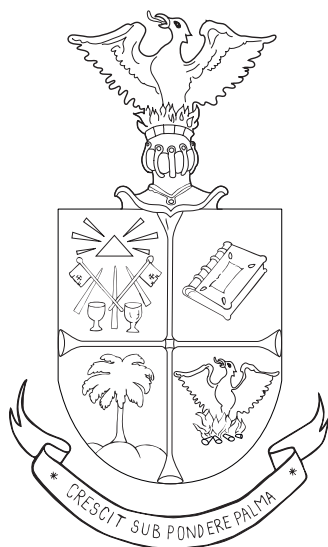


**A JÁRVÁNY HOSSZÚTÁVÚ HATÁSA
A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSRA**

LŐRINCZ LAJOS KÖZJOGI KUTATÓMŰHELY

A JÁRVÁNY HOSSZÚTÁVÚ HATÁSA A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSRA

Szerkesztette:
Rixer Ádám



Budapest, 2021

Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

© Szerzők, 2021

Sorozatszerkesztő:

Rixer Ádám

ISSN 2063-4757

ISBN 978-615-5961-56-4

A kötet a „Személyesség a közigazgatásban” c. kutatás részeként valósult meg

Kiadja a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara

Felelős kiadó: Prof. Dr. Miskolczi-Bodnár Péter dékán

A kiadvány nyomdai munkálatait előkészítette:

Patrocinium Kiadó

www.patrocinium.hu

TARTALOMJEGYZÉK

Rixer Ádám

A szerkesztő előszava9

KORMÁNYZÁS, AVAGY A KÖZ IGAZGATÁSÁNAK ÁLTALÁNOS KÉRDÉSEI

Józsa Zoltán

A kormányzás dilemmái válság idején15

Gellén Márton

A közigazgatás jövője a következő évtizedben: tartós változások járvány idején27

Rixer Ádám

A COVID-19 koronavírus-járvány hatása a magyar közigazgatásra: a kettős fejlődés modellje47

Tóth Judit

Nyelvi ragályok a jogalkotásban69

Csillik Péter

A járvány hosszútávú közgazdasági és közigazgatási hatása77

ALAPJOGOK ÉS AZOK KORLÁTOZÁSA

Klein Tamás

Rémhírterjesztés egykor és ma103

Lapsánszky András

A koronavírus-járvány hatása a hírközlésre és a médiára131

Nagy Attila Mihály

Választások járványhelyzet idején149

Köbel Szilvia

Vírus és vallásszabadság – a vallási közösségek működésének korlátozása a COVID vírus miatt elrendelt különleges jogrendben165

ÖNKORMÁNYZATOK

Gyergyák Ferenc

Önkormányzati rendeletalkotás a 2020. évi veszélyhelyzet idején177

Siket Judit

Veszélyben a helyi önkormányzatok funkcionalitása?203

Hoffman István

Fejlesztéspolitika és a megyei önkormányzatok jövője223

Bencsik András

Önkormányzati pénzügyek veszélyhelyzet idején – újratervezés vagy „csak” kivételes jogrend?237

KÖZSZOLGÁLAT

Hazafi Zoltán – Kajtár Edit

A COVID-járvány hatása a közszolgálati HRM fejlődésére247

Linder Viktória

Covid 19 – transzparencia és participáció a közszolgálatban265

ELJÁRÁSI KÉRDÉSEK

Csatlós Erzsébet

Egy iráni hallgató kiutasítása és az indokolási kötelezettség kérdései283

Hohmann Balázs

Közelebb vagy távolabb? – Gondolatok a fizikai kapcsolattartás hiányának és a közigazgatási hatósági eljárás átláthatóságának kapcsolatáról305

RENDÉSZET ÉS HONVÉDELEM

Móré Sándor – Szilvász György Péter

A rendészeti és katonai fellépés egyes kérdései járványügyi veszélyhelyzet és járványügyi készültség idején321

Nyitrai Endre

A koronavírus elleni küzdelem és a nemzeti adatvagyon újrahaznosítása a rendőrség vonatkozásában339

OKTATÁS

Árva Zsuzsanna

A koronavírus hatása a felsőoktatási igazgatásra349

Alpár Vera Noémi

Non scholae, sed vitae discimus365

EGÉSZSÉGÜGYI ÉS SZOCIÁLIS IGAZGATÁS A JELEN TÉNYEI ÉS A TUDOMÁNYTÖRTÉNET TÜKRÉBEN

Homicskó Árpád Olivér

A járványhelyzet hatása a magyar egészségügyi ellátórendszerre397

Kovács Róbert

*A COVID vészhelyzet és az otthoni ellátás - otthoni szociális és
egészségügyi ellátások*411

Koi Gyula

*A közegészségügyi igazgatás és a járványügy szerepe a honi közigazgatás-
tudományok egyes elméleti művelőinek munkásságában*425

KÖZBESZERZÉS

Nyikos Györgyi – Erdei-Derschner Katalin

A járvány hatása a közbeszerzésre447

Héder Ákos

Közbeszerzés a koronavírus idején465

EGY IRÁNI HALLGATÓ KIUTASÍTÁSA ÉS AZ INDOKOLÁSI KÖTELEZETTSÉG KÉRDÉSEI

Gondolatok a döntés ténybeli és jogi alátámasztásáról nemcsak járvány idejére

1. Felvezetés

Magyarország migrációs politikája folyamatos vita tárgya, amelyre a járványhelyzet kitörése csak ráerősített.¹ Jelentős sajtóvisszhangot kapott az ún. *iráni diákok ügye*,² akik esetében az elsők között merült fel a COVID-19 fertőzöttség gyanúja, és akiket nem sokkal a veszélyhelyzet kihirdetését követően,³ járványügyi szabályok megsértésével összefüggő okokból Magyarország – és egyúttal az Európai Unió – területéről kiutasítottak. Közülük kiemelkedik annak az iráni egyetemi hallgatónak az ügye, aki állítása szerint semmilyen szabályt nem sértett meg, mégis egy kalap alá vettek a rendbontó honfitársaival, és végső soron jogorvoslati kérelmét a Fővárosi Törvényszék is elutasította.

Jelen tanulmány vizsgálati tárgya a *Magyar Helsinki Bizottságtól* jogi segítséget kapott, kiutasított iráni hallgató ügyében (továbbiakban: iráni hallgató) született bírósági ítélet,⁴

- 1 Lásd pl. *Orban uses Coronavirus as excuse to suspend asylum rights in Hungary*. 03 March 2020. EuroNews. <https://www.euronews.com/2020/03/03/orban-uses-coronavirus-as-excuse-to-suspend-asylum-rights-in-hungary> ; How Hungary's Orban blamed migrants for coronavirus. By Edit Inotai 20 March. EUObserver. <https://euobserver.com/coronavirus/147813> (2020. 11. 29.)
- 2 Lásd pl. *Kiutasítottak két iráni egyetemistát, akik megszegték a karantént és agresszíven viselkedtek az ápolókkal*. 2020. március 13. <https://koronavirus.gov.hu/cikkek/kiutasítottak-ket-irani-egyetemistat-akik-megszegték-karantent-es-agressziven-viselkedtek-az> ; Coronavirus - Hungary expels Iranian students for violating quarantine rules. 16 March 2020 MTI <http://www.visegradgroup.eu/news/coronavirus-hungary>; Coronavirus: Another 13 Iranian Students Expelled for Violating Quarantine Rules. MTI-Hungary Today 2020.03.16. <https://hungarytoday.hu/coronavirus-iranian-students-hungary-expelled/> (2020. 11. 29.)
- 3 A veszélyhelyzet 2020. március 11-től június 18-ig állt fenn az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdése alapján. 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről 1-2. §; 282/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet a 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről, 1-2. §.
- 4 Fővárosi Törvényszék 15.K.701.176/2020. számú ítélete [a továbbiakban: Ítélet]. Az az ítélet anonimizált változata a Magyar Helsinki Bizottság részéről és Dr. Kirs Eszter jóvoltából áll a Szerző rendelkezésre, amelyért ezúton mond köszönetet. A témafeldolgozás kezdetekor a Bírósági Határozatok Tárában (<https://birosag.hu/birosagi-hatarozatok-gyujtemenye>) nem volt elérhető (vö. a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 163-164. §).

amely a magyar közigazgatási eljárásjog egy olyan érdekes megoldására hívja fel a figyelmet, amelyet ugyan a járványhelyzet helyezett középpontba, ám attól függetlenül és azon túlmutató kérdéseket vet fel: az indokolási kötelezettség formai és tartalmi szabályait abban az esetben, ha több hatóság is közreműködik az érdemi döntés kialakításában.

