

Az Alkotmánybíróság döntésének tájékoztató jelleggel közzétett, nem hivatalos szövege. A hivatalos közzétételre a Magyar Közlönyben, illetve az Alkotmánybíróság Határozatai című hivatalos lapban kerül sor.

III/3202/2024.

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének és nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

végzést:

Az Alkotmánybíróság a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készülségről szóló 2020. évi LVIII. törvény 271. § (1) bekezdés c) pontja „-kivéve, ha jogellenesen lépte át Magyarország államhatárát-” szövegrésze alaptörvény-ellenességének és nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására és megsemmisítésére, valamint a Fővárosi Törvényszék előtt folyamatban lévő 13.K.702.099/2024. számú ügyben, illetve a jogerősen még le nem zárt ügyekben való alkalmazásának kizárására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában az eljárást megszünteti.

Indokolás

- [1] 1. A Fővárosi Törvényszék bírója (a továbbiakban: indítványozó) az előtte folyamatban lévő peres eljárást a 13.K.702.099/2024/14. számú végzésével felfüggesztette és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLl. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján indítványozta a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készülségről szóló 2020. évi LVIII. törvény (a továbbiakban: Vmt.) 271. § (1) bekezdés c) pontja „-kivéve, ha jogellenesen lépte át Magyarország államhatárát-” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, továbbá annak kimondását, hogy e jogszabályi rendelkezés sem a tárgyi ügyben, sem bármely bíróság előtt folyamatban lévő ugyanilyen tárgyú ügyben nem alkalmazható.
- [2] Az indítványozó másodlagosan az Abtv. 32. § (2) bekezdése alapján kezdeményezte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a támadott jogszabályi rendelkezés nemzetközi szerződésbe ütközését és semmisítse azt meg, továbbá annak kimondását, hogy e jogszabályi rendelkezés sem a tárgyi ügyben, sem bármely bíróság előtt folyamatban lévő ugyanilyen tárgyú ügyben nem alkalmazható.

- [3] 2. Az Alkotmánybíróság az indítványban foglaltak és a rendelkezésére álló iratok alapján a következőket állapította meg az indítvány alapjául szolgáló ügygel összefüggésben.
- [4] 2.1. A 13.K.702.099/2024. számú ügy amerikai állampolgárságú felperesével (a továbbiakban: felperes) szemben egy amerikai bíróság 2021 novemberében elfogatóparancsot adott ki. A felperes állítása szerint még ugyanebben a hónapban Mexikóba utazott, ahol állampolgárságot szerzett, és olyan mexikói útlevelet állítottak ki számára, mely az USA-ban nyilvántartott adataitól eltérő nevet, születési helyet és időpontot tartalmazott. Ezzel az útlevéllel kötött házasságot interneten keresztül egy német állampolgárral, melynek alapján Svájcban 2027. március 3. napjáig érvényes tartózkodási engedélyt kapott. A felperes 2023 májusában érkezett Magyarországra Hongkongból, a schengeni övezetbe a frankfurti reptéren lépett be. 2023. július 6-án őrizetbe vették Magyarországon és a Fővárosi Törvényszék elrendelte kiadatási letartóztatását.
- [5] A felperes menedékjogi kérelmet szeretett volna előterjeszteni, azonban az alperes Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasította, hivatkozással arra, hogy a felperes nem tudta hitelt érdemlő módon igazolni, hogy esetében a Vmt. 271. § (1) bekezdésének c) pontjában foglaltaknak megfelelően a jogszerű határátlépés teljesülne, ezért a külképviseleten benyújtott szándéknyilatkozat hiányában nem jogosult menedékjogi kérelem benyújtására.
- [6] A felperes a döntéssel szemben kereseti kérelmet terjesztett elő, melyben vitatta, hogy jogellenesen lépett volna Magyarország területére, mivel német állampolgárral kötött házasságára és a részére kiállított svájci tartózkodási engedélyre figyelemmel őt megilleti az Európai Unióban a szabad mozgás joga. A felperes emellett indítványozta, hogy a bíróság kezdeményezzen egyedi normakontroll eljárást, mert álláspontja szerint a Vmt. 271. § (1) bekezdés c) pontja sérti az Alaptörvény XIV. cikk (4) bekezdését és XV. cikk (2) bekezdését.
- [7] 3. Az eljáró bíróság a peres eljárást felfüggesztő és a jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének, illetve nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítását kezdeményező végzésében az ügy érdemében megállapította, hogy a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény 1. § (1) bekezdése értelmében csak az EGT-állampolgárt kísérő vagy hozzá csatlakozó családtagját illeti meg a szabad mozgás és tartózkodás joga, aki emellett a 3. § (2) bekezdése alapján kizárólag érvényes úti okmánnal jogosult beutazni Magyarországra területére. Az eljárás során nem merült fel arra vonatkozó adat, hogy a felperes házastársával közösen utazott volna be Magyarországra, vagy hozzá csatlakozott volna. Emellett a felperes által használt útiokmányban szereplő születési adatok nem a valóságot tükrözik, és ezért az nem tekinthető érvényesnek. Ennek alapján a bíróság arra a következtetésre jutott, hogy az

