

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3328/2020. (VIII. 5.) AB HATÁROZATA

bírói döntés megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Czine Ágnes* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Fővárosi Törvényszék 10.Kpkf.670.087/2019/2. számú végzése és a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 1.K.27.376/2018/13. számú végzése alaptörvény-ellenes, ezért azokat megsemmisíti.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozó Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal képviselője útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján benyújtott alkotmányjogi panaszában a Fővárosi Törvényszék 10.Kpkf.670.087/2019/2. számú végzése és a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 1.K.27.376/2018/13. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.
- [2] Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy az indítványozó elnevezése az indítvány benyújtását követően, 2019. július 1. napjával Országos Idegenrendészeti Főigazgatóságra változott. Az eljárás megindításának előzményeként az indítványozó előadta, hogy megismételt menekültügyi eljárásban hozott 106-7-13046/12/2017-M. számú határozatával a perbeli felperes elismerés iránti kérelmét elutasította és megállapította, hogy a felperes vonatkozásában a visszaküldés tilalma nem áll fenn. A felperes keresete nyomán a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 1.K.27.427/2017/7. számú ítéletével az indítványozó határozatát hatályon kívül helyezte és új eljárás lefolytatására kötelezte. Rögzítette, hogy az indítványozó a megismételt eljárásban nem tett eleget a bíróság korábbi ítéletében foglalt iránymutatásnak, mely szerint a felperes oltalmazottkénti elismerése indokolt. Az indítványozó a megismételt eljárásban hozott 106-7-3041/16/2018-M. számú határozatával a felperes elismerés iránti kérelmét mind a menekülti, mind az oltalmazottkénti elismerés tekintetében – figyelemmel az új eljárásban megállapított tényekre – elutasította és megállapította, hogy a felperes tekintetében a visszaküldés tilalma nem áll fenn. A megismételt eljárásban hozott 106-7-3041/16/2018-M. számú határozat ellen a felperes közigazgatási pert indított a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon, amely bíróság az Európai Unió Bírósága előtt C-556/2017. számon folyamatban lévő előzetes döntéshozatal elbírálásáig az eljárását felfüggesztette. Ezzel párhuzamosan a felperes a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 151. § (1) bekezdésére hivatkozással a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 1.K.27.427/2017/7. számú, új eljárásra kötelező ítélete teljesítésének kikényszerítésére irányuló közigazgatási bírósági eljárást kezdeményezett. A Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság az alkotmányjogi panasszal támadott 1.K.27.376/2018/13. számú végzésével – a Kp. 151. § (1) bekezdés a) pontjára és 152. § (1) és (2) bekezdésére hivatkozva – 1 000 000 forint teljesítési bírsággal sújtotta az indítványozót. Megállapította, hogy a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 1.K.27.427/2017/7. számú ítéletében foglalt iránymutatás egyértelmű volt, e szerint az alperesnek (jelen alkotmányjogi panasz indítványozója) a felperest minden további eljárási cselekmény nélkül a megismételt eljárásban oltalmazottként kellett volna elismernie. A hatályon kívül helyező határozat azért született, mert a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Met.) 68. § (5) bekezdése alapján a bíróság a menekültügyi hatóság határozatát nem változtathatta meg. A Fővárosi Törvényszék az alkotmányjogi panasszal támadott 10.Kpkf.670.087/2019/2. számú végzésével az elsőfokú bíróság végzését helyben hagyta. Végzésének indokolásában rámutatott, hogy az elsőfokú bíróság a Kp. 152. § (1) bekezdését is megfelelően alkalmazta, továbbá kiemelte, hogy az alperes (jelen alkotmányjogi panasz indítványozója) perbeli feladata, hogy a bíróság jogerős ítéletében foglaltakat maradéktalanul érvényre juttassa a megismételt eljárásban, figyelemmel arra, hogy a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 1.K.27.427/2017/7. számú ítéletét még a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény alapján és a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás

általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) alapján hozta, melynek 109. §-a értelmében a hatóságot a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság határozatának rendelkező része és indokolása is köti.

- [3] Az indítványozó álláspontja szerint a Fővárosi Törvényszék és a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság támadott döntése megsértette az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljárásból való alapjogát. A bírósági döntések alaptörvény-ellenességét álláspontja szerint az okozza, hogy a teljesítés kikényszerítése iránti kérelem a tárgybeli ügyben nem lett volna befogadható, tekintettel arra, hogy a folyamatban lévő előzetes döntéshozatali eljárás miatti felfüggesztés okán az alapügyben még nem született anyagi szempontból jogerős döntés, vagyis a Fővárosi Törvényszék egy anyagi jogerővel nem rendelkező döntés miatt állapított meg joghátrányt az indítványozóval szemben. Az alkotmányjogi panasszal támadott végzések alapján előfordulhat, hogy a bírósággal kikényszeríteni hivatott alapügyben hozott döntéssel teljes mértékben ellentétes, anyagi szempontból is jogerős döntés születik a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt folyamatban lévő közigazgatási perben. A Fővárosi Törvényszék támadott döntése alapján tetszőleges gyakorisággal lenne kiszabható teljesítési bírság, olyan ügyben is, amelyben a teljesítés a döntés jogerejének hiányában fogalmilag lehetetlen.