2. Az iráni hallgató ügyéről dióhéjban: kiutasítás közbiztonsági veszély okán a járványügyi szabályszegés gyanúja miatt

A tanulmányi célú tartózkodási engedéllyel rendelkező iráni hallgató COVID-19 fertőzés gyanúja miatt 2020. március 7-től 2020. március 12-ig járványügyi zárlat hatálya alatt volt több honfitársával együtt. A karantén-időszaknak a lappangási idő elteltével a fertőzésmentes állapot igazolása vetett véget. 2020. március 13-án a Budapesti Rendőr-főkapitányság Nyomozó Főosztálya (a továbbiakban: nyomozó hatóság) járványügyi szabályszegés vétségének alapos gyanúja miatt indított büntetőeljárást azt állítva, hogy a számára kijelölt körtermet egy alkalommal engedély nélkül elhagyta, és oda többszöri felszólítás után tért csak vissza.⁵ Az *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatósága* (a továbbiakban: idegenrendészeti hatóság) az iráni hallgatót még aznap határozatával az Európai Unió tagállamainak területéről Iránba hatósági kísérettel (kitoloncolás) kiutasította, és vele szemben 3 év időtartamra beutazási és tartózkodási tilalmat rendelt el.⁶ A kiutasítás jogalapjaként a nyomozó hatóság azon

5 A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban Btk.) 361. §. b) szerint, aki a járvány idején az elrendelt járványügyi elkülönítés, megfigyelés, zárlat vagy ellenőrzés szabályait megszegi, vétség miatt elzárással büntetendő. A veszélyhelyzet megszűnésével a jogkövetkezmény módosulásáról rendelkezett a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről szóló 2020. évi LVIII. törvény. Ennek 185-186. §-ai szerint nem bűncselekmény, hanem szabálysértés valósul meg, ha a Btk. 361. §-ában meghatározott bűncselekményt a COVID-19 fertőzöttség vagy annak gyanúja miatt elrendelt járványügyi elkülönítés, megfigyelés, zárlat vagy ellenőrzés szabályainak megszegésével követik el. A hatály kérdésben lásd a 408. § (1) bekezdését.

6 106-1-33158/7/2020-Ké sz. határozat (nem nyilvánosan hozzáférhető), lásd: Ítélet [3]; IV/01013/2020. A Fővárosi Törvényszék 15.K.701.176/2020/4. számú ítélete elleni alkotmányjogi panasz (idegenrendészeti ügyben hozott határozat felülvizsgálata; kiutasítás járványügyi szabályszegés miatt) 4. pont. Az Ítélet alapján megállapítható, hogy a határozat a kiutasításról a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény [a továbbiakban Harmtv.] 43. § (2) d) pontja alapján, a kiutasítás hatósági kísérettel történő elrendeléséről a Harmtv. 65. § (1) bekezdés c) pontja alapján rendelkezett, figyelemmel arra, hogy az iráni diák kiutazásának ellenőrzése a közbiztonság, közrend védelme érdekében szükséges. A beutazási és tartózkodási tilalom elrendeléséről a Harmtv. 47. § (4) bekezdése alapján döntött, és annak időintervallumát a nyomozó hatóság javaslat alapján a Harmtv. 43. § (4) bekezdése és a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 114/2007. (V. 24.) Korm. rendelet [a továbbiakban: Harmvhr.] 119. §-a alapján határozta meg.

*javaslatát*⁷ jelölte meg, amely szerint a járványügyi szabályszegés megalapozott gyanúja miatt folyamatban lévő büntetőeljárás okán az iráni hallgató közbiztonságra és közrendre veszélyes. A nyomozó hatóság ezért indítványozta a kiutasítást és a 3 éves beutazási és tartózkodási tilalom elrendelését, amelynek az idegenrendészeti hatóság feladat-és hatáskörében eljárva – követve a mérlegelési jogkört nem hagyó, rá nézve kötelező indítványt – eleget tett.⁸

Az iráni hallgató az idegenrendészeti hatóság határozatával szemben közigazgatási pert indított;⁹ keresetét a Fővárosi Törvényszék – végső fokon – elutasította.¹⁰ A kereseti kérelem egyes elemeire reagált ugyan,¹¹ de összességében a jogorvoslati kérelmet megalapozatlannak tartotta,¹² és nem állapított meg az idegenrendészeti hatóság részéről jogsértést.¹³ A közbiztonsági veszély értékelésének vizsgálhatóságát a jogalapot képező jogszabály okán kizártnak tartotta,¹⁴ ezzel pedig továbbra is nyitva hagyta a fő kérdést: hogy miért jelent az iráni hallgató a közrendre és közbiztonságra olyan fenyegetést, amely alapján kiutasításnak helye van.

A jogeset több, elemzésre érdemes jogi problémát vet fel, azonban mindegyik gyökere azonos gócpontra vezethető vissza: a *hatósági döntés indokolási részére*. A továbbiakban ebből a megközelítésből vizsgáljuk az ügyet.

3. A ténybeli megalapozottság és az indokolási kötelezettség értelmezésétől a hatékony jogorvoslatig

3.1. A kiutasítás oka

Az iráni hallgató az idegenrendészeti hatóság határozatával szemben keresetet terjesztett elő, amely elsődlegesen a határozat megsemmisítésére és a hatóság új eljárás lefolytatására kötelezésére irányuló kérelmet tartalmazott. Az előadott indokok egyrészt a határozat jogalapját vitatták, mivel az idegenrendészeti hatóság elmulasztotta megjelölni, hogy a

7 01000/13948/2020. sz. vélemény és javaslat, lásd: Ítélet [2]; Alkotmányjogi panasz 4. pont.; a vélemény nem nyilvánosan hozzáférhető.

8 A történeti tényállást lásd: az Ítélet [1]-[3] és az Alkotmányjogi panasz 1-4. pontjaiban.

9 L. Harmtv. 46. cikk (2) bek. A kiutasítást elrendelő határozat ellen fellebbezésnek nincs helye, a határozatot közigazgatási perben nyolc napon belül lehet megtámadni. A bíróság a keresetlevélről - a keresetlevél bírósághoz érkezésétől számított - tizenöt napon belül dönt. [2017. évi CXLIII. törvény az egyes migrációs tárgyú törvények módosításáról, 38. §-a alapján 2018.01.01-től]

10 L. Harmtv. 43. § (2b) bek. A bíróság határozata ellen további perorvoslatnak helye nincs. [2017. évi CXLIII. törvény 40. §-a alapján 2018.01.01-től]

11 A hatósági döntés jogalapja (Ítélet [5]); a visszaküldés tilalmának alkalmazhatósági kérdései (Ítélet [22]-[24]), magánélethez való jog (ítélet [24]) személyes meghallgatáshoz való jog az eljárás során (Ítélet [25]).

12 Ítélet [7].

13 Ítélet [9].

14 Ítélet [17].

harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (Harmtv.) 43. §-ának mely pontjára alapozta a döntést; emiatt a határozat – a keresetben foglaltak szerint – érdemi felülvizsgálatra is alkalmatlan. A jogorvoslati kérelem hivatkozott továbbá arra, hogy az idegenrendészeti hatósági határozat nem tartalmaz kézzelfogható tényállást és a döntés alátámasztásául mindössze a folyamatban lévő büntetőeljárás ténye szolgál, bizonyíték nem, miközben a hallgató az idegenrendészeti meghallgatás, továbbá a büntetőeljárásban történt kihallgatás során is tagadta, hogy szabályszegést követett volna el.¹⁵ Az Irán területére való kiutasítás kapcsán pedig hiányolta az országinformációt, a véleményt megalapozó bizonyítékot, hivatkozva ezzel arra, hogy nem ismerhető meg, hogy a menekültügyi hatóság mire alapozva adta ki a véleményét.¹⁶

A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény 43. §-a az idegenrendészeti kiutasítás és a beutazási és tartózkodási tilalom és a közbiztonsági kockázat kapcsán az alábbiakról rendelkezik:

„[a]z idegenrendészeti hatóság – az e törvényben meghatározott kivétellel – idegenrendészeti kiutasítást rendel el azzal a harmadik országbeli állampolgárral szemben, (...) d) akinek a beutazása és tartózkodása a nemzetbiztonságot, a közbiztonságot vagy a közrendet sérti vagy veszélyeztet; (...)”¹⁷

Folytatva a rendelkezést,

„[a]z önálló beutazási és tartózkodási tilalmat (...) a (2) bekezdés d) pontjában foglalt okból törvényben meghatározott érdek védelmével kapcsolatos feladata ellátása céljából, saját feladatkörében a kormányrendeletben meghatározott rendvédelmi szervek is kezdeményezhetik”.

Ezen rendvédelmi szervek a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról (Harmvhr.) szülő 114/2007. (V. 24.) Kormányrendelet rendelkezése alapján a *nyomozó hatóság*, az *Alkotmányvédelmi Hivatal* és a *Terrorrelhárítási Központ*.¹⁸ Ezek a szervek jogosultak a beutazási és tartózkodási tilalom időtartamára is javaslatot tenni.¹⁹

A Harmtv. rendelkezései kógensek: a javaslatban foglaltaktól az idegenrendészeti hatóság nem térhet el.²⁰ Erre a rendelkezésre alapozva a Fővárosi Törvényszék megerősítette, hogy a rendvédelmi szervek által tett javaslatot a hatóság sem tényében, a beutazási és tartózkodási tilalom időtartama tekintetében nem vizsgálhatja felül. A Hivatkozott jogszabályok szövegét valóban nem idézte a hatóság, „egyértelműen megállapítható, hogy a kiutasításra a BRFK javaslatára közzendi, közbiztonsági okból, a Harmtv. 43. cikk § (2) bekezdés d) pontjára alapítottan került sor,” a határozat jogalapja tehát a törvényszék álláspontja alapján rögzített volt. Arra hivatkozva, hogy a koronavírus világjárvány terjedésére tekintettel kihirdetett veszélyhelyzet idején az iráni hallgatóval szemben

15 Ítélet [3].

