

**BEVÁNDORLÁSI ÉS MENEKÜLTÜGYI  
HIVATAL**

Szám: 106-Ji-16092/1/2019

Hiv. szám: IV/921-1/2019.

**Dr. Bitskey Botond úr részére  
főtitkár**

**Alkotmánybíróság**

**Budapest**

Donáti utca 35-45.  
1015

|                         |              |
|-------------------------|--------------|
| <b>ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG</b> |              |
| Ügyszám: 10/921-3/2019  |              |
| Érkezett: 2019 JÚL 03.  |              |
| Példány: 1              | Kezelőiroda: |
| Melléklet: 2 db         | du           |

**Tisztelt Főtitkár Úr!**

A tárgybeli ügyben 2019. május 31-én kelt tájékoztatását köszönettel megkaptam. A levél tartalmát illetően, annak kézhezvételétől számított 30 napon belül az alábbi álláspontomról tájékoztatom, amely alapján kérem, hogy az Alkotmánybíróság a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal által benyújtott indítvány érdemi vizsgálata mellett döntsön.

1. A Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (a továbbiakban: alperes) megismételt menekültügyi eljárásban hozott 106-7-13046/12/2017-M. számú határozatával a [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 2018. február 8.-án kelt, 1.K.27.427/2017/7. számú ítéletével az alperes határozatát hatályon kívül helyezte és az alperest 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 elutasította, és megállapította, hogy a felperes tekintetében a visszaküldés tilalma nem áll fenn.

E 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-556/2017. számon folyamatban lévő előzetes döntéshozatal elbírálásáig az eljárást felfüggesztette.

Ezzel párhuzamosan a felperes a Kp. 151. § (1) bekezdés a) pontjára hivatkozással az 1.K.27.427/2017/7. számú új eljárásra kötelező ítélet teljesítésének kikényszerítésére irányuló közigazgatási bírósági eljárást kezdeményezett. A teljesítési eljárásban eljáró elsőfokú bíróság (a továbbiakban: elsőfokú bíróság) az alperest 1.000.000 forint teljesítési bírsággal sújtotta a 2018. november 28-án hozott végzésében. E végzés ellen az alperes fellebbezéssel élt, azonban a Fővárosi Törvényszék 10.Kpkf.670.087/2019/2. számú végzésével az elsőfokú bíróság végzését helybenhagyta.

2. A tárgybeli tájékoztató levél szerint a bíróságok bírság kiszabása tárgyában hozott döntései nem minősülnek sem az ügy érdemében hozott döntésnek, sem a bírósági eljárást befejező egyéb döntésnek, ezért az ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. § alapján alkotmányjogi panasz előterjesztésének nincs helye.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor 3002/2014. (I. 24.) AB végzésében rögzítette, hogy „[a]z Abtv. 27. §-a alapján tehát a bírósági döntésekkel szemben előterjeszthető alkotmányjogi panasznak két esete különböztethető meg: az ügy érdemében hozott döntés, valamint a bírósági eljárást befejező egyéb döntés elleni alkotmányjogi panasz. (...) Az Abtv. 27. §-a elsődlegesen – az eljárást befejező egyéb döntések mellett – az érdemi határozatok megtámadását teszi lehetővé. Az Abtv. azonban nem határozza meg, hogy mit jelent az „érdemi határozat” és milyen döntések tartoznak ide, ezért az Alkotmánybíróságnak minden esetben egyedileg, az ügy jellegétől függően kell vizsgálnia azt, hogy mi tekinthető az ügy érdemében hozott határozatnak.”

Jelen indítvány kapcsán tehát az Alkotmánybíróságnak álláspontom szerint nem általánosságban szükséges megállapítania a tájékoztató levélben foglaltak szerint, hogy a bíróságok bírság kiszabása tárgyában hozott döntései minek minősülnek, hanem az alkotmányjogi panaszban foglalt ügy jellegét figyelembe véve indokolt vizsgálnia és alátámasztania, hogy a teljesítés kikényszerítésére irányuló eljárás kapcsán hozott döntés az Abtv. szerinti érdemi döntésnek tekinthető-e a konkrét eset vonatkozásában. A tájékoztató levél megfogalmazásából azonban nem állapítható meg, hogy az abban foglalt álláspont milyen, az egyedi ügyre vonatkozó körülmények mérlegelése nyomán került kialakításra. Ezért szükségesnek tartom az alábbi, a befogadhatóságot érdemben befolyásoló körülményekre felhívni a figyelmet.

3. A teljesítés kikényszerítésére irányuló eljárásról a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) a „Különös közigazgatási perek és egyéb közigazgatási bírósági eljárások” című Ötödik részének, „Az új eljárásra kötelező és a mulasztási ítélet teljesítésének kikényszerítésére irányuló eljárás” címet viselő XXVI. fejezete rendelkezik.

