



BEVÁNDORLÁSI ÉS MENEKÜLTÜGYI

HIVATAL

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG

Szám: 106-Ji-16092/2019

Dokumentációs szám: IV/ 921 -0 /2019

Érkeztes módja: személyesen/kézbesítéssel küldve/
postán/e-mailen/faxon érkezett

Érkezett: 2019 MÁJ 16.

Alkotmánybíróság részére

Erkezett: 2019 MÁJ 28.

Az első fokon eljáró bíróság útján

Az ügyirat száma: 1.K.27.376/2018

Példány:

1

Kezelőiroda:

Példány:

Mell.: db

Tisztelt Alkotmánybíróság!

18 db

1

Alulírott **Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal** (székhely: 1117 Budapest, Budafoki út 60., törzskönyvi nyilvántartási azonosító: 722744, adószám: 15722744-2-51, képviseli: Dr. Végh Zsuzsanna főigazgató), Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. § alapján az alábbi

alkotmányjogi panaszt

terjesztem elő.

Kérem a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg a *Fővárosi Törvényszék 2019. február 5. napján kelt 10.Kpf.670.087/2019/2. számú végzésének*, valamint a *Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2018. november 28. napján kelt 1.K.27.376/2018/13. számú végzésének* alaptörvény-ellenességét, és az Abtv. 43. §-ának megfelelően azt semmisítse meg.

Kérelmem indokolásaként az alábbiakat adom elő:

1. Az indítvány benyújtásának törvényi és formai követelményei

a) A pertörténet és a tényállás rövid ismertetése

A Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (a továbbiakban: alperes) megismételt menekültügyi eljárásban hozott 106-7-13046/12/2017-M. számú határozatával [REDACTED] [REDACTED] (a továbbiakban: 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 az 1.K.27.427/2017/7. számú ítéletével az alperes határozatát hatályon kívül helyezte és az alperest új eljárás lefolytatására kötelezte. Rögzítette, hogy az alperes a megismételt eljárásban nem tett eleget a bíróság korábbi ítéletében foglalt iránymutatásnak, döntése a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 109. § (4) bekezdését sérti, ezért a Ket. 121. § (1) bekezdés f) pontja alapján semmis. A Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a korábbi ítéletében megállapította, hogy a felperes vonatkozásában Karachi városában a hatékony állami védelem nem áll rendelkezésre, ezért a felperes oltalmazottkénti elismerése indokolt. Az alperes hatóság – hatáskörének és a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Met.) 33. §, 40. § és 47. §-ainak megfelelően – a megismételt eljárásban újabb országinformációt szerzett be, tekintettel arra, hogy a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság új eljárás lefolytatására kötelezte.

Az alperes hatóság a megismételt eljárásban hozott 106-7-3041/16/2018-M. számú határozatával a felperes elismerés iránti kérelmét mind a menekültkénti, mind az

oltalmazottkénti elismerés tekintetében – tekintettel az új eljárásban megállapított tényekre – elutasította, és megállapította, hogy a felperes tekintetében a visszaküldés tilalma nem áll fenn. A megismételt eljárásban a hatóság újabb országinformációkat szerzett be, amelyek alapján arra jutott, hogy a biztonsági incidensek mértéke Karachi városában nem éri el azt a szintet, amely alapján a felperes pusztán az ott tartózkodása miatt súlyos sérelem veszélyének lenne kitéve.

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 a C-556/17. számon folyamatban lévő előzetes döntéshozatal elbírálásáig az eljárást felfüggesztette.

Ezzel párhuzamosan a felperes a Kp. 151. § (1) bekezdés a) pontjára hivatkozással az I.K.27.427/2017/7. számú új eljárásra kötelező ítélet teljesítésének kikényszerítésére irányuló közigazgatási bírósági eljárást kezdeményezett. A Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (a továbbiakban: elsőfokú bíróság) – hivatkozva a Kp. 151. § (1) bekezdés a) pontjára és 152. § (1)-(2) bekezdésére – az alperest 1.000.000 forint teljesítési bírsággal sújtotta a 2018. november 28-án hozott I.K.27.376/2018/13. számú végzésében. Megállapította, hogy a bíróság I.K.27.427/2017/7. számú ítéletben foglalt iránymutatása egyértelmű volt. Eszerint az alperesnek minden további eljárási cselekmény nélkül a megismételt eljárásban a felperest a Met. 61. § b) pontja alapján oltalmazottként kellett elismernie. Hivatkozva a Ket. 109. § (4) bekezdésére, rögzítette, hogy a hatóság a megismételt eljárásban kizárólag a bíróság iránymutatásának megfelelő döntést hozhat, nem folytathat eljárási cselekményeket, melyet a bíróság az ítéletében nem írt elő. A hatályon kívül helyező ítélet azért született, mert a Met. 68. § (5) bekezdése alapján a bíróság a menekültügyi hatóság határozatát nem változtathatta meg. Ugyanakkor a bíróság a perben megállapította, hogy a felperes a Met. 61. § b) pontja szerinti oltalmazottkénti elismerésének feltételei fennállnak, lényegében a kérelmet (hatáskör hiányában) véglegesen eldönteni szándékozott.