16 Ítélet [5].

17 Harmtv. 43. § (2) d) pont.

18 Harmvhr. 114. § (4b) bek.

19 Harmtv. 43. § (3) bek.

20 Harmtv. 43. § (3) bek. utolsó fordulata.

„a járvány megfékezését célzó intézkedés eredményességét megakadályozó törvénybe ütköző és a magyar társadalom érdekeivel ellentétes cselekmény folytán” terjesztett elő a BRFK kiutasítás iránti javaslatot, szükségtelen és egyben irreleváns volt a perben a közbiztonság és a közrend fogalmának jogdogmatikai elemzése”.²¹

Az idegenrendészeti hatóság határozatának részét képezi, hogy a kiutasítást a rendvédelmi szerv „milyen tartalmú javaslata alapján rendelte el, ezen túlmenő indok megjelölése, így a Harmtv. 43. § (2) bekezdés d) pontjának szűkítése szükségtelen volt.”²² A Fővárosi Törvényszék álláspontja szerint a határozatból hiányolt tényfeltárás és a közbiztonsági veszély értékelése a kiutasítás jogalapját képező jogszabály szerint nem vizsgálható, az indítványnak megfelelő döntést mérlegelés nélkül kell meghozni. A bíróság a rendelkezésre álló iratok alapján megállapította, hogy a nyomozó hatóság átiratokkal javasolta az idegenrendészeti kiutasítást és a 3 éves beutazási és tartózkodási tilalom elrendelését, és azt a szükséges mértékben megindokolta. Ennek tartalmára azonban ezúttal sem tértek ki, de a Fővárosi Törvényszék hivatkozott arra, hogy a 2020. március 13-án foganatosított idegenrendészeti meghallgatás alkalmával azt ismertették. Ebből a Fővárosi Törvényszék azt a következtetést vonta le, hogy a javaslat az idegenrendészeti eljárás alapja, amelynek kapcsán a Harmtv. 43. § (3) bekezdése kógens rendelkezés, és ez egyúttal kizárja a további kérdések vizsgálatát is, többek között a mérlegelési lehetőséget is. Ennek következményeként az sem releváns, hogy mi a büntetőeljárás kimenetele. Felhívta továbbá arra is figyelmet, hogy az idegenrendészeti eljárás és a büntetőeljárás elkülönülnek egymástól, és az ártatlanság vélelme – amelyre a jogorvoslati kérelem is hivatkozott – kizárólag ez utóbbiban érvényesül.²³

A Fővárosi Törvényszék ennek alapján, megalapozatlanságra hivatkozva a keresetet elutasította és az idegenrendészeti hatóság döntését *jogszabályoknak megfelelő, jogszerű és megalapozott* döntésnek minősítette, amely nem szenved a kifogásolt eljárási hibában, nevezetesen az indokolási kötelezettség elmulasztásában.²⁴

A Fővárosi Törvényszék ítéletében foglaltakból is összegezve megállapítható, hogy tulajdonképpen sem a hatósági döntés, sem a bírósági ítélet nem tartalmaz olyan tényállási elemeket és indokolást, amely alapján a kiutasítás, valamint a beutazási és tartózkodási tilalom elrendelése okszerű kapcsolatot mutatna egy magatartással, így a továbbiakban a vizsgálat tárgya az, hogy a döntések indokolására nézve melyek a megfelelő, jogszerű és megalapozott döntés alapvető kritériumai. A kérdés a továbbiakban az, hogy ezen feltételeknek megfelel-e egy jogszabályi hivatkozás, nevesen az, hogy a rendvédelmi szerv javaslatától eltérni nem lehet.

21 Ítélet [16].

22 Ítélet [16].

23 Ítélet [17] – [20].

24 Ítélet [26].

3.2. A ténybeli és jogi indokolási kötelezettség

A döntések ténybeli megalapozottsága és jogszabályokon alapuló, megfelelő indokolása alapvető eljárási garancia, amely mind a bírósági, mind a hatósági döntések esetében a törvényesség záloga, és a hatékony jogorvoslat alapfeltétele. Mindebben az Európa Tanács²⁵, az Európai Unió Bírósága²⁶ és a magyar alkotmányos gyakorlat is egyöntetű.

3.2.1. Az idegenrendészeti hatósági határozat indokolásáról

Az Alaptörvény konkrétan rögzíti, hogy „[a] hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”²⁷ Az indokolt döntés és a XXIV. cikkben foglaltak voltaképpen csak *önállóan nevesített* alapjogként számítanak nívumnak, hiszen a korábbi alkotmánybírósági és ombudsmani gyakorlatban is jelen voltak, továbbá a

25 *Hirvisaari v. Finland* (App. no. 37801/97) ECtHR 1 July 2003, 30.; *Suominen v. Finland* (App. no. 37801/97) ECtHR 1 July 2003, 37. Ezzel összefüggésben lásd még: *Baucher v. France* (App. no. 53640/00) ECtHR 24 July 2007, 47-51. Ugyan az Emberi jogok Európai Egyezményének 6. cikk (1) bekezdése és ezzel összefüggésben az azt elemző esetjog a bírósági ítéletekre vonatkozna, az esetjogból nem vonható le az a következtetés, hogy a hatósági döntésekre nézve gyengébb garanciális szabályok lennének irányadóak, sőt ennek ellenkezőjére utal az, hogy a tényszerűség és a döntések indokolása az eljárási garanciák egyikeként eljárási alapelv. Erről lásd: STELKENS, Ulrich – ANDRIJAUSKAITE, Agne: *Added Value of the Council of Europe to Administrative Law: The Development of Pan-European General Principles of Good Administration by the Council of Europe and their Impact on the Administrative Law of its Member States*. German Research Institute for Public Administration, Speyer, FÖV 86 Discussion Papers, 2017, 24.; HEPBURN, Jarrod: *The Duty to Give Reasons for Administrative Decisions in International Law*. *International & Comparative Law Quarterly*, 2012, 61 (3), 641-663., elérhető: <https://ssrn.com/abstract=2405065> 15. (2020. 12. 02.); *The Administration and You. A handbook. Principles of administrative law concerning relations between individuals and public authorities*. Strasbourg, Council of Europe, 2018; 35-36. A 6. cikk szerinti tisztességes eljáráshoz való jog befolyásolja a bírósági felülvizsgálat terjedelmét, l. DUDÁS Dóra Virág - KOVÁCS András: *A közigazgatási bírósági felülvizsgálat bizonyítási-mérlegelési szabályai és terjedelme a tisztességes eljáráshoz való jog tükrében*. *Jogtudományi Közöny*, 2018, 73 (3), 158-159.

26 Az Európai Unió Alapjogi Chartája. OJ C 326, 26.10.2012, 391-407 [a továbbiakban: Alapjogi Charta], 41. cikk (2) c) pont, vö. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. OJ C 326, 26.10.2012, 47-39, 296. cikk. Kivételes esetekben, főként titkosított dokumentumok esetében ismerhető el jogszerűen a hiányos indokolás, ellenben ez esetben sem lehet az érvelést annak érdemi elemétől megfosztani: MARTIN, Denis: *Article 41 CFR*. In: KELLERBAUER, Manuel – KLAMERT, Marcus – TOMKIN, Jonathan (eds): *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights. A Commentary*. Oxford, Oxford University Press, 2019, 2207. L. még: OPDEBEEK, Ingrid – DE SOMER, Stéphanie: *The Duty to Give Reasons in the European Legal Area: a Mechanism for Transparent and Accountable Administrative Decision-Making? A Comparison of Belgian, Dutch, French and EU Administrative Law*. *Rocznik Administracji Publicznej*, 2016, 2 (2), 115.

27 Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.), XXIV. cikk (1) bekezdés második mondata.

közigazgatási eljárásra vonatkozó törvényi szabályozásban alapelvi jelleggel szerepeltek.²⁸ Kérdésként merülhet fel ugyanakkor az indokolás *minőségi és mennyiségi* követelményeinek meghatározása.

