

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3034/2019. (II. 12.) 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 Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 3.K.30.299/2018/10. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselője (Czövek és Deme Ügyvédi Iroda, 1101 Budapest, Kőbányai út 43. C. épület, földszint 1., eljáró ügyvéd: dr. Deme János ügyvéd) útján terjesztett elő alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján, amelyben kérte a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 3.K.30.299/2018/10. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az indítvány szerint a támadott bírói döntés sérti az Alaptörvény R) cikkének (2) bekezdését, T) cikkének (1)–(2) bekezdéseit, XXIV. cikkének (1) bekezdését, XXVIII. cikkének (1) bekezdését, valamint a 26. cikk (1) bekezdését és a 28. cikkét.
- [2] Az indítványozó kérte továbbá, hogy az Alkotmánybíróság az eljárásának befejezéséig a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 3.K.30.299/2018/10. számú ítélete és a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (továbbiakban: BMH, vagy hatóság) 106-2-17533/5/2017-M számú közigazgatási határozata végrehajtását „függesseze fel”, annak érdekében, hogy az indítványozó oltalmazotti jogait – így a külföldre utazás jogát – gyakorolni tudja.
- [3] 1.1. A BMH és a bíróság által megküldött iratok alapján az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy előzménye a következőképpen foglalható össze.
- [4] 1.2. Az indítványozó első alkalommal – más néven és libanoni állampolgárként – 2001. augusztus 16-án nyújtott be menekültkénti elismerés iránti kérelmet, amelyet a hatóság, majd a felülvizsgálat során a Fővárosi Bíróság is elutasított. Az indítványozót 2003. február 25-én túltartózkodás miatt előállították majd a hatóság határozatával kiutasította Magyarország területéről és vele szemben 9 évig tartó beutazási és tartózkodási tilalmat rendelt el.
- [5] Az indítványozó második alkalommal – ismét eltérő néven ezúttal szíriai állampolgárként – 2007. szeptember 5-én terjesztett elő menekültkénti elismerés iránti kérelmet, amelyet a hatóság elutasított és megállapította, hogy a visszaküldés tilalma nem áll fenn. A Fővárosi Bíróság az indítványozó felülvizsgálati kérelmét elutasította.
- [6] Az indítványozó harmadik alkalommal 2012. július 4. napján nyújtott be elismerési kérelmet. A hatóság 2012. október 8-án kelt határozatával a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (továbbiakban: Met.) 61. § c) pontja alapján – figyelembe véve Szíria egész területének rossz biztonsági helyzetét – az indítványozót oltalmazottként elismerte.
- [7] 1.3. A BMH 2017. november 9-én Debrecenben kelt – a BMH főigazgatójának nevében és megbízásából a BMH menekültügyi igazgatója által aláírt – 106-2-117533/1/2017-M számon hozott végzésével hivatalból eljárást indított az indítványozó státuszának felülvizsgálatára és 2017. december 1. napjára személyes meghallgatását rendelte el Budapesten, a BMH Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatóság Menekültügyi Osztályán.
- [8] A Debrecenben 2017. december 1-jén a BMH Észak-alföldi Regionális Igazgatóság Menekültügyi Igazgatóságának hivatali helyiségében 106-2-17533/3/2017-M számon felvett, az indítványozó és a tolmács által is aláírt jegyzőkönyv tanúsága szerint az indítványozó és az arab nyelvi tolmács a hivatalból elrendelt státusz-felülvizsgálati eljárásban „távtolmácsolás útján” vettek részt.

