

MELLÉKLET

Az Alkotmánybírósághoz a IV/03572/2021. számon benyújtott alkotmányjogi panasszal kapcsolatos belügyminiszteri álláspont

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: IV / 3572 - 3 / 2021	
Érkezett: 2021 NOV 18	
Peldány: 1	Kezelőiroda
Melléklet: 0 db	<i>Ju'</i>

1. Az indítvány tartalma

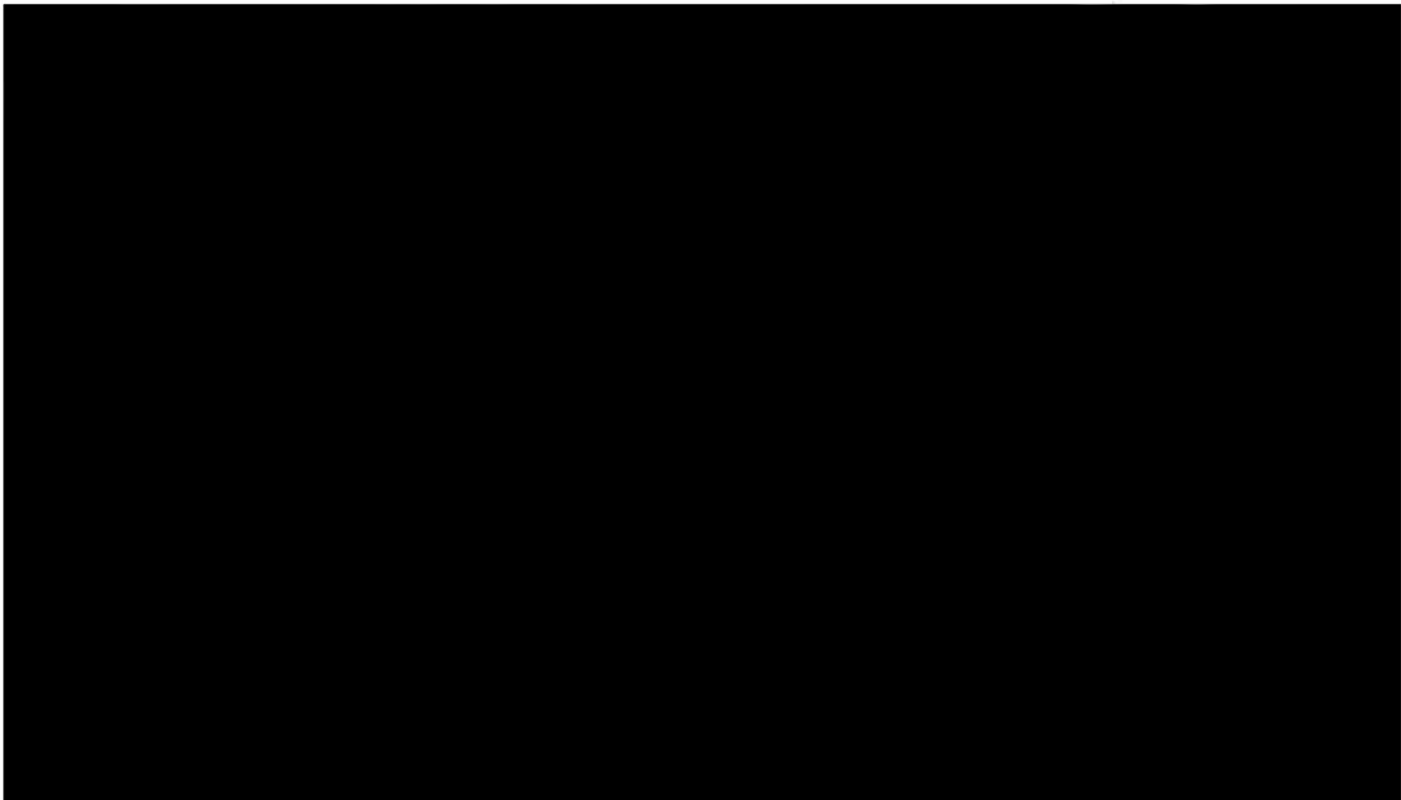
Az indítványozó - harmadik ország állampolgára - egyrészt az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszában a *harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról* szóló 2007. évi II. törvény (a továbbiakban: Harmtv.) 59. § (10) bekezdése, másrészt az Abtv. 27. § szerinti alkotmányjogi panaszában a Győri Járásbíróság Ir.521/2021/8. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kéri.

