AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3285/2022. (VI. 10.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Törvényszék 48.K.701.184/2021/14. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

[1] 1. Az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság jogi képviselője (dr. Mágó András r. alezredes igazgató, kamarai jogtanácsos) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. § (1) bekezdése alapján előterjesztett alkotmányjogi panaszában a Fővárosi Törvényszék 48.K.701.184/2021/14. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, mivel álláspontja szerint az ítélet ellentétes az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdésével, C) cikkének (1) bekezdésével, a XIV. cikkének (1) és (4) bekezdésével, a XXVIII. cikk (1) bekezdésével, valamint a 26. és a 28. cikkével.

[2] Az indítványozó kérte továbbá, hogy az Alkotmánybíróság a támadott ítélet végrehajtásának felfüggesztésére hívja fel a bíróságot, az Abtv. 61. § (1) bekezdése alapján.

[3] A Fővárosi Törvényszék támadott ítéletével a Szerbiában, Vranje, Menekült Tranzitállomáson tartózkodó két nagykorú és két kiskorú iráni állampolgár keresete alapján eljárva az indítványozó közigazgatási cselekményét megsemmisítette és az indítványozót új eljárásra kötelezte.

[4] 1.1. A támadott bírósági határozat alapján az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy előzménye a következőképpen foglalható össze.

[5] A felperesek 2018-ban hagyták el Iránt vallási okokból, hitbéli meggyőződésük miatt, mivel a származási országukban lévő muszlim szokások helyett keresztény vallási szokások és hagyományok szerint kívánták felnevelni gyermekeiket, azonban a valláselhagyás súlyos megkülönböztetést von maga után Iránban. A felperesek az ítéleti indokolás megállapítása szerint Szerbiában keresztény hitre tértek át, vallási elkötelezettségüket keresztelkedési szertartással is szentesítették, és mivel Magyarországon kívántak nemzetközi védelem iránti kérelmet benyújtani, ezért a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről szóló 2020. évi LVIII. törvény (a továbbiakban: Átv.) 268. § (1) bekezdése alapján, 2020. július 15-én, a jogszabályban meghatározott formanyomtatványon menedékjogi kérelem benyújtása iránti szándéknyilatkozatot terjesztettek elő Magyarország Szerbiai Nagykövetségén (a továbbiakban: Nagykövetség), amely a kérelmet 2020. október 12-én továbbította az indítványozó részére.

[6] Az indítványozó a kérelem tárgyában megkereste az Alkotmányvédelmi Hivatalt és a Terrorelhárítási Központot, amely intézmények kifogást nem emeltek, így az indítványozó 2020. december 1-én személyes meghallgatást tartott távmeghallgatás formájában, melyet követően 2020. december 3-án kelt 106-M-23504/7/2020. számú „Tájékoztatás egyszeri beutazásra jogosító okmány javaslata tárgyában” megnevezésű iratában arról tájékoztatta a Nagykövetséget, hogy a benyújtott szándéknyilatkozatok tartalma, valamint annak mellékletei alapján „nem tesz javaslatot utazási okmány kiállítására”, amely döntésről a Nagykövetség e-mail formájában értesítette a felpereseket, akik ezt követően 2021. január 4-én terjesztették elő keresetüket az indítványozó döntése ellen.

[7] 1.2. A bíróság ítéletének indokolásában kifejtette, hogy a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 4. § (1) bekezdése és (3) bekezdésének *a)* pontja képezi a tárgyi ügy bírósági felülvizsgálatának alapját, ugyanis megállapítható, hogy a közigazgatási jog által szabályozott körben, a közigazgatási szerv által végzett tevékenység joghatás kiváltására alkalmas volt, és bár az Átv. 268. § (5) bekezdésének szövege a „tájékoztatás” és a „nem tesz javaslatot” kifejezéseket használja, a törvényhelyhez fűzött indokolás szövege egyértelműen „döntésnek” nevezi a menekültügyi hatóság vizsgált közigazgatási cselekményét.

[8] A bíróság nem osztotta az indítványozó azon hivatkozását sem, hogy a keresetlevél időelőtti, figyelemmel arra, hogy a beutazási okmány kiállítása hiányában a felpereseknek nem is volt lehetőségük arra, hogy menedékjogi kérelmüket benyújtsák, mivel a szándéknyilatkozat alapján kiállított utazási okmány annak előfeltételét képezte. Megállapította továbbá a bíróság azt is, hogy az Átv. meghatározott körben ugyan módosította a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Met.) szabályait, azonban az ott nem szabályozott kérdésekben továbbra is a Met. szabályai alkalmazandók, így annak 32/Q. §-a is, melynek (1) bekezdése alapján a döntés határozat, vagy végzés, azaz a menekültügyi hatóság az ügy érdemében határozatottal, míg az eljárás során felmerülő egyéb kérdésekben végzéssel dönt.