alperes helytállóan állapította meg a beutazás jogellenességét és azt is, hogy a felperes esetében fennáll a Vmt. 271. § (1) bekezdés c) pontjában rögzített kizáró ok.

- [8] Az indítványozó emlékeztetett arra is, hogy a Vmt. 84. alcímében (a 267-275. §-ban) leírt eljárás szerint menedékjogi kérelmet kizárólag azt követően lehet Magyarországon benyújtani, hogy előzetesen menedékjogi kérelem benyújtására irányuló szándéknyilatkozatot terjeszt elő a kérelmező. A menedékjogi kérelem benyújtására irányuló szándéknyilatkozattal kapcsolatban nagykövetségek kijelöléséről szóló 292/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet 1. §-a értelmében a szándéknyilatkozatot Magyarországgal határos, nem európai uniós tagállam területén működő magyar diplomáciai képviselő területén lehet személyesen benyújtani, vagyis Magyarország Belgrádban és Kijevben működő nagykövetségein. A Vmt. 271. § (1) bekezdésének c) pontja szerint a menedékjogi kérelem benyújtásának nem feltétele a 268. § szerinti szándéknyilatkozat benyújtása a személyi szabadságot érintő kényszerintézkedés, intézkedés vagy büntetés hatálya alatt álló személy tekintetében, kivéve, ha jogellenesen lépte át Magyarország államhatárát.
- [9] Az indítványozó álláspontja szerint a fentiekből következően azon külföldieknek, akik jogellenesen lépték át Magyarország államhatárát és szabadságuktól megfosztottak, semmilyen lehetőségük nincs arra, hogy Magyarországon menedékjogot kérjenek, hiszen nem mentesülnek a szándéknyilatkozat benyújtásának kötelezettsége alól, ugyanakkor gyakorlatilag lehetetlen, hogy a szabadságelvonásuk időtartama alatt személyesen nyújtsanak be ilyen szándéknyilatkozatot.
- [10] 3.1. Az indítványozó szerint a kifogásolt jogszabályi rendelkezés formailag az Alaptörvény XIV. cikk (5) bekezdésébe ütközik, ugyanis a jogalkotónak sarkalatos törvényben kellett volna szabályoznia a menedékjog biztosításának alapvető szabályait. Az indítvány érvelése szerint a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Met.) 94. §-a sorolja fel azon rendelkezéseket, amelyeket a jogalkotó az Alaptörvény alapján sarkalatosnak minősített. Ezek között található – többek között – a Met. 5. §-a és III. fejezete, amelyek rögzítik a menedékkérők jogait és kötelezettségeit, illetve szabályozzák a menekültkénti elismerés feltételeit és az elismerést kizáró okokat. Ugyanakkor ezen jogszabályhelyek nem tartalmaznak rendelkezést sem az előzetes szándéknyilatkozatról, sem a jogszerű határátlépésről mint az elismerés elengedhetetlen feltételéről, vagy ezek hiányáról mint kizáró okról.
- [11] Az indítványozó álláspontja szerint megállapítható, hogy a Vmt. támadott rendelkezése a Met. sarkalatosnak minősített rendelkezésein túlmenő korlátozásokat tartalmaz, mivel a határt jogellenesen átlépő, majd személyi szabadságuk korlátozását elszenvedő személyeket lényegében elzárja a menedékjogi kérelem előterjesztésének a lehetőségétől. Ebből következően az is megállapítható, hogy a Vmt. a menedékjog biztosításának olyan alapvető szabályait tartalmazza, melyet az Alaptörvény XIV. cikk (5) bekezdés alapján a jogalkotónak sarkalatos törvényben kellett volna szabályoznia.

