általa képviselt Kormány az elmúlt években olyan jogszabályi és materiális körülményeket hozott létre Magyarországon, amely - a visszakényszerítések gyakorlata nélkül is - arra vezetett több európai országban, hogy felfüggeszék az ide irányuló ún. dublini visszaküldéseket.⁵⁵

*"... az uniós szabályok hiányosságai miatt az érintett menekültként el nem ismert azon külföldiek, akik vonatkozásában elutasító döntést követően nem lehetett a kiutasítási eljárást lefolytatni, Magyarország népességének részévé válnak, ez viszont sérti az Alaptörvény jelen indítvánnyal érintett cikkeit."*⁵⁶

Az indítvány visszatérő eleme, és az értelmezendő kérdésben is fontos elem a "népesség" fogalma.

Az Alaptörvény nem határozza meg a népesség fogalmát, noha a "nép", "népesség" szavak többször is megjelennek benne. A B) cikk (3) bekezdése szerint például "A közhatalom forrása a nép."

⁵⁰ Dublin III Rendelet 25. cikk

⁵¹ Igazságügyi Minisztérium Emberi Jogi Munkacsoport Titkársága - Menekültügyért és Migrációért Felelős Tematikus Munkacsoport 2019. november 8-án tartott ülése

https://emberijogok.kormany.hu/download/0/7c/a2000/Emlekezteto_2019_11_08_Menekultugyi_TMCS.pdf

⁵² ECRE - Hungarian Helsinki Committee: Asylum Information Database Country Report: Hungary

https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/04/AIDA-HU_2020update.pdf

⁵³ M.S.S. kontra Belgium és Görögország, 30696/09. sz. kérelem (Nagykamara), 341 - 361. bekezdések

⁵⁴ Dublin III Rendelet 7. cikk (1) bekezdés

⁵⁵ Svájc: Federal Administrative Court reference ruling (D-7853/2015), 2017. május 31-én hozott ítélet

<https://jurispub.admin.ch/publiws/download?decisionId=ee4c786a-088a-425f-b7a2-499a199bb9a9>, Olaszország Consiglio di Stato 2016. szeptember 27-én hozott ítélet <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/case-law/italy-council-state-27-september-2016-no-rg-7312016#content> Hollandia Államtanács 2020. április 22-én hozott ítélet

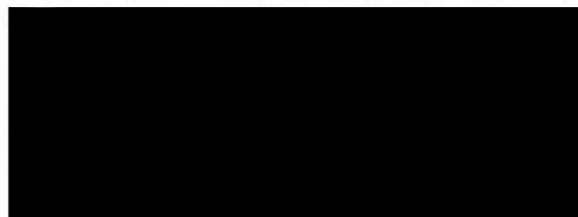
<https://www.asylumlawdatabase.eu/en/case-law/netherlands-council-state-administrative-law-section-22-april-2020-2019045291v3#content>

⁵⁶ Indítvány 6. oldal második bekezdés



Magyar Helsinki Bizottság

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG



A Magyar Értelmező Kéziszótár szerint a "népesség" fogalma az alábbi: *"Valamely területen vagy közösségben élő emberek összessége; lakosság."* Ez azonban még mindig nem ad választ arra a kérdésre, hogy milyen hosszú ideig kell valakinek egy adott helyen élnie ahhoz, hogy a népesség része legyen.

A népesség részévé válik-e egy brit turista, aki egy hétre Budapestre látogat? A népesség része lesz-e az az ukrán vendégmunkás, aki pár hétre egy munkásszállóra költözik, hogy egy nagy, hazai székhelyű multinacionális cég termelési igényeit kiszolgálja? A népesség része lesz-e az iráni diák, aki tartózkodási engedélyét folyamatosan megújítva végzi tanulmányait az orvosi egyetemen, így éveket az országban él? A népesség része lesz-e holland nyugdíjas, aki idős korára egy kis magyar faluba költözik, meg nem határozható időre? A népesség részévé válik-e a portugál diák, aki egy félévet egy magyar egyetemen tölt az Erasmus program keretében?

