

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3252/2019. (X. 30.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 40.K.32.768/2018/24. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] Az indítványozó jogi képviselője (Czövek és Deme Ügyvédi Iroda, eljáró ügyvéd: dr. Deme János) útján terjesztett elő alkotmányjogi panaszt, amelyben kérte a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 40.K.32.768/2018/24. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az indítvány szerint a támadott bírói döntés sérti az Alaptörvény R) cikkének (2) bekezdését, T) cikkének (1) bekezdését, XXVIII. cikkének (1) bekezdését, valamint a 26. cikk (1) bekezdését és a 28. cikkét.
- [2] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában és annak kiegészítésében az Alkotmánybíróság hatáskörét illetően az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) és d) pontját egyaránt megjelölte, ahogyan az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (továbbiakban: Abtv.) 26. §-ának (1) bekezdésére és 27. §-ára is hivatkozott. Mivel nyilvánvalóan egy Abtv. 27. § szerinti alkotmányjogi panaszról van szó, az Alkotmánybíróság ekként is bírálta el az indítványt.
- [3] Az indítványozó az Abtv. 43. § (4) bekezdése alapján kérte, hogy az Alkotmánybíróság a támadott ítélettel felülvizsgálja, a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (2019. július hó 1-től a hivatal elnevezése Országos Idegenrendészeti Főigazgatóságra változott, azonban jelen határozat a közigazgatási-, és a közigazgatási peres eljárás időszakában hatályos megnevezésre tekintettel a továbbiakban a BMH rövidítést alkalmazza) által hozott 106-1-43659/15/2018-M számú közigazgatási határozatot is semmisítse meg.
- [4] Az indítványozó kérte továbbá, hogy az Alkotmánybíróság az eljárásának befejezéséig a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 40.K.32.768/2018/24. számú ítélete és a BMH – az indítványozó menekült státuszának visszavonásáról és az Európai Unió tagállamainak területéről való kiutasításáról rendelkező – 106-1-43659/15/2018-M számú közigazgatási határozata végrehajtását „függessze fel”. Az indítványozó álláspontja szerint ugyanis jelentős érdeksérelmet okozna számára, ha az Alkotmánybíróság eljárásának befejezését megelőzően a magyar és nemzetközi nyilvántartásokban menekültként már nem szerepelne és a menekülteket megillető jogokat nem tudná gyakorolni.
- [5] 1. A támadott bírói határozat alapján az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy előzménye a következőképpen foglalható össze.
- [6] 1.1. A szír állampolgárságú indítványozó 2013. november 14. napján terjesztett elő menekültkénti elismerés iránti kérelmet a BMH jogelődjénél arra hivatkozva, hogy a sorkatonai szolgálat megtagadása miatt büntetés várt volna rá hazájában. A jogelőd hatóság megállapította, hogy az indítványozó esetében megalapozott a meghatározott társadalmi csoporthoz tartozás miatti üldöztetéstől való félelem, ezért 2014. március 27. napján kelt határozatával az indítványozót menekültként elismerte. Az indítványozó ezt követően a Szíriai Arab Köztársaság bécsi külképviseletén úti okmányért folyamodott, melynek alapján kiállításra került számára egy 2020. március 26. napjáig érvényes magánútlevelel. A BMH 2018. június 6. napján hivatalból eljárást indított az indítványozó menekült státuszának visszavonására. Az indítványozó személyes meghallgatása során elmondta, hogy nem volt tudatában annak, miszerint az okmány igénylésével elvesztheti menekült státuszát, ő csak Ukrajnába és Libanonba akart utazni, azonban úgy vélte, hogy a szír követség nem azonosítható a szír állammal.