Tekintettel arra, hogy a Kp. 1. § (1) bekezdésében rögzíti, hogy a Kp.-t kell alkalmazni a közigazgatási jogviták elbírálása iránti közigazgatási perben és az egyéb közigazgatási bírósági eljárásban, világosan megállapítható, hogy a „közigazgatási perek” és az „egyéb közigazgatási bírósági eljárások” egymástól fogalmilag jól elhatárolt, önálló eljárástípusokat foglalnak magukba.

Ezen eljárásjogi és fogalmi különállást erősíti meg a Kp. Ötödik részének elnevezése is a „Különös közigazgatási perek és egyéb közigazgatási bírósági eljárások”, mely szabályrendszer egyúttal rögzíti, hogy a Kp. Második, Harmadik és Negyedik részében szabályozott – és egyúttal a közigazgatási per alaptípusának tekinthető – peres eljárási szabályokat az e részben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

Maga az Ötödik rész rendszertani felépítése is többszintű, mert az általános közigazgatási perhez képest eltérő speciális közigazgatási perek és bírósági eljárások eljárási szabályainak alaptípusaként a XXI. Fejezetben szabályozott egyszerűsített perre vonatkozó rendelkezések szolgálnak. A részben szabályozott többi közigazgatási per és bírósági eljárásra vonatkozó rendelkezések tehát már csak az egyszerűsített perhez képest eltérő szabályokat rögzítik. Az eljárástípus önállóságát és sui generis mivoltát jelzi az is, hogy annak részletszabályait a Kp. önálló fejezetben, „Az új eljárásra kötelező és a mulasztási ítélet teljesítésének kikényszerítésére irányuló eljárás” címmel szabályozza.

4. A teljesítés kikényszerítésére irányuló eljárás a fentiek alapján egy önálló bírósági eljárás, és így ez ügyben az alkotmányjogi panasz jogalapját az Abtv. 27. §-a álláspontom szerint

megteremti. A Kp. 151. §-ában foglalt, a teljesítés kikényszerítésére irányuló bírósági eljárásra vonatkozó szabályait akként kell értelmezni, hogy azok egy önálló – az alapul szolgáló ügyben hozott és kikényszerítendő bírósági határozattól független – eljárást jelentenek. Az ügy érdeme e tekintetben, hogy a közigazgatási szerv a teljesítés elmaradására ad-e magyarázatot és ha igen, akkor az alapos magyarázatnak tekinthető-e.

Megjegyzendő, hogy a Kp. 151. § (2) bekezdése alapján a teljesítés kikényszerítése iránti kérelem alapján indult eljárásra az egyszerűsített per szabályait a XXVI. Fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. Az egyszerűsített perekkel összefüggésben a Kp.-hez fűzött indokolás kiemeli, hogy „[a] törvény lehetőséget ad arra, hogy meghatározott esetekben, az ügy egyszerűbb megítélésre tekintettel a bíróság a jogvitát egyszerűsített perben bírálhassa el. A tisztességes eljárás kívánalmainak érvényesülése érdekében a bíróság az eljárás során bármikor elrendelheti az eljárás általános szabályok szerinti folytatását, ha azt szükségesnek látja. Az egyszerűsített eljárás szabályainak célja tehát a felek eljárási jogainak védelme mellett annak lehetővé tétele, hogy az egyszerűbb megítélésű ügyekben rugalmasabb keretek között, ennél fogva általában gyorsabban bírálja el az ügyet a bíróság. A törvény a garanciális szabályozás szintjének bizonyos csökkenésére tekintettel nem ad más törvénynek felhatalmazást arra, hogy egyszerűsített perbeli elbírálást előírjon, csak arra, hogy az egyszerűsített eljárás lehetőségét kizárja.”

Ebből fakadóan, és mivel a tárgybeli esetben a teljesítés kikényszerítésére irányuló eljárásban másodfokon hozott, az ezen eljárást lezáró/befejező végzés ellen nem biztosított további perorvoslat, valamint mert a vitatott végzés a teljesítés kikényszerítésére irányuló, önálló eljárást befejező (érdemében hozott) döntésnek minősül, a fizetési kötelezettség végleges, jogerős kiszabása tekintetében álláspontom szerint fennálltak az alkotmányjogi panasz benyújtásának jogszabályi feltételei.

5. A Kp. 157. § (1) bekezdése szerint a Kp. rendelkezéseit a 2018. január 1-jén vagy azt követően előterjesztett keresetlevél alapján indult eljárásokban kell alkalmazni.