- [4] 2. A főtítkárról tájékoztatására válaszul az indítványozó kiegészítette az indítványát.

II.

- [5] Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezése:

„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.”

III.

- [6] 1. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az Ügyrendjében meghatározottak szerinti tanácsban dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról, az 56. § (2) bekezdése értelmében pedig a befogadhatóságról döntené jogosult tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket.
- [7] 2. Az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy a jogalkotó 2019. december 20-i hatállyal módosította az Abtv. 27. §-át, erre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz befogadási vizsgálatát az Abtv. módosított szabályozása alapján végezte el, figyelemmel arra, hogy a 3030/2020. (II. 24.) AB határozat értelmében a módosított szabályozás az Alkotmánybíróság előtt folyamatban levő ügyekben is irányadó, illetve alkalmazható.
- [8] Az Abtv. 27. §-ának az indítvány elbírálásakor hatályos rendelkezései: „(1) Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés
- a) az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti vagy hatáskörét az Alaptörvénybe ütközően korlátozza, és
- b) az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.
- (2) Jogállásától függetlenül érintettnek minősül az a személy vagy szervezet,
- a) aki (amely) a bíróság eljárásában fél volt,
- b) akire (amelyre) a döntés rendelkezést tartalmaz, vagy
- c) akinek (amelynek) jogára, kötelezettségére, magatartása jogszerűségére a bíróság döntése kiterjed.
- (3) Közhatalmat gyakorló indítványozó esetén vizsgálni kell, hogy a panaszában megjelölt, Alaptörvényben biztosított jog megilleti-e.”

- [9] A vizsgálat során az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó a Fővárosi Törvényszék 10.Kpkf.670.087/2019/2. számú másodfokú határozatát 2019. március 28-án vette át, míg alkotmányjogi panaszát 2019. május 16-án, határidőben nyújtotta be elektronikus úton az elsőfokú bíróságon.
- [10] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány határozott kérelmet tartalmaz, és megfelel a törvényben előírt alaki és tartalmi követelményeknek [Abtv. 52. § (1b) bekezdés].
- [11] Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasszal támadott bírói döntés az ügy érdemében hozott, vagy az eljárást befejező döntésnek minősül-e, mivel az Abtv. 27. §-a alapján alkotmányjogi panasznak a bírói döntések közül csak a bírósági eljárást – az ügy érdemében hozott, vagy egyéb határozattal – befejező döntések ellen van helye.
- [12] A vizsgálat során az Alkotmánybíróság áttekintette a Kp.-nek az új eljárásra kötelező és a mulasztási ítélet teljesítésének kikényszerítésére irányuló eljárásra vonatkozó szabályozását. Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy a jogalkotó az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. CXXVII. törvénnyel, 2020. január 1-i hatállyal a Kp. XXVI. Fejezetének elnevezését és a Kp. 151–153. §-át módosította. A Kp. módosított szabályozása [a Kp. 152. §-a, együttesen értelmezve a Kp. 153. §-ával] felhatalmazást ad a bíróságnak arra, hogy egy különös közigazgatási bírósági végrehajtási eljárás keretében ellenőrizze azt, hogy a megismételt eljárásra kötelezett hatóság a bíróság új eljárás lefolytatására kötelező jogerős határozatában foglaltaknak eleget tett-e. A teljesítés kikényszerítésére irányuló eljárás a közigazgatási bíróság jogerős határozatának kikényszerítését teszi lehetővé egyéb eljárási és peres eszközök igénybe vételén túl azzal, hogy a közigazgatási bíróság által a jogerős ítélet tényleges hatályosulását, annak tartalmi bírósági végrehajthatóságát ellenőrizhetővé teszi, egy különleges közigazgatási nemperes eljárás keretében. A Kp. pontosan kijelöli, hogy a közigazgatási bíróság mit vizsgálhat a teljesítés körében és a tekintetben is, hogy milyen jogkövetkezményeket alkalmazhat.
- [13] A teljesítés kikényszerítésére irányuló eljárásról a Kp. a „Különös közigazgatási perek és egyéb közigazgatási bírósági eljárások” című Ötödik részének „Közigazgatási nemperes eljárások” címet viselő XXVI. fejezete rendelkezik. A Kp. 1. § (1) bekezdése rögzíti, hogy a Kp.-t kell alkalmazni a közigazgatási jogviták elbírálása iránti közigazgatási perben és az egyéb közigazgatási eljárásban, ebből következően a „közigazgatási perek” és az „egyéb közigazgatási bírósági eljárások” egymástól fogalmilag elhatárolt, önálló eljárástípusokat foglalnak magukba. Ezt támasztja alá a Kp. Ötödik részének elnevezése is: „Különös közigazgatási perek és egyéb bírósági eljárások”. Az Ötödik részben szabályozott többi közigazgatási perre és bírósági eljárásra vonatkozó részletszabályok már csak az egyszerűsített perhez képest eltérő szabályokat rögzítik. A teljesítés kikényszerítésére irányuló másodfokon hozott, ezen eljárást másodfokon befejező végzés ellen a Kp. alapján további perorvoslat nem biztosított. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Fővárosi Törvényszék alkotmányjogi panasszal támadott döntése az ügy (a teljesítés kikényszerítésre irányuló eljárás) érdemében hozott döntésnek minősül a fizetési kötelezettség kiszabása tekintetében, vagyis a Fővárosi Törvényszék 10.Kpkf.670.087/2019/2. számú végzése az Abtv. 27. §-a szerint a vizsgált esetben alkotmányjogi panasszal megtámadható. Az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, mivel a végzés ellen a további jogorvoslat lehetőségét a Kp. 112. § (1) bekezdése és 115. § (1) bekezdése kizárja.
- [14] Az indítványozói jogosultság [Abtv. 51. § (1) bekezdés] vizsgálata körében az Alkotmánybíróság rámutat, hogy az Abtv. módosított 27. § (1) bekezdése értelmében a közhatalmat gyakorló szervezet (a jelen ügyben mint a Met. szerinti menekültügyi és idegenrendészeti hatóság) is jogosult az Abtv. 27. §-ában foglalt panasz előterjesztésre. Az indítványozó nemcsak jogosult, de a vizsgált esetben érintett is, mert alperese volt a közigazgatási pernek [Abtv. 27. § (2) bekezdés a) pont].
- [15] A módosított Abtv. 27. § (3) bekezdése a közhatalmat gyakorló indítványozó esetében további törvényi feltételként írja elő annak a vizsgálatát, hogy a panaszában megjelölt, Alaptörvényben biztosított jog (jelen esetben az indítványozó által hivatkozott tisztességes bírósági eljáráshoz való jog) megilleti-e.
- [16] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az egyes alapjogok a természetüknél fogva csak az emberre vonatkoznak, míg más alapjogok a jogi személyeket – így a közhatalmat gyakorló szerveket – is megilletik. Az Alkotmánybíróság a fenti szempontok alapulvételével megállapította, hogy az indítványozó által hivatkozott tisztességes bírósági eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés], olyan Alaptörvényben biztosított jognak minősül, amely természeténél fogva nem csak az emberre vonatkozik. Erre tekintettel az indítvány az Abtv. 27. § (3) bekezdésében foglalt törvényi feltételnek megfelel.