A Fővárosi Törvényszék 10.Kpkf.670.087/2019/2. számú végzésével az elsőfokú bíróság végzését helybenhagyta. A Fővárosi Törvényszék végzésének indokolásában rámutatott, hogy „[a]z elsőfokú bíróság a Kp. 152. § (1) bekezdését is megfelelően alkalmazta, jogértelmezésével a törvényszék egyetért. Egyben hangsúlyozza azt is, hogy az e körben kifejtett alperesi álláspont magyarázatát és bizonyítékot adja annak is, hogy a teljesítési bírság kiszabása megalapozott volt. Az alperesi álláspont szerint akkor járt volna el jogszabálysértő módon, ha automatikusan alkalmazta volna a bírósági határozat indokolását, figyelmen kívül hagyva a megismételt eljárásban feltárt tényeket. Ezzel szemben a törvényszék rámutat, hogy alperes feladata éppen az lett volna, hogy a bíróság jogerős ítéletében foglaltakat maradéktalanul - úgy, ahogy azt az ítélet tartalmazza -, érvényre juttatja a megismételt eljárásban.”

b) A jogorvoslati lehetőségek kimerítése

A Fővárosi Törvényszék 10.Kpkf.670.087/2019/2. számú végzésével lezárt ügy önálló bírósági eljárásnak minősül tekintettel arra, hogy a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) ezen eljárás megindításának feltételül az alapügy jogerős lezárását rendeli a Kp. 151. § (1) bekezdésével, amikor rögzíti, hogy a felperes vagy az érdekelt a teljesítési határidő leteltétől számított kilencven napon belül a teljesítés kikényszerítése érdekében kérelemmel fordulhat az elsőfokú határozatot hozó bírósághoz, ha a közigazgatási szerv a teljesítési határidőn belül nem tett eleget a bíróság új eljárás lefolytatására kötelező jogerős határozatában foglaltaknak. Ennek megfelelően tehát a teljesítés kikényszerítésére irányuló eljárásban a Fővárosi Törvényszék által a

10.Kpkf.670.087/2019/2. számon meghozott jogerős, másodfokú végzés, az eljárást érdemben lezáró döntésnek minősül, mellyel szemben további perorvoslat nem biztosított.

Mindezek alapján, a Fővárosi Törvényszék jogerős végzése, amely az ügy (a teljesítés kikényszerítésére irányuló eljárás) érdemében hozott döntésnek minősül a fizetési kötelezettség végleges, jogerős kiszabása tekintetében, megfelel az Abtv. 27. §-ában rögzített azon követelménynek, amely alapján az alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben, az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés miatt biztosított az alkotmányjogi panasz lehetősége.

A végzés ellen a további jogorvoslat lehetőségét a Kp. 112. § (1) bekezdése és 115. § (1) bekezdése zárja ki. Ezt a bíróság 10.Kpkf.670.087/2019/2. számú végzésének rendelkező része és indokolása is rögzíti.

Megjegyezhető, hogy az alperes hatóság azért fordul a jelen indítvánnyal támadott Fővárosi Törvényszék által hozott végzés kapcsán az Alkotmánybírósághoz és nem tette ezt meg menekültügyi eljárás kapcsán indult közigazgatási perrel összefüggésben, mert a bírságról szóló végzésig alappal feltételezte, hogy szabályszerűen járt el, amikor lefolytatta az új eljárást, és ennek keretében eljárási cselekményeket hajtott végre. E körben hangsúlyozandó továbbá, hogy az indítványozó álláspontja szerint az Abtv.-re és az Alkotmánybíróság gyakorlatára tekintettel nem tudta volna sikeresen megtámadni az alapügyben hozott ítéletet, figyelemmel arra, hogy abban új eljárásra kötelezte őt az eljáró bíróság és az új eljárásban hozott hatósági döntéssel szemben újra megnyílik a közigazgatási per lehetősége.

c) Az alkotmányjogi panasz benyújtásának határideje

A bíróság 10.Kpkf.670.087/2019/2. számú végzése az indítványozó alperessel 2019. március 28. napján került elektronikus úton – kézbesítésre.

