



37. Országos Tudományos Diákköri Konferencia

Állam- és Jogtudományi Szekció

Budapest, 2025. március 24–26.

Rendező intézmény:

Károli Gáspár Református Egyetem

Állam- és Jogtudományi Kar



Állam- és Jog-
tudományi Szekció

**A tömeges bevándorlás jelentette kihívások az eu-
rópai és a tagállami szintű szabályozási gyakorla-
tokban**

- Vajon feloldható a konfliktus? -

Kézirat lezárásának dátuma:

2024. december 7.

Mesterséges intelligencia használatáról szóló nyilatkozat

A dolgozat szerzőjeként nyilatkozom, hogy a dolgozat készítése során, a dolgozat érdemi tartalmát illetően a mesterséges intelligenciát nem használtam.

Tartalomjegyzék

I. Bevezetés	4
II. A Világ és Európa demográfiai helyzete, illetve az arra adott válaszok	5
a) A migrációra adott hagyományos válasz: a genfi menekültügyi egyezmény	7
b) Az európai migráció alakulása 1980 óta	8
III. Az Európai Unió politikai és jogi megoldásai.....	9
a) Bel- és igazságügyi együttműködés a Szerződésekben.....	10
b) Schengeni kötelezettségek	12
c) Dublini rendelkezések	13
d) 2015: a fordulat éve – a relokációs határozat.....	14
e) Migrációs és Menekültügyi Paktum.....	15
IV. A tagállamok és az Unió közötti konfliktus.....	19
a) Magyarország Alaptörvényének módosításai	19
b) A jogi határzár eszközei	21
c) Az Alkotmánybíróság döntései – avagy az aktív jogfejlesztő gyakorlat megjelenése	22
d) A magyar kormány keresete az Európai Unió Bíróságához a relokációs határozat kapcsán.....	28
V. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának és az Európai Unió Bíróságának döntései.....	29
a) Az Ilias és Ahmad-ügy	29
b) Az EUB különös ítéletei	30
VII. Konklúziók, következtetések	33

I. Bevezetés

Az Európai Unió intézményei és az egyes tagállamok közötti viszony mindig is egy központi kérdést jelentett az integrációról szóló alkotmányjogi gondolkodásban. Sokan úgy vélik, hogy az Európai Unió egy olyan integrációs folyamat, amelynek célja az „*ever closer union*”¹, azaz egyre szorosabb együttműködés folytán létrejövő, föderatív alapokon nyugvó szövetségi Európa, míg mások a nemzetállami keretek megőrzése mellett törnek lándzsát. A viták középpontjában azonban egyértelműen az áll, hogy az uniós intézmények és a tagállami hatóságok egymáshoz való, hatáskörökben megnyilvánuló viszonya miként alakul a jövőben.

A migráció és az azáltal bekövetkező folyamatok pontosan erre a dilemmára világítanak rá. Az Európai Unió és az egyes tagállamok közötti hatáskörmegosztás még sosem volt annyira égető kérdés, mint ma. Az Európai Unió Bírósága (EUB) és a tagállamok alkotmánybíróságai között élénk, ítéletekben és alkotmánybírósági határozatokban testet öltő párbeszéd alakult ki annak a konfliktusnak a feloldására, hogy vajon az egyes tagállamok alkotmányában fellelhető alkotmányos identitás gátat tud-e szabni az uniós jog abszolútnak tartott elsőbbségének, vagy meg kell hunyászkodnia a közösségi jog előtt. Ezen párbeszédéről azonban még nem tudjuk pontosan, hogy konstruktív alapokon nyugszik, vagy sokkal inkább egy pusztító párbaj zajlik a háttérben.

A tanulmány arra vállalkozik, hogy annak a konfliktusnak járjon utána, amelyet a tömeges bevándorlás jogi és politikai megítélése jelent ma Európában. A kutatás középpontjában az áll, hogy a tömeges migrációra adott közösségi és tagállami szintű válaszok vajon milyen viszonyban állnak egymással, illetve a magyar Alkotmánybíróság által körülbástyázott alkotmányos identitás koncepciója vajon mennyiben egyeztethető össze az EUB bevándorláspolitikával kapcsolatos uniós jogi jogértelmezésével. Emellett a tanulmány olyan megoldási javaslatokat igyekszik felvázolni, amely a konstruktív párbeszéd irányába képes terelni az uniós intézmények és a tagállamok, beleértve az EUB és a tagállami alkotmánybíróságok viszonyát. Ez pedig egyúttal irányt mutat az uniós jog elsőbbségének tényleges mibenlétének a kérdéseire is.

Hipotézisem szerint a tömeges bevándorlásra adott válaszok megítélése az uniós jog és a nemzeti jog közötti kapcsolatra világít rá. Amennyiben elfogadjuk, hogy a migrációs kihívásokra adott uniós szintű válaszok abszolút elsőbbséggel bírnak, azzal feladnánk az alkotmányokban fellelhető azon alkotmányos „mag”-ot, amelyre az európai közösségek épülnek. Éppen

¹ „Azzal az elhatározással, hogy megteremtjük az európai népek egyre szorosabb egyesülésének alapjait” – Római Szerződés (1957)

ezért olyan megoldásra van szükség, amely úgy tudja az uniós jogot és a nemzeti jogot egymás oldalára állítani, hogy azzal sem az integrációs célok, sem a tagállami alkotmányos identitás nem sérül. A magyar gyakorlaton keresztül azt állítom, hogy amennyiben az Alkotmánybíróság jogértelmezése becsatornázásra kerülne az EUB ítélezési gyakorlatába, azzal teljesen más következtetésekre jutna az Európai Unió Bírósága az egyes ítéletek meghozatala során.

II. A Világ és Európa demográfiai helyzete, illetve az arra adott válaszok

A globális népességnövekedés sebessége az elmúlt évszázadokban elképesztő volt. A világ népessége ma körülbelül 2000-szer nagyobb, mint 12 000 évvel ezelőtt, amikor megközelítőleg 4 millióan éltek a Földön - ez kevesebb, mint London jelenlegi lakosságának a fele. A történelmi demográfusok becslése szerint a világ népessége 1800 körül lépte át az 1 milliárd főt. Ez azt jelenti, hogy a népesség átlagosan nagyon lassan nőtt i. e. 10 000-től egészen az 1700-as évekig (évente 0,04%-kal). 1800 után ez azonban alapvetően megváltozott: ma körülbelül 8 milliárd fő él a Földön, azaz az elmúlt két évszázadban megnyolcszorozódott a globális népesség.²

Napjainkban az emberiség a következőképpen oszlik meg a Földön: Ázsia 58,9%, Afrika 18,6%, Európa 9,1%, Közép- és Dél-Amerika 8,1%, Észak-Amerika 4,7%, Óceánia 0,6%.³ Az ENSZ előrejelzései szerint a 21. században Európa népessége stagnál vagy csökken (a tömeges bevándorlás ellenére is), Észak- és Dél-Amerikáé csekély mértékben növekszik, de ami a legfontosabb: Afrika népessége hatalmas iramban fog növekedni. 2024 és 2100 között csak a szubszaharai térségben az előrejelzések szerint több, mint 2,1 milliárddal fog növekedni a népesség.⁴ Mindez – kiegészülve azzal a ténnyel, hogy az előrejelzések 2100-ra 10,4 milliárd fős népességet jósolnak⁵ – azt jelenti, hogy mostantól számítva egészen az évszázad végéig bekövetkező globális népességnövekedés több, mint 90%-a Afrikára, azon belül pedig elsősorban a szubszaharai térségre fog koncentrálni.

Amennyiben globálisan tekintünk a világra, akkor ezeket a számokat úgy kell szemlélünk, hogy a népességrobbanással leginkább érintett térségek számos olyan kihívással találják szemben magukat, amelyek a mindennapi életüket befolyásolják. Ekként említhetők az autoriter hatalmak által uralt elnyomott közösségekben való lét, a túlnépesedés, a gazdasági és megélhetési nehézségek, a szárazság, a háborúk és még sorolhatnánk. Mindezen körülmények

² Our World in Data: World Population Growth

³ Worldometer: World Population by Region

⁴ United Nations: DESA/ Population Division

⁵ United Nations: The World in 2100

megteremtették az ott élő népességben az elvándorlás iránti vágyat. Az ennek hatására meginduló migráció pedig számos kihívás elé állítja a célországokat. Európában mindezen kihívások elsősorban a Közel-Kelet, illetve Afrika felől, a jobb gazdasági körülmények és megélhetés érdekében az öregkontinens irányába útnak induló bevándorlók személyében ölt testet.

Ez a kérdés ma egész Európát foglalkoztatja, ebből következőleg Európa, és benne az Európai Unió vezetőinek olyan adekvát válaszokkal kell szolgálni ezen jelenség okozta kihívásokra, melyek képesek egyetértést és támogatást nyerni Európa lakossága részéről. Azt látjuk azonban, hogy a bevándorláshoz való viszonyulás, illetve az arra válaszul megfogalmazott megoldási tervek jelentősen eltérnek egymástól.

Ahhoz, hogy ezt az eltérést megértsük, szükséges Európáról beszélnünk. Az európai lakosság a történelemben ugyanis megkérdőjelezhetetlenül a legmeghatározóbb szerepet játszotta, hatása pedig érezhető a világ szinte minden nemzetén és kultúráján. Európában a migráció akár belső, akár külső értelemben véve mindig jelen volt, mely áthatotta az évszázadok, illetve évezredek történelmi és kulturális eseményeit, valamint természetesen mindez fordítva is igaz, ugyanis a történelmi események is jelentős hatást gyakoroltak a migráció alakulására. Samuel P. Huntington így fogalmaz ezzel kapcsolatban: *„Ha a demográfia maga a sorsszerűség, akkor a népességmozgás viszont a történelem motorja.”*⁶

A demográfiai helyzetet tekintve a 19. században Európa lakossága a világ népességének még 18,5%-át tette ki. A 20. század azonban gyökeres változást hozott. Az európai népesség innentől kezdve ugyanis csökkenni kezdett, először lassabban, majd a második világháború után egyre sebesebben.⁷

A demográfiai helyzet mellett fontos még megemlítenünk Európa szempontjából a globális térben, a versenytársakhoz viszonyított gazdasági visszaesést, melynek megoldása a mai kor egyik központi kérdése. Mindennek legjobb bizonyítéka, hogy az Európai Unió intézményeiben a versenyképesség és annak növelése mindennapos agendává vált.⁸ Az európai polgárok érzik a mindennapjaikon a háborúk, illetve az abból következő gazdasági és morális válságok hatásait.

⁶ SAMUEL P. HUNTINGTON: *A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása*. Budapest, Európa Könyvkiadó, 2019. 327.

⁷ DANIELE SCALEA: *Migráció*. Budapest, Alapjogokért Központ, 2023. 26-27.

⁸ MARIO DRAGHI: *The future of European competitiveness*. 2024.

A megoldáshoz egy látókörben kell tekintenünk a demográfiai helyzetet, illetve a gazdasági és versenyképességi kérdést, ugyanis Európa demográfiai visszaesése együtt járt a versenyképességi tér elvesztésével. Az előregedő társadalom a gazdaságban ugyanis a hiányzó munkaerő területén jelenik meg. A gazdasági erő és a versenyképesség azonban az innováció és az esetleges túlszabályozás mellett, a munkaerő létében vagy nemlétében fogható meg. A megfelelő európai munkaerő megteremtése pedig elvezet bennünket a migráció eltérő megítéléséhez. Egyes tagállamok ugyanis úgy látják, hogy a hiányzó munkaerő pótlása a migráció, azaz harmadik államokból érkező dolgozók kezén oldható meg, akiket a társadalomba integrálni kell, munkát kell nekik adni, így Európa versenyképes tud maradni.⁹ Más tagállamok azonban gyanúsán tekintenek a migrációra, és a nemzetpolitikában, illetve családpolitikában látják a demográfiai helyzet javításának lehetőségét.¹⁰

a) A migrációra adott hagyományos válasz: a genfi menekültügyi egyezmény

A migráció tehát mindig is egy meghatározó jelenség volt Európában, azonban annak nemzetközi szinten történő szabályozása egészen a második világháború végéig váratott magára. Már az első világháború is fordulópontnak tekinthető, ám a második világháború után vált még egyértelműbbé az a nyugati erkölcsi felelősségérzet, amely elsősorban Amerikából érkezett, ám ugyanúgy áthatotta az európai politikai gondolkodást. Ennek része, hogy nemzetközi szinten fogalmazták meg a „szabad” országok erkölcsi felelősségét a harmadik országból érkező menekültek vonatkozásában. Ez a szabályozás pedig nem más, mint a genfi menekültügyi egyezmény¹¹, amely 1951-ben az Egyesült Nemzetek Szervezetének (ENSZ) égisze alatt született meg.

A genfi menekültügyi egyezmény 1. cikk (2) bekezdése pontosan rögzíti, hogy ki tekinthető menekültnek¹², így meghatározza, hogy kik azok a személyek, akik számára a fogadó államok kötelesek védelmet nyújtani. Mindez egy olyan fogalmi tisztázást teremtett meg, melyre építkezve létre tudott jönni a menekültügyi szabályozásról történő egységes gondolkodás.

Ez a nemzetközi szerződés több olyan jogot és kötelezettséget határoz meg mind a fogadó állam, mind pedig a menekültek vonatkozásában, amely a menekültként történő

⁹ AMY E. POPE: *World Migration Report*. 2024. Chapter 1.

¹⁰ LENTNER CSABA, NOVOSZÁTH PÉTER, SÁGI JUDIT: *A magyar családpolitika és a születésszám alakulása egyes kiemelt területei demográfiai, szociológiai és állampénzügyi vetületben, nemzetközi kitekintéssel*. Magyar közigazgatás, 2017 évf. 4. szám 106–133.