- [17] 3. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz befogadhatóságát az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott, és az indítványozó által felhívott tisztességes bírósági eljáráshoz való jog tekintetében mérlegelte.
- [18] Az Abtv. 29. §-a értelmében az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadható be.
- [19] Az indítványozó a jogerő sérelmét nevezte meg panasza alapjaként. A tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét arra hivatkozva állította, hogy az alapügyben álláspontja szerint nem született anyagi jogerős döntés, ezért a teljesítési bíróság vele szemben nem lett volna kiszabható. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasszal támadott bírói döntések vizsgálata során megállapította, hogy a törvényszék döntését arra is alapította, hogy az előtte folyó eljárás „kizárólag arra szolgál, hogy a konkrét jogerős ítéletben foglaltakat az alperes teljesítette-e vagy sem. Így az sem vehető figyelembe, hogy a bíróság beárta-e az Európai Unió Bírósága által folytatott eljárást, és sor került-e, és ha nem, miért nem, a per tárgyalásának felfüggesztésére.”
- [20] Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a jogerő tiszteletben tartásának követelményével összefüggésben a másodfokú bíróság fenti értelmezése a jelen esetben a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet vet fel, ezért az alkotmányjogi panaszt – az Ügyrend 31. § (6) bekezdését alkalmazva – befogadta és érdemben bírálta el.

IV.

- [21] Az alkotmányjogi panasz megalapozott.
- [22] 1. Az Alkotmánybíróság a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal és ezzel összefüggésben a jogerő tiszteletben tartásával kapcsolatos gyakorlatából az alábbiakat emeli ki.
- [23] Az Alkotmánybíróság – az indítványozó által is hivatkozott – 23/2018. (XII. 28.) AB határozatban összefoglalóan megerősítette a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben kialakított következetes gyakorlatát. E szerint „a *fair trial* 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'» (ABH 1998, 95) {legutóbb megerősítette a 3254/2018. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [41]}. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog érvényesülésének megítélését minden esetben tartalmi vizsgálathoz kötötte: »elemezte az alapjog állított sérelmére vezető jogszabályi környezetet és bírói döntést, a szabályozás célját és a konkrét ügy tényállását, majd pedig – mérlegelés eredményeként – mindezekből vont le következtetéseket az adott esetre nézve megállapítható alapjogsérelemre nézve« {23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás [27], vö. 20/2017. (VII. 18.) AB határozat (a továbbiakban: Abh1.), Indokolás [17]; 3102/2017. (V. 8.) AB határozat, Indokolás [18]}
- [24] Az Abh1. az önkényes bírói jogértelmezés kapcsán elvi érveléssel mondta ki, hogy: „A bírói függetlenségnek nem korlátja, sokkal inkább biztosítéka a törvényeknek való alávetettség: a bírónak a határozatait a jogszabályok alapján kell meghoznia. Ha a törvénynek való alávetettségtől a bíróság eloldja magát, saját függetlenségének egyik tárgyi alapját vonja el. A vonatkozó jogszabályokat be nem tartó bíróság lényegében visszaél saját függetlenségével, amely adott esetben ezen keresztül a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét okozhatja.” (Abh1., Indokolás [23]).
- [25] Az Alkotmánybíróság már a korai gyakorlatában alkotmányossági jelentőséggel ruházta fel a jogerőt, amit az anyagi igazságosság és a jogbiztonság követelményeit összhangba hozó intézményként jellemezett. Az Alkotmánybíróság gyakorlatából az is megállapítható, hogy a jogerő kiemelt jelentőségének egyik indoka „a bírói döntésekbe vetett közbizalom” megőrzése és erősítése, és bizonyos esetekben inkább a bírói döntés jogerejének feloldása szolgálja jobban e célt, mint a „jogi hibában, vagy tévedésben szenvedő döntés jogerejének tisztelete” {25/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [36]}.
- [26] Az Alkotmánybíróság a 3133/2017. (VI. 8.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh2.) foglalta össze a jogerővel kapcsolatos gyakorlatát, a jogerő tiszteletben tartásának követelményét vizsgálva és ezzel összefüggésben rögzítette, hogy „a bírósághoz fordulás alapjoga részének tekinti a jogerős ítéletek hatékonyságát, a jogerő tiszteletben tartásának követelményét, mely ugyanakkor a jogállamiság elvétől elvonatkoztatottan nem értelmezhető» {30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [81]}. Ebből pedig az következik, hogy a jogerő tiszteletben tartásá-