Az ügy előzményeként az indítványozó előadja, hogy az idegenrendészeti hatóság határozata alapján 2019. július 9-től - időközben elrendelt menekültügyi őrizetére is tekintettel különböző jogcímenek elrendelt - őrizet hatálya alatt állt. Az idegenrendészeti hatóság a 2020. november 26-án elrendelt idegenrendészeti őrizet meghosszabbítását indítványozta, a Győri Járásbíróság az Abtv. 27. § szerinti alkotmányjogi panaszban támadott végzésében az idegenrendészeti őrizetet a kitoloncolás feltételeinek megteremtéséig, de legfeljebb 2021. július 21-ig – a kiutasítás eredményes végrehajtása érdekében – meghosszabbította.

Az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszban sérelmezett jogszabályi rendelkezés alapján az idegenrendészeti őrizet meghosszabbítása tárgyában hozott bírósági határozat ellen jogorvoslatnak nincs helye.

Az indítványozó álláspontja szerint a bíróság az idegenrendészeti őrizet meghosszabbítását a Harmtv.-ben meghatározott kógens feltételek fennállása hiányában rendelte el, ezzel megsértette az Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdésében és XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt jogát. A Harmtv. támadott rendelkezése alapján a bíróság e döntésével szemben további jogorvoslatnak nincs helye, amivel összefüggésben az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésének megsértését állítja.

2. Az indítvánnyal kapcsolatos álláspont



2.2. Az idegenrendészeti őrizet elrendelésének célja a kitoloncolás végrehajtásának – az ügyfél rendelkezésre állásával történő – biztosítása.

A Harmtv. 54. § (1) bekezdése alapján az idegenrendészeti hatóság a kitoloncolás végrehajtásának biztosítása érdekében idegenrendészeti őrizetbe veheti azt a harmadik országbeli állampolgárt, aki

- a) a hatóság elől elrejtőzött, vagy a kitoloncolás vagy az átadás végrehajtását más módon akadályozza;
- b) a távozást megtagadja, vagy más alapos ok miatt feltehető, hogy a kiutasítás vagy az átadás végrehajtását késlelteti vagy megghiúsítja (szökés veszélye);
- c) a kötelező tartózkodásra kijelölt helyen az előírt magatartási szabályokat súlyosan vagy

ismételten megsértette;

- d) a számára előírt megjelenési kötelezettséget felszólításra sem teljesítette, és ezzel akadályozza az idegenrendészeti vagy a dublini eljárás lefolytatását;
- e) szándékos bűncselekmény elkövetése miatt kiszabott szabadságvesztés-büntetésből szabadult.

A hatóságnak törekednie kell arra, hogy az őrizet a lehető legrövidebb ideig tartson, és az csak a végső eszközként alkalmazott intézkedés lehet.

Az idegenrendészeti őrizet legfeljebb hetvenkét órára rendelhető el, amelyet az őrizet helye szerint illetékes járásbíróság a harmadik országbeli állampolgár kitoloncolásáig alkalmanként legfeljebb harminc nappal meghosszabbíthat¹. Az idegenrendészeti őrizetet határozattal kell elrendelni, és azt a közléssel egyidejűleg végre kell hajtani².

Az idegenrendészeti őrizet hat hónap elteltével további, legfeljebb hat hónappal meghosszabbítható, ha a kiutasítás végrehajtása minden szükséges intézkedés megtétele ellenére azért tart tovább hat hónapnál, mert

- a) az érintett harmadik országbeli állampolgár nem működik együtt a hatósággal, vagy
- b) a kitoloncoláshoz szükséges okmányok beszerzése a harmadik országbeli állampolgár származási országának, vagy az őt visszafogadási egyezmény alapján visszafogadni vagy egyébként befogadni köteles állam hatóságainak eljárása miatt elhúzódik³.