Indítványozó alperes nyilatkozik arról, hogy az Abtv. 30. § (1) bekezdés szerinti határidőn – az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló bírósági ítélet közlésétől számított 60 napon – belül került az alkotmányjogi panasz előterjesztésre.

d) Az indítványozó érintettségének bemutatása

Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja szerint az Alkotmánybíróság „*alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját*”. E körben az Alaptörvény nem tartalmaz sem alanyi, sem tárgyi korlátozást, azaz nem zárja ki az állami intézmények érintettségét.

Az Abtv. 27. § alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az indítványozó a per alperese, jogorvoslati jogait kimerítette, határozott kérelme a megjelölt 10.Kpkf.670.087/2019/2. számú végzés megsemmisítésére irányul, a tisztességes eljáráshoz való jogának sérelme miatt.

Az Abtv. 27. §-a szerint az alkotmányjogi panasz benyújtásának feltétele, hogy a bíróság döntése „*az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát*” sértse. Az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése alapján a törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak.

A bírósági eljárásokban fegyveregyenlőség van, az állami intézmény peres félként elveszti közhatalmi szerepét. A közigazgatási per lényege, hogy abban az állami intézmény (alperesként) már nem közhatalma birtokában jár el, ezért ugyanolyan jogokkal rendelkezik, mint a felperes (magánszemély vagy nem állami jogi személy). A perben a közhatalmat nem a felek bármelyike, hanem a bíróság képviseli és gyakorolja, az ügy érdemében hozott döntés pedig sértheti állami intézmény Alaptörvényben biztosított jogát. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz való az állami intézményeket is kétséget kizáróan megilleti.

Az alapjogok célja a hatalommal szembeni korlát, védelem. Az Alaptörvény a bírósági, igazságszolgáltatási tevékenységet is hatalomnak tekinti, ezért az Alaptörvény XXVIII. cikkében olyan szabályokat fogalmaz meg, amelyek a bírósági hatalomgyakorlás korlátját jelentik. Ebből következően a felek az igazságszolgáltatásnak (bírósági hatalomnak) történő alávetettsége egyben a felek alapjogi védelmét is megalapozza. Azáltal, hogy egy hatósági ügy ügyfele közigazgatási pert kezdeményez, a hatóság a per alperesévé válik, mely státusszal jogosulttá válik az alapjogi védelem adta előnyökre is. Nyilvánvaló, hogy a felek perbeli egyenlősége csak akkor valósul meg, ha az alapjogi védelem megilleti a felek mindegyikét, függetlenül attól, milyen okból kerülnek a bíróság elé.

Ezzel összefüggésben érdemes hivatkozni az Alkotmánybíróság 23/2018. (XII. 28.) AB határozatára, amelyben az Alkotmánybíróság megállapította a Magyar Nemzeti Bank érintettségét az indítványozó *„...nemzetgazdaságban, a pénzügyi közvetítőrendszerben elfoglalt különleges és kiemelkedő jelentőségére, valamint arra tekintettel, hogy az indítványozó közvetve a magánfelek azon alkotmányosan védett alapjogi igényét érvényesíti, hogy jogvitájukat tisztességes eljárás keretében döntse el a bíróság, az indítványozó indítványozói jogosultságát elismerte.”*

Ehelyütt szükséges utalni az indítványozó Alaptörvény XIV. cikkének érvényesülése kapcsán betöltött kiemelt szerepére, továbbá Magyarország szuverenitásának védelme során elfoglalt különleges jelentőségére. Az ország területére történő belépéssel összefüggésben a közrendi és közbiztonsági szempontok érvényesítése a szuverenitás központi eleme. Ennek keretében figyelemmel kell lenni arra is, hogy a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarország egész területére történő elrendeléséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és megszüntetésével összefüggő szabályokról szóló 41/2016. (III. 9.) Korm. rendelet 1. §-a alapján a Kormány a Met. 80/A. § (1) bekezdés c) pontja szerinti tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet rendelt el, ezért az indítványozó kulcsfontosságú szerepet tölt be Magyarország szuverenitásának megőrzésében. Erre tekintettel az indítványozói jogosultság elismerése nemcsak közvetlenül az ügy érdemében hozott döntés bír relevanciával (az indítványozó állami intézmény Alaptörvényben biztosított jogának sérelme miatt), hanem közvetve kihatással van az ország szuverenitására, valamint népességére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogára, továbbá az Európai Unió tagságból fakadó kötelezettségek teljesítésére, így különösen a külső határok védelmére.