Több-e tehát a "népesség" részének lenni ténykérdésnél? Ha nem, milyen tartózkodási hossz, milyen beutazási szándék tesz valakit többé, mint ideiglenes tartózkodó? A Harmtv. szerinti 180 napon belül 90 napos tartózkodással még nem válik a népesség részévé, de ha túltartózkodik - bármilyen okból - akkor már az lesz? A népesség részévé vált így az a szerb diák, aki a Harmtv. szerint kiállított tanulmányi célú tartózkodási engedélyének érvényességi idején túl is Magyarországon tartózkodott 2020. első félévében, mert a Covid-19 világjárvány miatt nem tudott hazajutni?

Feltételez-e a "népesség" részének lenni egyfajta közjogi kapcsolatot az állam és az ember között - mint például az elismert menekülteket, vagy az EK letelepedési engedéllyel rendelkezőket megillető szavazati jog?⁵⁷ A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény személyi hatálya határozza meg, ki tartozik az ország "népességébe"? Ha így van, akkor nem része a népességnek az, aki nem tartozik ezen hatály alá, de mégis itt van, bármilyen okból?

Megannyi kérdést, ezek között pedig nem egy abszurd kérdést vet fel, ha egy alkotmányos jelentéstartalommal nem rendelkező fogalom alkotmányos értelmének megadását kéri az indítványozó az Alkotmánybíróságtól. Életszerűtlen és összeférhetetlen az alkotmányos renddel ugyanis a "népesség" feletti kontroll ilyen szélsőséges gyakorlására törekedni, különösen akkor, amikor a fennálló uniós és nemzetközi jogrend sem kérdőjelezi meg az állam jogát a határok védelmére. Ez azonban nem irányulhat az emberi jogok hatékony gyakorlásának aláásására.⁵⁸

A beadványozó szerint viszont nem az a kérdés - nem is lehet az a *valós* kérdés - hogy mikortól számít valaki az ország "népességébe" tartozónak, hanem hogy vajon milyen alapon véli úgy az indítványozó, hogy homályos fogalmakkal operálva szabadulhat az alapvető jogok tiszteletben tartásának kötelezettsége alól.

⁵⁷ Alaptörvény XXIII. cikk (3) bekezdés

⁵⁸ Chahal kontra Egyesült Királyság 22414/93. sz. kérelem (Nagykamara) 73. bekezdés, Saadi kontra Olaszország, 37201/06. sz. kérelem (Nagykamara) 124. bekezdés



Magyar Helsinki Bizottság

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

"Az esetek túlnyomó többségében a Szerbia, mint biztonságos harmadik ország felől érkező érintett nem tudja bizonyítani, hogy vonatkozásában Szerbiában, illetve adott egyes további, biztonságosnak tekinthető országban üldözésnek volt kitéve, illetve hogy nem volt lehetősége ezen országokban hatékonyan hozzáférni a menedékjog jogintézményéhez."⁵⁹

A fentiekkel kapcsolatos elsősorban arra érdemes rávilágítani, hogy mivel a magyar hatóságok nem vitatottan semmilyen formális eljárást nem folytatnak le a (többek között) Szerbia irányából érkező menedékkérőkkel és más harmadik országbeli állampolgárokkal kapcsolatban, így fogalmi lehetetlenség, hogy ők bármilyen eljárásban bármit is bizonyítsanak. Nincs ugyanis olyan eljárási cselekmény, amiben bármilyen bizonyítékot elő tudnának adni: sőt, nem csak hogy ilyen nincs, hanem másmilyen sem. A visszakényszerítés lényege éppen az, hogy automatizmusként, minden további nélkül teszi ki ezeket az embereket a határkerítés Szerbia felőli oldalára a rendőrség.

Továbbá menedékkérők nem csak Szerbia irányából érkeznek Magyarországra. A visszakényszerítések gyakorlata azonban mindenkit érint, még azt is, aki repülővel, közvetlenül a származási országából érkezve kérte Magyarország védelmét úgy, hogy Szerbiában soha nem járt előtte.