Tayyab Riaz azon kereseti kérelmét, melyben kérte a menekültügyi hatóság elismerést megtagadó döntésének hatályon kívül helyezését 2017. november 20-án nyújtotta be. [1. melléklet]

Tayyab Riaz azon kereseti kérelmét, melyben az ítélet teljesítésének kikényszerítését kérte, 2018. június 12-én nyújtotta be. [2. melléklet]

Ha a teljesítés kikényszerítésére irányuló eljárás nem lenne önálló eljárás arra tekintettel, hogy az szorosan összefügg az alapjául szolgáló és kikényszerítendő eljárással, akkor az új eljárásra kötelező ítélet vonatkozásában sem lett volna alkalmazható a Kp. XXVI. fejezetében foglalt az új eljárásra kötelező és a mulasztási ítélet teljesítésének kikényszerítésére irányuló eljárás rendelkezései, mivel a bíróság a kikényszerítendő ítéletét 2018. január 1-je előtt benyújtott keresetlevél alapján folytatott perben hozta meg. Tekintettel azonban arra, hogy a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a kérelmet befogadta, azt érdemben vizsgálta és az abban foglaltaknak helyt adott, a Kp. 157. § (1) bekezdésében foglaltak okán egyértelmű, hogy - az ítélet teljesítésének kikényszerítésére irányuló eljárás a menekültügyi eljárástól jogilag teljesen elkülönülő eljárás.

Ezzel ellentétes értelmezés azt jelentené, hogy a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a kérelmet nem is vizsgálhatta volna, és a teljesítési bíróságot sem szabhatta volna ki.

Amennyiben az Alkotmánybíróság arra tekintettel utasítaná vissza az alkotmányjogi panaszt, hogy az nem felel meg az Abtv.-ben foglalt feltételeknek, ezzel egyben azt is deklarálná, hogy nem tekinti önálló eljárásnak teljesítés kikényszerítésére irányuló eljárást. Ebből ugyanakkor az átmeneti szabályokra is tekintettel csak az következhetne, hogy a teljesítés kikényszerítésére irányuló kérelmet vissza kellett volna utasítania a bíróságnak, így álláspontom szerint jogszerűen



nem lett volna mód a teljesítési bírság kiszabására sem. Ugyanakkor mivel a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság, és másodfokon a Fővárosi Törvényszék is lefolytatta a teljesítés kikényszerítésére irányuló eljárást, ez az Alkotmánybíróság esetleges visszautasító végzésének logikája alapján olyan fogalmilag contra legem bírósági eljárásnéven lenne csak értelmezhető, mely ilyen jellegénél fogva ab ovo sérti az indítványozó tisztességes eljáráshoz való jogát, mellyel szemben ugyanakkor nem lenne lehetősége semmilyen jogvédelmi lehetőségre – még az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve előtti alkotmányjogi panasszal sem. Mindez azt eredményezné tehát, hogy az indítványozóval szemben úgy szabtak ki jogerős és végrehajtható marasztalást, hogy az annak alapjául szolgáló eljárás – az Alkotmánybíróság esetleges visszautasító döntésének logikája szerint, tekintettel a Kp. 157. § (1) bekezdés szerinti rendelkezésre is – fogalmilag el sem indulhatott volna, ugyanakkor ezen nyilvánvalóan alaptörvény-ellenes helyzet reparálására nem állna rendelkezésre eszköz.

6. Végezetül kiemelendő, hogy az alperes hatóság azért a Fővárosi Törvényszék által hozott végzés kapcsán fordult indítvánnyal az Alkotmánybírósághoz (és nem a menekültügyi eljárás kapcsán indult közigazgatási perrel összefüggésben tette ezt meg), mert a bírságról szóló végzésig alappal lehetett feltételezni, hogy szabályszerűen került lefolytatásra az új eljárás. E körben hangsúlyozandó továbbá, hogy álláspontom szerint az Abtv.-re és az Alkotmánybíróság gyakorlatára tekintettel nem lehetett volna sikeresen megtámadni az alapügyben hozott ítéletet, figyelemmel arra, hogy abban új eljárásra kötelezett az eljáró bíróság és az új eljárásban hozott hatósági döntéssel szemben újra megnyílik a közigazgatási per lehetősége.

E körben szükséges utalni az indítványban bemutatott migrációs tendenciákra is, amellyel összefüggésben kifejtésre került, hogy az eljáró bíróságok a Kp. szerinti teljesítési bírsággal kapcsolatos szóban forgó 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 pedig kilátásba helyezi, hogy e vonatkozásban a végrehajtó hatalom hatásköreinek elláthatósága veszélybe kerül.

7. Fentiekre tekintettel kérem, hogy az Alkotmánybíróság a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal által benyújtott indítvány érdemi vizsgálatát folytassa le.

Budapest, 2019. június 27.



  
**Dr. Végh Zsuzsanna**  
főigazgató

Készült: 2 példányban  
Kapja: címzett, utána irattár