¹¹ Convention and Protocol relating to the status of refugees

¹² 1989. évi 15. tvr. 1. cikk

kezelésnek alapfeltétele. Ekként nevesíthető a 2. cikkben megfogalmazott kötelezettség, mely szerint a menekülteknek tiszteletben kell tartani a fogadó ország törvényeit, szabályait, illetve nem veszélyeztethetik a közrend fenntartását. Emellett az egyezmény 33. cikkében került először megemlízésre a *non-refoulement* elv is, melynek lényege, hogy egyetlen Szerződő Állam sem utasítja ki a menekültet azon ország területének határára, ahol élete vagy szabadsága bizonyos védett tulajdonságok miatt veszélyeztetve van. Emellett a szerződés azonban kivételt is tesz, ugyanis kimondja, hogy ezen kedvezmény nem illeti meg azt a menekültet, akiről alaposan feltehető, hogy veszélyezteti annak az országnak biztonságát, amelynek területén van, vagy aki veszélyt jelent az érintett ország lakosságára.¹³ A *non-refoulement* már része az Emberi Jogok Európai Egyezményének is. Az alapelvvel kapcsolatban azonban azt is fontos megemlíteni, hogy lényegében mindenkre vonatkozik, beleértve azon menedékkérőket is, akikről egyébként nemzetbiztonsági vagy közrendvédelmi okokból megtagadnák a védelmet.¹⁴

A genfi menekültügyi egyezmény és a hozzá tartozó 1967. évi kiegészítő jegyzőkönyv tehát olyan átfogó szabályozási keretet teremtett meg a Szerződő Államok vonatkozásában, amely áthatja és megalapozza a későbbi bevándorlási és szabályozási rendszert.

b) Az európai migráció alakulása 1980 óta

A második világháború romjain felépülő Európa soha nem látott munkaerőhiánnyal találta magát szembe, amelynek megoldásaként szolgált maga a migráció. Egészen a hetvenes évekig az európai országok általában kedvezően viszonyultak a bevándorláshoz, és egymást bátorították is abban, hogy így oldják meg a munkaerőhiányból fakadó gondokat. Az Egyesült Államok azonban 1965-ben megszüntette az európai bevándorlókra vonatkozó kvótarendszert, amelynek következtében az európaiak tömegével vándoroltak a tengeren túlra. Európában ennek hatása a nyolcvanas évek végén jelentkezett, ugyanis a magas munkanélküliség, a tömeges bevándorlás, illetve ezen bevándorlók nem európai kultúrája jelentős változást hoztak Európa politikájába.¹⁵

A bevándorló közösségek nem, vagy csak kis mértékben integrálódtak az európai kultúrához, ebből következőleg lényegében párhuzamos társadalmak alakult ki Európában, amely jelentős politikai témává vált. Egyre inkább erőre kaptak a bevándorlásellenes politikai erők, és verseny alakult ki az európai vezetők között, hogy ki reagál jobban a bevándorlásellenes

¹³ 1989. évi 15. tvr. 2., 33. cikk

¹⁴ DANIEL GYOLLAJ, ANTHONY AMATRUDO: *Controlling irregular migration: international human rights standards and the Hungarian legal framework*. In: European Journal of Criminology, 2019. 9.

¹⁵ HUNTINGTON 2019. 328-329.

érzelmekre. Az 1993-as francia parlamenti választások egyik központi témája lett a bevándorlás, amely a konzervatív párt győelmét hozta. A megváltozott kormányzati politika nehezebbé tette az állampolgárság megszerzését, a családegyesítést, a menedékjog megszerzését, kitoloncolták az illegális bevándorlókat, illetve az algériaiak vízumkérelme is egyre kilátástalanabbá vált.¹⁶

A francia gyakorlattal párhozamosan Németországban Helmut Kohl kancellári mandátuma idején szintén felerősödtek a bevándorlásellenes hangok, melynek következtében a kormány módosította a *Grundgesetz* XVI. cikkelyét, mely bár továbbra is biztosította a politikai üldözöttek befogadását, ám radikálisan csökkentette a menedékkérőkre szánt keretet. Ennek az lett a hatása, hogy míg 1992-ben 438 ezer ember érkezett Németországba menedékjogot kérve, addig 1994-ben már csak 127 ezren.¹⁷ Mindebből egyértelműen kiolvasható, hogy a tagállamok migrációs politikával kapcsolatos célkitűzései és a tagállami szintű fellépések hatásosak voltak. Ennek eredménye, hogy egészen 2015-ig nem volt megfigyelhető a nyolcvanas évekhez hasonló bevándorlási dömping.

III. Az Európai Unió politikai és jogi megoldásai

A második világháború romjain felépülő európai egyesülés álma a tagállamok irányából kiinduló kezdeményezés volt, mely kezdetben pusztán gazdasági, pragmatikus megfontolásokon alapult. Az integráció azonban az idők folyamán egy folyamatosan tekert kerékpárként viselkedett, amely annyit jelent, hogy természeténél fogva mozgásra ítéltetett, azaz, ha nem mehetett tovább az eredeti politikája és identitása útján, akkor más ösvényt választva, tovább kellett mennie a gazdasági-bürokratikus elmélyülés felé.¹⁸

Robert Schuman, az Európai Unió „alapító atyja” már az integráció kezdetén úgy látta, hogy „a gazdasági integráció, amelynek megvalósításán munkálkodunk, hosszú távon nem képzelhető el minimális politikai integráció nélkül. Ez logikus és szükséges velejárója az integrációnak.”¹⁹ Ugyanakkor Robert Schuman arra is felhívja a figyelmet, hogy a politikai integráció veszélyekkel is jár, ugyanis az egyes tagállamok a szuverenitásukat féltve nem valószínű, hogy alávetnék magukat olyan nem egyhangúlag, hanem az államok többségének egyetértésével vagy egy közös szerv többségével meghozott döntéseknek, amelyek felülírhatják a tagállami érdekeket. Az egyes államok nemzeti identitásának és alapvető érdekeinek alapul vételével

¹⁶ HUNTINGTON 2019. 333.

¹⁷ Uo. 333-334.

¹⁸ ERNST-WOLFGANG BÖCKENFÖRDE: *Állami jog és erkölcsi rend*. Budapest L'Harmattan, 2020. 107-133.

¹⁹ ROBERT SCHUMAN: *Európáért*. Budapest, Osiris Kiadó – MCC Press, 2022. 77.

megfogalmazott nemzeti álláspontot kell közösségi szintű kompromisszumos állásponttá formálni, amely egy idő után a tagállamokat is ösztönözni fogja arra, hogy minden lényeges kérdést a közösség szemüvegén keresztül tudjanak vizsgálni. Robert Schuman úgy látta, hogy az integrációs folyamat egyes szakaszainak a kihagyása a nemzeti szuverenitás lényeges kérdéseinek a felülírását eredményezné, amely magában hordozza az egyesülés kudarcba fulladásának kockázatát.²⁰

a) Bel- és igazságügyi együttműködés a Szerződésben

Az Európai Unió alapszerződéseinek folyamatos módosításai arra engednek bennünket következtetni, hogy az uniós szervek – Schuman álláspontjával szemben – egyre több tagállami hatáskört vontak magukhoz. Az eredetileg gazdasági együttműködésre épülő integráció életében az 1993-ban hatályba lépő Maastrichti Szerződés egy jelentős fordulatot jelentett. Ettől a ponttól kezdve már hivatalosan sem pusztán gazdasági, elsősorban a piaci viszonyokra összpontosító közösségről beszélünk, hanem az Európai Unió jogalannyá válásával elindult az egyértelmű politikai integráció útján.²¹

Maastricht után a politikai unió célkitűzéseinek jegyében, az immár hivatalosan is Európai Uniónak nevezett integráció jelentős hatáskörbővítésbe kezdett, amely nyomán az uniós jog területe is kiszélesedett. Erre legeklektánsabb példa a bevándorláspolitikai közösségi szintű szabályozásának megjelenése. Míg a korábbi Egységes Európai Okmány a bevándorlással kapcsolatban azt mondta ki, hogy a *„rendelkezések nem érintik a tagállamok azon jogát, hogy megtegyenek minden olyan intézkedést, amelyeket szükségesnek tartanak a harmadik országokból történő bevándorlás ellenőrzése és az az elleni küzdelem céljából,”*²² addig a Maastrichti Szerződés a bel- és igazságügyi rendelkezések között már egy közös migrációs politikát vázol fel.²³

A belső piac megteremtésével és a schengeni övezet létrehozásával az Unió területének nagy részén megvalósult a személyek szabad áramlása. A határellenőrzések megszüntetése lényegében kézzelfoghatóvá tette az európai egységet. Mindez ugyanakkor azt is jelentette, hogy könnyebbé vált a bűnözők, bevándorlók és menekültek szabad mozgása, így ellenőrzésük, illetve szabályozásuk közös erőfeszítést igényelt. Emiatt a Maastrichti Szerződés nyomán

²⁰ SCHUMAN 2022. 78-79.

²¹ TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ: *Hova tovább? Elmélgedések Európáról.* Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem, L'Harmattan Kiadó, 2024. 46.

²² Single European Act, General Declaration Articles 13. to 19.

²³ Maastricht Treaty on European Union Title VI.

létrehozott pilléres hatásköri szerkezet bel-és igazságügyi együttműködésének keretébe beke-
rült a migráció. Mindez megteremtette annak a lehetőségét, hogy a tagállamok kiépítsék a sza-
badságon, biztonságon és jog érvényesülésén alapuló térséget. A bel- és igazságügyi együttmű-
ködés döntéshozó szerve a Miniszterek Tanácsa lett, ahol az egyhangú döntéshozatal volt az
irányadó, amiből az következik, hogy mindezen szabályozási keret a kormányközi, konszenzu-
ális együttműködésen alapult.²⁴

Ezt követően az Amszterdami Szerződés jelentős változásokat jelentett, ugyanis az ille-
gális bevándorlás, a vízumpolitika, a menekültügy és a polgári ügyekben való igazságügyi
együttműködés átkerült az első pillérbe, azaz szupranacionális szintre emelték.²⁵ Ennek a kö-
vetkezménye az, hogy főszabályként az ezen területen történő döntéshozatal a kormányközi
egyhangúságból minősített többséggel folytatott szupranacionális keretek közé került.

A Nizzai Szerződés alapvetően intézményi kérdésekkel foglalkozott, ám a sikertelen
alkotmányos szerződéstervezet már fontos megállapításokat tett a migráció közösségi szintű
szabályozásával kapcsolatban. Így fogalmaz: „Az Unió közös bevándorlási politikát alakít ki,
amelynek célja a migrációs hullámok hatékony kezelése azok minden szakaszában, méltányos
bánásmód biztosítása a harmadik országok azon állampolgárai számára, akik jogszerűen tar-
tózkodnak valamely tagállamban, valamint az illegális bevándorlás és az emberkereskedelem
megelőzése és az ezek elleni megerősített küzdelem.”²⁶ Az alkotmányos szerződés ugyan a fran-
cia és a holland népszavazás eredményeként nem lépett hatályba, ám annak megállapításait a
2007-es Lisszaboni Szerződés szinte szó szerinti formában vette át.

A hatályos Európai Unió működéséről szóló szerződés már egy teljes fejezetet szentel
a migráció szabályozására. Ezen rendelkezések célja többek között az, hogy biztosítsa a szemé-
lyek ellenőrzését és a határátlépések eredményes felügyeletét a külső határokon, valamint egy
integrált határellenőrzési rendszer bevezetését tűzte ki célul. Ezen kívül úgy fogalmaz, hogy az
Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa rendes jogalkotási eljárás keretében olyan sza-
bályozási keret megalkotására hivatott, amely harmadik országok állampolgárai számára egy-
séges feltételrendszert és ellenőrzési szabályokat állapít meg a külső határok átlépésének vo-
natkozásában. A szabályrendszer azt is rögzíti, hogy az Unió közös menekültügyi, kiegészítő
és ideiglenes védelem nyújtására vonatkozó politikát alakít ki azzal a céllal, hogy a nemzetközi

²⁴ OSZTOVITS ANDRÁS (szerk.): *EU-jog*. Budapest, HVG-ORAC Kiadó, 2021. 46-47.

²⁵ Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union Title IIIa.

²⁶ Szerződés az európai alkotmány létrehozásáról 266. cikk

védelmet igénylő harmadik országbeli állampolgárok mindegyike számára megfelelő jogállást kínáljon és biztosítsa a *non-refoulement* elvének tiszteletben tartását.²⁷

A Lisszaboni Szerződés amellett, hogy a bevándorlási és menekültügyi szabályozási célkitűzéseket egységesen fogalmazza meg, még egy jelentős változást hozott az ebben a körben alkalmazott döntéshozatal tekintetében, ugyanis megszüntette a korábbi pilléres szerkezetet, és egy hármas hatásköri szabályozási rendszert alakított ki. Ebben a szabadságon, biztonságon és jog érvényesülésen alapuló térség szabályozását – amelybe a bevándorlási és menekültügyi politika is tartozik – az osztott hatásköri szintre sorolta, melynek lényege, hogy ezeken a szakpolitikai területeken mind az Unió, mind pedig a tagállamok alkothatnak és elfogadhatnak kötelező erejű jogi aktusokat. A tagállamok azonban ezen hatáskörüket csak olyan mértékben gyakorolhatják, amilyen mértékben az Unió hatáskörét nem gyakorolja, illetve a tagállamok olyan mértékben gyakorolhatják esetlegesen újra a hatáskörüket, amilyen mértékben az Unió úgy határozott, hogy lemond hatáskörének gyakorlásáról.²⁸ Ezáltal az uniós intézmények még kiterjedtebb hatáskörökkel lettek felruházva a bel- és igazságügyi együttműködés területén.

b) Schengeni kötelezettségek

A schengeni térség az európai projekt egyik fő vívmánya. A luxemburgi kis faluban 1985-ben aláírt kormányközi megállapodás kezdetben öt, az Európai Gazdasági Közösséghez tartozó tagállam – Franciaország, Németország, Luxemburg, Hollandia és Belgium – részvételével jött létre. Ezt követően az 1990-ben megfogalmazott Schengeni Végrehajtási Egyezmény (Schengen II) váltak végrehajthatóvá azok a célkitűzések, amelyek Európa fizikális értelemben vett egységét voltak hivatottak szolgálni. Ennek értelmében az aláíró országok eltörölték a személyek ellenőrzését a közös határokon, valamint közös vízumpolitikát vezettek be. Emellett Schengen másik fontos vívmánya az, hogy célként tűzte ki az állampolgárok biztonságának egységes szinten történő biztosítását. Ez magában foglalja a nem schengeni állampolgárok közös külső határon történő belépésének ellenőrzésére vonatkozó egységes kritériumok szigorítását és alkalmazását, valamint a határőrök, a nemzeti rendőrségek és az igazságügyi hatóságok közötti együttműködés fejlesztését és kifinomult információcsere-rendszerek használatát.²⁹

Az Amszterdami Szerződés már az uniós jog szerves részévé tette a schengeni szabályozást, így lényegében mindez az Európai Unió fizikálisan is tapasztalható vívmányává vált,

²⁷ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 77., 78., 79. cikkek

²⁸ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 2. cikk

²⁹ Schengeni Egyezmény (1985) 6., 9., 39., 46. cikkek

mellyel egy olyan belső határok nélküli térség jött létre, amelyben biztosított az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad áramlása. Az EU egységes belső piaca is ezeken a vívmányon nyugszik, amelyben való részvétel minden tagállam és maga az integráció érdeke is.

