

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3093/2020. (IV. 23.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 40.K.32.132/2019/14. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] Onuoha Friday nigériai állampolgár jogi képviselője (dr. Molnár Miklós Viktor Ügyvédi Iroda, eljáró ügyvéd: dr. Molnár Miklós Viktor) útján terjesztett elő alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján, amelyben kérte a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 40.K.32.132/2019/14. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az indítvány szerint a bírói döntés sérti az Alaptörvény Q) cikkének (2) és (3) bekezdését, valamint a XXVIII. cikkének (1) és (7) bekezdését.
- [2] 1. A támadott bírósági ítélet alapján az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy előzménye a következőképpen foglalható össze.
- [3] 1.1. Az indítványozó 2014. május 13-án tartózkodási kártya kiállítására iránti kérelmet nyújtott be magyar állampolgár házastársára tekintettel, akitől a későbbiekben elvált. A kérelmet érintő megismételt eljárásban az elsőfokú alperesi hatóság (jelenlegi elnevezése szerint az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, a továbbiakban: OIF vagy hatóság) a felperes kérelmét elutasította, és megállapította, hogy az indítványozó magyarországi tartózkodási joga megszűnt, mivel a házastársi kapcsolatot a tartózkodási jog megszerzése érdekében létesítette. E döntést a másodfokú hatóság 2017. február 17. napján kelt határozatával helybenhagyta. A hatóság a 2017. augusztus 9-én kelt 106-1-6539/20/2017-Ké számú határozatával az indítványozót az Európai Unió tagállamainak területéről Nigéria területére kiutasította és vele szemben 3 év időtartamra beutazási és tartózkodási tilalmat rendelt el. Az indítványozó által előterjesztett felülvizsgálati kérelem alapján eljáró Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a 2017. november 14-én kelt ítéletével a kiutasítást elrendelő döntést hatályon kívül helyezte és a hatóságot új eljárás lefolytatására kötelezte. A bíróság ítéletével szemben a hatóság felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Kúriához. A Kúria a 2018. december 11-én kelt Kfv.III.37093/2018/9. számú ítéletével a bíróság ítéletét hatályon kívül helyezte, az indítványozó keresetét elutasította, hatályában fenntartva ezáltal a hatóság idegenrendészeti kiutasításról szóló döntését.
- [4] 1.2. Az indítványozó 2018. május 3. napján újabb házasságot kötött és 2018. május 15-én tartózkodási kártya kiállítására irányuló kérelmet terjesztett elő. A kérelmet az elsőfokú hatóság 2018. július 24-én kelt határozatával elutasította, amellyel szemben benyújtott indítványozói fellebbezést a másodfokú hatóság 2018. október 18-án elutasított. Az e határozat elleni felülvizsgálati kérelmet a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2019. február 15-én kelt ítéletével elutasította.
- [5] 1.3. A hatóság, az Alkotmányvédelmi Hivatal (a továbbiakban: AH) AH/49652-35/2018-2. számú javaslatára figyelemmel, 2019. június 11-én újabb idegenrendészeti eljárást indított az indítványozóval szemben és 106-1-63/60/2019-Ké számú határozatával az indítványozót az Európai Unió területéről Nigéria területére kiutasította, egyúttal 5 év időtartamra beutazási és tartózkodási tilalmat rendelt el. Határozatában a hatóság hivatkozott arra, hogy az AH átiratában a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (a továbbiakban: Harmtv.) 43. § (2) bekezdés d) pontjának első fordulata szerinti kiutasításra és a Harmtv. 43. § (1) bekezdés c) pontjának első fordulata, valamint a 47. § (6) bekezdése alapján 5 év időtartamú beutazási és tartózkodási tilalom elrendelésére tett javaslatot. Megállapította a hatóság azt is,

hogy az indítványozó a 2019. január 1. napjától hatályos jogszabályi rendelkezések szerint nem tartozik a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról szóló 2007. évi I. törvény személyi hatálya alá sem magyar állampolgár feleségére, sem a magyar állampolgár gyermekére tekintettel. A rendelkezésre álló nyilvántartások adatai alapján megállapításra került, hogy az indítványozóval szemben Ausztria bocsátott ki beutazási és tartózkodási tilalomra vonatkozó, 2021. május 9-ig érvényes SIS figyelmeztető jelzést. A nyilvántartás tartalmazta a kábítószer birtoklásának büntette miatt indult büntetőügyben a Pesti Központi Kerületi Bíróság előtt folyamatban lévő eljárás adatait is. Végül a hatóság arra a megállapításra jutott, hogy az ország nemzetbiztonsági érdeke elsőbbséget élvez az indítványozó egyéni érdekeivel szemben.