Az idegenrendészeti őrizet meg kell szüntetni, ha a kiutasítás végrehajtásának feltételei biztosítottak, a kiutasítást nem lehet végrehajtani, az őrizet elrendelésétől számított 6 (illetve 12) hónap eltelt, a harmadik országbeli állampolgár nemzetközi védelme iránti kérelme alapján jogosult a Magyarország területén való tartózkodásra, vagy a harmadik országbeli állampolgár menekültügyi őrizet hatálya alá kerül⁴.

Az őrizet megszüntetése esetén a hatóság a harmadik országbeli állampolgár számára kijelölt helyen való tartózkodást rendel el, ha az idegenrendészeti őrizet azért kell megszüntetni, mert nyilvánvalóvá válik, hogy a kiutasítást nem lehet végrehajtani, vagy az őrizet elrendelésétől számítva 6 (illetve 12) hónap eltelt⁵.

Az őrizetben lévő harmadik országbeli állampolgárt jogairól és kötelezettségeiről anyanyelvén vagy az általa ismert más nyelven minden esetben tájékoztatni kell⁶.

Az **Alkotmánybíróság gyakorlata** alapján megállapítható, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jog lényegi tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez, vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége {lásd: 5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27, 31.; megerősítette: 14/2015. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [29]}.

Az Alaptörvény hatálybalépését követően az Alkotmánybíróság a korábbi alkotmányon alapuló határozatai tekintetében kimondta, hogy az újabb ügyekben felhasználhatja az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott határozataiban szereplő érveket, ha „az Alaptörvény konkrét - az

¹ Harmtv. 54. § (4) bekezdés

² Harmtv. 54. § (3) bekezdés

³ Harmtv. 54. § (5) bekezdés

⁴ Harmtv. 54. § (6) bekezdés

⁵ Harmtv. 54. § (8) bekezdés

⁶ Harmtv. 60. § (1) bekezdés

előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú - rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges.” {22/2012. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [40]}.

Az Alkotmánybíróság 1437/B/1990. AB határozatában rögzítette, hogy „*az Alkotmány a különböző eljárásokra vonatkozó törvényi szabályozásra bizza a jogorvoslati formák megjelölését, a jogorvoslatot elbíráló fórumok megállapítását, valamint annak meghatározását, hogy hány fokú jogorvoslati rendszer érvényesülhet.*” A jogorvoslatnak az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében megfogalmazott követelmények kielégítése szempontjából elég egyfokúnak lennie. Ennek az alapvető jognak az érvényesüléséhez hozzátartozik az, hogy általában, fő szabály szerint a jogorvoslat kezdeményezése a sérelmezett döntés végrehajthatóságára halasztó hatályú legyen.

A Testület 22/2014. (VII.15) AB határozatában {Indokolás [95]} is megerősítette töretlen gyakorlatát a tekintetben, hogy „*az Alaptörvény nem tartalmaz előírást arra vonatkozóan, hogy hogyan épüljön fel hazánkban a jogorvoslat rendszere. A jogalkotó a különböző eljárásokra irányadó törvényi szabályozásokban határozza meg az igénybe vehető jogorvoslati lehetőségeket és azok igénybevételének a módját. Nem található az Alaptörvényben rögzített követelmény azzal kapcsolatosan sem, hogy a jogorvoslati fórumrendszer hány fokon biztosítsa az érintett alapjog gyakorlását. Ennek megfelelően a jogorvoslati eljárás egyfokú kialakítása az Alaptörvény kívánalmainak teljességgel eleget tesz.*”