Schengen azonban veszélyben van, ugyanis a migráció soha nem látott kihívások elé állítja az térség tagállamait. Mindezt az bizonyítja a legjobban, hogy Németország 2024 szeptemberében a belső biztonságának súlyos fenyegetésére való hivatkozással úgy döntött, hogy ideiglenesen visszaállítja a belső határok ellenőrzését.³⁰ Az uniós szabályok értelmében erre ugyan van lehetőség, azonban csak és kizárólag kivételes esetekben, *ultima ratios* jelleggel, és 6 hónapos intervallumban maximalizálva.³¹ A német kormány által is a migrációval összekötött biztonsági kockázat fokozódása Európa számára komoly veszélyt jelent. Amennyiben pedig a schengeni vívmányok megszűnnének, és újra visszaállna az európai államok között a határelőőrzés, úgy Európa jelenleg egyébként is hanyatló versenyképessége, még nagyobb kihívásokkal találná szemben magát.

Ezen veszélyre az európai intézmények is választ kívánnak találni, így a 2024 októberében tartott Európai Tanács ülésének egyik legfontosabb témája is a migráció volt, amelyben az európai állam- és kormányfők a fent vázolt problémára igyekeztek választ találni. Az ülés konklúzióiban az olvasható, hogy felkérték az Európai Bizottságot arra, hogy kezdeményezzen egy olyan új uniós szabályrendszert, amely az unióban illegálisan tartózkodó bevándorlók kitoloncolását könnyíti meg és gyorsítja fel.³²

A schengeni vívmányok tehát Európa versenyképességének alapját jelentik, ebből következőleg a migráció és az azzal láthatóan összefüggő belbiztonsági kockázat hatékony kezelése aktív fellépést követel meg a döntéshozóktól annak érdekében, hogy az EU tartóoszlopai ismét biztos lábakon álljanak.

c) Dublini rendelkezések

Az első uniós szintű bevándorlási szabályrendszerre egészen 2003-ig várni kellett, ugyanis ebben az évben az Európai Unió vezetői Dublinban elfogadták az egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló 343/2003/EK tanácsi rendeletet, amely a korábban még nemzetközi jogon alapuló

³⁰ Press release: Federal Ministry of the Interior and Community

³¹ 2024/1717/EU rendelet 26. cikk

³² European Council meeting (17 October 2024) – Conclusions 37. pont

dublini egyezményt váltotta fel. Ezen rendelet fő célkitűzése az volt, hogy azonosítsa melyik uniós tagállam felelős egy adott, menedékjog iránti kérelem feldolgozásáért. Maga az eljárás több kritériumon alapul, ezek közül az egyik az „első belépés országának” a kritériuma³³. Ez a dublini rendszer sarokköve.

A rendelet azonban több hiányossággal is küzdött, mint például az alapjogi garanciák elégtelensége, a menedékkérelmek benyújtási és elbírálási korlátjai, valamint a külső tagállamokra nehezedő aránytalan teher. Ezen hiányosságok kiküszöbölése érdekében egy átfogó reformcsomag megalkotását kezdeményezte az Európai Bizottság 2008-ban, melynek eredményeként 2013-ban elfogadásra került a ma is (vagy talán pontosabban ma még) hatályos Dublin III rendelet, mely az egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló 604/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet³⁴ elnevezést kapta. A rendelet célja lényegében a korábbi rendelettel azonos, azonban az új migrációs kihívásokra adott válaszként, hatékonyabb menekültügyi eljárás lefolytatását teszi lehetővé. A kérelmezőknek megfelelőbb védelmet biztosít arra az időre, ameddig menedékkérelmüket elbírálják az illetékes hatóságok. Ezenkívül új rendszert hoz létre a nemzeti menekültügyi vagy befogadó rendszerekben felmerülő problémák korai azonosítására, valamint ezen problémák kezelésére. Emellett segítséget nyújt a határaikon nemzetközi védelemért folyamodó kérelmezők nagy számával szembenező tagállamok számára is.³⁵

d) 2015: a fordulat éve – a relokációs határozat

A dublini rendszer lényegében meghatározta az elmúlt időszak menekültügyi szabályozását. Mindez alapvetően egy jól funkcionáló, a tagállami hatóságoknak segítségül szolgáló, a menekültügyi eljárások átláthatóságát lehetővé tevő rendszert teremtett meg. A 2015-ben jelentkező migráció áradat azonban olyan nemvárt kihívások elé állította az Európai Uniót és benne minden tagállamot, amelynek kezelésére a korábbi szabályozás már nem volt alkalmas.

Az EU intézményei a migrációs válság kirobbanását követően szinte azonnal tárgyalóasztalhoz ültek egy megoldási terv kidolgozása érdekében. A 2015 májusában közzétett Európai Migrációs Stratégiában az első ténylegesen megvalósuló intézkedések között volt a 2015. szeptember 22-én elfogadott tanácsi határozat, amelynek révén migránsokat helyeztek volna át

³³ 2003/343/EU rendelet Article 5

³⁴ 2013/604/EU rendelet

³⁵ 604/2013/EU rendelet 3., 33. cikkek

Olaszországból és Görögországból más tagállamokba. A határozat értelmében Magyarországra 1294 személy került volna áttelepítésre (306 Olaszországból, 988 Görögországból).³⁶ Ennek lényege az volt, hogy szolidáris megoldást hozzon létre az EU-ban annak a válsághelyzetnek a kezelésére, amelyet a rohamosan megnövekedett menedékkérők száma jelentett a külső tagországok számára. A relokációs határozat néven elhíresült uniós jogszabály gyakorlatilag egy olyan rendszert kívánt létrehozni, amelyben a tagállamok akár hozzájárulásuktól függetlenül menedékkérők befogadására és a menekültügyi eljárás lefolytatására lettek volna kötelezve.

Mindezt azért is rendkívül érdekes, mert a tanácsi határozat meghozatalát megelőzően az Európai Tanács is tárgyalt a kérdésről, mely természetesen nem egy jogalkotó testület, ám az EU politikai irányvonalát érintő kérdésekben egyhangúlag hozza döntéseit. A Görögországot és Olaszországot érintő migrációs helyzet vonatkozásában is így történt. Az Európai Tanács 2015. június 25-én úgy határozott, hogy a szolidaritási alapon történő kérelmezők tagállamok közti elosztása (relokáció) a tagállamok önkéntességén alapul. A Bizottság jogalkotási kezdeményezését követően az Unió Belügyi Tanácsa elé került a tervezet, ahol azonban már teljesen más formát kapott, ugyanis a Belügyi Tanács a korábbi egyhangúságot megkerülve minősített többséggel fogadta el az érintett menedékkérők tagállamok közötti – immár – kötelező szétosztására vonatkozó határozatot.³⁷ Mindez már önmagában érinti az uniós tagállamok önrendelkezését és szuverenitását, melyről a későbbiekben még részletesen lesz szó.

Azt tehát egyértelműen nem túlzó kijelenteni, hogy a 2015-ös események megrengették a korábbi európai menekültügyi politikát, amely azonban több, a háttérben meghúzódó konfliktust is napvilágra hozott.

e) Migrációs és Menekültügyi Paktum

Az Európai Bizottság a migráció kezelésére aktívan kívánt reagálni, így az Európai Migrációs Stratégia keretében 2016-ban kezdeményezte a közös európai menekültügyi rendszer reformját³⁸, továbbá javaslatot tett egy közös uniós áttelepítési keretprogram³⁹ létrehozására. Tehát a Bizottság is felismerte, hogy a korábbi szabályozás nem alkalmas a megnövekedett bevándorlás hatékony kezelésére, így egy új szabályozási rendszer létrehozására van szükség. Az

³⁶ 2015/1601/EU Council Decision establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece

³⁷ TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ: *Az Európai Unió és a tagállamok viszonyának történelmi alakulása és jövője*. In: BODZÁSI BALÁZS (szerk.): *Jogászegyleti értekezések. Az európai jog hatása a magyar jogra*. Budapest, Magyar Jogász Egyesület, 2024. 21.

³⁸ Press release: Completing the reform of the Common European Asylum System

³⁹ Press release: Commission proposes to create common EU Resettlement Framework

éles vitákat kiváltó program egyeztetései 2024-re érték el az Európai Bizottság által kitűzött célt, ugyanis 2024 áprilisában az Európai Parlament megszavazta a Migrációs és Menekültügyi Paktumot⁴⁰, melyet májusban a Tanács is jóváhagyott⁴¹, így a keretrendszer végrehajtása és annak felügyelete jelenleg a Bizottságra vár.

A Migrációs és Menekültügyi Paktum által bevezetett rendelkezési reformok központi célja a tagállamokra nehezedő migrációs terhek méltányos elosztása, valamint hatékony és egy-séges menekültügyi eljárás bevezetése az európai értékek teljeskörű garantálása mellett. Maga a paktum kilenc rendeletből és egy irányelvi szintű jogalkotási aktusból áll. Ennek alkotmány-jogi szempontból rendkívüli jelentősége van, ugyanis ezek a rendeletek főszabály szerint ko-rábbi irányelveket váltottak fel, ami azt jelenti, hogy innentől kezdve a tagállamok jogharmo-nizációs kötelezettségét (és egyben lehetőségét) megkerülve, az uniós jogalkotók az egyes tag-államokban közvetlenül alkalmazandó normákat fogadtak el. Ez is egyértelműen egy közpon-tosítási kísérlet annak érdekében, hogy még könnyebbé váljon a tagállamokkal szembeni eset-leges kötelezettségszegési eljárás megindítása azokban az esetekben, ha a tagállami jogalkal-mazók nem vagy nem megfelelően hajtják végre a másodlagos uniós jogot.

Mindennek egyértelmű jelét adta maga Magnus Brunner, az Európai Bizottság belügyek és migrációs politikáért felelős biztosa is, aki a biztosi meghallgatásával az Európai Parlament-hez intézett írásbeli válaszaiban így fogalmazott: *„Elkötelezett vagyok a migrációra vonatkozó szabályaink hatékony végrehajtása mellett. [...] A paktum megmutatja, hogy a strukturált együttműködés a legjobb út a teljesítés biztosításához: de azt is hangsúlyoznám, hogy amennyiben úgy találjuk, hogy az uniós jog megfelelő végrehajtása szisztematikusan akadályozva van, nem fogok habozni, hogy kötelezettségszegési eljárásokat indítsak.”*⁴²

A paktum rendelkezéseinek részletes bemutatása, illetve annak a tagállami alkotmányos rendelkezésekkel való összevetése egy esetleges későbbi disszertáció témája lehet, így én jelen dolgozatomban három rendeletre szeretnék pusztán koncentrálni, méghozzá a menekültügy és migráció kezeléséről szóló rendeletre, a menekültügyi eljárásról szóló rendeletre, illetve az át-telepítési és humanitárius befogadási keret létrehozásáról szóló rendeletre.

A menekültügy és a migráció kezeléséről szóló rendelet – amely a korábbi dublini ren-deletet váltja fel – célja, hogy javítsa a menedékkjog iránti kérelmekért felelős tagállam

⁴⁰ Press release: MEPs approve the new Migration and Asylum Pact

⁴¹ Press release: The Council adopts the EU's pact on migration and asylum

⁴² Questionnaire to the Commissioner-Designate Magnus Brunner 5.

meghatározására szolgáló rendszert, illetve egy kötelező, de rugalmas szolidaritási keretet kíván létrehozni a migrációs nyomással szembesülő tagállamok számára. Rövidebb eljárási határidőket vezet be, meghatározza a menedékkérelem elbírálásáért felelős tagállam felelősségét, mellyel állandó, kötelező és szükségletalapú szolidaritási mechanizmust alakít ki. Emellett a rendelet része az is, hogy a Bizottság minden év október 15-ig egy éves jelentést készít az EU és azon belül minden tagállam migrációs helyzetéről. Ebben a jelentésben a Bizottság kezdeményez egy tanácsi végrehajtási aktust, amely a következő évben az egyes tagállamokat érintő menedékkérők újraelosztási és anyagi hozzájárulási kötelezettségeit irányozná elő. A tanácsi végrehajtási aktusban szerepelnie kell az egyes tagállamoknak a migrációs helyzet kezelésére kötelezően vállalt Szolidaritási Alaphoz való hozzájárulása. Ilyen hozzájárulás lehet – a tagállamok választása alapján – a menedékkérők vagy már nemzetközi védelemben részesülő személyek befogadása, anyagi hozzájárulás vagy akár alternatív (személyzet, egyéb természetbeni) hozzájárulás. A rendelet egészen konkrét számokat is meghatároz, ugyanis éves szinten legalább 30 ezer menekültet kell áthelyezni, valamint minimum évi 600 millió eurós hozzájárulást kell teljesíteni.⁴³ Ebből könnyen kiszámolható, hogy azoknak a tagállamoknak, amelyek inkább a pénzügyi hozzájárulást választják, a Bizottság által előírt befogadási létszámnak megfelelően, a rendelet értelmében 20 ezer eurót kell minden személy után fizetni.