Mindezen kiemelt szempontok – eltérő indítványozói körrel összefüggésben – megjelentek az Alkotmánybíróság 3/2019. (III. 7.) AB határozatában. Az Alkotmánybíróság az ügyben az érdemi vizsgálat szükségességének legfontosabb okát ugyanis abban látta, hogy *„...a jogellenes tömeges bevándorlás 2015 óta bekövetkezett eseményeinek az Abtv. 26. § (2) bekezdésének alkalmazása szempontjából mint kétségtelenül kivételes helyzet, a Btk. új tényállására vonatkozó, ma még esetjog nélküli bírósági jogalkalmazás az Alaptörvény 28. cikkével összhangban lévő kialakításának az igénye határozza meg, amelyben az Alkotmánybíróságnak – az Alaptörvény 24. cikke (1) bekezdésében, valamint az Abtv. 2. §-*

ában foglaltakra tekintettel – alkotmányvédő funkciójánál fogva alapvető és meghatározó szerepe van.”

Az Alkotmánybíróság az idézett határozatban a konkrét ügygel összefüggésben kitért arra is, hogy „[a] 2015 óta bekövetkezett események, az Európai Unió külső határain rövid időn belül ellenőrizhetetlenül és jogellenesen belépő tömegek, ennek következtében a határellenőrzés schengeni rendszerét ért kihívások, valamint az e jelenségekkel szembeni védekezés mindenkit kielégítő közös rendszerének hiánya új megoldásokat igényelt.” Továbbá utalt arra, hogy a hetedik alaptörvény módosítás számos új törvényt alapozott meg (így többek között az érintett ügyben támadott büntetőjogi tényállást), amely az Alaptörvény mellett összhangban van Magyarország európai uniós tagságából származó, különösen a schengeni határok védelmére vonatkozó kötelezettségeivel is.

Ezzel összefüggésben kiemelendő továbbá, hogy a menekültügyi migrációs adatokra és jelenségekre vonatkozó információk alapján folyamatosan meghosszabbításra kerülő tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet előre vetíti, hogy a jövőben is nagyszámú menedékkérő érkezése várható. Ezt indokolja többek között, hogy az Európába irányuló illegális migráció egyik köztes kiinduló, ún. „gyűjtő országnak” tekinthető Törökországban több mint 4 millió szír és iraki menekült, illetve több százezer egyéb illegálisan tartózkodó személy él. Nemzetközi szervezetek információi szerint Görögországban mintegy 70.000 ember vár arra, hogy Nyugat-Európába továbbindulhasson és a nyugat-balkáni útvonal többi országában is jelentős számban várnak különböző jogi státusszal bíró külföldiek arra, hogy továbbutazhassanak. A Magyarországra irányuló illegális migrációs adatok szerint hazánk területére illegálisan belépők vagy azt megkísérlők száma a 2018. évben 6506 fő volt, ami napi átlagban 17,82 fő volt (figyelembe véve az illegálisan belépni szándékozó megakadályozott, az illegálisan belépő feltartóztatott és az ideiglenes biztonsági határzár kapuján keresztül átkísért, valamint az ország mélységi területén elfogott illegálisan belépő személyek számát is), ez a szám 2019 januárjában 792 fő, ami napi átlagban 25,55 főt, februárban 852 fő, ami napi átlagban 30,43 főt jelent.

Ugyanakkor hangsúlyozandó, hogy a fentiekben bemutatott Magyarország viszonylatában alacsonynak tűnő számadatok kizárólag a fizikai és jogi határzár hatékony működésének köszönhetőek.

A migrációs tendenciákra is tekintettel az eljáró bíróságok a Kp. szerinti teljesítési bírsággal kapcsolatos ilyen jellegű gyakorlata előre nem látható jelentős számú ügy kapcsán kumulálódhat, mely veszélyeztetné a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal hatáskörének ellátását. Továbbá az ilyen jellegű joggyakorlat megjelenése potenciálisan felveti, hogy más hatósági eljárás kapcsán is sor kerülhet a teljesítési bírság jelen üggyhöz hasonló alkalmazására, vagyis arra, hogy anyagi jogerős döntés hiányában sújtja a bíróság teljesítési bírsággal a közigazgatási szervet. Mindez a végrehajtó hatalom potenciális ellehetetlenülésének veszélyét is kilátásba helyezheti..

Megjegyezhető továbbá, hogy az Alkotmánybíróság alapvető feladata, hogy a bírósági eljárást ellenőrizze a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog garanciális elveinek fényében, az állami szervek peres félként részvétele esetén is. Az Alkotmánybíróság Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése szerinti feladatának ellátását (az Alaptörvény védelmét) korlátozná, ha a közigazgatási perben esetleg elkövetett alaptörvény-sértések egy részének vizsgálatáról az Alkotmánybíróság – az Alaptörvényből nem következően – lemondana amiatt, hogy azt a bíróság az állami intézmény alperessel szemben okozza.

e) Annak bemutatása, hogy az állított alapjogsérelem a bírói döntést érdemben befolyásolta vagy a felmerült kérdés alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés

A Fővárosi Törvényszék azáltal, hogy egy anyagi jogerővel nem rendelkező döntés végre nem hajtása miatt állapított meg joghátrányt, az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés szerinti tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét okozta, a támadott végzés alapján előfordulhat, hogy a bírósággal kikényszeríteni hivatott alapügyben hozott döntéssel ellentétes, anyagi szempontból is jogerős döntés születik a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt folyamatban lévő közigazgatási perben.

