

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3064/2019. (III. 29.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Salamon László* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 37.Kpk.46.444/2016/3. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselője útján (dr. Szűcs A. Gábor ügyvéd, 1095 Budapest, Mester utca 22.) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, melyben kérte a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 37.Kpk.46.444/2016/3. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az indítványozó kérte, hogy az Alkotmánybíróság hívja fel a bíróságot a kifogásolt döntés végrehajtásának felfüggesztésére.
- [2] 1.1. Az indítványozó álláspontja szerint a bíróság végzése sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében rögzített tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot és a XXVIII. cikk (7) bekezdésben rögzített jogorvoslathoz való jogot.
- [3] 1.2. Az indítványozó menedékkérelmét a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal mind a menekültkénti, mind az oltalmazottkénti elismerés tekintetében korábban már elutasította és megállapította, hogy a visszaküldés tilalma nem áll fenn. Az indítványozó akkor a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát kérte, azonban a bíróság a keresetét elutasította. Az indítványozó ezt követően második alkalommal is menekültkénti vagy oltalmazottkénti elismerés iránti kérelmet terjesztett elő, melyet a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal elfogadhatatlannak minősített és végzésével részletes vizsgálat nélkül elutasított, mivel a kérelmező nem tudott olyan új tényt, illetve körülményt valószínűsíteni, amelyek alapján menekültkénti vagy oltalmazottkénti elismerésének lenne helye. Ezen felül elrendelte az indítványozó kitoloncolását Nigériába, valamint 2 évben állapította meg a beutazási és tartózkodási tilalom mértékét. Az indítványozó ismét kérte a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 37.Kpk.46.444/2016/3. számú végzésével – nemperes eljárásban – a felülvizsgálati kérelmet elutasította.
- [4] 2. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszban és annak hiánypótlásában az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét állítja. Arra hivatkozik, hogy az eljáró bíróság nem kézbesítette részére szabályszerűen a kérelmezett hatóság „ellenkérelem” megnevezésű nyilatkozatát, így a határozathozatal megelőzően nem volt lehetősége arra észrevételt tenni. Álláspontja szerint a bíróság eljárása során sérült az Alaptörvény XXVIII. cikk

(1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz való joga és a XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jogorvoslati joga.

- [5] Álláspontja szerint a bíróság a közigazgatási nemperes eljárásban is köteles alkalmazni a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Pp.) általános rendelkezéseit, melyek közé tartozik a közigazgatási szerv nyilatkozatának kézbesítése is a kérelmező részére. Hangsúlyozza azt is, hogy ezt elektronikusan, a kapcsolattartási rendszer segítségével kellett volna megtenni. Mivel a kézbesítés elmaradása folytán az indítványozó nem tudott reagálni a közigazgatási szerv nyilatkozatára, így szerinte sérült a fegyverek egyenlőségéhez fűződő alapvető jogelv. Állítása szerint ennél fogva az egyetlen rendelkezésre álló jogorvoslati eszköz üresedik ki.
- [6] A 34/2014. (XI. 14.) AB határozatra hivatkozva hangsúlyozza, hogy nem a régi Pp. szabályai megsértésének megállapítását kéri, hanem a fegyveregyenlőség megsértéséből fakadó alapjogsérelmet támadja. Szerinte a fegyverek egyenlőségébe beletartozik, hogy amennyiben az alperesi oldalon álló félnek lehetősége van megismerni a felperesi beadványt a bíróság érdemi határozatának meghozatala előtt, e jogot a felperes részére is biztosítani kell az alperesi ellenindítvány vonatkozásában és lehetőséget kell biztosítani az észrevételei csatolására.
- [7] 3. Az Alkotmánybíróság a kérelmezett hatóság nyilatkozatának beszerzése érdekében megkereste az ügyben eljáró bíróságot.

II.

- [8] Az Alkotmánybíróság az alábbi alaptörvényi rendelkezések alapján hozta meg döntését.

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el. [...]

(7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

III.

- [9] Az Alkotmánybíróság 2017. november 7-én az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján, tanácsban eljárva a panasz befogadásáról döntött, mivel az megfelel az Abtv. által támasztott formai és tartalmi követelményeknek.
- [10] A befogadási eljárás során az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek minősül annak a kérdésnek az eldöntése, hogy sérti-e a fegyverek egyenlőségének követelményét az, ha a közigazgatási nemperes eljárásban a jogerős döntés meghozatala előtt a kérelmezőnek nincs lehetősége reagálni a kérelmezett nyilatkozatára/ellenkérelmére.