Hangsúlyozni szükséges, hogy – noha az idegenrendészeti eljárás egy speciális hatósági eljárás, így nem tartozik az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény hatálya alá⁷ – **az idegenrendészeti eljárás (idegenrendészeti) hatósági ügy**⁸. Az idegenrendészeti hatóság tehát hatósági eljárásban hoz különböző döntéseket, így hatósági döntés születik arról is, hogy a külföldit kiutasítják és adott esetben ezt kitoloncolással hajtják végre. Hatósági feladatkörben hozott döntés az is, hogy a kitoloncolás biztosítására idegenrendészeti őrizet kerül elrendelésre, melynek a maximális, idegenrendészeti hatóság által elrendelhető időtartama 72 óra. Ebben a tekintetben tehát ez egy eljárást biztosító, rövid időtartamú intézkedés, melynek célja, hogy a külföldi személy kiutasítása eredményesen végrehajtásra kerüljön, mielőbb egy másik állam joghatósága alá kerüljön.

Azonban az ügy természetéből fakadóan előfordul olyan eset is, amikor a kitoloncolás ebben a rendkívül szűk, 72 órás időtartamban nem hajtható végre. A Harmtv. azonban ekkor már elveszi a személyi szabadságot korlátozó döntés jogát az idegenrendészeti hatóságtól, és számára csak az idegenrendészeti őrizet meghosszabbításának kezdeményezését adja meg. Ez azt jelenti, hogy ha az idegenrendészeti hatóság az idegenrendészeti őrizet meghosszabbítását nem indítványozza, akkor a külföldit nem lehet tovább őrizetben tartani. Ha pedig az idegenrendészeti őrizet meghosszabbítását indítványozza, akkor az ügyben a független bíróság fog döntést hozni. Vagyis **egy speciális hatósági ügyben a hatóság döntése – az őrizet 72 órán túli meghosszabbítása – kikerül az idegenrendészeti hatóság rendelkezése alól, és a törvény erejénél fogva úgy kerül a bírósághoz az ügy**, hogy azt az érintett külföldi bármilyen eljárási cselekményétől függetlenül. Vagyis az őrizet 72 órán túli meghosszabbítása bírósági döntés egy hatósági ügyben, amelyben a hatóság – ha dönthetne – elrendelné az őrizet meghosszabbítását, a döntéssel szemben pedig az őrizetbe vett megillető jogorvoslati jog biztosítása válna szükségessé. **A Harmtv. azonban – éppen a külföldi jogainak biztosítása érdekében – függetleníti e körben a bíróság bevonását a külföldi döntésétől és körülményeitől** (él-e jogorvoslati jogával, ha igen, akkor ezt megfelelő határidőben teszi-e, stb.), **és úgy rendelkezik, hogy a döntést az őrizet meghosszabbítása vonatkozásában eleve a bíróság hatáskörébe utalja.**

⁷ Ákr. 8. § (1) bekezdés d) pont

⁸ Harmtv. 86/A. § a) pont

Másként fogalmazva, a szabályozás alapján a hatóság quasi hivatalbóli eljárásban hozott „döntése” (örizet meghosszabbításának kezdeményezése) ellen **az ügyfél kifejezett kérelme nélkül, éppen a jogorvoslati garanciák maradéktalan érvényesülése érdekében biztosított az ex lege bíróság előtt eljárás** (bíróági döntés az őrizet meghosszabbításának tárgyában). A szabályozás figyelemmel van az idegenrendészeti eljárások kiemelt jelentőségére és az ilyen eljárások – európai uniós jogi normák szerinti – mielőbbi befejezésének kötelezettségére, amely az érintett érdekét is szolgálja. Megjegyzem, hogy a bíróság eljárásában mindkét ellenérdekű fél nyilatkozatait figyelembe veszi ugyanúgy, mintha azokat a nyilatkozatokat közigazgatási perben jelezték volna.

A fentiek alapján tehát megállapítható, hogy a Harmtv. 59. § (10) bekezdése, mely szerint a bíróság határozata ellen további jogorvoslatnak nincs helye, nem jelenti az Alaptörvény által biztosított jogorvoslati jog elvonását, a rendelkezés mindenben megfelel az Alaptörvényben meghatározott követelményeknek.