- [6] 1.4. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság az alkotmányjogi panasszal támadott ítéletének indokolásában elsőként megállapította, hogy az indítványozó kitoloncolására a korábbi, felülbírált, további perorvoslattal nem támadható határozat (106-1-6539/20/2017-Ké) alapján került sor, míg az azonnali jogvédelem kérdéséről a bíróság a tárgyi eljárásban döntött. Az eljárás tárgyát képező kiutasító határozat tehát nem azonos azzal, amelynek alapján az indítványozó kitoloncolását 2019. június 26-án végrehajtották, így a bíróság nem vizsgálhatta az indítványozónak a kitoloncolás végrehajtásával kapcsolatos kifogásait.
- [7] Megállapította a bíróság, hogy az AH (a per II. rendű alperese) javaslatának alapjául szolgáló minősített ügyiratok indítványozó általi megismerése nem előkérdése az eljárásnak. Az ítéleti indokolásban foglaltak szerint a bíróság eljárása során a minősített iratokba betekintett és megállapította, hogy az indítványozó Magyarországon tartózkodása valódi, közvetlen és súlyos veszélyt jelent az ország nemzetbiztonságára, ennél fogva a támadott hatósági határozat jogszerű.
- [8] Rögzítette a bíróság, hogy a hatóság jogszabályi kötelezettségének eleget téve a *non-refoulement* vizsgálatát illetően beszerezte a menekültügyi hatóság – jogszabályi rendelkezés alapján ránézve kötelező – véleményét és ennek alapján állapította meg, hogy az indítványozó származási országának általános biztonsági helyzete a kiutasítás elrendelésének akadályát nem képezi.
- [9] A bíróság – utalva a Kúria korábbi döntésével hatályában fenntartott, az indítványozó kiutasítását elrendelő 106-1-6539/20/2017-Ké számú határozatra – leszögezte, hogy az indítványozó nem rendelkezett családi kapcsolatára tekintettel tartózkodási engedéllyel, így a Harmtv. 45. § a)–c) pontjaiban foglalt szempontokat, különösen az indítványozó családi körülményeit, a kiutasításának lehetséges következményeit a családtagjaira, feleségére, gyermekére nézve, a hatóság nem volt köteles figyelembe venni, e körben tényállást nem kellett feltárnia.
- [10] Végezetül a bíróság hangsúlyozta azt is, hogy az indítványozó által hivatkozott az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: EJEE) 8. cikk 1. pontjába foglalt, a családi élet tiszteletben tartásához fűződő jog gyakorlásába az EJEE 8. cikk 2. pontja alapján a hatóság a nemzetbiztonság érdekében beavatkozhat.
- [11] 1.5. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2019. augusztus 22-én kelt 40.K.32.132/2019/16. számú kiegészítő ítéletével a 40.K.32.132/2019/14. számú ítéletének rendelkező részét akként egészítette ki, hogy „[a]z ítélet ellen perorvoslatnak helye nincs”.
- [12] 2. Az indítványozó az Abtv. 27. § szerinti panaszában az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésére, a XXVIII. cikk (1) bekezdésére, valamint a Q) cikkének (2) és (3) bekezdésére hivatkozva állította a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 40.K.32.132/2019/14. számú ítélete alaptörvény-ellenességét.
- [13] 2.1. Az indítványozó elsőként az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésére hivatkozva felhívta a Harmtv. 46. § (2) bekezdésének („[a] kiutasítást elrendelő határozat ellen fellebbezésnek nincs helye, a határozatot közigazgatási perben nyolc napon belül lehet megtámadni. A bíróság a keresetlevélről – a keresetlevél bírósághoz érkezésétől számított – tizenöt napon belül dönt”), és a Harmtv. 46. § (2b) bekezdésének („[a] bíróság határozata ellen további perorvoslatnak helye nincs”) szövegét. Álláspontja szerint a kiutasító határozattal szembeni fellebbezési jogot kizáró [Harmtv. 46. § (2) bekezdés] és a bírósági határozattal szembeni perorvoslatot kizáró [Harmtv. 46. § (2b) bekezdés] rendelkezéseknek a bíróság általi együttes alkalmazása okozza az indítványozó jogorvoslatához való jogának sérelmét és a támadott bírósági döntés alaptörvény-ellenességét.