nak követelménye összefüggésben áll a jogállamiságon túl a tisztességes eljáráshoz való, Alaptörvényben biztosított joggal. [...]

A jogerő intézményét azonban nem csak az egyes jogági – polgári és büntető – perjogok, hanem a közigazgatási eljárásjog is ismeri.

A jogerő a jogi eljárásokban három körülménnyel áll kapcsolatban. Egyrészt a jogalkalmazó szerv döntése rendes jogorvoslattal többé nem támadható (alaki jogerő). Másrészt a döntés nem változtatható meg (anyagi jogerő). Harmadrészt a döntés végrehajtható. Ezek az elemek megjelennek a bírósági és a közigazgatási határozatok esetében is. A közigazgatási, illetve a bírósági határozatok jogereje azonban különbözik egymástól, ami egyfelől a két szervtípus döntésének természetéből, másrészt a döntéseik közötti hierarchikus rendből következik. Míg a bírósági határozatok jellemzően *ex tunc* hatályúak, azaz a múltra nézve, az elbírálást megelőzően kialakult vitában adnak megoldást, addig a közigazgatási hatósági határozatok jellemzően *ex nunc* hatályúak, azaz a jövőre nézve hoznak létre valamilyen jogviszonyt.” (Abh2., Indokolás [32]–[34])

- [27] Az Alkotmánybíróság az Abh2.-ben azt is hangsúlyozta, hogy: „A jogerő intézménye – alapvetően a jogállamiság követelményéből eredeztethetően – annak biztosítékát szolgálja, hogy valamely jogalkalmazó szerv döntése véglegessé váljon, vagyis a benne foglalt rendelkezések végrehajthatók legyenek, az ne legyen megtámadható rendes jogorvoslattal és a benne eldöntött tény- és jogkérdések ne – avagy csak szigorú kivételek alapján – válhassanak újabb vita tárgyává. Az a közérdek nyilvánul meg benne, hogy a jogviszonyok idővel lezártnak minősüljenek, és azok védve legyenek mindennemű beavatkozástól. Erre egyrészt azért van szükség, hogy a jogvitában érintett személyek viszonyai ne maradjanak függő helyzetben, másrészt pedig azért, hogy az eldöntött kérdés utólag ne legyen módosítható. [...]

A jogállamiság lényeges elemének nevezte azt is, hogy a törvénynek egyértelműen meg kell határoznia, mikor támadható meg egy bírósági határozat rendes jogorvoslattal (fellebbezéssel), milyen feltételek mellett van lehetőség a jogerős határozat rendkívüli jogorvoslattal történő megtámadására, illetve mikor következik be az az állapot, amikor már a jogerős határozat semmilyen jogorvoslattal nem támadható. Ezt az álláspontot az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépését követő gyakorlatában is következetesen fenntartotta. Ennek során megerősítette az anyagi igazságosság és a jogbiztonság viszonyáról írottakat, továbbra is fenntartva a jogbiztonság elsődlegességét. Mindemellett hangsúlyozta, hogy a jogerő »áttörhető, ennek módját, formáit és feltételeit pedig a törvénynek úgy kell szabályoznia, hogy a jogerő feloldásával okozott sérelem és az anyagi igazság teljesebb érvényesülése, mint elérni kívánt cél, arányban álljon egymással« {3103/2013. (V. 17.) AB határozat, Indokolás [25]}. Nem sokkal később ez az elv ismét megerősítést nyert: »a jogerő tisztelete nem abszolút és áttörhetetlen eleme a jogbiztonságnak. A lezárt jogviszonyok érinthetlenségének tilalma alól engedhető kivétel, ha a jogbiztonsággal konkuráló más alkotmányos elv elkerülhetlenné teszi, és ezzel nem okoz céljához képest aránytalan sérelmet« {24/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [46]}.” (Abh2., Indokolás [29]–[30])