A másik jelentős szabályozás a nemzetközi védelem iránti közös eljárás létrehozásáról szóló rendelet, amelynek célja egy közös, tisztességes és hatékony eljárás megteremtése a menedékjog iránti kérelmek elbírálására. Fontos megemlíteni, hogy ez annak a 2013/32/EU irányelvnek a rendeleti formába öntött reformja, amely megsértéséért – ahogy azt később részletesen bemutatom – Magyarországot kötelezettségszegési eljárás alá vonták, és végül 200 millió eurós bírság megfizetésére kötelezte az Európai Unió Bírósága⁴⁴. Ennek ellenére a rendelet nem oldja fel az eredeti konfliktust, ugyanis a menedékkérelmet elutasító határozatot követően továbbra is az ország területén maradhat a kérelmező a jogorvoslati eljárás végéig.⁴⁵ Mindez a [32/2021. (XII. 20.) AB határozat] értelmében a tagállami önazonosság kérdéseit feszegeti.

Az eljárási szabályozás emellett egy átfogó rendszert kíván létrehozni az európai menekültügyi eljárásokra, ám azt látjuk, hogy várhatóan még azelőtt új visszatérítési szabályozási kezdeményezés érkezik a Bizottság részéről, mielőtt maga a Paktum végrehajtásra kerülne. Az Európai Tanács 2024 októberében tartott ülésének a konklúziói ugyanis hatékonyabb

⁴³ 2024/1351/EU rendelet 11., 12., 56. cikkek

⁴⁴ C-123/22. sz. ügy

⁴⁵ 2024/1348/EU rendelet 9., 10., 68. cikkek

szabályozást kívánnak meg az uniós szintű jogalkotóktól annak érdekében, hogy Európa képes legyen megfelelően fellépni az illegális migrációval szemben.⁴⁶ A solingeni terrortámadás által elindított politikai lavina ugyanis pontosan egy menedékkérelmet elutasító döntés nyomán szükségessé vált visszatérítés végrehajtásának elmaradása nyomán következett be.⁴⁷

A harmadik rendelet pedig a menekültek áttelepítésére vonatkozó uniós áttelepítési és humanitárius befogadási keret létrehozásáról szóló rendelet. A szabályozás szerint az uniós keret végrehajtása egységes feltételeinek biztosítása érdekében a Tanácsra végrehajtási hatásköröket kell ruházni a kétéves uniós terv létrehozására és módosítására vonatkozóan. Ennek keretében meg kell határozni a befogadandó személyek összlétszámát, feltüntetve az említett létszámból az áttelepítésre, a humanitárius befogadásra és a sürgősségi befogadásra elkülönítendő számot, a tagállamok uniós tervben való részvételének részleteit és a befogadandó személyek összlétszámából vállalt hozzájárulásukat, az uniós terv hatálya alá tartozó személyek konkrét csoportjának vagy csoportjainak a leírását, valamint azt, hogy a befogadásra mely régiókból vagy harmadik országokból fog sor kerülni.⁴⁸ Ennek értelmében tehát az uniós intézmények által meghatározott számban és mértékben kéne az egyes tagállamoknak a bevándorlók elhelyezéséhez hozzájárulni, amely egyes tagállamokba történő áttelepítést eredményez, akár az adott tagállam tényleges akaratától függetlenül.

Mindezen szabályozási keret összességében jelentős területi integritásra vonatkozó kérdéseket vet fel, ugyanis a területi integritáshoz való jog nem pusztán a határok sérthetetlenségét jelenti, hanem az adott területen érvényesülő felségjogok tiszteletben tartásának követelményét is. Vagyis az állami területi integritás biztosításának jogát sérti az is, ha az államot megillető területi felségjogot olyan módon korlátozzák, hogy az érintett állam kifejezett felhatalmazása nélkül biztosítják más állam vagy nemzetközi szervezet számára is a területi felségjogba tartozó valamely jogosítvány gyakorlását, vagy akarata ellenére vonják el azt az alapvető hatáskörét, hogy a területén tartózkodó személyek fölött gyakorolja hatalmát – beleértve azt is, hogy beléphetnek-e az adott személyek az államterületre.⁴⁹ Mindez számunkra azt jelenti, hogy a területi alapon szerveződő állam egy rendkívül sokrétű, ám annál teljesebb rendszerbe foglalva testesíti meg azt a területi integritást, amelytől egy állam államként működhet.

⁴⁶ European Council meeting (17 October 2024) – Conclusions 37. pont

⁴⁷ Ylva Johansson's statement in the European Parliament – 16.09.2024.

⁴⁸ 2024/1350/EU rendelet 8.cikk

⁴⁹ ÁDÁM ATTILA: *Alapszerződést sért a kvóta*. Magyar Idők, (2016.) II. évf. 116. szám 10.

IV. A tagállamok és az Unió közötti konfliktus

a) Magyarország Alaptörvényének módosításai

Magyarország a rendszerváltoztatást követően az egyetlen olyan, a Keleti Blokk alól szabaduló közép-európai ország volt, amely nem tudott új alkotmányt elfogadni, ugyanis hiányzott a megfelelő politikai támogatottság. Ebből következőleg a már meglévő 1949. évi XX. törvény nyíltan kommunista rendelkezéseit volt szükséges módosítani a demokratikus átmenet megteremtéséhez. Az alkotmányozó hatalom számára szükséges választói támogatottságra egészen a 2010-es parlamenti választásokig kellett várni, amelyet követően lehetőség nyílt arra, hogy az alkotmányozó törlessze azt a tartozását, melyet a Magyarország számára önállóan megfogalmazott alkotmány jelentett.

A tárgyalások és az előkészítő munka eredményeként létrejövő új alkotmány az Alaptörvény elnevezést választotta, amely egyértelművé teszi, hogy a magyar alkotmányjogi gondolkodásban léteznek olyan alkotmányos értékek, amelyek statikus módon, történelmi folyamatokon átívelve állandó és megváltoztathatatlan értékekként vannak jelen a közösség életében. Deák Ferenc 1865. április 16-i húsvéti cikkében pontosan egy ilyen abszolút értékre hívta fel a figyelmet: „*[A] magyar nemzet mindig hűen ragaszkodott saját alkotmányos önállásához, s mindig határozott ellenszenvvel viseltetett a hatalomnak, s még inkább a hatalom némely kezelőinek azon törekvései ellen, melyek Magyarország alkotmányának mellőzésére, sőt megsemmisítésére, s némileg az ország beolvasztására voltak irányozva [...] mert azon hű ragaszkodás s a beolvasztás elleni határozott ellenszenv csakugyan nemzedékről nemzedékre szállt a magyarnál, s ma épp oly elevenen él, mint száz évvel ezelőtt, és ha a mindenható kegyelme tőlünk el nem fordul, élni fog még századok múlva is*”⁵⁰ Ma pontosan ugyanezt a konfliktust tapasztaljuk, csak már nem az Osztrák-Magyar Monarchia Bécs általi centralizációs politikájával kapcsolatban, hanem az európai integráció vonatkozásában. A tagállami alkotmányos alapokon nyugvó szuverenitás megőrzése azonban ugyanazt a kérdést feszegeti, mint Deák korában.

Ezen konfliktus feloldása a magyar alkotmányozó hatalmat is komoly kihívások elé állította és állítja mind a mai napig. Az Alaptörvény és az abba foglalt alkotmányos identitás megőrzése találja ugyanis magát szemben az uniós jog abszolútnak tartott elsőbbségével. Az alkotmányozó legfőbb feladata tehát az volt az elmúlt években, hogy megerősítse az

⁵⁰ Deák Ferenc húsvéti cikke a Pesti Naplóban, Pest, 1865. április 16.

Alaptörvény azon „magját” (*Kern der Verfassung*⁵¹), amely az alkotmányos identitás megőrzését szolgálja az uniós jogi normákkal szemben.

Az Alaptörvény ebből következőleg számos alkalommal került módosításra. A kezdeti módosítások még pusztán technikai jellegűnek tekinthetők, ám a 2015-ös migrációs válság okozta nemzetközi viták újabb korszakot nyitottak az alkotmányozás számára, ugyanis a felmerülő új kihívásokra reflektálni kellett az alkotmányos normákon keresztül is. Ebből következőleg a 2016 utáni alkotmánymódosításokat befolyásoló tényezők elsősorban a nemzetközi migrációs nyomásra és az ezzel párhuzamosan megnövekedett terrorizmusveszélyre adott európai és nemzeti szintű válaszok voltak, illetve az ezek kapcsán kialakult párbeszéd.⁵²

Az első ilyen típusú változtatás az Alaptörvény hatodik módosítása volt 2016-ban, amikor a különleges jogrendi rendelkezések közé iktatták be a „terrorveszélyhelyzet”⁵³ fogalmát, ugyanis ebben az időszakban rohamosan megnőtt Európában a terrorizmus. Ezen nemzetbiztonsági kérdésben történt Alaptörvény-módosítást lényegében még nem övezte különösebb nemzetközi vita, ugyanis az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikk (2) bekezdése kifejezetten megemlíti a nemzetbiztonsági kérdést, amely „a tagállamok kizárólagos feladata marad”⁵⁴.

Az Alaptörvény 2018-ban bekövetkező hetedik módosítása azonban már koránt sem maradt nemzetközi konfliktusoktól mentes. Az alkotmányos identitás védelmére létrehozott alkotmányreform végleges szövege ugyan nem használja az alkotmányos identitás kifejezést, csak annyit jelent ki, hogy „*történeti alkotmányunkban gyökerező önazonosságunk védelmezése az állam alapvető kötelessége*” (Nemzeti Hitvallás), illetve mindez konkrét normatív rendelkezés formájában: „*Magyarország alkotmányos önazonosságának és keresztény kultúrájának védelme az állam minden szervének kötelessége.*” [R] cikk (4) bekezdés]

A magyar Alaptörvény hetedik módosítása mindemellett beemelet egy rendkívül fontos rendelkezést a megnövekedett illegális migrációs kockázatra adott egyfajta válaszként (erre a későbbiekben az alkotmánybírói határozatoknál visszatérek), illetve módosította az ún. Európa-klausulát. Az Alaptörvény E) cikke ugyanis rögzíti, hogy a „*hatáskörgyakorlásnak összhangban kell állnia az Alaptörvényben foglalt alapvető jogokkal és szabadságokkal, továbbá nem korlátozhatja Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami*

⁵¹ CHRISTIAN HILLGRUBER, CHRISTIAN WALDHOFF: *60 Jahre Bonner Grundgesetz – eine geglückte Verfassung?* Göttingen, Bonn University Press, 2010. 100.

⁵² TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ: *Közélet és közjog*. Budapest, Patrocinium Kiadó, 2021. 500.

⁵³ Magyarország Alaptörvényének hatodik módosítása

⁵⁴ Az Európai Unióról szóló szerződés

berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát.” Ezen alaptörvényi rendelkezésre a konkrét hatásköri vitákkal kapcsolatban még visszatérünk, ám azt fontos megemlíteni, hogy az alkotmányozó egy védőhálót próbált az Alaptörvény és annak alkotmányos „magja” köré húzni ebben az időszakban.

b) A jogi határzár eszközei

A jogi határzár tulajdonképpen nem egy jogi fogalom, hanem a média és a köznyelv által használt kifejezés azon intézkedések összességére, melyeket a magyar kormány a 2015-ös migrációs válság idején vezetett be. A 2015. évi CXL. törvény ugyanis olyan jelentős változásokat hozott a magyar jogi szabályozási rendszerbe, amelynek elsődleges célja a migráció okozta válsághelyzet, és annak a magyar közigazgatási, illetve komplex jogrendszerre gyakorolt hatásainak a megfelelő kezelése volt. Mindezen változások az alkotmányjog, a polgári jog, a közigazgatási jog és a büntetőjog területeit egyaránt érintették.

A jogi határzár rendszere magába foglalta – a ma már az Európai Unió Bíróságának ítéletét követően hatályon kívül helyezett – tranzitzónákban lefolytatott eljárásokat, melynek célja az volt, hogy mindaddig, amíg nincs jogerős döntés a benyújtott menedékkérelemről, addig nem léphetnek be a kérelmezők Magyarország területére. Itt több nemzetközi jogvita is kialakult abban a vonatkozásban, hogy a vádak szerint jogellenes fogvatartást hajtottak végre a magyar hatóságok ezekben a tranzitzónákban, illetve csak egy irányba, Szerbia felé hagyhatták el ezeket a zónákat a bevándorlók. A 2017. március 28-án hatályba lépett módosítás továbbá elrendelte, hogy a Szerbia irányából érkező kérelmezőknek a tranzitzónában kellett megvárniuk menedékjog iránti kérelmük jogerős elbírálását.⁵⁵

A 2015. évi CXL. törvény emellett bevezette a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet fogalmát, melyet a hatályos menedékjogról szóló törvény is tartalmaz. A válsághelyzetet szigorúan meghatározott körülmények fennállása alapján az országos rendőrfőkapitány és a menekültügyi hatóság vezetőjének kezdeményezésére, a miniszter javaslatára a Kormány rendeletben rendelheti el maximum hat hónapra, amelynek meghosszabbítása is pusztán ezen feltetelek további fennállása esetén lehetséges (például amennyiben a Magyarországra érkező elismerést kérők száma egy hónap átlagában meghaladja a napi ötszáz főt).⁵⁶

⁵⁵ TÖTTÖS ÁGNES: *A magyar tranzitzona az Európai Emberi Jogi Bíróság és az Európai Unió Bírósága előtt.* In: Pécsi Határőr. Tudományos közlemények. 22. [kötet] A hadtudománytól a rendészettudományig – társadalmi kihívások a Nemzeti Összetartozás Évében. 2020. 277-284.

⁵⁶ 2007. évi LXXX. törvény 80/A.§

Emellett a büntetőjog területén is jelentős változások figyelhetők meg, hiszen a jogalkotó új tényállásokkal egészítette ki a 2012. évi C. törvényt (Büntető Törvénykönyv). Ilyen tényállás a határzár tiltott átlépése, a határzár megrongálása, valamint a határzárral kapcsolatos építési munka akadályozása.⁵⁷ Mindez azt mutatja, hogy a büntetőjogi környezetet és azon belül a büntetendő tényállások körét ki kellett terjeszteni annak érdekében, hogy adekvát válaszokkal tudjon szolgálni a jogalkotó olyan kihívásokra, amelyekre még nem volt korábban példa.