A fent idézett rész két koncepció összekeverését mutatja be az Alkotmánybíróságnak: az egyik a biztonságos harmadik ország⁶⁰, a másik pedig az ún. biztonságos tranzitország fogalma.⁶¹ Mindkét eset egy, a Met. szerinti elfogadhatatlansági ok, az első azonban az uniós jog szerint is az lehet, a második viszont az Európai Unió Bíróságának ítélete nyomán az uniós joggal ellentétes és azt a gyakorlatban már nem alkalmazza a menekültügyi hatóság.⁶² Ez utóbbiról így több szót nem is érdemes ejteni.⁶³

A biztonságos harmadik ország elv azonban egy érvényes és alkalmazható elfogadhatatlansági ok, viszont távolról sem jogszerű, ha automatizmusként tekint rá a jogalkalmazó. Egy menedékkérelmet akkor lehet mint elfogadhatatlant elutasítani, ha a kérelmező egyéni helyzetének tisztességes vizsgálatát követően az eljáró hatóság megbizonyosodott arról, hogy a Met.-ben, illetve az Eljárási irányelvben foglalt feltételek fennállnak.⁶⁴ Ekkor is megilleti a kérelmezőt a hatékony jogorvoslathoz való jog, vagyis a közigazgatási bíróság előtt vitathatja, hogy esetében valóban biztonságos harmadik országnak tekinthető-e Szerbia, vagy bármely másik állam.

Nem fér össze a tisztességes eljáráshoz való alkotmányos alapjog jelentéstartalmával az az indítványozói megközelítés, amely *minden* menedékkérő esetében megdönthetetlen vélelemként kívánja az Alkotmánybíróságnak előadni, hogy esetükben fennáll ez a bizonyos elfogadhatatlansági

⁵⁹ Indítvány 6-7. oldal

⁶⁰ Eljárási irányelv 38. cikk, Met. 51. § (2) bekezdés e) pont

⁶¹ Met. 51. § (2) bekezdés f) pont

⁶² C-564/18. LH kontra Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal

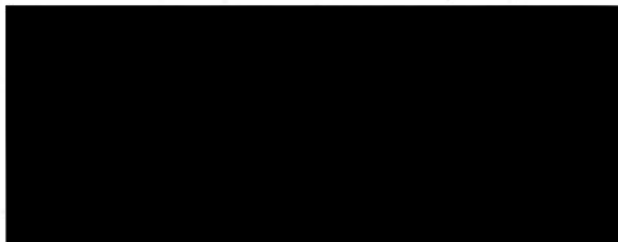
⁶³ Legfeljebb annyit érdemes kérdésként feltenni, hogy mindezek ellenére miért tartalmazza még mindig a Met. a "biztonságos tranzitország" fogalmát.

⁶⁴ Met. 51. § (4) bekezdés, Eljárási irányelv 38. cikk (2) bekezdés



Magyar Helsinki Bizottság

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG



ok. Azonban még ha így is lenne, a Áht. és a Met. fent hivatkozott rendelkezései alapján az ezt esetlegesen megállapító menekültügyi eljárást sem tudja megkezdeni a külföldi, nem hogy egy nemlétező eljárás hipotetikusán prejudikált eredményének ugyancsak hipotetikus következményeként lefolyó kiutasítást meghiúsítva a "népesség részévé válnia". Ráadásul, ha még így is lenne, az sem adna felmentést a Kormánynak egy kötelező bírósági ítélet végrehajtása alól. Egyébként pedig ebben a vonatkozásban is hangsúlyozzuk, hogy az indítványozó a ténybeli állításait semmilyen kézzelfogható bizonyítékkal nem támasztotta alá.