- [9] A BMH Debrecenben 2017. december 29-én kelt 106-2-17533/5/2017-M számú – a főigazgató nevében és megbízásából a menekültügyi igazgató által aláírt – határozatával az indítványozó elismerés iránti kérelmét mind a menekültkénti, mind az oltalmazottkénti elismerés tárgyában elutasította, egyúttal megállapította, hogy az indítványozó tekintetében a visszaküldés tilalma fennáll és őt befogadottként elismerte. A hatóság határozatában megállapította, hogy az indítványozót 2013-ban a Pesti Központi Kerületi Bíróság a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 368. § (1) bekezdésébe ütköző és a (2) bekezdés c) pontja szerint minősülő csoportosan elkövetett önbíráskodás miatt jogerős ítéletével két év börtönbüntetésre ítélte, melynek végrehajtását négy évre felfüggesztette. Mivel a szóban forgó bűncselekmény büntetési tételének felső határa az öt évet meghaladja, ezért a hatóság álláspontja szerint a Met. 8. § (1) és (2) bekezdései, 11. §-ának (3) bekezdése, és 15. §-ának *ab*) alpontja alapján az indítványozóval szemben – túl azon, hogy a menekültkénti elismerésének jogszabályi feltételei továbbra sem igazolhatók –, törvényi kizáró ok áll fenn mind a menekültkénti, mind az oltalmazottkénti elismerést illetően, oltalmazottkénti elismerését pedig a Met. 18. §-ának (2) bekezdés g) pontja alapján vissza kell vonni.
- [10] A BMH Észak-alföldi Regionális Igazgatóság Menekültügyi Osztálya Debrecenben, 2017. december 14-én kelt – magyar és angol nyelvű, személyes megjelenésre felhívó – levelében arról tájékoztatta az indítványozót, hogy az ügyében született döntés kihirdetésére 2018. január 3-án, Budapesten, a BMH Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatósága Menekültügyi Osztályának hivatali helyiségében kerül sor.
- [11] A BMH Észak-alföldi Regionális Igazgatóság Menekültügyi Osztálya Debrecenben 2018. január hó 3-án elrendelte a határozatnak hirdetményi úton – a Budapesti és Pest Megyei Igazgatóságon – történő közzétételét, tekintettel arra, hogy az indítványozó az értesítés átvételét követően a döntés hirdetésén nem jelent meg.
- [12] 1.4. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a 3. K.30.299/2018/10. számú ítéletével az indítványozó keresetét elutasította. A menekültkénti elismerés tárgyában a bíróság megállapította, hogy a BMH korábban már vizsgálta és elutasította az indítványozó erre vonatkozó kérelmét, mert azt nem találta megalapozottnak. A bíróság megállapítása szerint egyrészt az indítványozó e korábbi döntésekkel szemben jogorvoslattal nem élt és a tárgyi ügyben sem hivatkozott olyan tényre, vagy körülményre, amely utóbb a menekültkénti elismerését megalapozhatta volna, másrészt az indítványozó keresetében lényegében csak az oltalmazotti elismerésre vonatkozó hatósági döntést támadta. A bíróság ítéleti indokolásban rögzített álláspontja szerint a Met. 15. §-ának *ab*) alpontja alapján nem lehet oltalmazottként elismerni azt a külföldit, akiről megalapozottan feltételezhető, hogy olyan bűncselekményt követett el, amelyre a magyar jog ötévi, vagy azt meghaladó szabadságvesztés büntetés kiszabását rendeli, ezért a bíróság e rendelkezéssel kapcsolatban helyállónak tartotta azt a hatósági jogértelmezést, miszerint akit a bíróság jogerősen (már) elítélt, nyilvánvalóan nem kerülhet kedvezőbb helyzetbe annál, mint akiről ez még csak feltételezhető. Azzal az indítványozói hivatkozással kapcsolatban pedig, hogy ügyében – állandó tartózkodási helyét figyelembe véve – nem a megfelelő illetékességgel rendelkező hatósági szerv járt el, a bíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy ez, bár kétséggel súlyos eljárási hiba volt, de nem indokolta semmisség megállapítását, vagy a határozat hatályon kívül helyezését. A bíróság e döntését azzal indokolta, hogy a tagállamok menekültügyi eljárásának követelményeit meghatározó ún. Eljárási irányelv (az Európai Parlament és a Tanács 2013. június 26-i 2013/32/EU irányelve, továbbiakban: Eljárási irányelv) 31. cikke szerint – összhangban az Emberi Jogok Európai Egyezménye 6. cikkében és az Európai Unió Alapjogi Chartája 47. cikkében foglaltakkal – a tagállamoknak biztosítani kell, hogy a kérelmezők ügye a lehető legrövidebb időn belül véglegesen lezáruljon, márpedig a hatályon kívül helyezés, vagy a semmisség megállapítása következtében lefolytatandó új eljárás miatti időkéselem okán az indítványozó státuszát illetően e bizonytalan helyzet nyilvánvalóan bekövetkezett volna.
- [13] 1.5. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2018. május 22-én hozott 3.K.30.299/2018/14. számú végzésével a támadott ítélet végrehajtását – az Alkotmánybíróság eljárására tekintettel, annak befejezéséig – felfüggesztette.
- [14] 2. Az indítványozó – nem az ügy érdemére, hanem az eljáró közigazgatási hatóság illetékességének hiányára alapított – alkotmányjogi panaszában és annak kiegészítésében arra hivatkozott, hogy a támadott ítélet sérti az Alaptörvény R) cikkének (2) bekezdését, T) cikkének (1)–(2) bekezdéseit, XXIV. cikkének (1) bekezdését, XXVIII. cikkének (1) bekezdését, valamint a 26. cikk (1) bekezdését és a 28. cikkét. Az R) cikk (2) bekezdésének és a XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét arra hivatkozva állította az indítványozó, hogy a bíróság figyelmen