Nem hiába kellett ezzel párhuzamosan a büntető eljárásjogi törvényt is módosítani, amely módosítások az azóta újra kodifikált, 2017. évi XC. törvény (a büntetőeljárásról) rendelkezéseibe is bekerültek. Ezen törvény CVII. fejezete rendelkezik a határzárral kapcsolatos bűncselekmények esetén alkalmazandó eljárásról, melynek célja a gyorsabb és hatékonyabb eljárásrend megteremtése. Többek között a tisztességes eljárás kereteinek biztosításán belül a gyors eljárási feltételek megteremtése volt a jogalkotó szándéka, ezért a törvény egyszerűsít és úgy fogalmaz, hogy az ügyészség a terheltet a bűncselekmény elkövetésétől számított tizenöt napon belül már bíróság elé állíthatja.⁵⁸ Ebből az következik, hogy a jogalkotó a határzárral kapcsolatos mindennemű bűncselekménnyel szemben minél gyorsabban és minél hatékonyabban kívánt fellépni, ezzel is szem előtt tartva a nemzetbiztonsági érdekeket.

Összességében tehát az mondható el a jogi határzár fogalma alatt bevezetett módosításokról, hogy a jogalkotó határozottan kívánt fellépni azon a migrációs válság által okozott következményekkel szemben, melynek hatásai mind a mai napig velünk élnek, és melynek megoldása továbbra is jogi dilemmák elé állítja a döntéshozókat, mely a nemzetközi vitáktól sem mentesíthető. Azonban – ahogy arra Slobodan Milacic, a Montesquieu Egyetem professzora is rámutat – „*a politika megelőzi a jogot, az alkotmány a választásokból ered, a jogot a nép alkotja. Aki azt állítja, hogy a jogszabályok a szavazás fölött állnak, magát a demokratikus elvet vonja kétségbe*”.⁵⁹ Ebből pedig az következik, hogy amennyiben ezen szabályozás a választók érdekeit hivatott szolgálni, úgy annak megítélése is a választók feladata kell, hogy legyen.

c) Az Alkotmánybíróság döntései – avagy az aktív jogfejlesztő gyakorlat megjelenése

Az Európai Unió intézményei a migrációs válság kirobbanását követően szinte azonnal tárgyalóasztalhoz ültek egy megoldási terv kidolgozása érdekében. Az első ilyen intézkedések között volt a – korábban már említett – tanácsi relokációs határozat, amelynek révén

⁵⁷ 2012. évi C. törvény 352/A.§, 352/B.§, 352/C.§

⁵⁸ 2019. évi XC. törvény 835.§

⁵⁹ BERTRAND MATHIEU: *A jog a demokrácia ellen?* Budapest, Századvég Kiadó 2018. 41.

migránsokat helyeztek volna át Olaszországból és Görögországból más tagállamokba.⁶⁰ Ezen uniós döntéssel kapcsolatban kezdeményezte Magyarországon az alapvető jogok biztosa az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésének, illetve a XIV. cikknek az Alkotmánybíróság általi értelmezését annak megállapítása érdekében, hogy az európai intézmények által elfogadott „kvótahatározat” mennyiben egyeztethető össze a magyar szabályozási rendszerben rögzített alapvető jogok tartalmával, és vajon az uniós intézmények által gyakorolt *ultra vires* hatáskörben hozott döntések leronthatóak-e a nemzeti alkotmányos rendelkezésekkel.

Az Alkotmánybíróság a [22/2016 (XII. 5.) AB határozat] keretében adott választ az alapvető jogok biztosának kérdéseire. A bírói fórum részben követve, ám továbbfejlesztve a német szövetségi alkotmánybíróság álláspontját (*Solange*-határozatok⁶¹) kialakított egy hármas kontrollt, amelynek vizsgálatán keresztül megállapítható, hogy egy adott uniós jogi norma mennyiben érvényesülhet minden mást felülmúló jelleggel a nemzeti jogrendszerben. Ezen kontrollmechanizmus azonban csak és kizárólag kivételesen és *ultima ratios* jelleggel érvényesülhet a gyakorlatban.⁶²

Az első ilyen mérce az alapjogi fenntartás, amellyel kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy Magyarország területén a közhatalom bármely gyakorlása – legyen az akár a többi tagállammal közös hatáskörgyakorlás – alapjogilag kötött. Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése értelmében az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogainak védelme az állam elsőrendű kötelezettsége. Ebből következőleg, ha egy nemzetközi bíróság előtt Magyarországgal szemben alapjogi sérelem vádjával indítanak eljárást, nem mentesülhetne a felelősség alól arra való hivatkozással, hogy uniós jogot hajtott végre. Az alkotmánybíróság így a *Solange*-határozatokban foglalt állásponttal azonos következtetésre jut amikor kimondja, hogy a közösségi szintű alapjogi garancia főszabály szerint a nemzeti alkotmányok által biztosított szinttel azonos, vagy legalábbis kielégítő mértékű védelmet képes biztosítani. Ennek következtében az alkotmánybírósági gyakorlatnak az együttműködési kötelezettségre tekintettel, az európai jog lehetőség szerinti érvényesülését szem előtt tartva kell alakulnia. Azonban mindez nem jelenti azt, hogy a tagállami alkotmánybíróságok lemondtak volna az emberi méltóság és alapvető jogok lényeges tartalmának *ultima ratio* jellegű védelméről. Ebből pedig az következik, hogy amennyiben az Alkotmánybíróság a részére fenntartott felülvizsgálati lehetőség során

⁶⁰ 2015/1601/EU Council Decision

⁶¹ RAINER HOFMANN, ALEXANDER HEGER UND TAMARA GHARIBYAN: *Die Wandlung des Grundrechtsschutzes durch das Bundesverfassungsgericht – Recht auf Vergessen I und II als „Solange III“?* KritV Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft, 2019. évf. 4. szám

⁶² SÜLYÖK TAMÁS, CSILLIK KRISTÓF, DELI GERGELY: *Az Alkotmánybíróság és az Európai Unió Bírósága kapcsolata*. In: Az alkotmánybírósági törvény kommentárja. Pázmány Press, Budapest, 2022. 109-123.

arra a következtetésre jut, hogy a közösségi joggyakorlás nem nyújt megfelelő alapjogi garanciát, akkor annak végrehajtása az alkotmányi rendelkezésekre való hivatkozással megtagadható.⁶³

A második és harmadik kontrollmechanizmus, a szuverenitás-teszt és az identitás-teszt egymástól nehezen különválasztható fogalmak. A szuverenitás-tesztel kapcsolatban el kell mondani, hogy Magyarország csatlakozása az Európai Unióhoz a szuverenitásából fakadó egyes hatásköröknek a többi tagállammal való közös gyakorlásához való hozzájárulást jelentette. Mindezt az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése is egyértelműen rögzít, amelyet csupán az alapító szerződésekből fakadó – egyébként átruházott – jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig teszi lehetővé.⁶⁴ Ez azonban egyrészt nem jelenti ezen kérdésekben sem a szuverenitásunkról való lemondást, másrészt pusztán egyes hatáskörök gyakorlására terjed ki, aminek következtében minden más – közösségi hatáskörgyakorlással nem érintett feladatkör vonatkozásában a fenntartott szuverenitás elve vélelmezendő.⁶⁵ Ebből következőleg minden, a közösségi szintre át nem ruházott hatáskörben való uniós joggyakorlás *ultra vires* jellegűnek tekintendő, így ellentmond a szubszidiaritásnak, amely hatáskörben – pontosabban hatáskör hiányában – eljárva hozott döntések nem keletkeztethetnek végrehajtási kötelezettséget az egyes tagállamokban.

Mindezt egyébként az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikk (1) bekezdése is így módon rögzít, amikor kimondja, hogy minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak az Unióra, a tagállamoknál marad. Az 5. cikk (4) bekezdése pedig kimondja, hogy az arányosság elvének megfelelően az Unió intézkedése sem tartalmilag, sem formailag nem terjedhet túl azon, ami a Szerződések célkitűzéseinek eléréséhez szükséges.⁶⁶ Mindebből tehát egyértelműen körvonalazható, hogy az uniós szerveknek meddig terjedhet a joghatósága, és mik azok az esetek, amikor mindez *ultra vires* jellegű. Ebből pedig az következik, hogy – ahogy azt a Német Szövetségi Alkotmánybíróság is kimondta – az Európai Unió csak és kizárólag a tagállamok által átruházott hatáskörök területén járhat el, és nem rendelkezik a hatáskörmeghatározás hatáskörével – a *Kompetenz-Kompetenz*-cel.⁶⁷

⁶³ Az Alkotmánybíróság 22/2016. (XII. 5.) AB Határozata [47-49]

⁶⁴ Magyarország Alaptörvénye

⁶⁵ Trócsányi László 143/2010 (VII. 14.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolása

⁶⁶ Az Európai Unióról szóló szerződés

⁶⁷ ALEX GRASER: *The Dilemma of the Presumptuous Watchdog: Constitutional Identity in the Jurisprudence of the German Federal Constitutional Court*. In: ÁNDRÁS ZS. VARGA, LILLA BERKES (szerk.): *Common Values and Constitutional Identities – Can Separate Gears Be Synchronised?* Miskolc–Budapest, Central European Academic Publishing, 2023. 27-30.

Az identitás-teszt ehhez szorosan kapcsolódik, ugyanis egy közösség, egy nemzet identitása a jogi nyelvre lefordítva az alkotmányos önazonosságot jelenti, amely védelmének – a szuverenitással egyetemben – legfőbb letéteményese az Alkotmánybíróság. Az önazonosság védelmére emellett az uniós jog is alapvetően megfelelő garanciát nyújt, ugyanis az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikk (2) bekezdése értelmében „[a]z Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének”⁶⁸. Ebből következőleg az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányos identitás, önazonosság védelmét az egyenjogúság és kollegialitás alapelvein nyugvó, egymás kölcsönös tisztelete mellett folytatott együttműködés keretében indokolt biztosítani az Európai Unió Bíróságával. Mindemellett az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „Magyarország alkotmányos önazonossága olyan alapvető érték, amelyet nem az Alaptörvény hoz létre, azt az Alaptörvény csak elismeri. Az alkotmányos önazonosságról ezért nemzetközi szerződéssel sem lehet lemondani, attól csak a szuverenitás, az önálló államiság végleges megszűnése foszthatja meg Magyarországot. Az alkotmányos önazonosság védelme ennek megfelelően mindaddig az Alkotmánybíróság feladata marad, amíg Magyarország szuverenitással rendelkezik.”⁶⁹

Pontosan az identitás és az önazonosság kérdésével hozza összefüggésbe Bertrand Mathieu, a Paris 1 Panthéon-Sorbonne Egyetem alkotmányjogi professzora a migrációt. Mathieu ugyanis azt állítja, hogy napjainkban a migrációs válság és – kifejezetten Magyarországra utalva – a kerítésépítés, a határ és az identitás közötti természetes kapcsolatot fejezi ki. „A határ lezárása abból a félelemből fakad, hogy elveszhet az identitás. A falak – itt utalva a globális világrépre – valószínűleg a határok eltörlésére tett hiábavaló kísérletek miatt születnek újjá.”⁷⁰

Ezen megállapítással függ össze az Alkotmánybíróság másik rendkívül fontos feladata is, méghozzá az Alaptörvény autentikus értelmezése. Amennyiben elfogadjuk az R) cikk (1) bekezdését, miszerint az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja, valamint a 24. cikk (1) bekezdését, miszerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve⁷¹, akkor egyértelmű, hogy mit értünk az alatt, hogy a magyar Alkotmánybíróság jogosult egyedül az Alaptörvény autentikus értelmezésére. Pontosán ezt rögzíti a [2/2019. (III. 5.) AB határozat] is, amelyben a fenti gondolatmenetből levezetve a testület megállapította, hogy az Alkotmánybíróság jogértelmezését a más szerv által adott értelmezés nem ronthatja le, ugyanis

⁶⁸ Az Európai Unióról szóló szerződés

⁶⁹ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat [67]

⁷⁰ MATHIEU 2018. 37-38.

⁷¹ Magyarország Alaptörvénye

azt mindenkinek tiszteletben kell tartania. Azonban azt is hozzáfűzi a testület, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény értelmezése során tekintettel van az Európai Unió tagsággal együtt járó, valamint a Magyarországot nemzetközi szerződés alapján terhelő kötelezettségekre.⁷² Ebből az következik, hogy amennyiben EUB egy kötelezettségszegési eljárás keretében vizsgálná az Alaptörvény rendelkezéseit, azzal lerontaná az Alkotmánybíróság autentikus értelmezési jogát, amely alkotmányellenes lenne.

Az Alkotmánybíróság a 2019-es határozatában emellett kifejezetten bevándorlási kérdésekkel is foglalkozott, ugyanis az igazságügyi miniszter indítványára az Alaptörvény hetedik módosításával beemelt XIV. cikk (4) bekezdés értelmezését is elvégezte. Ennek keretében alapította meg, hogy *„a menedékjog megadása nem tekinthető a magyar állam alkotmányos kötelezettségének olyan nem magyar állampolgárral szemben, aki Magyarország területére olyan országon keresztül érkezett, ahol üldöztetésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem volt kitéve, azonban a menedékjogot az Országgyűlés az általa meghatározott anyagi és eljárásjogi szabályok mentén az ilyen személyek számára is biztosíthatja.”*⁷³ Ezen döntés lényegében a genfi egyezmény gondolatmenetét követve megadta a lehetőséget a magyar jogalkalmazók számára, hogy az alaptörvényi értelmezés keretében a lehető leghigorúbban lépjen fel mindazon harmadik országból származó állampolgárral szemben, akik jogellenesen tartózkodnak Magyarországon.