A kiutasítást elrendelő határozatnak – a Harmtv. 46. cikke alapján – tartalmaznia kell: (i) a mérlegelési szempontok körét a 45. § (1)-(6) bekezdése alapján hozott döntések esetén (*ez jelen esetben nem releváns*); (ii) a beutazási és tartózkodási tilalom időtartamát; (iii.) annak az államnak a megnevezését, ahová a kiutasítás végrehajtása történik; (iv.) az Európai Unió tagállamainak – e törvényben meghatározott esetben az ország – területről történő önkéntes távozás teljesítésének határnapját; (v) az arcképmás készítésének, valamint az ujjnyomat rögzítésének tűrésére vonatkozó kötelezettség előírását; továbbá (vi) az önkéntes távozással elrendelt kiutasítás esetén a kiutasítást elrendelő határozatnak tartalmaznia kell a figyelmeztetést arra, hogy ha a harmadik országbeli állampolgár a kiutasításnak önként nem tesz eleget, az idegenrendészeti hatóság kitoloncolja.²⁹ Ez azonban nem jelenti, hogy kizárólag ezek lennének a döntés tartalmi elemei. A hatósági döntés klasszikus elemeit a Harmtv. is általános szabályként rögzíti a 3. cím alatt, mióta az általános közigazgatási rendtartás hatálybalépése nyomán már az általános szabályok alóli kivett eljárásról van szó.³⁰ Ez azonban nem jelenti, hogy ne lehetne visszautalni az általános rendtartási szabályokra.³¹ Az alapelvi szintű rendelkezések alapvető alkotmányos jogok érvényre juttatását szolgálják, ezáltal összekapcsolják a közigazgatási eljárást az Alaptörvénnyel.³² Ezen rendelkezések tartalmilag is megelőzik a részletes eljárási szabályok alkalmazását, ezért az ezekre vonatkozó, joggyakorlat által kimunkált iránymutató megállapítások – függetlenül attól, hogy jelenleg kivett, vagy az Ákr. hatálya alá tartozó eljárásról van szó – megkerülhetetlenek.³³ Az élő jogban kimunkált gyakorlat konkrét

28 Ld. CHRONOWSKI Nóra: Mikor megfelelő az ügyintézés? Uniós és magyar alapjogvédelmi megfontolások. *Magyar Jog*, 2014, 61 (3), 143.

29 Harmtv. 46. § (1)-(1a) bek.

30 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról [a továbbiakban: Ákr.] 8. § d).

31 PATYI András: *A hatósági eljárásjogi jogviszony fogalma és tárgya: a hatósági ügy*. In: PATYI András (szerk.): *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 2012, 79.

32 L. Ákr. 1. §, utalva az Alaptörvény XXIV. és XXVIII. cikkére; ASZALÓS Dániel -BARABÁS Gergely - BARANYI Bertold - DOMBI Gergely - FORGÁCS Anna - HOFFMAN István - KOVÁCS András György - ROZSNYAI Krisztina - SZABÓ Krisztián - SZEGEDI László - SZÁMADÓ Tamás - TÓTH András: *Kommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez*. Hatály: 2019. IV. 26. - Hatályos Jogszabályok Gyűjteménye - Wolters Kluwer [a továbbiakban: *Kommentár az Ákr. ...§-ához*] *Kommentár az Ákr. 1. §-ához* 1. Az Ákr. 3. §-a maradéktalanul folytatja a hazai közigazgatási eljárásjogi tradíciókat a hivatbóliság tekintetében, így a bírói gyakorlat által kimunkált elvek továbbra is irányadók, sőt az alapelvek között kapott helyett abban a megfogalmazásban, hogy a hatóság hivatalból állapítja meg a tényállást. *Kommentár az Ákr. 3. §-ához*, 2. pont.

33 A törvényi alapelvek visszavezethetők az Alaptörvényre, „így »ottlétük« az egyedi eljárásokban csillantja (csillanthatja) meg az alkotmányosságot.” BALOGH-BÉKESI Nóra: *Alapelvek a közigazgatási hatósági eljárásban*. Új magyar közigazgatás, 2016, 9 (4), 14. Hajas Barnabás állítása, mely szerint „[a] kivett eljárások között azonban csak olyan eljárások

előírás hiányában, absztraktabb fogalmakra alapozva él tovább, hiszen a cél továbbra is a bírósági felülvizsgálatra alkalmas, jogszerű döntés meghozatala.³⁴ A jogszerűség ellenőrizhetőségének és az önkényesség elkerülésének nélkülözhetetlen feltétele ugyanis az, hogy a jogalkalmazó szervek megfelelő módon indokolják a döntéseiket.³⁵

A Harmtv. általános rendelkezései nyomán – amelyek egyébként egybevágóan az Ákr. vonatkozó részeivel – az idegenrendészeti döntés kötelezően tartalmazza (a) az eljáró idegenrendészeti hatóság, az ügyfél és az ügy azonosításához szükséges minden adatot, (b) a rendelkező részt – a hatóság döntésével, a szakhatóság állásfoglalásával, a jogorvoslat igénybevételével kapcsolatos tájékoztatással és a felmerült eljárási költséggel –, továbbá a (c) megállapított tényállásra, a bizonyítékokra, a szakhatósági állásfoglalás indoklására, a mérlegelés és a döntés indokaira, valamint az azt megalapozó jogszabályhelyek megjelölésére is kiterjedő indokolást.³⁶ Ezt kiegészítve egyes ügytípusok vonatkozásában törvény vagy kormányrendelet (d) *további* részletszabályokat határozhat meg.³⁷ Ide tartoznak a kiutasítást elrendelő határozat esetében a fentebb említett elemek.

Mindebből következik, hogy a tényállás megállapítása, továbbá a rendelkező részt magyarázó indokolási kötelezettség a jelen esetben is jogszerű kívánalom.

3.2.2. A bírósági ítélet indokolásáról

A Fővárosi Törvényszék az ítéletében rögzíti, hogy a kiutasítás jogszerűségének vizsgálatakor az Harmtv és a Harmvhr. rendelkezéseit a jogalkotói cél szerint és az Alaptörvény fényében elemezte az Alaptörvény 28. cikkének megfelelően.³⁸ Ebből azonban eredményként arra kellett volna jutni, hogy a hatóság döntése nem felel meg az irányadó eljárási garanciák által támasztott követelményeknek. Kérdés, hogy a bíróságot a hatósági döntés felülvizsgálata során terhelő indokolási kötelezettsége vajon megfelelő-e, hiszen a Fővárosi Törvényszék ugyanazon jogalpra – a Harmtv. 43. § (3) bekezdés kógens rendelkezése-

meghatározása indokolható, amelyek per definitionem hatósági eljárások lennének, azonban valamely indok alapján nem célszerű, életszerű vagy kivitelezhető az Ákr. szabályainak alkalmazása (...)” is ez utóbbi értelmezést támasztja alá. HAJAS Barnabás: Általános közigazgatási rendtartás — Ket. kontra Ákr. *Új Magyar Közigazgatás*, 2016, 9 (4), 19. Az alkotmányos alapveti rendelkezéseket a kivett eljárási szabályok sem írhatják felül. Ehhez l. még VARGA Zs. András: *Az alkotmányosság követelménye és az eljárás alapelvei*. In: PATYI András – VARGA Zs. András: *A közigazgatási eljárásjog alapjai és alapelvei*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 2019. 163-169.

34 VÁRADI-TORNYOS Bálint: A megújult közigazgatási eljárásról jogelméleti megközelítésben. *Jog, állam, politika*, 2018, 10 (1), 185.

35 PATYI-VARGA (2019) i. m. 41.

36 Harmtv. 87/M. § (1) bek., vö. Ákr. 81. §. (1) bek. L. még ehhez a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) vonatkozásában: BOROS Anita: Új jogintézmények a Ket. bizonyítási rendszerében. *Jogtudományi Közlemény*, 2006, 61 (11), 420.

37 Harmtv. 87/M. § (2) bek.

38 Ítélet [11].

ire – alapozva, ugyanazzal az indokkal hagyta helyben a hatóság határozatát, mint amit a hatóság részéről kifogásoltak. Ezzel azonban továbbra sem kerültek közelebb ahhoz, hogy a tények és a jogi következmények kapcsolatát megértjük, mondhatni, pusztán formai szempontból történt a felülvizsgálat.

Az Alkotmánybíróság elsőként a 7/2013 (III.1.) ügyben foglalkozott mélyrehatóan az indokolási kötelezettséggel a hatósági döntések bírósági felülvizsgálata okán. A XXVIII. cikk (1) bekezdését elemezve a tisztességes eljárás és a jogállamiság alapfeltételeként értékelte a bírói döntések megfelelő indokolását. A strasbourgi gyakorlatból³⁹ levezetett, az *ügy lényegi részeire vonatkozó szükséges alaposság* a hatósági döntések felülvizsgálata során minimális elvárás, amelyről és amelyek értékeléséről a bíróságnak az ítélete indokolásban számot kell adnia, az adott ügy összes körülményei által indokolt mélységben és minőségben.⁴⁰ Ennek az elvárásnak – és ezzel az EJEE 6. cikkének – pedig nem felel meg az, „ha a felülbírálati bírói fórum az alsóbb fokú bíróságnak az ügy lényegi kérdései tekintetében kifejtett érveit további vizsgálat és a vizsgálat indokainak előadása nélkül hagyja helyben.”⁴¹ Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében rejlő indokolási kötelezettség alkotmányos követelménye alapján tehát a döntésének indokairól – tényállás megállapítása, a bizonyítékok értékelése és mérlegelése az eljárási jogi szabályokban megfelelő módon értékeléséről – az eljárási törvényeknek megfelelően számot kell adni. Ha azonban az indokolási kötelezettség alkotmányjogi értelemben sérelmet szenved, az az eljárási szabály alaptörvény-ellenes alkalmazását jelenti.⁴² Mindebből, *a majori ad minus*, következtethetünk arra, hogy az egyfokú felülvizsgálat esetén a hatósági határozat kapcsán indított közigazgatási per során – főként azt szem előtt tartva, hogy tulajdonképpen ez az egyetlen rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőség – a bíróságnak alapos indokokkal kell alátámasztania a határozat – többek között – ténybeli és jogalapbeli megalapozottságát támadó keresetet elutasító ítéletét, amennyiben a hatékony jogorvoslat követelményeinek meg akar felelni.