- Elmondta továbbá az indítványozó azt is, hogy 2016 júliusában üzleti ügyben utazott Hollandiába, a nála lévő 147 000 eurót azonban a holland rendőrök lefoglalták és pénzmosás vádjával büntetőeljárást indítottak ellene.
- [7] A BMH 2018. augusztus 9. napján kelt 106-1-43659/15/2018-M számú határozatával az indítványozó menekült státuszát visszavonta, egyúttal megállapította, hogy az indítványozó oltalmazottként nem ismerhető el, és esetében a visszaküldés tilalma Szíria, Damaszkusz vonatkozásában nem áll fenn. A BMH az indítványozót az Európai Unió területéről Ukrajna területére kiutasította, és 3 év időtartamra beutazási és tartózkodási tilalmat rendelt el vele szemben, továbbá elrendelte a kiutasítás hatósági kísérettel (kitoloncolás) történő végrehajtását az ukrán államhatárig.
- [8] A BMH a határozatában egyebek mellett arra hivatkozott, hogy önmagában a polgárháborús helyzet az indítványozó menekültkénti elismerését nem indokolta. Hivatkozott a hatóság a határozatában továbbá arra is, hogy a Szíriai Arab Köztársaság kijevi külképviseletén 2013. március 18. napján az indítványozó magánútlevelének érvényességét meghosszabbították, és a benne lévő adatokból kitűnően az indítványozó – az állítólagos származási országból való távozását már hónapokkal megelőzően – Ukrajna területén tartózkodott, illetve közben Törökországba utazott, melyből következően feltehetően felmentéssel rendelkezett a sorkatonai szolgálatot illetően, így menekültkénti elismerése idején nem kellett tartania a szíriai hatóságok részéről az üldöztetés veszélyétől.
- [9] Hivatkozott a BMH a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Met.) 11. § (2) bekezdésére, melynek értelmében az elismerést vissza kell vonni, ha a menekült a származási országa védelmét önkéntesen igénybe veszi, továbbá ugyancsak kizárja az indítványozó menekültkénti elismerését az, hogy mind a Terrorelhárítási Központ (a közigazgatási per II. rendű alperese), mind az Alkotmányvédelmi Hivatal (a közigazgatási per III. rendű alperese) szakhatóságként eljárva megállapította, hogy az indítványozó Magyarország területén való tartózkodása veszélyezteti a nemzetbiztonságot.
- [10] 1.2. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 40.K.32.768/2018/24. számú ítéletével az indítványozó keresetét elutasította. A bíróság rámutatott arra, hogy a Met. 11. § (2) bekezdésének a) pontja alapján vissza kell vonni a menekültkénti elismerést, ha a menekült a származási országa védelmét önkéntesen ismét igénybe veszi, továbbá a Met. 8. §-ának (4) bekezdése szerint nem lehet menekültként elismerni azt a külföldit, akinek Magyarország területén való tartózkodása a nemzetbiztonságot veszélyezteti.
- [11] A bíróság ítéletének indokolásában hivatkozott arra, hogy az indítványozónak a II. és III. rendű alperesektől lehetősége lett volna korábban a megismerési engedély beszerzésére, illetve ennek megtagadása esetén az ezzel kapcsolatos közigazgatási per indítására, azonban az indítványozó kizárólag ezen bírósági eljárásban kezdeményezte a megismerési engedély beszerzését, amely azonban nem előkérdése az adott ügyben a bírósági eljárásnak és nem is érinti a szakhatósági állásfoglalások tartalmát. Végül a bíróság kifejtette, hogy nincs olyan nemzetközi egyezmény, EU Irányelv, vagy nemzeti jogszabály, amely a BMH-t arra kötelezné, hogy menekültként ismerjen el olyan személyt, aki a hatáskörrel rendelkező, szakhatóságként eljáró nemzetbiztonsági szervek megállapításai szerint veszélyes az ország nemzetbiztonságára.
- [12] 2. Az indítványozó – az Alkotmánybíróság főtítkárának felhívására kiegészített és egységes szerkezetbe foglalt – alkotmányjogi panaszában kifejtette, hogy a Met. 75. § (4) bekezdése alapján a bírósági eljárásban az indítványozó személyes meghallgatása kötelező, amelynek mellőzésére a bíróságnak csak akkor van lehetősége, ha „a külföldi a) a lakóhelyéről nem idézhető, vagy b) ismeretlen helyre távozott”. Az indítványozói álláspont szerint az alkotmányjogi panasszal támadott bírósági eljárásban a bíróság – annak ellenére, hogy több tárgyalási határnap került megtartásra – nem intézkedett az indítványozó személyes meghallgatására, sőt, arra még kísérletet sem tett.
- [13] Az indítvány szerint ez sérti az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdésében foglaltakat, mert a bíróság egy mindenki-re nézve kötelező jogszabályt figyelmen kívül hagyott, és az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdését, mert az ott meghatározott jogszabályi fogalomnak a közigazgatási perben a Met. felelt meg, továbbá sérült az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdése is, mert a bíróságnak a döntéseit a jogszabályok alapján kell meghoznia.
- [14] Hivatkozott az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljárás-hoz való jogának sérelmére is, melynek kapcsán felhívta a 20/2017. (VII. 18.) AB határozat – *contra legem* bírói jogalkalmazással kapcsolatosan tett – egyes megállapításait. Az indítványozó álláspontja szerint a meghallgatására vonatkozó jogszabályi előírások figyelmen kívül hagyása elzárta őt a tárgyaláson való személyes nyilatkozattételtől, amelynek pedig a menekültügyi eljárásokban kiemelt szerepe van, hiszen a menedékjogot kérő