A magyar Alkotmánybíróság mindezen döntések mellett az alkotmányos identitás és önazonosság kérdésében maradandót alkotott a [32/2021. (XII. 20.) AB határozat] rendelkezéseivel. Ekkorra már rendszeressé váltak a magyar kormány és az uniós intézmények közötti nézeteltérések, ami több kötelezettségszegési eljárást is magával hozott. Az Alkotmánybíróság megkeresésére az Európai Unió Bíróságának a C-808/18. számú Bizottság kontra Magyarország ügyben hozott ítéletével összefüggésben került sor. Az EUB ugyanis Magyarországot többek között a 2013/32/EU eljárási irányelv azon rendelkezéseinek betartására kötelezte, miszerint biztosítani kell, hogy a nemzetközi védelemért folyamodók kérelmének elutasítását követően az érintett tagállam területén maradhasson az elutasítás ellen való fellebbezés benyújtására nyitva álló határidőig, vagy ha fellebbezést nyújtott be, akkor addig, amíg erről az illetékes hatóságok határozatot nem hoznak.⁷⁴

⁷² 2/2019. (III. 5.) AB határozat

⁷³ Uo.

⁷⁴ 2013/32/EU irányelv 46. cikk

Az igazságügyi miniszter véleménye szerint az így kialakult helyzet alkotmányellenes lenne, ugyanis a gyakorlatban az állam területén jogellenesen tartózkodó külföldi személyt nem lehetne a határkerítés túloldalára kísélni. Ebből következőleg az igazságügyi miniszter indítványában arra kérte az Alkotmánybíróságot, hogy értelmezze az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdését és a XIV. cikk (4) bekezdését abból a szempontból, hogy végrehajthat-e Magyarország olyan európai uniós jogi kötelezettséget, amely – az európai uniós szabályozás hatékony érvényesülésének hiányában – arra vezethet, hogy Magyarország területén jogellenesen tartózkodó külföldi a tagállam területén előre nem meghatározható ideig tartózkodik, és ezáltal *de facto* az ország népességének részévé válik?⁷⁵

Az Alkotmánybíróság rendkívül kimerítő választ adott erre a kérdésre, ugyanis megállapította, hogy amennyiben az unióval való közös hatáskörgyakorlás érvényesülése hiányos, abban az esetben – a korábban már részletezett – fenntartott szuverenitás vélelmének megfelelően Magyarország jogosult az adott – ám nem kizárólagos uniós – hatáskör gyakorlására mindaddig, amíg az EU intézményei meg nem teszik a közös hatáskörgyakorlás hatékony érvényesüléséhez szükséges intézkedéseket. A közös hatáskörgyakorlás pedig akkor hiányos, ha olyan következményekre vezet, amely felveti Magyarország államterületén élő személyek önazonosságához való jogának sérelmét, ugyanis ebben az esetben a magyar állam intézményvédelmi kötelezettségének megfelelően gondoskodni köteles e jog védelméről.⁷⁶

Tehát következtetésképpen, amennyiben a migrációs szabályozás rendelkezései sértik az állam területi egységére és a népességére vonatkozó állami elidegeníthetetlen rendelkezési jogot, abban az esetben sérti az önazonosság és az önrendelkezési jogot. Amennyiben pedig ez bebizonyosodik, akkor hiányos a közös hatáskörgyakorlás, és a fenntartott szuverenitás vélelmének megfelelően a rendelkezés végrehajtása megtagadható.

A legnagyobb probléma az, hogy a hatályos jogi rendszerben nincs megfelelő keret az Európai Unió Bírósága és a tagállami alkotmánybíróságok intézményközi együttműködésének. Ahogy arra még a későbbiekben kitérek, szükséges lenne a tagállami alkotmánybíróságok jogértelmezését és identitásvédelmi kötelezettségének megfelelő tevékenységét becsatornázni az EUB döntéseibe. Ameddig azonban ez nem történik meg, addig ez a konfliktus feloldhatatlan marad.

⁷⁵ 32/2021 AB határozat [10]

⁷⁶ Uo.

d) A magyar kormány keresete az Európai Unió Bíróságához a relokációs határozat kapcsán

A magyar kormány a korábban már bemutatott relokációs tanácsi határozat⁷⁷ megsemmisítésével kapcsolatban fordult az Európai Unió Bíróságához. Az egyébként ideiglenesen, a kialakult válsághelyzet kezelését célzó tanácsi határozat a Dublin III rendelettel párhuzamosan, annak kiegészítéseként jött létre. Magyarország számára ez elfogadhatatlan volt, ugyanis a kormány álláspontja szerint a Tanács hatáskörét túllépve tartalmát tekintve olyan jogalkotási aktust fogadott el, amelyre az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése nem ad felhatalmazást. A kormány a keresetlevélben emellett hiányolta, hogy – mivel jogalkotási aktusról van szó – a Tanács nem vonta be a nemzeti parlamenteket a döntések előkészítésébe, amelyet egyébként az alapszerződések előírnak. Mindemellett kifogást emelt azellen is, hogy a szabályozás sérti az arányosság elvét, ugyanis Magyarországra óriási nyomás hárul a bevándorlás következtében, nagy számban nyújt nemzetközi védelmet, így egyébként maga is segítségre szorul.⁷⁸

Az EUB a megtámadott határozatot úgy értékelte, hogy ez nem más, mint a Szerződés által a tagállamok között előírt szolidaritás kifejezése. Arra hivatkozik, hogy a szolidaritás az Unió alapvető értékei között szerepel, sőt az Unió alapjainak részét képezi. Egyértelműen kijelenti, hogy a határozat alapvetően politikai választást von maga után, amely a „szükséghelyzetre” való tekintettel a gyors és hatékony reagálást célozza. A Bíróság emellett elfogadta a Tanács azon érvelését is, miszerint Magyarország már nem volt a határozat elfogadásakor szükséghelyzetben, ebből pedig az következik, hogy a szolidaritás alapján köteles részt vállalni az elosztásban.⁷⁹

Itt fontos megemlíteni, hogy a magyar jogalkotó a 2015. évi CXL. törvénnyel bevezette a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet fogalmát. Ennek értelmében a kormány a jogszabályban fennálló feltételek esetén rendeletben kihirdetheti a válsághelyzetet, amely jelenleg 2016. márciusa óta hatályban van, és fél évente meg is hosszabbítják. A hatályos kormányrendelet értelmében egészen 2025. március 17-ig válsághelyzet van érvényben.⁸⁰ Ezzel kapcsolatban ma is sok, akár megalapozottnak tekinthető kritika éri a kormányzatot, ám annak elvitatása, hogy a tanácsi határozattal érintett időszakban Magyarországon nem volt válsághelyzet, nem megalapozott.

⁷⁷ 2015/1601/EU Council Decision

⁷⁸ 2015. december 3-án benyújtott kereset – Magyarország kontra az Európai Unió Tanácsa

⁷⁹ C-643/15. és C-647/15. sz. ügy [208][282]

⁸⁰ 41/2016. (III. 9.) Kormányrendelet

Összességében azonban az mondható el, hogy az EUB semmilyen szempontból nem találta megalapozottnak a Tanáccsal szemben benyújtott keresetet, ami több kérdést is felvet. Egyrészt Magyarország szempontjából maga a tanácsi határozat egyértelműen sérti az állam területi integritásához, önrendelkezéséhez és önazonosságához való jogát, másrészt az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikk (2) bekezdésével sem összeegyeztethető egy ilyen döntés többek között tekintettel az elismert területi integritás elvére. Ezt maga a Bíróság is elismerte, amikor azt állította, hogy ez alapvetően egy politikai döntés, valamint azt is leszögezte, hogy nem lehetnek figyelemmel egy ország etnikai, kulturális sajátosságaira.⁸¹

V. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának és az Európai Unió Bíróságának döntései

A migrációs válság kirobbanását követően bevezetett jogi határzár rendelkezési az első pillanattól kezdve jelentős vitákat generált nemzetközi szinten. A bevezetett korlátozásokkal szemben több bevándorló is különböző jogi fórumokhoz fordult annak bizonyítása érdekében, hogy mindaz, amit a magyar kormány tesz, valójában sérti az emberi méltóságukat, a menedékhez való jogukat, illetve több nemzetközi és uniós jogi normát.

a) Az Ilias és Ahmad-ügy

A fentiek alapján került sor az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) Ilias és Ahmad kontra Magyarország ügyben hozott döntésére is. Az említett ügyben két bangladesi állampolgár fordult az EJEB-hez arra való hivatkozással, hogy a röszkei tranzitónában a menedékjog iránti kérelmük benyújtását követően embertelen körülmények között, 23 napig tartották fogva őket a magyar hatóságok, majd ezt követően visszautasították a kérelmüket. Hivatkoztak többek között az Emberi Jogok Európai Egyezményében nevesített szabadsághoz és biztonság-hoz való jogra, az őrizet jogszerűségéről való gyors bírósági döntéshez való jogra, illetve a hatékony jogorvoslathoz való jogra, amelyek álláspontjuk szerint nem voltak számukra adottak a magyar hatóságok általi eljárás alatt.⁸²

Magyarországon a jogi határzár rendelkezéseinek keretében 2015. szeptember 15-től ideiglenes biztonsági határzár került kialakításra, amelynek keretében a Szerbia felől érkező migránsok két tranzitónában - Röszkén és Tompán - nyújthatták be menedékkérelmüket. A magyar hatóságok kérelmeket legkésőbb nyolc napon belül elbírálták, az érintettek hét napon belül pedig bírósági felülvizsgálatot kérhettek, elutasító döntés esetén a harmadik országbeli

⁸¹ C-643/15. és C-647/15. sz. ügy [302-304]

⁸² Case of Ilias and Ahmed v. Hungary (2017)

személyt visszaküldték Szerbiába. A magyar kormány szerint ez azonban nem tekinthető kitoloncolásnak, mivel a kérelmező a tranzitzoneban jogilag nem lépett Magyarország területére. Ezenkívül a tranzitzoneban elhelyezett személyek a magyar jog szerint nem kerültek őrizetbe, mivel bármikor szabadon távozhattak Szerbia irányába.⁸³

A konkrét ügy megítélése még a strasbourgi testületet is megosztotta, ugyanis a 2017-es kamarai döntéstől eltért a Nagykamara, amelyhez a magyar kormány fellebbezése alapján került el az ügy. A 2019. november 21-én hozott ítéletében⁸⁴ az EJEB Nagykamarája arra a döntésre jutott, hogy a korlátozás, amely a tranzitzoneban való várakozási időre vonatkozott valójában nem volt szükségtelen vagy a menedékkérel iránti kérelemtől független okokra alapozott. A Nagykamara úgy látta, hogy a menedékkérők tömeges beáramlása természetes módon növelte a magyar hatóságokra nehezedő terhet, amely egyúttal a várakozási idő meghosszabbodásával is járt. Emellett azt is kiemelte a bírói fórum, hogy a kérelmezők álláspontjával szemben azért sem tekinthető a várakozás fogvatartásnak, mert a kérelmezők bármikor szabadon elhagyhatták a tranzitzonet Szerbia irányába, amelyet a Genfi Menekültügyi Egyezmény is kötelez, így a kérelmezőknek valós lehetőségük volt a tranzitzoneból való távozásra.⁸⁵

b) Az EUB különös ítéletei

Az Európai Bizottság az első pillanattól kezdve szigorúan monitorozta a jogi határártól megteremtett magyar szabályozási rendszert, amellyel szemben ki is fejezte nemtetszését. A migrációs szabályozással kapcsolatos kötelezettségszegési eljárást azonban megelőzte egy magyar bíróságok által két ügyben is kezdeményezett előzetes döntéshozatal iránti eljárás⁸⁶. Az egyesített eljárásban az EUB – a strasbourgi fórum döntésétől eltérően – arra a következtetésre jutott, hogy a tranzitzoneban való elhelyezés őrizetbe vételi intézkedésnek minősül, ugyanis miután a magyar hatóságok elutasították a érintett személyek – egy afgán és egy iráni állampolgár – menedékkérelmét, Szerbia sem fogadta vissza őket arra való hivatkozással, hogy nem teljesülnek az Unióval megkötött visszafogadási megállapodásban előírt feltételek, így a magyar hatóságoknak módosítaniuk kellett a kiutasítási célországot, amiből az következik, hogy a kettő közötti átmeneti időszakban a tranzitzoneban ragadva az érintetteket megfosztották a szabad mozgáshoz való joguktól, így jogellenes fogvatartás áldozataivá váltak.⁸⁷

⁸³ TÖTTÖS 2020. 278.

⁸⁴ Case of Ilias and Ahmed v. Hungary (2019)

⁸⁵ TÖTTÖS 2020. 280.

⁸⁶ C-924/19. és C-925/19. sz. ügy

⁸⁷ TÖTTÖS 2020. 281-282.