- [28] Az Abh2. elvi éllel mutatott rá, hogy az „eljárásjogi jogerőfogalom meghatározása a jogalkotó döntési szabadságának körébe tartozik, amelyet az Alkotmánybíróság alapvetően nem mérlegelhet felül. A hatályos magyar közigazgatási eljárási törvény, a Ket. szabályozási rendszerében a jogerő fogalma az alaki jogerőt, vagyis a megtámadhatatlanságot jelenti. Ez a Ket. 73/A. § (1) bekezdése értelmében az elsőfokú döntés vonatkozásában akkor áll be, ha az elsőfokú döntés ellen nem fellebbeztek és a fellebbezési határidő letelt, ha a fellebbezésről lemondtak vagy a fellebbezést visszavonták, ha a fellebbezésnek – ideértve a végzések elleni önálló fellebbezést – nincs helye, illetve ha a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság az elsőfokú hatóság döntését helybenhagyta. A közigazgatási eljárásjog rendszere ugyanakkor többféle lehetőséget biztosít az akár jogerőre emelkedett közigazgatási döntés felül bírálataira. Ezek: a bírósági felülvizsgálat (Ket. 109. §), az újrafelvételi eljárás (Ket. 112. §), az Alkotmánybíróság határozata alapján indítható eljárás (Ket. 113. §), a döntés módosítása vagy visszavonása (Ket. 114. §), a felügyeleti eljárás (Ket. 115. §), valamint az ügyészi fellépés (Ket. 120. §, az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény 29. §). Az Art. mint speciális jogszabály 116. §-a az adóeljárásban ismeri továbbá a jelen ügyben is alkalmazott felülellenőrzés intézményét. Ezek közül a felügyeleti eljárás és az ügyészi fellépés a Ket. szerint hivatalbóli döntés-felülvizsgálati eljárás, és természetét tekintve a felülellenőrzés is ilyen eljárásnak tekintendő.” (Abh2., Indokolás [35]).

- [29] 2. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben figyelemmel volt arra, hogy 2018. január 1-jén hatályba lépett a Kp., amely „kódexjelleggel, rendszerszerűen megújítva szabályozza a közigazgatási perjogot. A Kp. alapján fősabály szerint minden közigazgatási cselekménnyel és annak elmulasztásával kapcsolatban lehetséges a bírósághoz fordulás, amelynek alapján a Kp. tulajdonképpeni központi eleme a közigazgatási tevékenység fogalma (Kp.