az üldöztetéséről saját maga kell hogy beszámoljon. Ugyancsak személyesen tudta volna kifejtetni a védekezését az indítványozó a felvetett nemzetbiztonsági tárgyú kifogásokkal kapcsolatban is, hiszen a biztonsági kockázat alapjául szolgáló adatok minősítettek, azokat a jogi képviselő nem ismerheti meg, ezért azokra kizárólag a személyes meghallgatás keretében lett volna lehetősége az indítványozónak reagálni.

- [15] 3. Az Alkotmánybíróság 2019. május 14-én kelt végzésével megkereste a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságot annak közlése végett, hogy az indítványozó személyes meghallgatására a bírósági eljárásban sor került-e, és amennyiben nem, úgy a bíróság milyen intézkedéseket tett annak érdekében. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2019. június 28-án kelt 40.K.32.768/2018/30. számú átiratával arról tájékoztatta az Alkotmánybíróságot, hogy az indítványozó személyes meghallgatására nem került sor és annak érdekében a bíróság nem tett intézkedést. Egyidejűleg a bíróság – az Alkotmánybíróság felhívásának megfelelően – megküldte a bírósági ügy teljes iratanyagát.

II.

- [16] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezése:

„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.”

- [17] 2. A Met. 75. §-ának érintett rendelkezése:

„(4) A bírósági eljárásban a kérelmező személyes meghallgatása kötelező. A személyes meghallgatást a bíróság mellőzi, ha a külföldi
a) a lakóhelyéről nem idézhető, vagy
b) ismeretlen helyre távozott.”

III.

- [18] 1. Az Abtv. 56. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint az Alkotmánybíróságnak elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie.
- [19] 1.1. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó alkotmányjogi panaszát határidőn belül terjesztette elő.
- [20] 1.2. Az indítvány eleget tesz az Abtv. 52. § (1), illetve (1b) bekezdésében foglalt, a határozott kérelemre vonatkozó követelményeknek, mert az ügy érdemében hozott ítélet ellen nyújtották be és tartalmazza az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezést, az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit és a XXVIII. cikk (1) bekezdést illetően az alaptörvény-ellenesség indokolását, valamint megjelöli a támadott bírósági határozatot (Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 40.K.32.768/2018/24. számú ítélete). Az indítvány kifejezett kérelmet tartalmaz arra nézve, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg az ítélet alaptörvény-ellenességét és semmisítse azt meg, így a határozott kérelem alkotmányos feltételeinek eleget tesz.
- [21] Az Alkotmánybíróság megállapítja ugyanakkor, hogy az Alaptörvény R) cikkének (2) bekezdése, T) cikkének (1) bekezdése, a 26. cikkének (1) bekezdése, valamint a 28. cikke nem tartalmaz az indítványozó számára Alaptörvényben biztosított jogot, e rendelkezésekre alkotmányjogi panasz nem alapítható, továbbá a BMH 106-1-43659/15/2018-M számú határozatának alaptörvény-ellenességét illetően az indítvány önálló indokolást nem tartalmaz, ezért e panaszok vonatkozásában az indítvány érdemben nem bírálható el.
- [22] 1.3. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján a továbbiakban azt vizsgálta meg, hogy az alkotmányjogi panasz az Abtv. 27. §-ában, valamint az Abtv. 29–31. §-aiban foglalt törvényi feltételeket kimeríti-e. Az egyedi ügyben való érintettség megállapítható, mivel az indítványozó a panasszal támadott ügyben