Magyarország az EUB ítéletét követően a tranzitzőnákra vonatkozó rendelkezések módosítása mellett döntött. A magyar szabályozás megszüntette a déli határon felállított tranzitzőnákat és a menedékjog iránti kérelem benyújtását kiszervezte a magyar diplomáciai képviselőkre.⁸⁸ Az Európai Bizottság azonban ezt a megoldást sem találta összeegyeztethetőnek az uniós joggal, és 2021 decemberében kötelezettségszegési eljárást indított a módosított szabályozás vonatkozásában. Az EUB az érintett ügyben 2023 júniusában megállapította, hogy Magyarország azáltal, hogy a területén vagy a tagállam határain tartózkodó egyes harmadik országbeli állampolgárok vagy hontalan személyek számára a nemzetközi védelem iránti kérelem előterjesztésének lehetőségét ahhoz köti, hogy valamely harmadik országban található magyar nagykövetségen előzetesen szándéknyilatkozatot kell benyújtaniuk, valamint a Magyarország területére való belépésre jogosító utazási okmányt kell szereznük, nem teljesítette a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló, 2013/32/EU irányelv 6. cikkéből eredő kötelezettségeit.⁸⁹

A fent említett, egymással szorosan összefüggő eljárások közé azonban beékelődik még egy bírósági ítélet, ugyanis az EUB 2020-ban még egyszer elmarasztalta Magyarországot egy kötelezettségszegési eljárás keretében, melynek folyamata és hatása még ma is napirenden van. A Bizottság már 2015. december 11-én hivatalos felszólítólevelet küldött a magyar kormánynak, amelyben összeegyeztethetetlennek látta a jogi határozat rendelkezéseit az uniós joggal, különös tekintettel a 2013/32/EU irányelv rendelkezésire. A magyar kormánnyal történő egyeztetéseket követően, végül a Bizottság 2018. december 21-én az EUB-hoz történő keresetlevél benyújtása mellett döntött.⁹⁰

Az EUB 2020. december 17-i ítéletében arra a következtetésre jutott, hogy Magyarország nem teljesítette a nemzetközi védelem megadására irányuló eljárásokkal és a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok kiutasításával kapcsolatos uniós jogi kötelezettségeit. Az EUB elmarasztalta Magyarországot többek között a nemzetközi védelem megadására irányuló eljáráshoz való tényleges hozzáférés ellehetetlenítése miatt, illetve a tranzitzőnákban való tartózkodási kötelezettséget – gyakorlatilag a korábbi előzetes döntéshozatali határozatához visszanyúlva – a „befogadási” irányelv értelmében vett „örizetnek” minősítette – bár már ezen az ítéletben is jelezte, hogy ebben a tekintetben megszűnt a kötelezettségszegés miután Magyarország felszámolta a tranzitzőnákat. Arra következtetésre jutott továbbá, hogy a

⁸⁸ 2020. évi LVIII. törvény 268. §

⁸⁹ C-823/21. sz. ügy

⁹⁰ C-808/18. sz. ügy

„kiutasítási” irányelv rendelkezéseivel összeegyeztethetetlen a magyar kitoloncolási szabályozás, illetve Magyarország nem tartotta tiszteletben az eljárási irányelv által főszabályként valamennyi nemzetközi védelmet kérelmező számára biztosított azon jogot, hogy a kérelmének elutasítását követően az érintett tagállam területén maradhat az ezen elutasítás megtámadására nyitva álló jogorvoslati határidő lejártáig, vagy jogorvoslati kérelem előterjesztése esetén a kérelem elbírálásáig.⁹¹

Itt fontos kitérni arra, hogy ez az az ítélet, amelyet követően az igazságügyi miniszter a magyar Alkotmánybírósághoz fordult annak megállapítása érdekében, hogy annak végrehajtásával bekövetkező körülmények vajon összeegyeztethetőek-e a magyar alkotmányos rendelkezésekkel, illetve vajon milyen körülmények között tagadható meg a végrehajtás. Ezen ítélet hatására született a [32/2021. (XII. 20.) AB határozat], melyben a magyar testület a fent levezetett gondolatmenet alapján megállapította, hogy a magyar alkotmányos önazonosság és önrendelkezés védelme az állam intézményvédelmi kötelezettsége, így a hiányos közös hatáskörgyakorlás mellett az uniós jog végrehajtása megtagadható lehet. Kérdés: vajon az EUB is így látja?

Az EUB ítéletét követően a Bizottság folyamatosan monitorozta a végrehajtást, amelylyel azonban nem volt elégedett, véleménye szerint a kötelezettségszegést megalapozó körülmények továbbra is fennálltak. Ennek eredményeként 2021. november 12-én az Európai Bizottság az EUMSZ 260. cikke alapján benyújtotta a Bírósághoz a pénzbírság kiszabása iránti keresetét. A Bizottság emlékeztetett arra, hogy az érintett ügyben a magyar kormány az Alkotmánybírósághoz fordult, de hozzátette: *„az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az uniós jog elsőbbsége az uniós jogrend alapvető jellemzője, és az uniós jog elsőbbséget élvez a nemzeti jog szabályaival szemben, még az alkotmányos renddel szemben is. Nem engedhető meg, hogy az ilyen szabályok aláássák az uniós jog hatékonyságát a tagállamok területén.”*⁹²

Az EUB a Bizottság álláspontjával egyetértve, 2024. június 13-án egy példátlan és hatalmas visszahangot kiváltó ítéletet hozott. Magyarországot az uniós jogi kötelezettségeinek figyelmen kívül hagyása és a bíróság korábbi ítéletének végre nem hajtása miatt 200 millió eurós átalányösszeg, illetve naponta 1 millió eurós kényszerítő bírság megfizetésére kötelezte. Az EUB szerint Magyarország figyelmen kívül hagyja az Unió menekültügyi politikáját, valamint a harmadik országokból származó állampolgárok visszatérésére vonatkozó politikát. A

⁹¹ C-808/18. sz. ügy

⁹² Press release: Commission refers Hungary to the Court of Justice (2021)

kötelezettségszegés az EUB szerint rendkívül súlyos, amely jelentős mértékben veszélyezteti a jog egységességét és a tagállamok egyenlőségének elvét. Emellett a testület kimondta azt is, hogy Magyarország nem tesz eleget a lojális együttműködésből fakadó kötelezettségeinek.⁹³

Mindebből az következik, hogy az Európai Unió Bírósága olyan súlyú ítéletet hozott Magyarországgal szemben, amelyre még nem volt példa. 200 millió eurós átalányösszeg az unió történetének legmagasabb büntetése annak ellenére, hogy a büntetések kiszabásánál a bírói ítélkezési gyakorlat figyelemmel van az adott tagállam gazdasági súlyára. Az ítélet azonban most olyan kihívások elé állítja nemcsak Magyarországot, hanem a teljes uniós intézményrendszerről alkotott gondolkodást, amelynek napjainkban lehetünk szemtanúi.

Az látszik tehát, hogy az EUB a nemzeti migrációs szabályozások tekintetében olyan elítélő döntéseket hozott, amely felvetéseket a magyar Alkotmánybíróság is vizsgált, azonban teljesen más következtetésekre jutott. Mindebből az következik, hogy egy olyan hiátusnak lehetünk a szemtanúi, amely nem teszi lehetővé ezen két intézmény közötti lojális együttműködést. Amennyiben ugyanis az Alkotmánybíróság jogértelmezése becsatornázásra kerülne az EUB ítélkezési gyakorlatába, akkor egy olyan alkotmányos szempont jöhetne tekintetbe a döntések meghozatala során, amelyre egyébként az alapszerződések értelmében is köteles figyelemmel lenni az Európai Bíróság, ebből következőleg pedig akár más következtetésekre juthatna. Azáltal azonban, hogy az Alkotmánybíróság által körülbástyázott alkotmányos identitás elemei nem kerülnek az EUB látókörébe – sőt kifejezetten tagadja annak létét az uniós jog hatékony érvényesülésére hivatkozva –, abból az következik, hogy az EUB nem tesz eleget az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében megfogalmazott kötelezettségének. Éppen ezért olyan megoldásra van szükség, amely ezen két szempontrendszer úgy képes egymás oldalára állítani, hogy azzal sem az integrációs célok, sem pedig a tagállami identitás nem sérül.

VII. Konklúziók, következtetések

A migráció és az arra adott európai válaszok egyértelműen megosztják az integráció közösségét. Olyan korábban nem látott kihívásokkal állunk szemben, melyek forradalmi szintű reformok bevezetését vetítik előre. A tömeges bevándorlás dolgozatomban bemutatott széles szabályozási rendszere nem hatékony. Az új Migrációs és Menekültügyi Paktum még nem lépett életbe, de máris módosításra szorul, amely még jelenleg nem látott irányba terelheti a migrációs szabályozást.

⁹³ C-123/22. sz. ügy

Mindemellett a tagállamok is komoly fenntartásokat fogalmaznak meg, melynek keretében Hollandia és Magyarország is jelezte a Bizottságnak, hogy opt-out-ot kérne a paktum végrehajtása alól⁹⁴, amely azonban a hatályos szerződések értelmében lehetetlen, így az alapszerződések módosítására lenne ehhez szükség, ez azonban teljes uniós kerettrendszert átalakítaná. A szerződések módosítása egyhangúságot igényel, ami jelenleg elképzelhetetlen.

Megoldási javaslatként merülhet fel a nemzetközi jogban is ismert *clausula rebus sic stantibus*⁹⁵ elve arra való hivatkozással, hogy a csatlakozási szerződés megkötését követően olyan jelentős körülményváltozás következett be, amely nem teszi lehetővé a kötelezettségek teljesítését. Magyarország ezt egyszer már megpróbálta a bős-nagymarosi vízlépcső ügyében a Nemzetközi Bíróság előtt, azonban mindez nem vezetett sikerre⁹⁶. Amennyiben pedig az ebben az ügyben hivatkozott rendszerváltoztatás nem volt elegendő lényeges körülmény, valószínűleg jelen esetben sem mentesülhetnénk a nemzetközi kötelezettségeink teljesítése alól.

Mindemellett miután az Unió egyre több területre terjesztette és terjeszti ki hatáskörét, óhatatlanul is felmerül a tagállami és az uniós jog kapcsolatrendszere, hierarchiája. A migrációs keret pontosan egy ilyen ügy, amely több olyan alkotmányos kérdést is felvet, amelyre nincs a hatályos szabályozási rendszer alapján válasz. Kérdéses, hogy a bírák közötti dialógus vajon elegendő lesz-e a vita feloldásához⁹⁷, vagy olyan konfrontáció előtt állunk, amely az egész Unió jövőjére kihatással lehet.⁹⁸ Párbeszédet kell tehát folytatni nem csak az ítéletekben, hanem a tudományon keresztül is. A gyakorlatnak pedig mindenekelőtt előreláthatóságra, nagyobb biztonságra, illetve egy állandóbb bírósági gyakorlat által megteremtett jogbiztonságra lenne szüksége.⁹⁹

Az Európai Unió Bírósága a föderációs törekvés egyik fő pillérjeként igyekszik minden irányból levédeni álláspontját, amely a bírói gyakorlaton keresztül kifejlesztett uniós jog abszolútnak tartott elsőbbségét foglalja magába. Rendkívül fontos példa a Bíróság Magyarországgal szemben kiszabott rekordösszegű bírságról szóló ítéletében található hivatkozás, amely egy

⁹⁴ Outcome of the European Council meeting of 17 October 2024

⁹⁵ Bécsi Egyezmény – 1987. évi 12. tvr. 62.cikk

⁹⁶ BODNÁR LÁSZLÓ: *A nemzetközi szerződések megszűnésének kérdései a nemzetközi bíróságnak a bős-nagymarosi beruházás ügyében hozott ítéletében*. Szeged, József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2000. 6-7.,9.

⁹⁷ KRUSZLICZ PÉTER: *L'ordre constitutionnel hongrois face à la primauté du droit de l'Union: une résistance théorique et une pratique conciliante*. Revue des Affaires Européennes, (2023) 34. évf. 1. szám. 114.

⁹⁸ HUGUES DUMONT, CECILIA RIZCALLAH: *Les relations entre l'égalité et la souveraineté des Etats membres de l'Union européenne: des complémentarités à géométrie variable et des tensions érables*. L'égalité des États membres et de l'Union Européenne, 2022. 178-179.

⁹⁹ MARTONYI JÁNOS: *Jog és identitás az európai integrációban*. In: MARTONYI JÁNOS: *Nemzet és Európa*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021. 170.

korábbi Lengyelországot érintő kötelezettségszegési eljárásra utal vissza. Az EUB ugyanis itt kimondta: „*az uniós jog elsőbbségének elve értelmében nem sértheti az uniós jog egységességét és tényleges érvényesülését az, hogy a tagállam – akár alkotmányos jellegű – nemzeti jogi rendelkezésekre hivatkozik.*”¹⁰⁰ De vajon tényleg ennyire egyértelmű ez az elsőbbség?

Az ítéletekből azt látjuk, hogy az EUB az ítélkezési gyakorlatára hivatkozva figyelmen kívül képes hagyni az egyes tagállamok alkotmánybíróságainak határozatait, amelyet nemzeti alkotmányos rendelkezések alapján hoznak. Ez azért is érdekes, mert egy tagállami alkotmánynak minden esetben egy adott közösség értékrendjét kell képviselnie. Mádl Ferenc a tagállami alkotmányok preambulumaival kapcsolatban például úgy fogalmaz, hogy „*az alkotmányok preambulumának az az alkotmányos »dolga-szerepe«, hogy a legáltalánosabb emberi-társadalmi értékek szimbolikájával kifejezze egy nép lelki-spirituális hagyományai szerinti arcát, a közösség szellemi-erkölcsi azonosságának meghatározó sajátosságait.*”¹⁰¹ Ezen értékrend egyébként az uniós alapszerződések értelmében is védendő, ugyanis az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése kiemeli, hogy az Unió tiszteletben tartja a tagállamok nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének. Akkor mégis, hogy oldható fel ez a konfliktus?

Azt látjuk tehát, hogy míg az EUB az uniós jog elsőbbségét védi, addig magyar Alkotmánybíróság a saját alkotmányos identitását. Míg az EUB az uniós jog, addig az AB az Alaptörvény autentikus értelmezője. Az EUB azonban az uniós alapszerződések értelmében köteles figyelemmel lenni a tagállami alkotmányokban megjelenő nemzeti identitásokra, amely meghatározására azonban csak az alkotmánybíróságok jogosultak. Ezzel szemben az alkotmánybíróságok nem értelmezhetik az uniós jogot. Ez pedig egy patthelyzet. Felmerül tehát a kérdés, hogy ezt miért nem lehet összehangolni? Természetesen érthető, ha az EUB nem nézi jó szemmel, ha az alkotmánybíróságok határozataiból következőleg korlátok nélkül megtörik az uniós jog egysége, ám a tagállamok is jogosan tarthatnak igényt az alkotmányban testet öltő nemzeti identitásuk tiszteletben tartására. Ebből következőleg szükség van egy olyan intézményközi együttműködés megteremtésére, amely képes az EUB döntéshozatali eljárásába becsatornázni az alkotmánybíróságok autentikus alkotmányértelmezését. Erre lenne jó példa a fordított döntéshozatali eljárás, amelyben az EUB fordulhatna az alkotmánybírósághoz az uniós jog tagállami alkotmányos rendelkezésekkel való összeegyeztethetőségének megítéléséért, amely természetesen csak és kizárólag a lojális együttműködés elve alapján lenne hatékony. Erre tett

¹⁰⁰ C-123/22. sz. ügy 122. pont

¹⁰¹ MÁDL FERENC In: J.H.H. WEILER: *Keresztény Európa*. Budapest, Szent István Társulat, 2006, 13.

kísérletet egyébként a magyar jogalkotó, ugyanis az Alkotmánybíróságról szóló törvény bevezette a fordított előzetes döntéshozatal lehetőségét¹⁰², azaz az EUB megkeresésére az Alkotmánybíróság konkrét ügyben véleményt nyilváníthat az alkotmányos önazonosság tartalmát illetően. Jelenleg azonban nem várható, hogy az EUB lojálisan megkeresésekkel forduljon a testülethez, ugyanis ezen lehetőség hiányzik az uniós alapszerződésekből, amely alapján eljár.¹⁰³ Éppen ezért az alapszerződések módosítása elkerülhetetlen a konfliktus feloldása érdekében, azonban továbbra sem tudjuk, hogy az esetleges Konvent egyeztetései vajon tényleges megoldást hoznának-e ezen két intézmény gyakorlatban megvalósuló együttműködésére.