A támadott végzés alapján az alapügyben szereplő, hatáskörrelvonó bírósági iránymutatást „...az alperesnek igazságként és felülbírálhatalatlan döntésként kell elfogadni...”, erre tekintettel alkotmányjogi jelentőségű kérdés, hogy milyen terjedelmű lehet a bíróság iránymutatása az új eljárásra utasító döntés keretében.

2. Az alkotmányjogi panasz benyújtásának érdemi indokolása

a) Az Alaptörvény megsértett rendelkezéseinek pontos megjelölése

XXVIII. cikk (1) Mindenkinnek 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.

b) A megsemmisíteni kért bírói döntés alaptörvény-ellenességének indokolása

Az indítványozónak az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében garantált tisztességes eljáráshoz való jogának sérelmét az alábbiak támasztják alá.

A 23/2018. (XII. 28.) AB határozatának indokolásában az Alkotmánybíróság megerősítette következetes gyakorlatát a tisztességes eljárás kapcsán. Ennek értelmében „*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*” {lásd 20/2017. (VII. 18.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2.), Indokolás [17]; vö. 3102/2017. (V. 8.) AB határozat, Indokolás [18]}.

A testület leszögezte, hogy amennyiben a bíró Alaptörvényben rögzített kötelezettségének nem tesz eleget, a meghozott bírói döntés szükségszerűen önkényessé válik, mert kilép abból a jogértelmezési keretből, amelyet számára az Alaptörvény előír. Az önkényes bírói jogértelmezés kapcsán utalt a 20/2017. (VII. 18.) AB határozatra is, mely elvi élel 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. Az a bírói ítélet, amely alapos ok nélkül hagyja figyelmen kívül a hatályos jogot, önkényes, fogalmilag nem lehet tisztességes, és nem fér össze a jogállamiság alapelveivel” {Indokolás [23]}.

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 végre nem hajtása miatt állapított meg joghátrányt. A támadott végzés alapján előfordulhat ugyanis, hogy a bírsággal 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. Ebben az esetben a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a hatóság 106-7-3041/16/2018-M. számú határozatát hagyná helyben, miközben pont emiatt a végzés miatt szabott ki a Fővárosi Törvényszék a 10.Kpkf.670.087/2019/2. számon meghozott jogerős, másodfokú végzéssel a hatósággal szemben teljesítési bírságot.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata értelmében a jogerő intézménye 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.

Ezzel kapcsolatban hangsúlyozandó, hogy az Alkotmánybíróság 3133/2017. (VI. 8.) AB határozatában *«...rögzítette azt is, 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 tartásának követelménye összefüggésben áll a jogállamiságon túl a tisztességes eljáráshoz való, Alaptörvényben biztosított joggal. (...) 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.» {Indokolás [32]} Az Alkotmánybíróság már fennállásának első éveiben alkotmányjogi jelentőséggel ruházta fel a jogerőt, melyet az anyagi igazságosság és a jogbiztonság követelményeit összhangba hozó intézményként jellemzett, továbbá rámutatott arra: alapvető alkotmányos érdek fűződik a jogerős határozatok megváltoztathatatlanságához és irányadó voltához.

Az Alkotmánybíróság a jogerő létjogosultságát a kezdetektől fogva a jogbiztonság követelményéből vezette le, amely a régi Alkotmány 2. § (1) bekezdése, illetve a hatályos Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti demokratikus jogállamiság egyik alapvető eleme. A jogállamiság követelményére alkotmányjogi panaszban csak kivételes esetekben (a kellő felkészülési idő követelményének, valamint a visszaható hatály tilalmának sérelme esetén) lehet hivatkozni. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor rögzítette azt is, hogy a jogerő tiszteletben tartásának követelménye összefüggésben áll a jogállamiságon túl a tisztességes

eljáráshoz való, Alaptörvényben biztosított joggal. {3133/2017. (VI. 8.) AB határozat [29]-[34]}