3.2.3. Mi következik ebből a hatósági döntések indokolására nézve?

Felmerül a kérdés, hogy milyen konkrét követelmények azok, amelyek alkalmazása az alkotmányos mércének megfelelő indokolást eredményez.

Az Alkotmánybíróság a 7/2013 (III.1) ügyben ugyan bíróságra nézve elemezte az indokolási kötelezettséget a tisztességes eljárás részelemeként, abból eredően azonban, hogy a megállapításait az EJEB azon joggyakorlatára alapozva vezette le, amely a hatósági döntések kapcsán már elismerte a bírósági ítéletekre vonatkozó értelmezési gyakorlatot irányadónak, ezért a magyar alkotmányos gyakorlatot is ennek megfelelően a hatósági döntésekkel szembeni követelményekre is ki kell terjeszteni.

A követelményekkel egybevégt az elvi bírósági gyakorlat. Eszerint a hatósági eljárás garanciális szabályainak – így az indokolási kötelezettségnek – a figyelmen kívül hagyása

39 A hivatkozott döntéseket lásd: 7/2013. (III.1.) AB határozat, ABH 2013, 387-388. [31].

40 7/2013. (III.1.) AB határozat, ABH 2013, 387-388. [31]; [34].

41 7/2013. (III.1.) AB határozat, ABH 2013, 387-388. [31].

42 7/2013. (III.1.) AB határozat, ABH 2013, 388. [34].

vagy megsértése *az ügy érdemére kiható jogszabálysértést* eredményez akkor is, ha egyébként a garanciális szabályok betartásával is ugyanazon közigazgatási döntést hozná meg a hatóság.⁴³ A hatóság kötelezettsége ugyanis a határozata *indokolási részében a tisztázott és bizonyított tényállás megállapítása*, és a tényállási elemeknek az irányadó jogszabályokkal való ütköztetése, jogi álláspontjának *részletes* indokolása.⁴⁴ Ennek a követelmények az, hogy pusztán egy jogszabályi rendelkezésre történik hivatkozás – nevezetesen, hogy a nyomozó hatóság indítványa kötelező, és ezen kötelezettség több irányból való körüljárása, magyarázata⁴⁵ is megtörténik – nyilvánvalóan nem felel meg sem a hatósági döntés részeként, sem az azt felülvizsgáló bírói fórum részéről.

Itt szükséges felhívni a figyelmet arra is, hogy az irányadó gyakorlat szerint a hatóság a határozatában köteles megjelölni, hogy mely jogszabályi rendelkezésre alapította a kérelem elutasítását. *A jogszabályok megjelölésének teljes hiánya* lényeges eljárási szabálysértés, a jogi hivatkozás a peres eljárás során nem pótolható.⁴⁶ Ennek okán a Fővárosi Törvényszék azon megállapítása, amely pusztán azzal érvel, hogy „egyértelműen megállapítható”⁴⁷ a döntés alapjául szolgáló jogszabályhely, és nem minősíti a hiányt, aggályokat ébreszt.

Ugyanakkor, ez a bíróság oldaláról nézve egyéb kérdéseket vet fel. Amennyiben ugyanis olyan mértékű az eljárási szabályszegés, hogy az a határozatot *érdemi felülvizsgálatra alkalmatlanná* teszi – márpedig a tényállás és az indokolás minőségbeli problémái kétségkívül ilyennek minősülnek – akkor a bíróságnak ezt a körülményt kell nevesítenie. Az idegenrendészeti hatóság által hozott határozatot a bíróság nem változtathatja meg,⁴⁸ a megállapított jogsértés orvoslásának valamennyi lényeges pontjára kiterjedően azonban iránymutatást ad (hat) az ítéletben elrendelt új eljárás (megismételt eljárás) lefolytatására.⁴⁹ Márpedig a gyakorlat érdemi felülvizsgálatra is alkalmatlan jogsértésnek minősíti azt, ha

- ha az *indokolásból nem állapítható meg a döntés jogszerűsége*;⁵⁰
- ha a határozat nem tartalmazza a rendelkezésre álló *adatok* – jogalap és jogkövetkezmény tekintetében – *eltérő megítélésének indokát*;⁵¹
- ha határozatnak *nincs tényállása, jogi indokolása és a döntés alapjául szolgáló jogszabályhelyeket nem tartalmazza*.⁵²

A továbbiakban a tanulmány arra keresi a választ, hogy milyen mélyebb problémák azok, amelyek a konkrét ügy mögött ezzel összefüggésben meghúzódnak. Tényleg olyan

43 EBH2017. K.8.

44 BH2019. 91.

45 Lásd Ítélet [16]-[18].

46 BH2016. 316.

47 Ítélet [16].

48 Harmtv. 88/R. § (2) bek. A szabály alól kivételt képez a hontalanság megállapítására irányuló eljárás.

49 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról (Kp.) 86.§ (4) bek.

50 KGD2013. 47.

51 KGD2015. 91.

52 KGD2012. 196.

érinthetetlen a nyomozó hatóság indítványa (és annak indokolása), mint amilyenek jelen eljárás alapján tűnik?

3.3. Az indokolási kötelezettség és a hatóságok együttműködése: a kettő közötti kapcsolat jogi jellege és eljárásjogi garanciái

Az előbbiek kapcsán azt a kérdést szükséges tisztázni, hogy az eljáró hatóságon – idegenrendészeti hatóság – kívüli eljárási szereplőként megjelenő hatóságok, és elsősorban a nyomozó hatóság, közreműködése eljárási garanciák szempontjából miként minősül. Más oldalról megközelítve: vajon van-e olyan rendelkezés, amely alapján igazolható az, amit a Fővárosi Törvényszék sugall: hogy tudniillik irreleváns a rendőrségi javaslat tartalma – a tényállás és annak minősítése, mint közrendre, közbiztonságra való fenyegetés –, a kiutasítást pusztán az a tény is megalapozza, hogy azt a rendőrség javasolta és ez a javaslat kötelező erővel bír.

Konkréten, a Fővárosi Törvényszék arra hivatkozott, hogy a büntetőeljárás, amelynek keretén belül a nyomozóhatóság a javaslat alapjául szolgáló információkkal rendelkezett, és az idegenrendészeti eljárás, amelynek keretén belül a kiutasítást és a beutazási tilalmat elrendelték, *egymástól elkülönül*. Az ítélet indokolása szerint 2020. március 13-án foganatósított idegenrendészeti meghallgatás alkalmával a BRFK javaslatát az iráni hallgatóval ismertették, és ez a javaslat alapozta meg a Harmtv. 43. § (2) bekezdés d) pontjának alkalmazását, ebből eredően a büntetőeljárás megindítása és jövőbeli kimenetele az idegenrendészeti hatóság eljárására nincs kihatással. Az ezzel összefüggésben felmerülő ártatlanság vélelmével kapcsolatban pedig arra az álláspontra helyezkedett a Fővárosi Törvényszék, hogy az büntetőeljárás alapelv, *„az abban való bármينemű állásfoglalás idegenrendészeti eljárásban fogalmilag fel sem merülhet, annak értékelése jelen bíróság hatáskörének kereteit meghaladja”*.⁵³

3.3.1. Az ügyben eljáró hatóság és az egyéb hatósági szereplők: a jogi probléma gyökere

A kereseti kérelem rendőrségi javaslatra, mint *de facto* szakhatósági szereplőre való utalása, és az ezzel összefüggő eljárási garanciák hiányára vonatkozó hivatkozása kapcsán felmerül a kérdés, hogy vajon jogintézmény tekintetében mivel azonosítható az, ha egy hatóság a másik hatóságot feladat-és hatáskörében eljárásra készíti és tulajdonképpen dönt is helyette. Az iráni diák ügyében ugyanis úgy tűnhet, mintha az idegenrendészeti hatóság, mint feladat-és hatáskörében kiutasítás és beutazási tilalom elrendelésére jogosult hatóság pusztán az alakszerűséget biztosította a nyomozó hatóság döntésének.

Jelen ügyben két hatóság jelenik meg az eljáró hatóság döntésével összefüggésben, és *de iure* egyik sem minősül sem szakértőnek, sem szakhatóságnak, és az eljárásjogi státuszuk is különböző, ellenben mindkettő kötelezettséget keletkeztet az eljáró hatóság számára a döntés tartalmára nézve. A *nyomozó hatóság*, mint a hivatalbóli eljárás megindítására

53 Ítélet [20].

okot adó eljárási szereplő és a *menekültügyi hatóság*, akinek az állásfoglalását a visszaküldés tilalmának kérdésében az eljáró idegenrendészeti hatóság beszerezte.