IV.

- [11] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.
- [12] 1. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésének állított sérelmével összefüggésben az alábbiakat állapította meg. Bár az alkotmányjogi panaszhoz benyújtott hiánypótlásban az indítványozó hivatkozott az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésének sérelmére, azt csak annyival indokolta, hogy amennyiben az egyetlen rendelkezésre álló jogorvoslati fórum előtt jogszabályellenesen és Alaptörvényellenesen folytatják le a jogorvoslatot, akkor az kiüresíti a jogintézményt és annak alaptörvényi garanciáit. Mivel az indítványozó alkotmányjogilag értékelhető indokolással nem támasztotta alá az állítását, az Alkotmánybíróság erre tekintettel megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz ezen része az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjában foglaltaknak nem felel meg.

- [13] 2. Az indítványozó a fenti állítását leszámítva elsősorban az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése alapján a fegyverek egyenlőségének sérelmét állította, mivel a bíróság a kérelemre érkezett ellenkérelmet csak a végzéssel együtt kézbesítette a számára.
- [14] 2.1. A tisztességes eljárás (*fair trial*) az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint „olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás méltánytalan vagy igazságtalan, avagy nem tisztességes” {legutóbb: 3296/2018. (X. 1.) AB határozat, Indokolás [40]}. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése alapján meghatározhatók a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog tartalmát kitöltő ún. részjogosítványok. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint része a tisztességes eljárásnak az is, hogy az eljárásban biztosítva legyen a fegyverek egyenlősége {2/2017. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [50]}. Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy amíg a bírósági eljárás kiegyensúlyozottságához fűződő jog abszolút, azaz korlátozhatatlan, addig az egyes részjogosultságok más alapjogok vagy alaptörvényi értékek viszonylatában a szükségesség/arányosság kritériumrendszerében érvényesülnek {lásd például: 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [27]}.
- [15] Az Alkotmánybíróság a 21/2014. (VII. 15.) AB határozatában – melyet a 10/2017. (V. 5.) AB határozatban és a 3179/2018. (VI. 8.) AB határozatban is megerősített – kifejtette: „[a]z Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a fegyverek egyenlősége a tisztességes eljárás egyik meghatározó eleme, amely alapvetően a büntetőeljárásban biztosítja, hogy a vádnak és a védelemnek egyenlő esélye és alkalma legyen arra, hogy a tény- és jogkérdésekben véleményt formálhasson és állást foglalhasson. A fegyverek egyenlősége nem minden esetben jelenti a vád és a védelem jogosítványainak teljes azonosságát, de mindenképpen megköveteli, hogy a védelem a váddal összevethető súlyú jogosítványokkal rendelkezzen” {erre nézve lásd: 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [31]}. „Az Alkotmánybíróság a fegyverek egyenlőségének elvét ugyan alapvetően a büntetőeljárás kapcsán értelmezte, azonban a tisztességes eljáráshoz való jog alapján alkalmazhatónak találta azt minden bírósági eljárás tekintetében [...] is” {legutóbb: 3179/2018. (VI. 8.) AB határozat, Indokolás [51]}.
- [16] A fegyverek egyenlősége elvének megfelelő érvényesülésével kapcsolatban az Alkotmánybíróság korábban több ügyben azt is leszögezte, hogy annak elengedhetetlen feltétele, hogy a szembenálló felek jelen legyenek az eljárási cselekményeknél, valamint a vád, illetve a védelem és terhelt ugyanolyan teljességben és mélységben ismerhesse meg az ügyben releváns adatokat {pl. 3245/2018. (VII. 11.) AB határozat, Indokolás [21]}.
- [17] 2.2. Az Alkotmánybíróság áttekintette a vonatkozó eljárási szabályok releváns részeit, tekintettel annak speciális vonásaira. A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Met.) 51. § (2) bekezdésében rögzített elfogadhatatlansági ok fennállása esetén a hatóság végzéssel dönt a kérelemről, ami több fontos következményt is magával von. Egyrészt a döntés formájára tekintettel bírósági felülvizsgálat esetén a bíróság nemperes eljárásban dönt, másrészt a határidők is speciálisan alakulnak. Így a felülvizsgálati kérelmet a döntés közlésétől számított hét napon belül kell előterjeszteni, amit a menekültügyi hatóság az ügy irataival és ellenkérelmével együtt haladéktalanul megküld a bíróságnak, amelynek a beérkezéstől számítva mindössze nyolc napja van a rendelkezésre álló iratok alapján döntenie. A bíróság tehát a fentiek szerint eleve nemperes eljárásban dönt, így a bíróság nem tart tárgyalást (legfeljebb a felek meghallgatására lenne elvi lehetőség), ráadásul a felülvizsgálatnak (néhány kivételtől eltekintve, amelyek nem jelen ügyre vonatkoznak) nincs halasztó hatálya, valamint a bíróság döntésével szemben semmilyen további jogorvoslattal sem lehet élni. Ezenfelül a rendkívül szoros határidő is nyilvánvalóan nehézkessé teszi a különböző eljárási garanciák betartását, miközben ezek jelentősége – éppen a fent részletezett okokra tekintettel – megnövekszik, hiszen a bíróság a peres vagy nemperes jellegtől függetlenül egyedüli felülvizsgálati fórumként, kontradiktórius eljárásban, végérvényesen dönt el egy olyan jogvitát, ahol a kérelmező egy állami szerv által hozott döntést kifogásol.
- [18] Az eljárási garanciák egyik fontos kelléke, hogy a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságnak a közigazgatási szerv nyilatkozatát haladéktalanul közölnie kell a felperessel [rég. Pp. 332. § (1) bekezdés c) pont]. A Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény (a továbbiakban: Knp.) 4. §-a értelmében a régi Pp. XX. fejezetének szabályai – a Knp., valamint külön törvényben foglalt, továbbá a polgári nemperes eljárás sajátosságából fakadó eltérésekkel – megfelelően irányadók a közigazgatási nemperes eljárásokban is. Ebben a körben a közigazgatási szerv nyilatkozata közlésének jelentősége nem függhet önmagában attól, hogy a bíró-