Az Alkotmánybíróság fenti gyakorlatával összhangban a Kp. 151. § (1) bekezdés a) pontja szerint a felperes vagy az érdekelt a teljesítési határidő leteltétől számított kilencven napon belül a teljesítés kikényszerítése érdekében kérelemmel fordulhat az elsőfokú határozatot hozó bírósághoz, ha a közigazgatási szerv a teljesítési határidőn belül nem tett eleget a bíróság új eljárás lefolytatására kötelező **jogerős határozatában** foglaltaknak. Az alapügy érdemében nem született még anyagi jogerős döntés, tekintettel arra, hogy e kérdésben a jogalkotó a döntési hatáskört az alperes hatósághoz telepítette, az eljáró bíróság új menekültügyi eljárásra kötelezte az alperest, a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt a közigazgatási per folyamatban van jelenleg is, továbbá a jogalkotó a megváltoztatási tilalom kimondásával annak elvi lehetőségét is kizárta, hogy a bíróság döntsön az ügy érdemében (2015. augusztus 1-je után). Emiatt a Fővárosi Törvényszék a teljesítési bírságról szóló végzést nem hagyhatta volna helyben, és tévesen állapította meg a végzés indokolásában, hogy az alperes hatóság „...feladata éppen az lett volna, hogy a bíróság jogerős ítéletében foglaltakat maradéktalanul – úgy ahogy azt az ítélet tartalmazza – érvényre juttatja a megismételt eljárásban.” (lásd végzés 5. oldal)

A Fővárosi Törvényszék gyakorlata alapján tetszőleges gyakorisággal lehetne kiszabható a teljesítési bírság (vagy helyette/mellette a szerv vezetőjének pénzbírsága) olyan ügyben is, amelyben a teljesítés (a felfüggesztés miatt) fogalmilag lehetetlen; ezen értelmezés alapján továbbá minden – anyagi jogerővel nem, csupán alaki jogerővel rendelkező – közigazgatási perben született döntés tekintetében kiszabható lenne a teljesítési bírság.

Mindezekből következően nyilvánvaló, hogy a teljesítési bírság kiszabásnak előfeltétele egy anyagi jogerővel rendelkező, lezárt alapügy, melyben hozott döntésnek nem tett eleget a közigazgatási szerv. Olyan ügy esetében, ahol az anyagi jogerő még nem állt be, fogalmilag lehetetlen, hogy az abban foglaltaknak a közigazgatási szerv eleget tegyen, így e „mulasztása” sem kérhető számon.

A Fővárosi Törvényszék végzésének indokolásában arra hivatkozott, hogy alperes feladata éppen az lett volna, hogy a bíróság jogerős ítéletében foglaltakat maradéktalanul - úgy, ahogy azt az ítélet tartalmazza -, érvényre juttatja a megismételt eljárásban.

Indítványozó álláspontja szerint azonban éppen akkor járt volna el jogszabálysértő módon, ha automatikusan alkalmazta volna a bírósági határozat indokolását, figyelmen kívül hagyva a megismételt eljárásban feltárt tényeket, valamint a Met. VII. fejezetében foglaltakat, melyek pontosan meghatározzák, hogy az eljárás során – így a megismételt eljárás során is – milyen eljárási cselekményeket kell az eljáró hatóságnak megtennie és milyen objektív tények és bizonyítékok alapján kell döntését meghozni.

A Fővárosi Törvényszék végzésének indokolásában kiemelte, 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 bevárta-e az Európai Unió Bírósága által folytatott eljárást, és sor került-e, és ha nem, miért nem, a per tárgyalásának felfüggesztésére.” Indítványozó álláspontja szerint ezzel szemben a teljesítés kikényszerítése érdekében előterjesztett kérelem elbírálása során éppen ezen tény – azaz az alapügyben hozott határozat nem anyagi jogerős volta – alapozta meg azt, hogy a teljesítési bírság nem lett volna kiszabható.

Az új eljárásra kötelező ítélet teljesítésének kikényszerítésére irányuló eljárásban az eljáró bíróság tehát úgy alkalmazott joghátrányt – vagyis döntött a teljesítés kikényszerítésére

irányuló eljárásban az ügy érdemében, és egyúttal szabott ki bírságot –, hogy annak a jogszabályban meghatározott alapvető feltétele nem teljesült: a kikényszerítendő jogerős bírósági döntést (az alapügyben) ugyanis az arra hivatott bírói fórum, a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt a folyamatban lévő előzetes döntéshozatali eljárás miatti felfüggesztés miatt még nem hozta meg.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a jogerő tiszteletben tartásának követelménye összefüggésben áll a jogállamiságon túl a tisztességes eljáráshoz való, Alaptörvényben biztosított joggal. A Fővárosi Törvényszék azáltal, hogy a Kp. vonatkozó rendelkezéseit tudatosan félretette, továbbá figyelmen kívül hagyta az Alkotmánybíróság következetes értelmezését és egy anyagi jogerővel nem rendelkező döntés végre nem hajtása miatt állapított meg joghátrányt, az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés szerinti tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét okozta