"A gyakorlatban a származási országok külképviseletei csak hosszadalmas eljárást követően állapítják meg a harmadik országbeli állampolgárok személyazonosságát, tekintettel arra, hogy a külföldiek együttműködésének hiányában az eljárás indításakor valódi személyazonosságukat nem fedik fel. Továbbá az Európai Bizottság által előterjesztett új migrációs és menekültügyi paktumhoz kapcsolódó közleménye (a továbbiakban: közlemény) szerint azon személyeknek, akik visszaküldését elrendelik, jelenleg csupán egyharmada hagyja el ténylegesen a tagállamok területét."⁶⁵

Egyértelmű, hogy jelentős érdek fűződik a jogszerű kiutasító határozatok hatékony végrehajtásához. A rendszer hatékonyságát azonban nem ténybeli megalapozottságot nélkülöző állításokra kell építeni - ez semmiképpen nem férhet össze az Alaptörvénnyel. Az ilyen módon "hatékony" rendszer ugyanis jogsértő - mint ahogyan arra az Európai Unió Bíróságának ítélete is egyértelműen rámutat, és amely ítélet végrehajtása alól a Kormány az Alkotmánybíróságot eszközként használva akar kibújni.

Maga az indítvány is megerősíti, hogy csak akkor lehet jogosult humanitárius célú tartózkodási engedélyre egy, a kiutasítás végrehajthatatlansága miatt Magyarországon maradt harmadik országbeli állampolgár, ha az neki nem felróható. Vagyis az indítványozó lényegében az együttműködő, nem önhibájukból hazánkban rekedt külföldi állampolgárokat kívánja alkotmányos veszélyként feltüntetni.

Ennek keretében veti fel azt is, hogy akár még óvodai ellátásra is jogosultak lehetnek az egyes gyerekek. A beadványozó ezt minősíteni nem kívánja, azt azonban kiemelőnek tartja, hogy a gyermek mindenek felett álló érdeke, a gyermekek testi, lelki, fizikai, érzelmi és mentális fejlődéshez és védelemhez való joga a magyar alkotmányos rendszerben is kiemelt védelmet élvez, az oktatáshoz való hozzáférést pedig nem lehetőségként, hanem kötelezettséggként állapítja meg a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény.

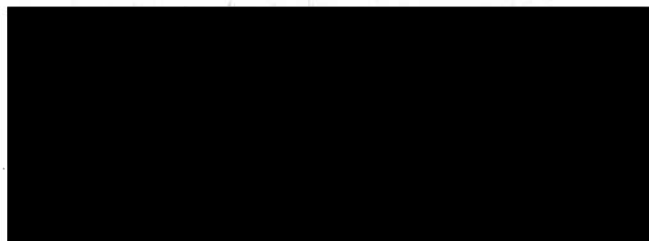
Megjegyezzük ugyanakkor azt is, hogy a jogszerű tartózkodásra jogosító engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgároknak csak egy töredéke jogosult egyáltalán bármilyen támogatásra a magyar szociális ellátórendszerből. Ez a kör tipikusan a menekült- és oltalmazott státusszal rendelkező külföldiek, illetve korlátozottan a humanitárius tartózkodási engedéllyel rendelkezők. Tehát még ha beszélhetnénk is „itttragadt” külföldiekről, szükséges látni, hogy ezek a személyek már csak rendkívül alacsony számunk miatt sem jelentenek terhet a szociális ellátórendszerre.

⁶⁵ 7. oldal első bekezdés



Magyar Helsinki Bizottság

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG



VI. Záró rész

A fentiekben részletesen bemutatottak szerint az indítványozó célja egy már jogellenesnek ítélt szabályozás jogellenes fenntartása. A Kormány az Alkotmánybíróságot felhasználva igyekszik kibújni egyértelmű kötelezettsége, egy bírósági ítélet végrehajtása alól.

Ez a törekvés nem csupán a menekülők jogait, hanem a jogállamiságot és a demokratikus hatalomgyakorlás elvét is súlyosan sérti, így csak Magyarország Alaptörvényének, valamint az országot kötő uniós és nemzetközi jogi normák sérelmére valósulhat meg.

dr. Pardavi Márta
társelnök
Magyar Helsinki Bizottság