4. §). Következésképpen a Kp. a döntésközpontú hatásköri szabályozás helyett a közigazgatási cselekményre épülő generálklauzulával alapozza meg a közigazgatási bíróságok hatáskörét a közigazgatási jogviták elbírálására. A Kp. alapján minden közigazgatási jogvita esetén van helye közigazgatási bírói úton jogorvoslatnak, amennyiben azt törvény nem utalja más eljárásra.” {3334/2019. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [89]}
- [30] A Kp. 1. § (1) bekezdése értelmében e törvényt kell alkalmazni a közigazgatási jogviták elbírálása iránti közigazgatási perben és az egyéb közigazgatási bírósági eljárásban. A Kp. 96. §-a [Anyagi jogerőhatás] rögzíti, hogy „a közigazgatási tevékenység jogszerűségének vizsgálata tárgyában hozott ítélet jogereje kizárja, hogy ugyanazon közigazgatási tevékenység jogszerűségének vizsgálatára a felek vagy az érdekeltek új keresetet indíthassanak vagy azt egyébként vitássá tehessek”. A fentiekből az következik, ha a közigazgatási perben a bíróság ítéletet hozott, akkor ugyanabban a tárgyban a felek vagy az érdekeltek nem indíthatnak újabb keresetet (a döntés megváltoztathatatlansága). A határozat megváltoztathatatlansága (anyagi jogerő) teljes körűen a közigazgatási eljárásjogban az Alkotmánybíróság értelmezésében a bírósági felülvizsgálatot követően, annak eredményeként, vagyis a döntés közigazgatási úton való megtámadhatatlanságát (alaki jogerő) követően áll be.
- [31] Jelen ügyben ez az Alkotmánybíróság értelmezésében az alábbiakat jelenti. Az indítványozó – a határozat indokolásának I/1. pontjában (Indokolás [1] és köv.) foglaltak szerint – megismételt menekültügyi eljárásban hozott 106-7-13046/12/2017-M. számú határozatával a felperes elismerés iránti kérelmét elutasította, és megállapította, hogy a felperes vonatkozásában a visszaküldés tilalma nem áll fenn. A felperes keresete nyomán a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 1.K.27.427/2017/7. számú ítéletével az indítványozó határozatát hatályon kívül helyezte és új eljárás lefolytatására kötelezte. Az indítványozó a megismételt eljárásban hozott 106-7-3041/16/2018-M. számú határozatával a felperes elismerés iránti kérelmét mind a menekülti, mind az oltalmazottkénti elismerés tekintetében – figyelemmel az új eljárásban megállapított tényekre – elutasította és megállapította, hogy a felperes tekintetében a visszaküldés tilalma nem áll fenn. A megismételt eljárásban hozott 106-7-3041/16/2018-M. számú, 2018. április 5. napján meghozott határozat ellen a felperes közigazgatási pert indított a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon, amely bíróság a C-556/2017. számon folyamatban lévő előzetes döntéshozatal elbírálásáig az eljárását a rendelkezésre álló iratok tanúsága szerint felfüggesztette. Ezzel párhuzamosan a felperes a Kp. 151. § (1) bekezdésére hivatkozással a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 1.K.27.427/2017/7. számú, új eljárásra kötelező ítélete teljesítésének kikényszerítésére irányuló közigazgatási bírósági eljárást kezdeményezett. A teljesítési eljárásban eljáró elsőfokú bíróság az alperest 1 000 000 forint teljesítési bírsággal sújtotta a 2018. november 28-án meghozott, az alkotmányjogi panasszal támadott döntésében.
- [32] E végzés ellen az indítványozó fellebbezéssel élt, azonban a Fővárosi Törvényszék az alkotmányjogi panasszal támadott 10.Kpkf.670.087/2019/2. számú, 2019. február 5-én meghozott végzésével az elsőfokú bíróság végzését helyben hagyta. A rendelkezésre álló iratok tanúsága szerint a támadott első és másodfokú végzés meghozatalára a megismételt eljárásban hozott 106-7-3041/16/2018-M. számú határozat ellen a felperes által indított, a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság által a C-556/2017. számon folyamatban lévő előzetes döntéshozatal elbírálásáig felfüggesztett közigazgatási per hatálya alatt került sor, amely bíróság – a rendelkezésre álló iratok tanúsága szerint – az eljárását 2018. június 29-én kelt végzése alapján függesztette fel.
- [33] A bíróság határozatában rámutatott, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás alapját képező ügy lényege megegyezett a jelen ügyével abban, hogy a menekültügyi hatóság határozatát a bíróság hatályon kívül helyezte, a hatóság azonban a megismételt eljárásban nem tartotta be a bíróság által adott iránymutatást, a hatóság azon jogi álláspontja következtében, hogy a bíróság még közvetett módon sem változtathatja meg a közigazgatási hatóság döntését. A bíróság azt is hangsúlyozta, hogy ebben a perben a felperes elsődleges kereseti kérelme az alperes (jelen alkotmányjogi panasz indítványozója) határozatának megváltoztatására irányul, amelyre a nemzeti jogi szabályozás nem ad lehetőséget, ezért a jelen per szempontjából jelentőséggel bír az Európai Unió Bírósága előtt folyamatban lévő előzetes döntéshozatali eljárás eredménye.
- [34] Ezzel párhuzamosan a felperes a Kp. 151. § (1) bekezdésére hivatkozással a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 1.K.27.427/2017/7. számú, új eljárásra kötelező ítélete teljesítésének kikényszerítésére irányuló közigazgatási bírósági eljárást kezdeményezett. Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy a folyamatban lévő közigazgatási per (mint kérelemre induló jogorvoslati eljárás) megindítása okán nem feltétlenül (szükségszerűen) következik be a határozat véglegessége, annak eredményeként, a bíróság döntését követően a határozat megváltozhat, de a bíróság akár helyben is hagyhatja az indítványozó határozatát. Az anyagi jogerő tehát jelen esetben akkor áll be, ha közigazgatási perben a bíróság végleges, megváltoztathatatlan határozatot hoz. Jelen esetben ezt követően, a döntés rendelkező részének függvényében kerülhet sor esetlegesen teljesítési bírság kiszabására, ezt

megelőzően ilyen joghátrány nem alkalmazható. Ha a bíróság határozatot jogerősen felülvizsgálta és rendkívüli jogorvoslatnak nincs helye, akkor áll be a közigazgatási határozat anyagi jogereje.