Végül fel kívánom hívni a figyelmet arra is, hogy **a Harmtv. szabályozása az európai uniós jogi normáknak és ajánlásoknak is teljes mértékben megfelel.** A Visszatérési Irányelv⁹ 15. cikk (2) bekezdése szerint amennyiben az őrizetet közigazgatási hatóságok rendelték el, a tagállamok

- a) vagy előírják az őrizetben tartás jogszerűségének gyors bíróági felülvizsgálatát, amellyel kapcsolatosan az őrizet kezdetétől számítva a lehető legrövidebb határidőn belül határozatot kell hozni,
- b) vagy biztosítják a jogot a harmadik országbeli állampolgár számára az őrizetben tartásának jogszerűségét gyorsan felülvizsgáló bíróági eljárás megindítására, amelyben a jogszerűségről a vonatkozó eljárás megindításától számítva a lehető legrövidebb határidőn belül határozni kell. Ez esetben a tagállamok haladéktalanul tájékoztatják az érintett harmadik országbeli állampolgárt az ilyen eljárás igénybevételének lehetőségéről.

A Harmtv. idegenrendészeti őrizettel kapcsolatos szabályozása tehát a Visszatérési Irányelv 15. cikk (2) bekezdés a) pontjának átültetése a magyar jogba, sőt, az abban megkívántakon túlmenően **rendszeres bírósági kontrollt biztosít az őrizet törvényessége felett.**

Az Európai Unió Bizottsága a Visszatérési Irányelv helyes értelmezését segítő ajánlásában úgy véli, hogy az őrizet elrendelő határozat hivatalból történő első bíróági felülvizsgálatára megállapított 6 hónapos időtartam mindenképpen túl hosszú, míg a háromhavonta elvégzett, hivatalból történő bíróági felülvizsgálat még összeegyeztethetőnek tekinthető az irányelv 15. cikkének (3) bekezdésével. Minderre tekintettel megállapítható, hogy a hazai jogszabály alapján első alkalommal 72 órán belül, majd ezt követően 60 naponta elvégzett (rendszeres és gyors) bíróági felülvizsgálat teljes mértékben megfelel az uniós elvárásoknak.

Az Európai Unió Bizottsága azt az álláspontot képviseli, hogy az őrizet időszakának a kitoloncolás tekintetében történő kiszámítása során nem kell figyelembe venni a menedékkérőként őrizetben töltött időt, mivel a kitoloncolás érdekében történő őrizetben tartás és a menedékkérők őrizetben tartása különböző jogi szabályok és rendszerek hatálya alá tartozik.

Hangsúlyozandó, hogy a Visszatérési Irányelv 15. cikk (5)-(6) bekezdéseiben foglalt lehetőséggel nem élve, a hazai jogszabály 12 hónapban maximalizálja a Visszatérési Irányelv alapján egyébként alkalmazható kitoloncolást megelőző megszakítás nélküli őrizetre vonatkozó 18 hónapos abszolút időkorlátot.

⁹ a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló, 2008. december 16-i 2008/115/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv

2.3 Az indítványozó alkotmányjogi panaszában vitatta a bíróság jogértelmezését a Harmtv. 54. § (5) bekezdését illetően, azt állítva, hogy a bírósági végzés nem tartalmaz tényállítást, indokolást.

A bíróságok jogértelmezésének vitatását illetően az Alkotmánybíróságnak következetes a gyakorlata a tekintetben, hogy „a bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz nem tekinthető a bírósági szervezeten belül jogorvoslással (már) nem támadható bírói határozatok által okozott valamennyi – vélt, vagy valós – jogsérelem orvoslása eszközének, ellenkező esetben az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna. 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 eszközzel már nem orvosolható.” {Lásd például: 3145/2015. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [55]}

3. Összegzés

Az ügy előzményei, továbbá a 2. pontban kifejtettek alapján nem merül fel a Harmtv. 59. § (10) bekezdése vonatkozásában az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésének sérelme, a szabályozás pedig az európai uniós jogi normáknak is megfelel.