Két jogintézményt szabályoz a magyar hatósági eljárásjog, amely az eljáró hatóság döntésére kihatással van: a szakértőt és a szakhatóságot. A szakértő bizonyítási eszközt szolgáltat olyankor, ha az ügyben jelentős tény vagy egyéb körülmény megállapításához különleges szakértelem szükséges, és azzal az eljáró hatóság nem rendelkezik.⁵⁴ Ennek megfelelően az általános szabályok szerint a szakértői vélemény mérlegelés tárgya, de nem köti az eljáró hatóságot. Ezzel szemben a szakhatóság eljárási szerepe lényegesen eltérő: törvény vagy a szakhatóságok kijelöléséről szóló kormányrendelet⁵⁵ közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján az ügyben érdemi döntésre jogosult hatóság számára előírhatja, hogy az ott meghatározott szakkérdésben és határidőben rá nézve kötelező hatóság állásfoglalását szerezze be.⁵⁶ A joggyakorlat rögzíti, hogy szakhatósági közreműködés létesítése esetén a jogszabálynak – a szakkérdés körülírásával – erre pontosan és kifejezetten utalnia kell.⁵⁷ Ilyen esetben nincs helye tehát mérlegelésnek az eljárási lépés kapcsán, és annak elmulasztása, továbbá a szakhatósági állásfoglalásnak nem megfelelő érdemi döntés az eljáró hatóság döntésére nézve semmisséget eredményez.⁵⁸

A különbözőség ellenére a két jogintézmény közös eleme, hogy mind a szakértő véleménye, mind pedig az szakhatóság állásfoglalása az érdemi döntés részeként jogorvoslat tárgya lehet.⁵⁹ A szakértői vélemény az indokolás részeként, míg a szakhatósági állásfoglalás ezen felül az érdemi döntés rendelkező részeként kötelező elemként jelenik meg.⁶⁰

54 Ákr. 62. § és 71. § (1) bek.

55 531/2017. (XII. 29.) Korm. rendelet az egyes közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján eljáró szakhatóságok kijelöléséről.

56 Ákr. 55. § (1) bek.

57 Kúria Idegenrendészeti Joggyakorlat-Elemző Csoport. Összefoglaló Vélemény. 2012. EL.II.F.1./9. 2013. https://kuria-birosag.hu/hu/joggyak_csop/az-idegenrendeszeti-joggyakorlat-elemzo-csoport-osszefoglalo-velemenye (2020. 12. 02.) [a továbbiakban: Kúria - idegenrendészeti joggyakorlat] p. 26. lásd például: Harmtv. 78.§ (4) A hontalanság megállapítására irányuló eljárásban a külön jogszabályban meghatározott hatóság *azon szakkérdésben*, hogy a harmadik országbeli állampolgár veszélyezteti-e Magyarország nemzetbiztonságát, az állásfoglalását húsz napon belül adja meg az eljáró idegenrendészeti hatóságnak. Erre építve a Harmvhr. 165. § (1) bek. A Kormány a hontalanság megállapítására irányuló eljárásban az Alkotmányvédelmi Hivatalt és a Terrorrelhárítási Központot *szakhatóságként jelöli ki.* (kiemelések a szerzőtől)

58 Ákr. 123. § b).

59 Ákr. 55. § (4) bek. A szakhatóság döntése az eljárást befejező döntés elleni jogorvoslat keretében támadható meg. vö. Ákr. 81. § (1). HUSZÁRNÉ OLÁH ÉVA: *A szakhatóság közreműködése.* PETRIK Ferenc (szerk.): Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata. Budapest, HVG-Orac, 2017, 137. A szakhatósági állásfoglalással szemben jogorvoslatról részletesen l.: KÁLMÁN János: A szakkérdés vizsgálata a magyar közigazgatási hatósági eljárásjogban. *Jogtudományi Közöny*, 2018, 73 (2), 113.

60 Ákr. 81. § (1) bek. A döntés tartalmazza az eljáró hatóság, az ügyfelek és az ügy azonosításához szükséges minden adatot, a rendelkező részt – a hatóság döntésével, a szakhatóság állásfoglalásával, a jogorvoslat igénybevételével kapcsolatos tájékoztatással és a felmerült

3.3.2. Eljárásjogi garanciák az idegenrendészeti hatóság eljárásában résztvevő hatóságok közreműködése kapcsán: minek nevezzem?

Ahhoz, hogy az ügyre nézve a nyomozó hatóság jogintézményi hovatartozását és ezzel a rá irányadó eljárási garanciákat beazonosítsuk, érdemes párhuzamba állítani és végig követni a vonatkozó rendelkezés Harmtv.-be, illetve Harmvhr.-be való beépülését, és a menekültügyi hatóság ugyanezen jellemzőivel párhuzamba állítani.

3.3.2.1. A menekültügyi hatóság eljárásjogi státusza

A *menekültügyi hatóságot* az idegenrendészeti hatóság a visszaküldési tilalommal összefüggésben kereste meg, hogy adjon állásfoglalást arra nézve, hogy a kiutasításnak akadálya lehet-e a származási országba, Iránba való visszatérés. Erre a Harmvhr. alábbi rendelkezései alapján került sor:

„Az eljáró idegenrendészeti hatóság a kiutasítás elrendelésére irányuló eljárásban vagy a kiutasítás végrehajtása során a *non-refoulement* követelmény fennállásának vizsgálata érdekében köteles beszerezni a menekültügyi hatóság véleményét, amely a megkeresést soron kívül teljesíti. A menekültügyi hatóság véleményében foglaltaktól az eljáró idegenrendészeti hatóság nem térhet el.”⁶¹

A rendelkezés alapján a szakhatóságra vonatkozó szabályozás alapvető kritériumai megfigyelhetők: kormányrendelet által előírt kötelező eljárási cselekményről van szó, valamint az állásfoglalás tekintetében nincs hely az eljáró hatóság részéről mérlegelésnek, a szakhatóságként minősítéshez már csak az ekként való nevesítés hiányzik.

A 2015-ös év mérföldkő volt a szabályozás tekintetében: eredetileg ugyanis a rendelkezés csak azt tartalmazta, hogy az eljáró idegenrendészeti hatóság „beszerzi a menekültügyi hatóság véleményét”. A kihirdetés óta változatlan tartalmú rendelkezés eljárásjogi értelmezése a nem túl nagy számú esetből kialakuló gyakorlat ellenére sem volt egyértelmű.⁶² A Kúria joggyakorlat-elemző csoportja igyekezett ezért a vonatkozó passzust elemezni, amely 2015. augusztus 1. előtt így hangzott:

„[a]z eljáró idegenrendészeti hatóság a kiutasítás elrendelésére irányuló eljárásban vagy a kiutasítás végrehajtása során a *non-refoulement* követelmény fennállásának vizsgálata érdekében beszerzi a menekültügyi hatóság véleményét, amely a megkeresést soron kívül teljesíti.”⁶³

eljárás költséggel –, továbbá a *megállapított tényállásra*, a bizonyítékokra, a szakhatósági állásfoglalás indoklására, a mérlegelés és a *döntés indokaira, valamint az azt megalapozó jogszabályhelyek megjelölésére is kiterjedő indokolást.* (kiemelések a szerzőtől) A szakhatósági döntés szakmai és jogi érveket tartalmazó indoklását az eljáró hatóság okszerűen beépíti a saját határozatának indoklásába. JÓZSA FÁBIÁN: *A hatóság az eljárásban.* In: Patyi András (szerk): *A közigazgatási hatósági eljárás jogintézményei.* Budapest, Dialóg Campus, 2019, 120.

61 Harmvhr. 124. § (3) bek.

62 Kúria - idegenrendészeti joggyakorlat, 26.

63 Harmtv. 124. § (3) 2015. augusztus 1. előtti szövegállapot.

A közigazgatási bíróság azt az álláspontot alakította ki ezen passzus értelmezésére nézve, hogy az idegenrendészeti hatóság *köteles* a menekültügyi hatóságot megkeresni, de mivel a menekültügyi hatóság nem szakhatóságként ad információt és véleményt, mérlegelési jogköre van az országinformáció *értékelése és mérlegelése* vonatkozásában és azt *egyénesítenie kell az ügyfélre nézve* a rendelkezésre álló valamennyi adat fényében. Az idegenrendészeti hatóságnak a mérlegelés szempontjairól számot kell adnia, a menekültügyi hatóság megkeresése, álláspontjának rögzítése önmagában nem pótolja az indokolási kötelezettséget, amelynek hiánya lényeges eljárási szabálysértéshez vezet.⁶⁴ A garanciális elemek már csak azért is kiemelten fontosak, hiszen a *visszaküldés tilalma* olyan nemzetközi emberi jogi és alapjogi kérdéseket vet fel, amelynek tiszteletben tartására és biztosítására nézve Magyarországot több szálon is kötelezettség terheli.⁶⁵

A Kúria felhívta a figyelmet arra, hogy az Áe. kapcsán előfordult, hogy az egyetértési jogkör értelmezésekor a bírói gyakorlat a jogszabály által egyébként nem szakhatóságnak nevezett közigazgatási szerv ilyen jellegű közreműködését szakhatóságnak minősítette, de az állásfoglalásra vonatkozó időszakban hatályos a *közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény* (Ket.) égisze alatt már a szakhatósági közreműködésre a törvénynek vagy kormányrendeletnek a szakkérdés körülírásával erre *pontosan és kifejezetten utalnia kell(ett)*.⁶⁶ A menekültügyi hatóság közreműködését tehát nem minősítette szakhatósági állásfoglalásnak, mert a kötelező megkeresés előírása és a vélemény és az egyéb beszerzett, az érintettre nézve egyénesített bizonyítékok egybevetése révén állást lehet foglalni a visszaküldési tilalom kérdésében. Az erre vonatkozó jogorvoslat hatékonyságát pedig lehetővé tesz a vélemény határozatba foglalása, és a határozat elleni jogorvoslat.