a közigazgatási per felpereseként járt el. Megállapítható továbbá, hogy az indítványozónak a támadott határozattal szemben további jogorvoslati lehetősége nem állt fenn.

- [23] 1.4. Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság további feltételeként nevesíti, hogy a panasznak a bírői döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést kell tartalmaznia.
- [24] Jelen ügyben az Alkotmánybíróság megállapítása szerint az, hogy a bíróság eljárása során elmulasztotta az indítványozó személyes meghallgatását, a bírői döntés kapcsán felveti az indítványozó tisztességes bírósági tárgyaláshoz való jogának [Alaptörvény XXVIII. cikk (1)] sérelmét.
- [25] 2. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt – az Ügyrend 31. § (6) bekezdését alkalmazva, külön befogadási eljárás mellőzésével – érdemben bírálta el.

IV.

- [26] Az alkotmányjogi panasz az alábbiak szerint nem megalapozott.
- [27] 1. Az Alkotmánybíróság a 7/2013. (III. 1.) AB határozatában – kifejezetten az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontján és az Abtv. 27. §-án alapuló hatáskörében eljárva, közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatával kapcsolatos alkotmányjogi panaszeljáráshoz – megerősítette a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal kapcsolatos gyakorlatát és megállapította, hogy a tisztességes eljáráshoz való jogból fakadó – az Alkotmánybíróság által korábbi gyakorlatában kimunkált – alkotmányos követelmények nemcsak a szabályozási környezettel, hanem az egyedi bírői döntésekkel szemben is érvényesíthetők (Indokolás [27]). Rámutatott e határozat a korábbi gyakorlat alapján továbbá arra is, hogy a tisztességes eljárás (*fair trial*) követelménye az eljárásjogi garanciák érvényesülését is felöleli, és egy olyan minőséget jelent, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembe vételével lehet csupán megítélni [7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [24]].
- [28] 2. Arra figyelemmel, hogy az indítványozó alkotmányjogi panaszát a személyes meghallgatás bíróság általi elmulasztásának sérelmére alapította, az Alkotmánybíróság indokoltan tartotta – e szempontra tekintettel – megvizsgálni az indítványozó menekült státuszának visszavonására irányuló közigazgatási-, és közigazgatási peres eljárást a bíróság által megküldött iratok alapján.
- [29] 2.1. A BMH 2018. június 6-án kelt végzésével értesítette az indítványozót arról, hogy az olasz hatóságok által rendelkezésére bocsátott dokumentumok alapján a menekültkénti elismerésének visszavonására eljárást indított, egyben felhívta az indítványozót arra, hogy 2018. június hó 28-án jelenjen meg a hatóság előtt személyes meghallgatás céljából.
- [30] Az indítványozó jogi képviselője 2018. június 25-én arról értesítette a BMH-t, hogy az indítványozó a megadott időpontban külföldön tartózkodik, ezért nem tud megjelenni a hatóság előtt. A jogi képviselő – bejelentve egyben azt, hogy 2018. június 27-én iratbetekintés céljából felkeresi a hatóságot – 2018. július 2. és 2018. július 6. közötti időpontra kérte elhalasztani az indítványozó meghallgatását.
- [31] Ezt követően a jogi képviselő 2018. június 30-án újabb beadványt intézett a BMH-hoz, amelyben a 2018. július 3. napjára tervezett meghallgatás elhalasztását kérte azzal, hogy azon az indítványozó objektív okból megjelenni nem tud, ezért kérte a személyes meghallgatás időpontjának módosítását 2018. július 9. és 2018. július 13. közötti időpontra. A BMH az ismételt kérésnek is eleget téve végül 2018. július 10. napját jelölte meg a személyes meghallgatás időpontjaként.
- [32] 2.2. A 2018. július 10-én felvett jegyzőkönyv tanúsága szerint az indítványozó személyes meghallgatásán jogi képviselője és egy arab nyelvű tolmács végig jelen volt. Az eljárás kezdetén a jegyzőkönyvvezető tájékoztatta az indítványozót a jogairól, egyebek mellett arról, hogy az eljárás során jogosult anyanyelvét, vagy az általa értett más nyelvet használni, kérheti az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság közreműködését, továbbá kérésére vele azonos nemű tolmács, illetve ügyintéző jár el.
- [33] Az indítványozó 2018. augusztus 13-án kelt keresetlevelében kérte a bíróságtól, hogy: „a tárgyalást felperes, vagy felperesi képviselő távollétében – a kitézött tárgyalás elmulasztása esetén – is szíveskedjen megtartani.”