ság peres vagy nemperes eljárásban dönt, annak van jelentősége, hogy a felperes/kérelmező mindkét esetben a hatósági döntés bírósági felülvizsgálatát kéri.

- [19] 2.3. Jelen ügyben a bíróság – a térítvevény tanúsága szerint – csak saját döntésének kézbesítésével egyidejűleg kézbesítette a hatóság nyilatkozatát, így arra a kérelmezőnek nem volt lehetősége reagálni. Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy ez a hasonló eljárásokban nem példa nélküli eset, ugyanis a Kúria menekültügyi joggyakorlat-elemző csoportjának (a továbbiakban: JECS) összefoglaló véleménye már 2014-ben megállapította, hogy „az esetek többségében a 8 nap betartására úgy kerül sor, hogy a beérkező iratok alapján a bíró azonnal dönt. [...] Ez nemperes eljárásokban felveti azt a problémát, hogy úgy születnek döntések, hogy a kérelmező nem ismeri a kérelmezett beadványát.”
- [20] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint (a JECS összefoglaló véleményével összhangban) a kérelmezett nyilatkozata kézbesítésének elmaradása nem csak a régi Pp. szabályainak megsértését valószínűsíti, hanem felveti annak lehetőségét is, hogy sérül a fegyverek egyenlőségének elve. A kézbesítés elmaradása okán ugyanis az utolsó beadvány a később „nyertes félként” megjelenő hatóságé. Ez a gyakorlat azért sértheti a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot, mert a fegyverek egyenlőségéből fakadóan a résztvevő felek számára a bíróság előtti eljárásban biztosítani kell annak lehetőségét, hogy megismerhessék az összes felhozott bizonyítékot és előterjesztett iratot és azokra észrevételt is tehessenek.
- [21] 2.4. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azonban az alaptörvény-ellenesség megállapíthatósága szempontjából a kézbesíteni elmulasztott irat tartalmának is jelentősége van. Attól ugyanis, hogy a kézbesítés elmaradása formálisan esetleg kimerítheti egy szakági eljárási szabály megsértését, még nem biztos, hogy ez szükségképpen magával vonja a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmének megállapíthatóságát és ezáltal a bíróság döntésének megsemmisítését is.
- [22] A tisztességes bírósági eljáráshoz való jog egyik lényeges ismérve, hogy nem elegendő csupán az eljárás végeredményéből következtetni arra, hogy valóban igazságot szolgáltatott-e az adott ügyben. Az eljárási szabályok betartása önálló érték, azonban nem merül ki a törvény betűjének betartásában, sokkal inkább annak van jelentősége, hogy figyelembe kell venni minden fél szempontjait.
- [23] Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság már kifejtette, hogy amennyiben megállapítható, hogy a döntés (értékelés) alapjául szolgáló dokumentumok teljes megismerhetősége a vizsgált eljárásban az indítványozó számára korlátozott volt, az Alkotmánybíróságnak mérlegelnie kell, hogy e tény befolyásolta-e az eljárás tisztességességét {3357/2017. (XII. 22.) AB határozat, indokolás [62]}. Mindezt – mint fentebb már említésre került – az eljárás egészének és körülményeinek a figyelembevételével lehet csupán megítélni, ugyanis egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás méltánytalan vagy igazságtalan, avagy a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot sértő.