- [14] 2.2. Hivatkozott az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmére is annak kapcsán, hogy a Pesti Központi Kerületi Bíróság előtt 9.B.21.621/2018. szám alatt folyamatban lévő büntetőeljárásban vádlottként vesz részt, azonban kiutasítása és kitoloncolása következtében nem léphet Magyarország területére, így minden egyes a jövőben tartandó tárgyalásra egyrészt saját költségén (kb. 400 000 Ft) kell utaznia Nigériából Magyarországra, másrészt Magyarország – ha egyáltalán beengedné a területére –, minden alkalommal kitoloncoltatja, újabb jelentős utazási költséget okozva ezzel. Az indítványozói álláspont szerint – ha személye a közrendre valóban veszélyt jelentene – a személyes szabadságot érintő bírói engedélyes kényszerintézkedések (letartóztatás, bűnügyi felügyelet) biztosították volna egyrészt a védelemhez való jogának érvényesülését is, másrészt a vélt veszélyben lévő közrend mint jogi tárgy védelme is megoldódott volna. Az alkotmányjogi panasz szerint a védő és a terhelt közötti kapcsolattartási jog, de különösen az indítványozó mint terhelt tárgyaláson való részvételének joga teljes egészében kiürült a kiutasítás, kitoloncolás következtében, amelynek okán sérült az indítványozó hatékony védelemhez való joga.
- [15] 2.3. Az Alaptörvény Q) cikkének (2) és (3) bekezdésére hivatkozva kérte az indítványozó az Alkotmánybíróságtól annak megállapítását, hogy a bíróság eljárása során megsértette az EJE 8. cikkének (1) és (2) bekezdését, mert a kiutasítás egyértelműen negatív hatással van a családi élethez való jogára, hiszen megnehezül, sőt adott esetben ellehetetlenül a gyermekével és a feleségével való kapcsolattartás. Hivatkozott az indítványozó e körben a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény 3. cikk (1) bekezdésére is.
- [16] Állította az indítványozó továbbá a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1989. évi 15. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: Genfi Egyezmény) 33. cikkének sérelmét is a következők szerint: az indítványozóval 2019. június 25. napján jegyzőkönyvbe foglaltan közölték, hogy kitoloncolására nem a 106-1-63/60/2019-Ké számú határozat, hanem a 106-1-6539/20/2017-Ké szám alatt hozott korábbi határozat alapján kerül sor, ezért az azonnali jogvédelem iránti kérelmének elbírálása nem hat ki a kitoloncolás elbírálására. Az indítványozói állítás szerint nem közölték vele, hogy az azonnali jogvédelem iránti kérelme pozitív elbírálást nyert a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon, kizárólag a kitoloncolás körülményeiről kapott tájékoztatást, de tolmács jelenléte nélkül.
- [17] Az indítványozó szerint esetében a Genfi Egyezmény megsértésével került sor a célország meghatározására és a kitoloncolására is. Az indítványozó ugyanis – az alkotmányjogi panaszban foglalt állítása szerint – keresztény vallású és igbo nemzetiségű, ezért a nigériai központtal működő, közismerten keresztényellenes, iszlamista BokoHaram terrorszervezet (amelyre vonatkozó híryanagok a bíróság eljárása során csatolásra kerültek) miatt Nigéria nem tekinthető biztonságos országnak az indítványozó személye vonatkozásában.
- [18] 3. Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdéseiben meghatározottak alapján mindenekelőtt az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie, ezért az Alkotmánybíróság tanácsban eljárva elsőként azt vizsgálta, hogy az Abtv. 27. §-a szerinti indítvány megfelel-e az alkotmányjogi panasz előterjesztésére vonatkozó, törvényben meghatározott követelményeknek.
- [19] 3.1. Az indítványozó a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítéletét 2019. augusztus 12-én vette át, az alkotmányjogi panaszt 2019. szeptember 10-én – az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerinti határidőn belül – nyújtotta be. Az indítványozó megjelölte az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó alaptörvényi és törvényi rendelkezéseket, a sérelmezett bírói döntést, az Alaptörvény megsérteni vélt rendelkezéseit, és az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdése vonatkozásában az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét, valamint kifejezett kérelmet a támadott ítélet megsemmisítésére. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszban támadott bírói döntés alapjául szolgáló közigazgatási peres eljárásban felperes volt, így érintettsége megállapítható, úgyszintén az is, hogy jogorvoslati lehetőségét kimerítette.
- [20] Megállapította ugyanakkor az Alkotmánybíróság azt is, hogy az Alaptörvény Q) cikkének (2) és (3) bekezdése nem tartalmaz az indítványozó számára Alaptörvényben biztosított jogot, ezért e rendelkezésekre alkotmányjogi panasz nem alapítható (lásd például: 3290/2019. (XII. 19) AB végzés, Indokolás [14]). Hatáskör hiányában nem vizsgálhatta az Alkotmánybíróság az indítványozónak az EJE és a Genfi Egyezmény felhívott rendelkezéseivel kapcsolatos érvelését. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint „[a]z Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés f) pontja alapján ugyanis kizárólag jogszabály (és nem bírói ítélet) nemzetközi szerződésbe ütközésének