[9] A bíróság szerint nem kétséges, hogy az indítványozó a felperesek ügyében egyedi döntést hozott, amelyet tájékoztató formájában küldött meg a Nagykövetség részére. A bíróság álláspontja szerint azonban az indítványozó ennek során megsértette a Met. 32/Q. § rendelkezéseit azzal, hogy nem hozott alakszerű döntést, döntése nem tartalmazta a (2) bekezdés szerinti kötelező tartalmi elemeket, így a döntés indokolását, ideértve a megállapított tényállást, a bizonyítékokat, valamint a hatóság által mérlegelt körülményeket, és a döntést megalapozó jogszabályhelyeket. Mindezekre figyelemmel a bíróság az indítványozó döntését érdemi felülvizsgálatra alkalmatlannak ítélte, amely hiányosságok miatt e közigazgatási cselekményt nem létezőnek kell tekinteni.

[10] Végül a bíróság felhívta az indítványozó figyelmét, hogy a szabályozás célja a fertőzésveszély elkerülése, amelyet az indítványozónak az új eljárás során meghozott döntésénél figyelembe kell venni, elkerülendő, hogy a menekültügyi kérelem benyújtásának előfeltételét képező utazási okmány kiállítása körében a Met. 51. § (2) bekezdése szerinti elfogadhatósági feltételek vizsgálatára kerüljön sor.

[11] 2. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában és annak főtitkári felhívásra történt kiegészítésében az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdésére, C) cikkének (1) bekezdésére, a XIV. cikkének (1) és (4) bekezdésére, a XXVIII. cikk (1) bekezdésére, valamint a 26. és a 28. cikkére hivatkozva állította az ítélet alaptörvény-ellenességét.

[12] Álláspontja szerint a Fővárosi Törvényszék ítéletével a jogalkalmazáshoz szükséges jogértelmezés kereteit messze túllépve túlterjeszkedett a hatáskörén – és a C) cikk (1) bekezdését megsértve gyakorlatilag jogot alkotott –, amikor az Átv. egyes rendelkezései alkalmazásától önkényesen eltért és azt úgy értelmezte, hogy az indítványozó javaslata anyagi jogerővel bíró közigazgatási cselekmény, sőt, határozati formában megjelenő döntés. Az indítványozó szerint a tisztességes bírósági tárgyaláshoz való jogot és az Alaptörvény 26. és 28. cikkeiben foglaltakat is sérti ugyanis az, hogy a bíróság az Átv. felülíró rendelkezései ellenére előírja, hogy a hatóság a Met. szabályai szerint járjon el szándéknyilatkozat benyújtása esetén, ezáltal arra kényszerítve az indítványozót, hogy menedékkérelemként értékelje a szándéknyilatkozatot, alakszerű döntést hozzon az ügyben, miközben csak a javaslattételre van törvényi felhatalmazása, sőt a bíróság ítéletében kifejezetten kizárta annak lehetőségét, hogy az indítványozó a menedékkérelmek esetén egyébként a Met. 51. §-a által biztosított elfogadhatatlansági okot alkalmazza.

[13] Az Alkotmánybíróság XXVIII. cikk (1) bekezdése vonatkozásában hivatkozott az indítványozó a 23/2018. (XII. 28.) AB határozatban foglaltakra, amelyben az Alkotmánybíróság az MNB érintettségét megállapította és kérte az indítványozó a hasonló elbírálást, tekintettel arra, hogy álláspontja szerint az Alaptörvény XIV. cikkében foglaltak – Magyarország szuverenitásának védelme – kapcsán az indítványozó kiemelt szereppel bír. Utalt e tekintetben arra is, hogy a támadott ítélet – és hozzá hasonlóan a Fővárosi Törvényszéken időközben már megszületett négy további hasonló tartalmú ítélet – teret engedne nagyszámú idegen népesség Magyarországra történő betelepítésének, különösen az afganisztáni válságra figyelemmel.