- [24] 2.5. Az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy jelen ügyben a nyilatkozat kézbesítésének elmaradása nem értelmezhető a fegyveregyenlőség elve megsértésének. Az indítványozó számára az alapügyben egy dokumentumot leszámítva biztosított volt az eljárás teljes időtartama alatt az ügyében keletkezett dokumentumok megismerése. A kézbesíteni elmulasztott nyilatkozat mindössze annyit tartalmazott, hogy a kérelmezett a felülvizsgálati kérelem elutasítását kérte a támadott végzés helyes indokaira tekintettel, egyúttal nyilatkozott arról, hogy nem él eljárási költség iránti igényvel. Azaz: a kérelmezett nem fogalmazott meg olyan újabb szempontokat tartalmazó ellenkérelmet, amellyel kapcsolatban a kérelmező reagálhatott volna. Így valójában a kérelmezett nyilatkozata tekinthető a reakciónak, amely nem igényelt újabb reakciót. Ebből következően a nyilatkozattétel elmaradása a konkrét esetben ténylegesen nem érintette a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot, a bírói döntés tartalmát semmilyen formában nem befolyásolhatta.
- [25] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alaptörvényből nem következik, hogy a jogvitában résztvevő felek minden egyes beadványra – még azokra is, amelyek újabb szempontokat nem vetnek fel – reagálni tudjanak. A jogszabály valóban előírja a kézbesítést, azonban ennek elmaradása az alaptörvény-ellenesség szempontjából csak akkor bírna jelentőséggel, ha emiatt egy újabb szempontokat felvető ellenkérelemre nem tudna reagálni a felperes/kérelmező.

- [26] 3. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 37.Kpk.46.444/2016/3. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasította.
- [27] 4. Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 37.Kpk.46.444/2016/3. számú végzése végrehajtásának felfüggesztését nem tartotta indokoltnak, tekintettel arra, hogy az indítványozó a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal döntésének alkotmányosságát nem vitatta, a bírósági felülvizsgálatnak pedig a Met. – alapügy bíróság általi elbírálása idején hatályos – 53. § (2) bekezdésének II. mondata szerint a döntés végrehajtására nem volt halasztó hatálya.

Budapest, 2019. március 19.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [28] Az indítvány elutasításával egyetértek, azonban a többségi határozattól eltérő indokok alapján.
- [29] 1. Fenntartom azt a korábban már kifejtett álláspontomat, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése megfogalmazásánál fogva a peren kívüli eljárásokra nem vonatkoztatható, ezért a jelen ügyben véleményem szerint ezen Alaptörvényben rögzített jog tekintetében érdemi vizsgálat lefolytatásának nem volt (lett volna) helye.
- [30] 2. Nem értek egyet a többségi határozat azzal kapcsolatos megállapításával, hogy az indítvány a szintén hivatkozott, jogorvoslathoz való jog tekintetében ne tartalmazott volna alkotmányjogilag értékelhető indokolást. Véleményem szerint az indítványban foglaltak megalapozták volna az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése tekintetében érdemi vizsgálat lefolytatását, ugyanakkor az indítványban előadott sérelem és érvelés nem volt alkalmas a jogorvoslati jog sérelmének alátámasztására.
- [31] Mindezekre tekintettel az indítvány elutasításával a fenti indokok alapján értek egyet.

Budapest, 2019. március 19.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/569/2017.