a vizsgálata kérhető, és az is csak az Abtv. 32. § (2) bekezdésében meghatározott indítványozói kör által, nem alkotmányjogi panasz keretében {3327/2018. (X. 16.) AB végzés, Indokolás [22]}. Nincs hatásköre az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 27. §-ára alapított alkotmányjogi panasz alapján indult eljárásban a bírói döntés nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára.” {3258/2017. (X. 10.) AB végzés, Indokolás [16]; 3203/2019. (VII. 16.) AB végzés, Indokolás [21]; 3261/2019. (X. 30.) AB végzés, Indokolás [20]}

- [21] 3.2. Az indítványozó állítása szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való joga azért sérült, mert a folyamatban lévő büntetőeljárás során személyes részvételét feltehetően nem biztosítják majd a hatóságok, vagy ha igen, az utazás számára rendkívüli költségekkel jár majd. Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint a panasz e részében egy be nem következett, és elsődlegesen a védekezés költségigényének feltehető növekedésével indokolt jogsérelmen alapul. Mivel az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz (is) feltétele a jogsérelem bekövetkezése, ezért az alkotmányjogi panasz e vonatkozásban nem felel meg a törvényi követelményeknek.
- [22] 3.3. Az indítványozó arra hivatkozva állította az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésének, a jogorvoslathoz fűződő jogának sérelmét, hogy a bíróság „együtt” alkalmazta a Harmtv. 46. §-ának (2) és (2b) bekezdését vele szemben.
- [23] Az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja alapján a kérelem – egyéb feltételek mellett – akkor tekinthető határozottnak, ha tartalmazza annak indokolását, hogy a sérelmezett bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel.
- [24] Az Alkotmánybíróság ezúton is rámutat a jogorvoslathoz való jog kapcsán követett állandó gyakorlatára, melynek értelmében „[az] Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslathoz való jog olyan alkotmányos alapjog, amely tárgyát tekintve a bírói, illetőleg a hatósági (más közigazgatási) döntésekre terjed ki, tartalmát tekintve pedig azt kívánja meg, hogy valamennyi, az érintett jogát vagy jogos érdekét (helyzetét) érdemben befolyásoló érdemi határozat felülvizsgálata érdekében legyen lehetőség más szervhez vagy azonos szerv magasabb fórumához fordulni {3064/2014. (III. 26.) AB határozat, Indokolás [15]}, melyhez a közigazgatási döntések vonatkozásában társult a bírói út rendelkezésre állásának követelménye is {12/2019. (IV. 8.) AB határozat Indokolás [16]}”.
- [25] Fentiekben ismertetett gyakorlatot, valamint azt figyelembe véve, hogy a bíróság értelemszerűen csak a Harmtv. 46. § (2b) bekezdését alkalmazta ítéletében, az Alkotmánybíróság megállapítása szerint az alkotmányjogi panasz indokolása a XXVIII. cikk (7) bekezdése vonatkozásában nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja szerinti követelménynek.
- [26] Bár az indítványozó alkotmányjogi panaszában kizárólag a bírói döntés alaptörvény-ellenességét állította, az Alkotmánybíróság vizsgálta annak lehetőségét, hogy az alkotmányjogi panasz az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti eleme az Abtv. 26. § (1) bekezdés szerint a befogadás feltételeinek megfelel-e. Ennek során azonban az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy az indítvány nem tartalmaz határozott kérelmet a felhívott jogszabályi rendelkezések alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére, hanem az indítványozó valójában a Harmtv.-nek az idegenrendészeti eljárásokban szabályozott fórumrendszerével kapcsolatban fogalmazta meg kritikáját, amely tartalmilag egy új elveken való szabályozásra irányul. Mindezek alapján a kérelem az Abtv. 26. § (1) bekezdés szerinti feltételeknek sem felel meg.
- [27] 4. Az Alkotmánybíróság mindezeket figyelembe véve megállapította, hogy az eljárás tárgyát képező alkotmányjogi panasz nem felel meg egyrészt az Abtv. 27. §-ában és a 26. § (1) bekezdésében, másrészt az Abtv. 52. § (1b) bekezdésének e) pontjában meghatározott feltételnek, ezért az indítványt az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdései, valamint az Ügyrend 30. § (2) bekezdésének f) és h) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2020. április 7.

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető, előadó alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Horváth Attila
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Sulyok Tamás
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1538/2019.