- [35] Az Alkotmánybíróság elvi élel mutat rá, hogy maga a közigazgatási per az, ami a jogorvoslatához való jog érvényesülését szolgálja a közigazgatás tevékenységével szemben, vagyis jelen esetben a folyamatban lévő közigazgatási per befejezéséig a közigazgatási jogvitát nem lehet lezártnak tekinteni. A Kp. 96. §-a alapján a határozat megváltoztathatatlansága a perorvoslati eljárások befejezése után áll be. Az anyagi jogerő lényege, hogy az ítélet, illetve határozat a kérdéses ügyet érdemben, véglegesen eldönti. A közigazgatási határozathoz az alaki jogerő hatásai onnantól kapcsolódhatnak, hogy az közigazgatási úton fellebbezéssel többé már nem támadható. Amennyiben a jogosult közigazgatási pert indít, az e perben meghozott ítélethez fűződhet anyagi jogerőhatás. Az alkotmányjogi panasszal támadott döntésében sem az elsőfokú, sem a másodfokú bíróság nem tulajdonított jelentőséget annak, hogy a teljesítési bíróság kiszabására a felfüggesztett közigazgatási per hatálya alatt került sor, amely perben az előzetes döntéshozatali eljárás tárgyában az Európai Unió Bírósága 2019. július 29-én, vagyis a teljesítési bíróság kiszabását követően hirdetett döntést. Ebből következően – a rendelkezésre álló iratok tanúsága szerint – a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt felfüggesztett közigazgatási perben hozott érdemi döntés meghozatala előtt került sor a teljesítési bíróság indítványozóval szembeni kiszabására. Mindebből jelen esetben az következik, hogy az alkotmányjogi panasszal támadott bírói döntések meghozatalakor folyamatban lévő, a megismételt eljárásban tett közigazgatási tevékenység jogszerűségéről állást foglaló közigazgatási per hatálya alatt a Kp. szerinti teljesítési bíróság nem lett volna kiszabható, mivel annak előfeltétele az ügyben született anyagi jogerős döntés.
- [36] 3. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy jelen ügyben abban az alkotmányossági kérdésben kellett állást foglalnia, hogy sérült-e az indítványozó tisztességes bírósági eljáráshoz való joga annak következtében, hogy anyagi jogerő (véglegesség) hiányában a bíróság teljesítési bíróság szankcióval sújtotta. Másként megfogalmazva: abban kellett dönteni, hogy nem volt-e idő előtti a teljesítési bíróság kiszabása, mivel az időelőttiség szorosan kapcsolódik a jogerőhöz, az pedig a tisztességes bírósági eljáráshoz való joghoz. Az indítványozó helytállóan mutat rá, hogy a bíróságok támadott döntéseikben a vizsgált esetben anyagi jogerős döntés hiányában sújtották teljesítési bírósággal. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasszal támadott bírósági döntések a jogerő tiszteletben tartásának követelményével összefüggésben megsértették az indítványozónak az Alaptörvényben biztosított tisztességes bírósági eljáráshoz való jogát, mivel a Kp. szerinti teljesítési bíróság kiszabásának előfeltétele egy anyagi jogerővel rendelkező, lezárt alapügy, amely a jelen esetben nem teljesült.
- [37] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Fővárosi Törvényszék 10.Kpkf.670.087/2019/2. számú végzése és a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 1.K.27.376/2018/13. számú végzése alaptörvény-ellenes, ezért azokat megsemmisítette.
- [38] Az Alkotmánybíróság tájékoztatja az indítványozót, hogy a bírósági határozat megsemmisítését követően az alkotmányjogi panasz orvoslásának eljárási eszközét a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 427. §-a alapján – az Alkotmánybíróság határozata alapján és a vonatkozó eljárási szabályok megfelelő alkalmazásával – a Kúria állapítja meg.

Budapest, 2020. július 14.

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető 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. Juhász Miklós
alkotmánybíró helyett

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

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

- [39] Nem értek egyet a rendelkező részben foglalt döntéssel az alábbiakban kifejtett indokok miatt.
- [40] 1. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben az alkotmányjogi panaszt érdemben vizsgálta, és a meghozott döntését arra alapította: „az alkotmányjogi panasszal támadott bírósági döntések a jogerő tiszteletben tartásának követelményével összefüggésben megsértették az indítványozónak az Alaptörvényben biztosított tisztességes bírósági eljáráshoz való jogát, mivel a Kp. szerinti teljesítési bíróság kiszabásának előfeltétele egy anyagi jogerővel rendelkező, lezárt alapügy, amely a jelen esetben nem teljesült.”
- [41] Álláspontom szerint ugyanakkor az Alkotmánybíróság által vizsgált kérdések (különösen a Kp. 151. § és 152. §-ának értelmezésével összefüggő megállapítások) olyan törvényértelmezési kérdések, amely a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal összefüggésben alapjogi relevanciával nem bírnak, és ezen szakjogi kérdésekben az Alkotmánybíróság a rendes bíróság jogértelmezését – az alábbiakban hivatkozott alkotmánybírósági gyakorlatra tekintettel – nem bírálhatja felül.
- [42] 2. Mindenekelőtt fontosnak tartom hangsúlyozni: Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint „[s]em a jogállamiság elvont elve, sem a tisztességes eljárás alapjoga [...] nem teremthet alapot arra, hogy az Alkotmánybíróság a bírósági szervezet feletti szuperbíróság szerepébe lépjen, és hagyományos jogorvoslati fórumként járjon el. [...] A bíró bármely ténybeli vagy jogi tévedése nem teszi automatikusan tisztességtelenné az egész eljárást, mivel az ilyen tévedések teljesen soha nem küszöbölhetők ki, azokat az igazságszolgáltatás ma ismert rendszere magában hordozza.” {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]–[15]}
- [43] Az Alkotmánybíróság következetes értelmezése szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése egy processzuális alapjogot tartalmaz, amely elsősorban a bírósági eljárással szemben támasztott eljárási garanciák rendszerét jelenti {5/2020. (I. 29.) AB határozat, Indokolás [47]; 3368/2019. (XII. 16.) AB végzés, Indokolás [15]; 3367/2019. (XII. 16.) AB végzés, Indokolás [17]; 3295/2019. (XI. 18.) AB végzés; Indokolás [36]; 6/2019. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [31]; 3046/2019. (III. 14.) AB határozat, Indokolás [34]; 3296/2018. (X. 1.) AB határozat; Indokolás [42]; 3181/2018. (VI. 8.) AB határozat, Indokolás [24]}. Az Alaptörvény a XXVIII. cikk (1) bekezdésében tehát nem kétségesen eljárási, processzuális természetű alapjogot ismer el, amelynek elvi alapját az eljárás egészének minőségében lehet megragadni {3215/2018. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [15]}.
- [44] A tisztességes bírósági eljáráshoz való jog processzuális jellegéből fakadóan az Alkotmánybíróság nem foglal állást a perorvoslati bíróság jogköréhez tartozó, szakjogi vagy kizárólag törvényértelmezési kérdésben {3001/2020. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [18]}. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy „önmagában az, hogy a bíróság jogértelmezése valamely peres fél jogértelmezésétől – a jogviták elbírálására irányuló ítélkező-jogalkalmazó tevékenység természetéből fakadóan legalább az egyik fél jogértelmezésétől szükségképpen – eltér, nem alapozza meg az alapvetően processzuális természetű előírásokat tartalmazó tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmének megállapíthatóságát” {3387/2019. (XII. 19.) AB végzés, Indokolás [17]; lásd még: 3080/2020. (III. 18.) AB végzés, Indokolás [55]}.
- [45] A fentiekben kifejtettek alapján megállapítható: a jogszabályokat a bíróságok önállóan értelmezik, és az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki. Ez a jogkör pedig nem teremthet alapot arra, hogy minden olyan esetben beavatkozzon a bíróságok tevékenységébe, amikor olyan (állítólagos) jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor, mely egyéb jogorvoslati eszközzel nem orvosolható.
- [46] 3. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor rendkívül kivételes esetekben elismerte, hogy a bírói jogértelmezés kirívó – alapjogi relevanciát elérő – hibája a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmének a megállapíthatóságára vezessen {3173/2015. (IX. 23.) AB határozat, Indokolás [52]; lásd még: 20/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [21]–[29]}. Kivételes esetben ezért a *contra legem* jogalkalmazás a bírói jogértelmezés alaptörvényellenességét eredményezheti {3113/2020. (V. 8.) AB végzés, Indokolás [14]; 3111/2020. (V. 8.) AB végzés, Indokolás [13]; 3097/2020. (IV. 23.) AB végzés; Indokolás [12]; 3078/2020. (III. 18.) AB végzés, Indokolás [14]}. Ennek ugyanakkor rendkívül szűk körben van helye.
- [47] Az Alkotmánybíróság a 20/2017. (VII. 18.) AB határozatban hangsúlyozta, hogy a bírói jogértelmezés kirívó – alapjogi relevanciát elérő – hibája akkor merülhet fel, ha a bíróság a jogkérdésre nyilvánvalóan vonatkozó jogi normákat nem veszi figyelembe, és a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog mint eljárásjogi jellegű alapjog