- [34] Az indítványozó jogi képviselője 2018. október hó 18. napja és 2018. október hó 26-a között négy ízben fordult beadvánnyal a bírósághoz, ezen iratokban az indítványozó személyes meghallgatására való utalás nem szerepelt.
- [35] A 2018. október 24-én és 2018. október 30-án tartott tárgyalási napon az indítványozó jogi képviselője megjelent, a tárgyalási jegyzőkönyv tanúsága szerint az indítványozó személyes meghallgatására nem tett indítványt. A 2018. október 31-i tárgyalási napon a felek részéről csak az I. és a II. rendű alperes képviselője jelent meg.
- [36] 3. A jelen ügyben alkalmazandó Met. 75. §-ának (4) bekezdése kógens rendelkezést tartalmaz a kérelmező bíróság általi személyes meghallgatására. Ezt az intézkedést a bíróság törvénysértően elmulasztotta, amely mulasztás fellebbezés során, vagy felülvizsgálati eljárásban alapul szolgálhatna akár a bíróság határozatának hatályon kívül helyezésére is.
- [37] Az Alkotmánybíróság azonban ezúton is hangsúlyozza, hogy töretlen gyakorlata szerint a bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz nem tekinthető a bírósági szervezeten belül jogorvoslattal (már) nem támadható bírói határozatok által okozott valamennyi jogsérelem orvoslása eszközének. A jogszabályokat a bíróságok értelmezik, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki. Ez a jogkör azonban nem teremthet alapot arra, hogy minden olyan esetben beavatkozzon a bíróságok tevékenységébe, amikor olyan (állítólagos) jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor, mely egyéb jogorvoslati eszközzel már nem orvosolható. Az Alkotmánybíróság következetes 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 [13]–[15]}.
- [38] Az Alkotmánybíróság jelen ügyben az indítványozó menekültkénti státuszának visszavonására irányuló eljárás egészét értékelve arra a megállapításra jutott, hogy – figyelembe véve az indítványozó közigazgatási eljárásban történt részletes meghallgatását, annak körülményeit, a támadott határozatok részletes indokolását, továbbá azt a tényt, hogy az indítványozó mind a közigazgatási eljárásban, mind az azt követő peres eljárásban jogi képviselővel járt el, melynek során a jogi képviselő maga sem látta indokát a személyes meghallgatásnak – a támadott ítélet nem sértette az indítványozó tisztességes bírósági eljáráshoz való jogát, ezért az alkotmányjogi panaszt elutasította.
- [39] Figyelemmel arra, hogy az Alkotmánybíróság az indítványt a befogadási eljárás mellőzésével elutasította, nem kellett döntést hoznia az alkotmányjogi panaszban foglalt, a támadott közigazgatási-, és bírósági határozat végrehajtásának felfüggesztésére irányuló kérelem tárgyában.

Budapest, 2019. október 15.

Dr. Balsai István s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/281/2019.