[14] A bírói jogértelemzést és ezáltal a tisztességes bírósági eljáráshoz fűződő joga sérelmét illetően hivatkozott az indítványozó a 20/2017. (VII. 18.) AB határozatra is, megítélése szerint ugyanis a szándéknyilatkozat semmiképpen nem értelmezhető a hatályos jog szerint menedékjog iránti kérelemként, hiszen a szándéknyilatkozat a menekültkérelem benyújtásának előfeltétele. Jelen – a bíróság által jogellenesen félreértelmezett – esetben a menekültügyi eljárás álláspontja szerint meg sem indult, a szándéknyilatkozattal kapcsolatos javaslat ellen pedig – annak javaslati formájára tekintettel – az Átv. nem biztosít jogorvoslati lehetőséget. A bíróságnak a Met. 32/Q. § állítólagos megsértésére való hivatkozása az indítványozó szerint azért alaptalan, mert az a jogszabályhely a menekültügyi eljárást szabályozza, nem pedig a szándéknyilatkozatok megvizsgálását és ugyancsak jogsértő a bíróság azon előírása, amellyel megtiltotta az indítványozónak, hogy az új eljárásban a Met. alapján releváns szempontokat figyelembe vegyen.

[15] 3. Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. §-a alapján mindenekelőtt azt kellett megvizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság törvényi feltételeinek eleget tesz-e. Az Abtv. 27. § (1) bekezdésében foglaltak szerint, az 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 az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti vagy hatáskörét az Alaptörvénybe ütközően korlátozza, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

[16] 3.1. Az indítványozó jogi képviselője a Fővárosi Törvényszék ítéletét 2021. május 26. napján vette át, az alkotmányjogi panaszt 2021. július 26-án, az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint megállapított határidőn belül nyújtotta be. Az indítványozó megjelölte az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó törvényi rendelkezést, a sérelmezett bírói döntést és kifejezett kérelmet annak megsemmisítésére, az Alaptörvény megsérteni vélt rendelkezéseit, és – a XXVIII. cikk (1) bekezdése vonatkozásában – az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét. Az indítványozó a bírói döntés alapjául szolgáló eljárás alperese, további jogorvoslati lehetősége nem volt, így érintettsége megállapítható.

[17] Az Alkotmánybíróság ugyanakkor megállapítja, hogy az Alaptörvény C) cikkének (1) bekezdése, a XIV. cikkének (1) és (4) bekezdése, a 26. cikke, valamint a 28. cikke nem az indítványozó Alaptörvényben biztosított joga, így e rendelkezésekre alkotmányjogi panasz nem alapítható, míg az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint csak két esetben alapítható alkotmányjogi panasz, jelesül a kellő felkészülési idő hiánya, illetőleg a visszaható hatály tilalma körében {utóbbit illetően lásd például: 3276/2017. (X. 19.) AB végzés, Indokolás [13]; 3371/2019. (XII. 16.) AB végzés, Indokolás [21]; 22/2020. (VIII. 4.) AB határozat, Indokolás [14]}, a tárgyi ügyben azonban ilyen hivatkozás nem volt.

[18] 3.2. Az Alkotmánybírság ezt követően az Abtv. 52. § (1b) bekezdése alapján vizsgálta az indítványozó által a XXVIII. cikk (1) bekezdése kapcsán kifejtett érvelést.

[19] Ennek során azt állapította meg, hogy az indítványozó a tisztességes és nyilvános bírósági tárgyaláshoz való alapjogra hivatkozva valójában annak elvi éllel történő kimondását kérte az Alkotmánybíróságtól, hogy úgy az adott ügyben, mint más hasonló ügyekben a bíróságnak – alakszerű közigazgatási hatósági határozat hiányában – nincs hatásköre az eljárásra, vagy másként szólva, a felpereseknek ezen ügyben nincs kereshetőségi joga. Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint azonban fentiek okán – figyelembe véve a bírósághoz fordulás jogát és a jogorvoslathoz való alapjogot is –, az indítványozó által a XXVIII. cikk (1) bekezdése kapcsán előadottak az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *e)* pontja szerinti alkotmányjogilag releváns indokolásnak nem tekinthetők.

[20] Végül az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az alaptörvény-védelmi feladata sem hatalmazza fel arra, hogy kizárólagosan törvényességi kérdésben a bírói gyakorlat alakításának aktív szereplőjeként lépjen fel, amely az Alaptörvény 25. cikkének (3) bekezdése szerint a Kúria feladata.

[21] 4. Az Alkotmánybíróság mindezeket figyelembe véve megállapította, hogy az eljárás tárgyát képező alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 27. §-ában és az 52. § (1b) bekezdés *e)* pontjában, szabályozott befogadási feltételeknek, ezért az indítványt az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdései, valamint az Ügyrend 30. § (2) bekezdésének *h)* pontja alapján visszautasította.

[22] Az alkotmányjogi panasz visszautasítására tekintettel a támadott bírósági ítélet felfüggesztése tárgyában az Alkotmánybíróságnak dönteni nem kellett.

Budapest, 2022. május 24.

Dr. Juhász Miklós s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/3538/2021.

• • •