A Fővárosi Törvényszék végzése továbbá legitimálja és a jövőre nézve megszilárdítja az alapügyben eljáró bíróság hatáskörelvonó ítélkezési gyakorlatát azzal, hogy megerősíti a bíróság új eljárásra utasító (de valójában tartalmában quasi megváltoztató) ítéletét. A bírósági iránymutatásnak korlátai vannak, a túlterjeszkedés elfogadása kiüresítheti a hatóság hatáskörét, ezáltal a törvényben meghatározott feladatának elvégzését teheti formálissá. A bíróság hatáskörén túlmutat (hatáskörelvonást valósít meg) az, hogy a konkrét hatósági döntésre vonatkozó iránymutatásában a hatóság mérlegelési jogkörében hozott döntése irányát meghatározza. Az ilyen ítéleti rendelkezés egyúttal – mivel tartalmában quasi megváltoztatást tartalmaz – ellentétes a megváltoztatási tilalmat kimondó anyagi jogi rendelkezésekkel is. Ehelyütt ismételtelen szükséges utalni arra is, hogy a jogalkotó a menekültügyekben a döntési hatáskört a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatalhoz, mint hatósághoz telepítette.

Az említett – Alkotmánybíróság előtt nem megtámadható – alapügyben a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság az 1.K.27.427/2017/7. számú ítéletével az alperes határozatát hatályon kívül helyezte és az alperest új eljárás lefolytatására kötelezte. A Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítélete szerint az alperes a megismételt eljárásban nem tett eleget a bíróság korábbi ítéletében foglalt iránymutatásának. A Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 1.K.27.427/2017/7. számú ítéletének indokolásában az alábbiakat állapította meg (az alperes hatáskörét elvonva):

„A fentiek alapján a bíróság a megismételt eljárás kapcsán a felperes kereseti kérelmének tükrében azt vizsgálta, hogy alperes eleget tett-e a bíróság ítéletében foglalt iránymutatásnak.

(...)

A megismételt eljárásban az alperes kizárólag a bíróság iránymutatásának megfelelően köteles eljárni a fenti rendelkezések alapján. Nem kell teljesen új eljárást lefolytatnia, mivel a bíróság megállapította, hogy a Met. 61.§ b.) pontja alapján a felperes oltalmazottkénti elismerésének feltételei fennállnak – a belső védelmi alternatíva rendelkezésre állásának hiányában –, ezért a felperes oltalmazottkénti elismerése indokolt. A hatóságnak kizárólag e tárgyban kell határozatot hoznia, további eljárási cselekmények lefolytatása nélkül.”

Az idézett indokolás alapján a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság iránymutatása inkorporálja, hogy a hatóságnak az érintettet oltalmazottként kell elismernie, holott a bíróság új eljárás lefolytatására kötelező ítélete nem rögzítheti előre az eljárás eredményét. Ezáltal a bíróság tényleges iránymutatás helyett valójában eldönteni kívánta az ügyet és ezzel elvonta a hatóság törvényben rögzített és körülhatárolt hatáskörét. A tényleges bírói iránymutatás

helyett megvalósuló hatáskörelvonás felveti a végrehajtó hatalom jogalkalmazó szerveinek potenciális ellehetetlenülését.

Aggályos továbbá, hogy a bíróság az új eljárás lefolytatására kötelezés keretében azt állapítja meg, hogy a hatóságnak „*nem kell teljesen új eljárást lefolytatnia*” és ezáltal a bíróság törvény által garantált eljárási mozgásterét korlátozza. A bíróság kötelezettsége a tényállás megfelelő feltárása, azaz a megfelelő bizonyítékok kiválasztása, az anyagi igazsághoz legközelebb álló tényállás felderítése. A hatályos Met. 32/J. § alapján a menekültügyi bíróság az eljárás során a tényállás tisztázásához szükséges és a tényállás tisztázására alkalmas bármilyen bizonyítékot felhasználhat, a menekültügyi bíróság a bizonyítékokat egyenként és összességükben értékeli.

Végezetül kiemelendő, hogy a Kp. 152. § (2) bekezdése szerint a teljesítési bírság összege az ügy körülményeihez és a kötelezettségszegés súlyához igazodóan százezer és tízmillió forint között állapítható meg. A teljesítési bírság ismételt kiszabható, ha a teljesítésre ésszerű időn belül nem került sor. A (3) bekezdés értelmében a bíróság - a teljesítési bírság ismételt kiszabása helyett vagy mellett - a közigazgatási szerv vezetőjét az ügy körülményeihez és a kötelezettségszegés súlyához igazodó mértékű pénzbírsággal sújthatja.