egy aspektusát, az indokolási kötelezettséget sértő módon nem indokolja meg, hogy az adott jogkérdésre irányadó, hatályos jogi normákat miért nem alkalmazza (Indokolás [29]). Az Alkotmánybíróság a 23/2018. (XII. 28.) AB határozatban rámutatott arra is, hogy a bírói jogértelmezés akkor is alaptörvény-ellenessé válik, ha a bíróság az Alaptörvény 28. cikkében foglalt jogértelmezési szabályokat kifejezetten figyelmen kívül hagyja (Indokolás [28]). Ezzel összefüggésben ugyanakkor fontos hangsúlyozni, hogy „pusztán az a tény, hogy a bíróság a jogszabály céljának vizsgálata után azzal ellentétes tartalmú döntést hoz, nem eredményez minden esetben és feltétlenül alaptörvény-ellenességet. Egy ilyen követelmény a jogrend működőképességet veszélyeztető rugalmatlanságát idézhetné elő. Maga az Alaptörvény 28. cikke is akként fogalmaz, hogy a jogértelmezésnek a jogszabály célját elsősorban kell figyelembe vennie, és nem zárja ki, hogy a jogszabály tartalmának megállapításakor a bíróság egyéb szempontokra is figyelemmel legyen, és hogy ezek mérlegelése során, indokolt esetben, a jogszabály eredeti céljával ellentétes következtetésre jusson. Az a bírósági mérlegelés azonban, amely a jogszabály céljának vizsgálatát teljes mértékben és kifejezetten kizárja, már alaptörvény-ellenesnek minősül.” (Indokolás [30])

[48] A fentiek alapján megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság jelenlegi gyakorlatában a bírói jogértelmezés kirívó – alapjogi relevanciát elérő – hibája azzal összefüggésben merülhet fel, ha a bíróság nem a jogvitára irányadó jogi normákat alkalmazza, illetve ha a bíróság kifejezetten figyelmen kívül hagyja az Alaptörvény 28. cikkének értelmezési elveit.

[49] 4. Véleményem szerint a jelen ügyben ezen feltételek egyike sem áll fenn: az eljáró bíróságok a jogvita elbírálására irányadó jogszabályokat alkalmazták. Emellett jogértelmezésüket kifejezetten a Kp. 151. § és 152. §-ának céljára alapították, ezért nem merülhet fel az sem, hogy az Alaptörvény 28. cikkében foglalt értelmezési szabályokat figyelmen kívül hagyták volna.

[50] Mindezek alapján, álláspontom szerint, a jelen ügyben kirívó jogértelmezési hiba kételye nem merült fel, ezért az alkotmányjogi panasz érdemi vizsgálatának a feltételei nem álltak fenn.

Budapest, 2020. július 14.

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/921/2019.