Összegezve tehát az mondható el, hogy az Unió migrációs szabályozása kihívásokkal néz szembe, amelyek között a tagállamok nemzeti identitásában jelentkező fenntartás a legjelentősebb. Vajon meddig képesek kitartani a tagállamok? Vajon meddig lehet fenntartani egyáltalán a jelenlegi rendszert? Vajon jelenthet ez egy állandósuló normahierarchiát az alkotmányos rendelkezésekkel szemben is? Vajon az EUB képes lenne lojálisan együttműködni a tagállamok alkotmánybíróságaival a nemzeti jognak is megfelelő ítéletek megalkotása érdekében? Mindezek megválaszolásra váró kérdések, így izgalmas időszak elé nézünk.

¹⁰² 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról 38/A. §

¹⁰³ TRÓCSÁNYI In: BODZÁSI 2024. 14.

Irodalomjegyzék

1. ÁDÁM ATTILA: *Alapszerződést sért a kvóta*. Magyar Idők, (2016) II. évf. 116. szám
2. BERTRAND MATHIEU: *A jog a demokrácia ellen?* Budapest, Századvég Kiadó 2018.
3. DANIELE SCALEA: *Migráció*. Budapest, Alapjogokért Központ, 2023. Európa Könyvkiadó, 2019.
4. ERNST-WOLFGANG BÖCKENFÖRDE: *Állami jog és erkölcsi rend*. Budapest L'Harmattan, 2020.
5. LENTNER CSABA, NOVOSZÁTH PÉTER, SÁGI JUDIT: *A magyar családpolitika és a születésszám alakulása egyes kiemelt területei demográfiai, szociológiai és állampénzügyi vetületben, nemzetközi kitekintéssel*. Magyar közigazgatás, 2017 évf. 4. szám
6. MARTONYI JÁNOS: *Jog és identitás az európai integrációban*. In: MARTONYI JÁNOS: *Nemzet és Európa*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021.
7. MÁDL FERENC In: J.H.H. WEILER: *Keresztény Európa*. Budapest, Szent István Társulat, 2006.
8. OSZTOVITS ANDRÁS (szerk.): *EU-jog*. Budapest, HVG-ORAC Kiadó, 2021.
9. ROBERT SCHUMAN: *Európáért*. Budapest, Osiris Kiadó – MCC Press, 2022.
10. SAMUEL P. HUNTINGTON: *A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása*. Budapest, Európa Könyvkiadó, 2019.
11. SÜLYÖK TAMÁS, CSILLIK KRISTÓF, DELI GERGELY: *Az Alkotmánybíróság és az Európai Unió Bírósága kapcsolata*. In: *Az alkotmánybírósági törvény kommentárja*. Pázmány Press, Budapest, 2022.
12. TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ: *Közélet és közjog*. Budapest, Patrocinium Kiadó, 2021.
13. TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ: *Hova tovább? Elmélkedések Európáról*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem, L'Harmattan Kiadó, 2024.
14. TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ: *Az Európai Unió és a tagállamok viszonyának történelmi alakulása és jövője*. In: BODZÁSI BALÁZS (szerk.): *Jogászegyleti értekezések. Az európai jog hatása a magyar jogra*. Budapest, Magyar Jogász Egylet, 2024.
15. TÖTTÖS ÁGNES: *A magyar tranzitória az Európai Emberi Jogi Bíróság és az Európai Unió Bírósága előtt*. In: Pécsi Határőr. Tudományos közlemények. 22. [kötet] A hadtudománytól a rendszertudományig – társadalmi kihívások a Nemzeti Összetartozás Évében. 2020.
16. BODNÁR LÁSZLÓ: *A nemzetközi szerződések megszűnésének kérdései a nemzetközi bíróságnak a bős-nagymarosi beruházás ügyében hozott ítéletében*. Szeged József Attila

- Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2000. https://acta.bibl.u-szeged.hu/7043/1/juridpol_058_081-090.pdf (Letöltve: 2024. 11. 20.)
17. Deák Ferenc húsvéti cikke a Pesti Naplóban, Pest, 1865. április 16. <https://www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/Deak-deak-ferenc-munkai-8751/deak-ferenc-valogatott-politikai-irasok-es-beszede-6973/ii-kotet-18501873-7510/x-fejezet-a-kiegyezes-megalapodas-1865-1868-7BF9/deak-ferenc-husveti-cikke-a-pesti-naploban-pest-1865-aprilis-16-7BFA/> (Letöltve: 2024. 11. 20.)

Idegen nyelvű források

1. ALEX GRASER: *The Dilemma of the Presumptuous Watchdog: Constitutional Identity in the Jurisprudence of the German Federal Constitutional Court*. In: ANDRÁS ZS. VARGA, LILLA BERKES (szerk.): *Common Values and Constitutional Identities – Can Separate Gears Be Synchronised?* Miskolc–Budapest, Central European Academic Publishing, 2023.
2. CHRISTIAN HILLGRUBER, CHRISTIAN WALDHOFF: *60 Jahre Bonner Grundgesetz – eine gelückte Verfassung?* Göttingen, Bonn University Press, 2010.
3. HUGUES DUMONT, CECILIA RIZCALLAH: *Les relations entre l'égalité et la souveraineté des Etats membres de l'Union européenne: des complémentarités à géométrie variable et des tensions érables*. L'égalité des États membres et de l'Union européenne, 2022.
4. KRUSZLICZ PÉTER: *L'ordre constitutionnel hongrois face à la primauté du droit de l'Union: une résistance théorique et une pratique conciliante*. Revue des Affaires Européennes, (2023) 34. évf. 1. szám.
5. RAINER HOFMANN, ALEXANDER HEGER UND TAMARA GHARIBYAN: *Die Wandlung des Grundrechtsschutzes durch das Bundesverfassungsgericht – Recht auf Vergessen I und II als „Solange III“?* KritV Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft, 2019. évf. 4. szám
6. AMY E. POPE: *World Migration Report*. 2024. <https://worldmigrationreport.iom.int/what-we-do/world-migration-report-2024-chapter-1/migration-continues-be-part-solution-many-economies-societies-and-families-around-world> (Letöltve: 2024. 11. 20.)
7. DANIEL GYOLLAI, ANTHONY AMATRUDO: *Controlling irregular migration: international human rights standards and the Hungarian legal framework*. In: European Journal of Criminology, 2019. https://researchonline.gcu.ac.uk/ws/portalfiles/portal/43287193/Gyollai_D._Amatrudo_A._2019_Controlling_irregular_migration_international_human_rights_standards_and_the_Hungarian_legal_framework.pdf (Letöltve: 2024. 11. 20.)

8. European Council meeting (17 October 2024) – Conclusions <https://www.consilium.europa.eu/media/2pebccz2/20241017-euco-conclusions-en.pdf> (Letöltve: 2024. 11. 20.)
9. MARIO DRAGHI: *The future of European competitiveness*. 2024. https://commission.europa.eu/document/download/ec1409c1-d4b4-4882-8bdd-3519f86bbb92_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness_%20In-depth%20analysis%20and%20recommendations_0.pdf (Letöltve: 2024. 11. 20.)
10. Outcome of the European Council meeting of 17 October 2024 [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/762867/EPRS_BRI\(2024\)762867_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/762867/EPRS_BRI(2024)762867_EN.pdf) (Letöltve: 2024. 11. 20.)
11. Press release: Commission refers Hungary to the Court of Justice (2021) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/it/ip_21_5801/IP_21_5801_EN.pdf (Letöltve: 2024. 11. 20.)
12. Press release: Federal Ministry of the Interior and and Community (2024) https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/EN/2024/09/binnengrenzkontrollen_en.html?fbclid=IwY2xjawGK4nJleHRuA2FlbQIxMAABHVFQNFroJ-FqhPI2_ELxooJXiB5-aPafqfmELP1r7bomi2ITPL_XyLzwmzg_aem_LXN14XC_70dD9KrMcs91Og (Letöltve: 2024. 11. 20.)
13. Press release: Completing the reform of the Common European Asylum System (2016) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_16_2433 (Letöltve: 2024. 11. 20.)
14. Press release: Commission proposes to create common EU Resettlement Framework (2016) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_16_2434 (Letöltve: 2024. 11. 20.)
15. Press release: MEPs approve the new Migration and Asylum Pact (2024) <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240408IPR20290/meps-approve-the-new-migration-and-asylum-pact> (Letöltve: 2024. 11. 20.)
16. Press release: The Council adopts the EU's pact on migration and asylum (2024) <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/05/14/the-council-adopts-the-eu-s-pact-on-migration-and-asylum/> (Letöltve: 2024. 11. 20.)
17. Questionnaire to the Commissioner-Desognate Magnus Brunner (2024) https://hearings.elections.europa.eu/documents/brunner/brunner_writtenquestionsandanswers_en.pdf (Letöltve: 2024. 11. 20.)

18. United Nations, DESA/ Population Divison (2024) <https://population.un.org/wpp/> (Letöltve: 2024. 11. 20.)
19. United Nations: The world in 2100 (2024) <https://www.un.org/en/global-issues/population> (Letöltve: 2024. 11. 20.)
20. World Population Growth, Our World in Data (2024) <https://ourworldindata.org/population-growth-over-time> (Letöltve: 2024. 11. 20.)
21. World Population by Region (2024) <https://www.worldometers.info/world-population/> (Letöltve: 2024. 11. 20.)
22. Ylva Johansson's statement in the European Parliament (2024) https://multimedia.europarl.europa.eu/en/video/need-to-prevent-security-threats-like-the-solingen-attack-through-addressing-illegal-migration-and-effective-return-closing-statement-by-ylva-johansson-european-commissioner-for-home-affairs_I260731 (Letöltve: 2024. 11. 20.)

Felhasznált jogszabályok és határozatok

1. 1989. évi 15. tvr.
2. 1987. évi 12. tvr.
3. 2007. évi LXXX. törvény
4. 2011. évi CLI. törvény
5. Magyarország Alaptörvénye
6. 2012. évi C. törvény
7. 41/2016. (III. 9.) kormányrendelet
8. 2019. évi XC. törvény
9. 2020. évi LVIII. törvény
10. 143/2010 (VII. 14.) AB határozat
11. 22/2016. (XII. 5.) AB határozat
12. 2/2019. (III. 5.) AB határozat
13. 32/2021 AB határozat
14. Schengeni Egyezmény [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:42000A0922\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:42000A0922(02))
15. Szerződés az európai alkotmány létrehozásáról https://publications.europa.eu/resource/ellar/7ae3fd7e-8820-413e-8350-b85f9daaab0c.0011.02/DOC_1
16. Az Európai Unióról szóló szerződés <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A12016ME%2FTXT>

17. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT>
18. 2013/32/EU irányelv <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=HU>
19. 2013/604/EU rendelet https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A32013R0604&from=HU&fbclid=IwY2xjawGLcGBleHRuA2FlbQIxMAAB-HZlP9XzwA5ntrjIQguDdtJHRmrOWlpnlO5sz-kjf3NgF2SD3_WddmJgPTw_aem_Oxvce5XcVwuG_SdP5SXcKw
20. 2024/1348/EU rendelet https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401348
21. 2024/1350/EU rendelet https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401350
22. 2024/1351/EU rendelet https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401351
23. 2024/1717/EU rendelet https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401717
24. 2015. december 3-án benyújtott kereset – Magyarország kontra az Európai Unió Tanácsa https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/PDF/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2016.038.01.0043.01.HUN
25. C-123/22. sz. ügy https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A62022CJ0123&fbclid=IwY2xjawGnHblleHRuA2FlbQIxMAABHe7ao3Prg-MqQ5hn7DpG_9lG7je5XDMEPUVNr0A6RPF2A9eyozfy4p9I_Sg_aem_rz3vXxTOF-buAEG5UnzVJw
26. C-643/15. és C-647/15. sz. ügy <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:62015CJ0643>
27. C-924/19. és C-925/19. sz. ügy <https://jogkodex.hu/doc/9576634>
28. C-823/21. sz. ügy https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=migration&docid=274870&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir&occ=first&part=1&cid=228647&fbclid=IwY2xjawGlclrt-leHRuA2FlbQIxMAABHZydHCudkaL5WROF72Hsw8fRPog_6HbtO8J3rEq7nGXWs-nayfoN6TqldoA_aem_yLfC60oLSx1zQP44uQ1HZw
29. C-808/18. sz. ügy <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:62018CJ0808>

Felhasznált idegen nyelvű jogszabályok és határozatok

1. Convention and Protocol relating to the status of refugees <https://www.unhcr.org/media/convention-and-protocol-relating-status-refugees>
2. Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT>
3. Single European Act <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT>
4. Maasctricht Treaty on European Union <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT>
5. Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT>
6. 343/2003/EU Council Regulation <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003R0343>
7. 2015/1601/EU Council Decision establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece <https://www.consilium.europa.eu/media/21907/st12098en15.pdf>
8. Case of Ilias and Ahmed v. Hungary (2017) <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-172091%22%5D%7D>
9. Case of Ilias and Ahmed v. Hungary (2019) <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-198760%22%5D%7D>