A jogalkotó 2015-ben bevezette azt a máig hatályos – és az iráni hallgató ügyében is alkalmazott – rendelkezést, amellyel pontosította a jogalkotói szándékot a menekültügyi

64 Az FT 20.K.32.700/2011/10. és 20.K.33.146/2011/4. ügy kapcsán I. Kúria - idegenrendészeti joggyakorlat, 26.; 112-113.

65 Többek között I. 1989. évi 15. törvényerejű rendelet a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény, valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyv kihirdetéséről, 33. cikk és ezzel összefüggésben: Alapjogi Charta 18-19. cikk; A külföldiek kiutasítására irányadó *emberi jogi eredetű korlátokról* I. MOLNÁR Tamás: *A külföldiek kiutasításának korlátai a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának koordinátarendszerében – 50 év távlatából*. In: CSAPÓ Zsuzsanna (szerk.): Jubileumi tanulmánykötet az 1966. évi emberi jogi egyezségokmányok elfogadásának 50. évfordulójára. Budapest, Dialóg Campus - Wolters Kluwer, 2019, 184-202.; I. különösen: Alaptörvény XIV. cikk (4), és ezzel összefüggésben: TÓTH Judit: „... a hazájukat elhagyni kényszerülők emberi jogainak és alapvető szabadságainak védelmére”. *Fundamentum*, 2015, 19 (4), 63-65.; I. még: BLUTMAN László A kiutasítás és visszaküldés az alapjogok árnyékában. *Acta Universitatis Szegediensis: acta juridica et politica*, 1997, (52) 2, 5-27.

66 Kúria- Idegenrendészeti joggyakorlat, 26. Kijelölés hiányában a hatóság részére megküldött irat nem tekinthető szakhatósági állásfoglalásnak. Kfv.III.37.587/2011/7.Kommentár az Ákr. 55. cikkéhez, 2. pont.

hatóság állásfoglalásával kapcsolatosan, felülírva ezzel azt, amit a Kúria joggyakorlat-elemző csoportja a korábbi szabályozás alapján lefektetett. Az idegenrendészeti hatóság ezentúl „kötelezően beszerzi” a menekültügyi hatóság véleményét, az abban foglaltaktól azonban „az eljáró idegenrendészeti hatóság nem térhet el.”⁶⁷

A jogszabálymódosítás eredményeként azonban szembetűnővé vált a szakhatósági minősítéssel való párhuzam kérdése, hiszen már csak a szakkérdés megnevezése és szakhatósági titulus hiányzik. A jogalkotó annak idején a Ket. 2007. január 1-jén hatályba lépett módosításával⁶⁸ pont annak a gyakorlatnak igyekezett véget vetni, hogy kötelező szakvélemények eljárási garancia nélkül kerülhessenek az érdemi döntésbe. Ágazati szabályok kötelező szakértői véleményekre vonatkozó rendelkezéseket tartalmaztak ugyanis, és ennek alapján a szakértői szervek úgy adtak az eljáró hatóságra nézve kötelező erejű állásfoglalást, hogy azért semmiféle felelősséggel sem tartoztak, és szakvéleményeik kizárólag a bírósági felülvizsgálat során voltak megtámadhatóak, állásfoglalásaik kiadásához, eljárásukhoz semmiféle eljárási garanciák nem kapcsolódtak. Ezt a helyzetet kezelte úgy az említett módosítás, hogy az eljáró hatóság valamely meghatározott kérdésben egy meghatározott tudományos vagy szakmai testület, illetve szakértői szerv szakvéleményéhez kötve legyen, és ezesetben a szakhatóság közreműködésére és eljárására vonatkozó szabályokat kellett alkalmazni a szakértő eljárására. Ilyen esetre nézve további eljárási garancia volt az az előírás, hogy a jogorvoslati eljárás során nem járhat el változatlan személyi összetételben ugyanaz a testület, illetve szakértői szerv. Jelenleg – az Ákr. égisze alatt –, az ilyen típusú közreműködésre már csak kifejezetten a szakhatósági eljárás keretében nyílik lehetőség.⁶⁹

Időközben – a Kúria állásfoglalása óta – az eljárásjogi szabályozási környezet megváltozott, az idegenrendészeti ügyek a menekültügyi eljárással együtt kikerültek az általános szabályozás alól,⁷⁰ az Ákr. szakhatóságra vonatkozó rendelkezései alapján⁷¹ az egyes közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján eljáró szakhatóságok kijelöléséről szóló kormányrendelet sem rendelkezik idegenrendészeti eljárások kapcsán szakkérdésről. A Harmvhr. nevesít szakhatósági közreműködést a szakkérdés és szakhatóság kifejezett

67 204/2015. (VII. 23.) Korm. rendelet a közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet, valamint az egyes migrációs, illetve menekültügyi tárgyú és más kormányrendeletek jogharmonizációs célú módosításáról, 7.§; 2015. augusztus 1-jén lépett hatályba a 34.§ alapján.

68 2006. évi CIX. törvény a kormányzati szervezetalakítással összefüggő törvénymódosításokról 2. § (1) i) alapján a szakértőkre vonatkozó rendelkezések körében a Ket. 58. § (6) szakasza kiegészült a dőlt betűvel szedett résszel: [t]örvény vagy kormányrendelet előírhatja, hogy az eljáró hatóság valamely meghatározott kérdésben kötve van egy meghatározott tudományos vagy szakmai testület, illetve szakértői szerv szakvéleményéhez. Ilyen esetben *a szakhatóság közreműködésére és eljárására vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni azokkal, hogy a jogorvoslati eljárás során* nem járhat el változatlan személyi összetételben ugyanaz a testület, illetve szakértői szerv.

69 Kommentár az Ákr. 55. §-ához, 7. pont.

70 Ákr. 8.§ (1) d).

71 Ákr. 139. § b).

megjelölésével,⁷² de nem a visszaküldési tilalommal összefüggésben. Mindez azonban nem jelentheti, hogy ismét visszatérünk az eljárásjogi garanciákat mellőző gyakorlathoz.

Az ilyen típusú szakhatósági kifejezést egyáltalán nem tartalmazó, de tulajdonképpen egyetértési jogot biztosító rendelkezésen alapuló együttdöntés *sui generis* jogintézményi jellegű, s korábban egyértelműen kimondták: erre a szakhatóságra vonatkozó szabályok nem alkalmazhatóak. Ha ehhez ragaszkodunk, akkor formálisan ez azt jelentené, hogy az egyetértési jogot gyakorló szerv döntése sem önállóan, sem pedig az ügy érdemében hozott határozat elleni jogorvoslattal nem támadható.⁷³ Viszont, ha az Ákr. rendelkezéséből kiindulva, nyelvtani értelmezéssel talán közelebb kerülhetünk a megoldáshoz: „[t]örvény vagy a szakhatóságok kijelöléséről szóló kormányrendelet közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján az ügyben érdemi döntésre jogosult hatóság számára előírhatja, hogy az ott meghatározott szakkérdésben és határidőben más hatóság (a továbbiakban szakhatóság) kötelező állásfoglalását kell beszereznie.”⁷⁴ Az Ákr. ez utóbbi hatóságot nevezi szakhatóságnak, és a rendelkezés nyelvtani értelmezése alapján, ha bármely törvény a feladat-és hatáskörben eljáró hatóság számára előírja azt, hogy egy másik hatóság állásfoglalását, véleményét beszeresse és azt magára nézve kötelezőnek ismerjen el, akkor az Ákr. kommentárja a korábbi gyakorlatot továbbvive, megjelölésétől függetlenül a szakhatósági közreműködési minősítés mellett teszi le a voksát.⁷⁵ Ez ugyan ellentmond annak a gyakorlatnak, amely kifejezetten a szakkérdés körülírását és szakhatósági kijelölést tartja kulcselemnek a szakhatósági eljárási

72 A Kormány az összevont kérelmezési eljárásban annak megállapítása kérdésében, hogy a harmadik országbeli állampolgár magyarországi munkavállalása támogatható-e, főszabály szerint elsőfokú eljárásban a munkavégzés helye szerint illetékes kormányhivatalt, másodfokú eljárásban a foglalkoztatáspolitikáért felelős minisztert jelöli ki szakhatóságként. [Harmvhr. 72/H. §]; A Kormány a harmadik országbeli állampolgár ideiglenes letelepedési engedélyének, nemzeti letelepedési engedélyének, illetve EK letelepedési engedélyének megadása iránti eljárásban – annak megállapítása kérdésében, hogy a harmadik országbeli állampolgár letelepedése veszélyezteti-e Magyarország: (a) *nemzetbiztonságát* – elsőfokon az Alkotmányvédelmi Hivatalt és a Terrorelhárítási Központot, másodfokon a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányításáért felelős minisztert szakhatóságként jelöli ki; [Harmvhr. 97. §]; (b) *közbiztonságát* – elsőfokon a megyei rendőr-főkapitányságot, másodfokon az Országos Rendőr-főkapitányságot szakhatóságként jelöli ki [Harmvhr. 97/A. §]; (c) vonatkozásában a nemzetpolitikai érdek fennáll-e, a Kormány a nemzetpolitikáért felelős minisztert szakhatóságként jelöli ki [Harmvhr. 106/A. §] A Harmtv. 78. § (4) bekezdésében rendelkezik arról, hogy hontalanság megállapítására irányuló eljárásban a külön jogszabályban meghatározott hatóság *azon szakkérdésben, hogy a harmadik országbeli állampolgár veszélyezteti-e Magyarország nemzetbiztonságát*, az állásfoglalását húsz napon belül adja meg az eljáró idegenrendészeti hatóságnak. Az említett külön jogszabály a Harmvhr., amely szerint a Kormány a *hontalanság megállapítására irányuló eljárásban* az Alkotmányvédelmi Hivatalt és a Terrorelhárítási Központot szakhatóságként jelöli ki. [Harmvhr. 165. §]

73 BH1996. 446., I. még: Kommentár az Ákr. 55. §-ához 7. pont.

74 Ákr. 55. § (1) bek.