Ezzel kapcsolatban hangsúlyozni kívánja indítványozó, hogy a bíróság – indítványozó által tévesnek és alapjogsértőnek vélt – értelmezése alapján a Kp. tetszőleges gyakorisággal lehetne kiszabható a teljesítési bírság (vagy helyette/mellette a szerv vezetőjének pénzbírsága) olyan ügyben is, amelyben a teljesítés a döntés jogerejének hiányában fogalmilag lehetetlen.

Ilyen értelmezés elfogadása esetén számos olyan jogerős és ezért végrehajtható – a teljesítés kikényszerítésére irányuló bírói döntés – születhet, amelyek nem reparálható joghátrányt okozhatnak, annak ellenére, hogy az alapul fekvő ügyben, melynek tárgyában a kikényszerítendő bírósági döntés született, a bíróság még nem hozott jogerős döntést.

Így például előfordulhat, hogy a teljesítés kikényszerítésére irányuló jogerős bírói döntés, amely a közigazgatási perben meghozott elsőfokú – az építésügyi határozatban foglalt bontás elrendelését helyben hagyó – bírói döntés teljesítését kényszeríti ki, melyet utóbb a másodfokú közigazgatási bíróság hatályon kívül helyez, mivel azonban a bontás addigra már megvalósult, így az helyrehozhatatlan, kárt okoz az érintetteknek.

Ilyen jellegű joggyakorlat esetén bármely más hatósági eljárásban is sor kerülhet a – még nem jogerős elsőfokú bírói döntés kikényszerítése okán – hibás bírói döntés miatti orvosolhatatlan joghátrány bekövetkeztére. Kiemelt terület e tekintetben a szociális és gyámügyi hatósági eljárások köre, ahol kiskorú gyermekek, családból való kiemelése, másik szülőnél való elhelyezése tárgyában hozott nem jogerős döntés kikényszerítése miatt – melyet utóbb a másodfokú bíróság hatályon kívül helyez, vagy megváltoztat – a kiskorú testi és lelki fejlődésében bekövetkező orvosolhatatlan sérelem keletkezhet.

3. Egyéb nyilatkozatok és mellékletek

a) Nyilatkozom, hogy a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal nem kezdeményezte a bíróságon az alkotmányjogi panasszal támadott, a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2018. november 28. napján kelt I.K.27.376/2018/13. számú végzése végrehajtásának felfüggesztését. A nyilatkozatot az *I. melléklet* tartalmazza.

b) A Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal az alkotmányjogi panasz eljárás során az Alkotmánybíróság előtt dr. Tóth Erika Éva kamarai jogtanácsos (KASZ: 36078360) képviseli.

A meghatalmazást a 2. *melléklet*, a jogtanácsosi igazolvány másolatát a 3. *melléklet* tartalmazza.

c) Nyilatkozom, hogy az alkotmányjogi panasz eljárásban a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal adatainak nyilvánosságra hozásához és közzétételéhez hozzájárulok. A nyilatkozatot a 4. *melléklet* tartalmazza.

d) A Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal az alábbi mellékletek egyidejű megküldésével igazolja az alkotmánybíróági eljárás feltételeinek fennállását. Az érintettséget alátámasztó dokumentumok másolatát az 5-12. *mellékletek* tartalmazzák:

- A Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (GYKMB) 2018. február 8. napján kelt 1.K.27.427/2017/7. számú ítélete (5. *melléklet*),
- A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (FKMB) 2018. június 29. napján kelt 17.K.31.466/2018/10. számú végzése a peres eljárás felfüggesztéséről (6. *melléklet*),
- A BMH 2018. július 13. napján kelt fellebbezése az FKMB 17.K.31.466/2018/10. számú végzésével szemben (7. *melléklet*),
- A teljesítés kikényszerítése iránti eljárásban a BMH 2018. július 26. napján 106-M-12830/22/2018. számú nyilatkozata (8. *melléklet*),
- A GYKMB 2018. november 28. napján kelt 1.K.27.376/2018/13. számú végzése teljesítési bírság megfizetésére való kötelezésről (9. *melléklet*),
- A BMH 2018. december. 6. napján kelt 106-M-12830/32/2018. számú fellebbezése a GYKMB végzésével szemben (10. *melléklet*),
- Felperesi észrevételek az alperes fellebbezésével kapcsolatosan (11. *melléklet*),
- A Fővárosi Törvényszék 2019. február 5. napján kelt 10.Kpkf.670.087/2019/2. számú végzése a GYKMB végzésének helybenhagyásáról (12. *melléklet*).

Budapest, 2019. május 15.




Dr. Végh Zsuzsanna
főigazgató