- [12] 3.2. Az indítványozó szerint a Vmt. támadott rendelkezése ellentétes az Alaptörvény XIV. cikk (3)-(4) bekezdéseiben foglaltakkal, mert gyakorlatilag megfosztja a felperest a menedékjog iránti kérelem előterjesztésének lehetőségétől. Emellett a kiadatási letartóztatásban lévő külföldi esetében – ha jogellenesen lépte át Magyarország államhatárát – érdemben nem kerül vizsgálatra, hogy olyan államba kerül-e kiadásra, ahol az a veszély fenyegeti, hogy halálra ítélik, kínozzák vagy más embertelen bánásmódnak, büntetésnek vetik alá.
- [13] 3.3. Az indítványozó állítja azt is, hogy a személyi szabadságukban korlátozott, de az országhatárt jogellenesen átlépő személyeknek a menedékjogi kérelem benyújtásának lehetőségétől való elzárása az emberi méltóságot sértő, alkotmányos indok nélküli megkülönböztetésnek minősül, amely az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésébe ütközik.
- [14] 3.4. Az indítványozó szerint a vitatott rendelkezés a Q) cikk (3) bekezdését is sérti, mivel ellentétes az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (a továbbiakban: Nyilatkozat) 14. cikke 1. pontjával, mely kimondja, hogy „[m]inden személynek joga van az üldözés elől más országban menedéket keresni, és a más ország nyújtotta menedéket élvezni”. Az indítványozó érvelése szerint a 2/2019. (III. 5.) AB határozat [46] bekezdése alapján megállapítható, hogy a Nyilatkozat a nemzetközi jog általánosan elismert szabályának minősül és emiatt az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdésébe is ütközik az a szabályozás, mely egyes személyek esetén a menedékjog kérelmezésének lehetőségét teljes egészében kizárja.
- [15] 3.5. Végezetül, az indítványozó szerint a Vmt. támadott rendelkezése nemzetközi szerződésbe is ütközik, mivel ellentétes a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott Egyezmény (a továbbiakban: Genfi Egyezmény) 33. cikk 1. pontjával (non-refoulement), mert anélkül teszi lehetővé a felperes kiadatását, hogy a non-refoulement követelményének vizsgálatára sor kerülne.
- [16] Emellett az indítványozó állítja azt is, hogy a támadott rendelkezés ellentétes az Európai Közösség és a Svájci Államszövetség között, a tagállamban vagy Svájcban benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős állam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló Luxembourgban, 2004. október 26-án aláírt megállapodással (a továbbiakban: megállapodás) is. A megállapodás 1. Cikk (2) bekezdése ugyanis – többek között – alkalmazni rendeli a felek között 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 2013. június 26-i 604/2013/EU rendeletet is (a továbbiakban: dublini rendelet). Az indítványozó megállapítása szerint a dublini rendelet 12. cikk (1) bekezdése alapján Svájc lett volna a felperes nemzetközi védelem iránti kérelmének megvizsgálásáért felelős állam. Emellett felhívja a figyelmet arra is,

hogy a dublini rendelet nem köti külön feltételhez a menedékjogi kérelem benyújtását, és nem ad lehetőséget arra sem, hogy az a tagállam, amelyhez a kérelmet benyújtják, anélkül utasítsa azt vissza, hogy a felelős tagállam meghatározására vonatkozó eljárást lefolytatná. Ennek alapján az indítványozó szerint a megállapodásba ütközik a magyar szabályozás, amely a dublini rendeletben nem szabályozott feltételekhez köti a kérelem benyújtását, és anélkül biztosít lehetőséget annak visszautasítására, hogy a felelős tagállam meghatározására vonatkozó eljárás lefolytatásra került volna.