kívül hagyta azt a tényt, miszerint az oltalmazotti státusz felülvizsgálata iránti eljárást a BMH Észak-alföldi Regionális Igazgatóság Menekültügyi Osztálya folytatta le és ez a szerv hozta meg a támadott 106-2-17533/5/2017-M számú közigazgatási határozatot annak ellenére, hogy az indítványozó lakóhelye Budapesten volt. Mivel a közigazgatási eljárás időpontjában hatályban volt, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (továbbiakban: Ket.) 21. §-ának (1) bekezdés a) pontja szerint az ügyben a hatóság illetékességét az indítványozó lakóhelye határozta meg, ezért a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatalról szóló 361/2016. (XI. 29.) Korm. rendelet 1. számú melléklete alapján az indítványozó ügyében a BMH Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatósága lett volna az illetékes, nem pedig a határozatot hozó szerv, amelynek illetékessége Hajdú-Bihar megye, Szabolcs-Szatmár-Bereg megye és Jász-Nagykun-Szolnok megye területére terjed ki. Az indítványozói álláspont szerint a támadott ítélet azért alaptörvény-ellenes, mert a Ket. 121. § (1) bekezdés b) pontja alapján a BMH határozata mérlegelést nem tűrően semmisnek minősül, amelynek következményeit azonban a bíróság nem vonta le.

- [15] Az indítványozói hivatkozás szerint a bírói döntés sértette továbbá az Alaptörvény T) cikk (1)–(2) bekezdéseit, valamint XXIV. cikkének (1) bekezdését azzal, hogy a bíróság a kötelezően alkalmazandó Ket. rendelkezései helyett, döntését az Eljárási irányelv 31. cikk (2) bekezdésére alapozta, amely irányelv egyrészt elvben nem alkalmazandó közvetlenül, másrészt a bíróság azt sem vette figyelembe, hogy még az Eljárási irányelv 45. cikk (3) bekezdése is tartalmazza az eljáró hatóság illetékességére vonatkozó előírást.
- [16] Végül az indítványozó – a 20/2017. (VII. 18.) AB határozatra is hivatkozva – állította, hogy a támadott bírói döntés sértette az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdését és 28. cikkét azzal, hogy a bíróság – bár észlelte az illetékességi szabály megsértését – nem semmisítette meg a közigazgatási határozatot, hanem a törvény szövegével ellentétes mérlegelésbe bocsátkozott.
- [17] 3. Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdéseiben meghatározottak alapján mindenképp az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie, ezért az Alkotmánybíróság tanácsban eljárva elsőként azt vizsgálta, hogy az Abtv. 27. §-a szerinti indítvány megfelel-e az alkotmányjogi panasz előterjesztésére vonatkozó, törvényben meghatározott követelményeknek.
- [18] 3.1. Az indítványozó a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítéletét 2018. április 9-én vette át, az alkotmányjogi panaszt 2018. május 22-én – az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerinti határidőn belül – nyújtotta be. Az indítványozó megjelölte az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó alaptörvényi és törvényi rendelkezéseket, a sérelmezett bírói döntést, az Alaptörvény megsérteni vélt rendelkezéseit, és az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében és XXVIII. cikkének (1) bekezdésében biztosított jog sérelmének lényegét, valamint kifejezett kérelmet a támadott ítélet megsemmisítésére. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszban támadott bírói döntés alapjául szolgáló közigazgatási peres eljárásban felperes volt, így érintettsége megállapítható, úgyszintén az is, hogy jogorvoslati lehetőségét kimerítette.
- [19] Megállapította ugyanakkor az Alkotmánybíróság azt is, hogy az Alaptörvény R) cikkének (2) bekezdése, T) cikkének (1)–(2) bekezdései, 26. cikkének (1) bekezdése és 28. cikke nem tartalmazzák az indítványozó számára Alaptörvényben biztosított jogot, ezért e rendelkezésekre alkotmányjogi panasz nem alapítható.
- [20] 3.2. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja alapján a kérelem – egyéb feltételek mellett – akkor tekinthető határozottnak, ha tartalmazza annak indokolását, hogy a sérelmezett bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel.
- [21] Jelen ügyben az iratok tanúsága szerint a közigazgatási hatósági eljárás során valamennyi, az indítványozó személyes részvételét, vagy bármely módon történő közreműködését igénylő eljárási cselekményt lakóhelyén, azaz Budapesten foganatosítottak vele szemben, majd felülvizsgálati kérelmét a bíróság nyilvános tárgyalások megtartását követően bírálta el.
- [22] Mindezeket figyelembe véve az indítványozó által előterjesztett érvelés nem tartalmaz alkotmányjogilag releváns indokolást arra nézve, hogy a támadott ítéletnek az illetékesség hiányát illető mérlegelése miként eredményezte volna az indítványozó tisztességes hatósági eljáráshoz és tisztességes bírósági tárgyaláshoz való jogának sérelmét. Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint ugyanis az indítvány – érdemben – kizárólag a Ket. 21. § (1) bekezdés a) pontjának és a 121. § (1) bekezdés b) pontjának megsértésére vonatkozó törvényességi okfejtést tartalmaz.

- [23] Az Alkotmánybíróságnak az alkotmányjogi panasz kapcsán követett gyakorlata szerint „[az] Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikkének (1) bekezdése alapján az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. A (2) bekezdés d) pontja fogalmazza meg, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját. A bírói döntéseknek kizárólag az alkotmányossági szempontú vizsgálata tartozik a testület hatáskörébe. Ezért fogalmaz úgy az Abtv. 27. §-a, hogy alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdekében hozott döntés vagy 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. A jogalkotó ezzel a 2012. január 1-jétől hatályos rendelkezéssel teremtette meg a bírói jogalkalmazás és jogértelmezés alkotmányossága vizsgálatának korábban nem ismert lehetőségét. A bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz azonban nem tekinthető a bírósági szervezeten belül jogorvoslattal (már) nem támadható bírói határozatok által okozott valamennyi jogsérelem orvoslása eszközének. Miként az Alaptörvény és az Abtv. fent idézett rendelkezéseiből is kitűnik, az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszon keresztül is az Alaptörvényt, az abban biztosított jogokat védi. Önmagukban azonban a rendes bíróságok által elkövetett vélt vagy valós jogszabálysértések nem adhatnak alapot alkotmányjogi panasznak. Egyébként az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna {3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [28]} {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]}.
- [24] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát az alkotmányjogi panasz befogadásának feltétele az Abtv. 27. § szerinti panasz esetében (is) az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének bekövetkezése és ennek az indítványi érveléssel történő alátámasztása, amely feltételnek azonban jelen alkotmányjogi panasz indítvány nem felelt meg.
- [25] 4. Az Alkotmánybíróság mindezeket figyelembe véve megállapította, hogy az eljárás tárgyát képező alkotmányjogi panasz nem felel meg egyrészt az Abtv. 27. §-ában, másrészt az Abtv. 52. § (1b) bekezdésének e) pontjában meghatározott feltételnek, ezért az indítványt az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdései, valamint az Ügyrend 30. § (2) bekezdésének h) pontja alapján visszautasította.
- [26] Az indítványozó kérte, hogy az Alkotmánybíróság a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 3.K.30.299/2018/10. számú ítélete és a BMH 106-2-17533/5/2017-M számú közigazgatási határozata végrehajtását az alkotmányjogi panasz eljárásának befejezéséig függessze fel. Az Alkotmánybíróság kivételesen, az Abtv. 61. § (1) bekezdésében foglalt körülmények fennállása esetén hívhatja fel a bíróságot a kifogásolt döntés végrehajtásának felfüggesztésére, jelen ügyben azonban – tekintettel a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 3.K.30.299/2018/14. számú végzésére és az alkotmányjogi panasz visszautasítására – erről nem kellett rendelkeznie.

Budapest, 2019. február 5.

Dr. Horváth Attila s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/979/2018.