- [17] 3.6. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 57. § (2) bekezdése és az Ügyrend 36. § (3) bekezdése alapján eljárva az indítvány elbírálása előtt megkereste az igazságügyi minisztert és a belügyminisztert, akik válaszukban kifejtették a Vmt. sarkalatoságával, illetve a támadott rendelkezésben szereplő kivétellel érintett személyek menekültügyi kérelem benyújtásával kapcsolatos lehetőségeivel összefüggő jogi és szakmai álláspontjukat.
- [18] 4. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy a bírói indítvány megfelel-e az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésében és az Abtv. 25. §-ában, 51. §-ában, 52. § (1) bekezdésében, 52. § (1b) bekezdés *a)–f)* pontjaiban, továbbá az 52. § (4)–(6) bekezdéseiben foglalt követelményeknek, illetőleg fennáll-e az indítvány érdemi vizsgálatának egyéb akadálya.
- [19] 4.1. Ezen vizsgálat során az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Vmt. 84. – az indítványozó által támadott rendelkezést is tartalmazó - alcíme 2025. január 1-én hatályát veszítette.
- [20] 4.2. A Vmt. helyébe lépő, a menekültügyi eljárás átmeneti szabályainak alkalmazhatóságáról szóló 361/2024. (XI. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.) 2025. január 1-én lépett hatályba. A Kormány a Kr.-t - figyelemmel a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény 80. és 81. §-ára - az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében és az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdésében meghatározott feladatkörében eljárva adta ki.
- [21] 4.3. Vizsgálata során az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kr. a korábban a Vmt. 84. alcímében szereplő eljárással lényegében megegyező szabályozást tartalmaz a menekültügyi eljárásra, azzal a fontos különbséggel, hogy már nem tartalmazza az indítvánnyal támadott rendelkezést.
- [22] A Kr.-nek a támadott rendelkezése helyébe lépett 5. § (1) bekezdésének *c)* pontja szerint a menedékjogi kérelem benyújtásának nem feltétele az előzetes szándéknyilatkozat benyújtása a szabadságelvonással járó büntetés vagy intézkedés, illetve személyi szabadságot érintő kényszerintézkedés hatálya alatt álló személy

tekintetében. A Kr. ezen szabálya alóli kivételek között kizárólag a rövid időtartamú szabadságkorlátozással járó elfogás, előállítás és a szabálysértési elzárás esetét jelöli meg. Az 5. § (3) bekezdés szerint „az (1) bekezdés szerinti esetben a menekültügyi hatóság a menekültügyi eljárás általános szabályai szerint jár el”. A Kr. 10. §-a kimondja, hogy azt a folyamatban lévő menedékjogi kérelmek elbírálására is alkalmazni kell.

- [23] 4.4. Tekintettel arra, hogy az indítvánnyal támadott jogszabályi szövegrészt a hatályos, és az indítványozó bíró előtt folyamatban lévő ügyben alkalmazandó jogszabály már nem tartalmazza, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány az Ügyrend 67. § (1) bekezdése és (2) bekezdés e) pontja alapján okafogyottá vált.
- [24] 4.5. Az Alkotmánybíróság a szabályozási szinttel kapcsolatos indítványelemmel összefüggésben emlékeztet több évtizede változatlan, és legutóbb a 19/2023. (VIII. 7.) AB határozatban megerősített következő megállapításaira: „Az Alkotmány rendelkezése alapján minősített többséggel elfogadott törvényt egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel nem lehet módosítani, vagy hatályon kívül helyezni. [...] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a kétharmados törvények közvetlen (tétéles) módosítása a kétharmados törvény szabályozási köréhez közel álló, azzal esetleg részben egybevágó, másik, egyszerű többséggel meghozható önálló törvény módosításával, vagy új törvény alkotásával alkotmányosan nem kerülhető meg. Mindez ugyanis oda vezethetne, hogy a kétharmados törvények formális érintetlenül hagyása ellenére az alapjogi, illetve az alapintézményi törvény a módosított, illetve újonnan alkotott – formálisan egyszerű többséghez kötött – törvényekhez képest elveszítené alkotmányosan meghatározó jelentőségét.” {Indokolás [41], eredetileg megállapította: ABH 1999, 25, 40–41., többek között idézi: 3001/2019. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [60], 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [45]}
- [25] 5. Az Abtv. 53. § (6) bekezdése szerint az alkotmányjogi panasz kivételével az Alkotmánybírósághoz benyújtott indítvány nem vonható vissza.
- [26] A bírói kezdeményezésre indult egyedi normakontroll eljárásokban ugyan a támadott jogszabály hatályvesztése önmagában nem jelenti, hogy az Alkotmánybíróságnak ne kellene érdemben vizsgálnia az indítványt (Abtv. 64. § e) pont), de ha az eljárás folytatására okot adó körülmény már nem áll fenn, illetve az indítvány egyéb okból tárgytalanná vált, akkor az Alkotmánybíróság az Abtv. 59. §-a, illetve az Ügyrend 67. § (2) bekezdés e) pontja alapján megszünteti az eljárást.
- [27] A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány okafogyottá vált, ezért az eljárást – az Abtv. 59. §-a alapján, figyelemmel az Ügyrend 67. § (2) bekezdés e) pontjára – megszüntette.

Budapest, 2025. február 11.

Dr. Varga Réka s. k.,
tanácsvezető, előadó alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lomnici Zoltán s. k.,
alkotmánybíró