75 Legf. Bír. Kfv.X.37.055/2001/5., Kfv.X.37.055/2001/5.), I. még: Kommentár az Ákr. 55. §-ához 7. pont.

minősítésnek, másik oldalról viszont – az Alaptörvénnyel összhangban⁷⁶ – a hatékony jogorvoslati lehetőséggel összefüggő követelmények megkövetelik – ha nem is a szakhatóságra, de – a szakhatósági *eljárásra irányadó eljárási garanciák* érvényesítését.

Bárhogy is nevezzük, illetve csűrjük-csavarjuk, a joggyakorlatelemző csoport állásfoglalására építve, az alaptörvényi rendelkezéseket, valamint a hatósági eljárási garanciákra vonatkozó nemzetközi és hazai gyakorlatot figyelembe véve levezethető a menekültügyi hatóság véleményével kapcsolatban az eljáró idegenrendészeti hatóság kötelezettsége az indokolási részbe való inkorporálásra, és ezáltal hatékony jogorvoslati lehetőség lehetővé tételére nézve. Az iráni hallgató ügyében ez meg is valósult, és a Fővárosi Törvényszék – ugyan a hatósági döntést megerősítve – vizsgálta a határozat ezen részét és helyben hagyta azt.⁷⁷

Ezek után továbbra is kérdés, hogy a nyomozó hatóság javaslatának tartalma miért nem volt vizsgálat tárgya a kifejezett kérelem ellenére sem.

3.3.2.1. A nyomozó hatóság eljárásjogi státusza

A nyomozó hatóság eljárásjogi szerepe merőben más, mint a menekültügyi hatóságé. Ez utóbbi *egyéb eljárási szereplőként* jelenik meg, míg a nyomozó hatóság az idegenrendészeti hatóság hivatalból indított eljárásának kezdeményezőjeként. A gyakorlat szerint ez a típusú hatóságok közötti kapcsolat nem minősül szakhatósági közreműködésnek, akkor sem, ha az alapján az eljárás megindítása kötelező, de érdemi döntésként sem azonosítható.⁷⁸ Ebből eredően kapcsolódó eljárásnak sem minősíthető, hiszen a rendőrség részéről döntéshozatalról nincs szó. A kapcsolódó eljárás pedig fogalmilag feltételezi, hogy a hatóság döntése valamely más hatósági eljárásban (kapcsolódó eljárás) meghozható döntésnek feltétele, és alapvetően kérelemre induló eljárások esetén az az ügyfelek jobb kiszolgálását, tehermentesítését szolgálja a hatóságok tevékenységének jobb összehangolásával, és az ügyfél személyes közreműködésének mellőzésével.⁷⁹

A javaslat alapján elrendelt kiutasítás jogintézményét 2010-ben emelte be a jogalkotó, de korábban – 2018. január 1. előtt⁸⁰ – a nyomozó hatóság javaslata nem bírt kötelező erővel. A jelenlegi szabályozási környezet – t.i. hogy a javaslatban foglaltaktól az idegenrendészeti hatóság nem térhet el,⁸¹ és semmilyen elemében, sem a javaslat tényében, sem a beutazási és tartózkodási tilalom időtartama tekintetében nem bírálhatja felül⁸² – viszont azt eredményezi, hogy az együttműködés újabb *sui generis* mintájára látunk példát. Az érdemi döntéshozatalhoz szükséges tényfeltárást, a valósághű tényállás megállapítását

76 Alaptörvény XXVII. cikk (7) bek.

77 Ítélet [22]-[23].

78 Főv. Ít. 2.Kf. 28.405/2004/2., I. még; Kommentár az Ákr. 55. §-ához 7. pont.

79 Ákr. 45. § és indokolása.

80 2017. évi CXLIII. törvény 38. §-a nyomán került a rendelkezés a Harmtv-be.

81 Harmtv. 43. § (3). lásd még: KGD2019. 105. A Magyarország területén jogszerűtlenül tartózkodó harmadik országbeli állampolgár kiutasításának elrendelése nem mérlegelési jogkörben hozott döntés, a vonatkozó idegenrendészeti szabályok kógensek.

82 Harmtv. 43. § (3) és a 2017. évi CXLIII. törvény 38. §-ához fűzött indokolás.

és ennek okán tulajdonképpen a *de facto* döntés meghozatalát a javaslatot tevő szerv végzi, magát a kiutasítást és a beutazási és tartózkodási tilalom *de iure* elrendelését pedig a feladat- és hatáskörében eljáró hatóság, az idegenrendészeti hatóság. Amiatt, hogy jelen ügyben nem jelent meg az eljáró hatóság érdemi döntésében a javaslattevő szerv által végzett tevékenység teljes mértékű dokumentálása – tehát a részletes tényállás és a jogkövetkezményhez vezető indokolás –, felmerül a kérdés, hogy milyen jogi kapcsolat áll emögött az együttműködési forma között, amely ezt lehetővé teszi; ellenkező esetben érdemi felülvizsgálatra alkalmatlan hatósági döntésről beszélhetünk.

Jelen esetben olyan hivatalbóli eljárásról van szó, amelyet *más hatóság kezdeményezése* alapján folytatott le az idegenrendészeti hatóság,⁸³ kérdés, hogy ennek az érdemi döntésben miként kell megjelennie, erre milyen szabályok alkalmazhatóak legalább analógia útján.

A hatóság hivatalbóli eljárását kiváltó észlelésének vagy tudomásszerzésének egyik formájaként a *közérdekű bejelentés* hasonló abban, hogy olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja.⁸⁴ A közérdekű bejelentést elvileg bárki teheti – bár a jogalkotói cél az állampolgár, és nem más állami szerv számára biztosít ezzel törvényi lehetőséget⁸⁵ – ez is *tartalmazhat javaslatot*, de lényeges különbség, hogy ez vizsgálati kötelezettséget és *elbírálati* lehetőséget keletkeztet, amennyiben a törvény által előírtaknak megfelelő módon történt a bejelentés, és az alaposnak bizonyul. A nyomozó hatóság javaslatának kötelező jellege minden további vizsgálatot és döntési alternatívát kizárt.

A kérelemre vonatkozó szabályokkal való azonosítást már a 2008-as Ket.-novella is elvetette az értelmezési problémák miatt.⁸⁶ A joggyakorlat szerint azonban hatóság más hatóság eljárást kezdeményező aktusát kérelemnek lehet tekinteni, ha a kezdeményezésre feljogosító vagy kötelező jogszabályból megállapítható e hatóságnak az ügygel összefüggő közvetlen jogosultsága vagy az ügynek a feladatkörével való közvetlen kapcsolata. A más hatóságoktól érkező kezdeményezések egy része ugyanis (a) a hatóságok *egymás közötti együttműködésén alapuló információközlés*, azaz nem jogi hatású cselekmény, másik részük (b) *eljárás megindítását kezdeményező aktus*, melyek kibocsátására a másik hatóságra vonatkozó szabályok jogosítják fel vagy akár kötelezhetik is ezt a szervet; ez esetben hivatalbóli eljárásról beszélünk.⁸⁷ A nyomozó hatóság

83 Kommentár az Ákr. 104. §-ához, 1.

84 2013. évi CLXV. törvény a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről (a továbbiakban: Panasztv.). 2/A § -3.§ (1) bek.

85 A Panasztv. cél szerinti értelmezése különben is világossá teszi, hogy az Alaptörvény XXV. cikkében foglalt alapjog érvényesíthetőségének tesz eleget.

86 BARABÁS Gergely - BARANYI Bertold - BOROS Anita - DEMJÉN Péter - DOBÓ Viola - F. ROZSNYAI Krisztina - FAZEKAS János - FAZEKAS Marianna - FORGÁCS Anna - HOFFMAN István - HOFFMANNÉ NÉMETH Ildikó - HUBER Gábor - KAPA Mátyás - KOVÁCS András György - KOVÁCS Tamás - LAPSÁNSZKY András - MUDRÁNÉ Láng Erzsébet - NAGY Marianna - SZALAI Éva - SZEGEDI László: Nagykommentár a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényhez (archív) [Kommentár a Ket. ...§-ához] Kommentár a Ket. 29. § (1)-(2) bekezdéshez, 4. b).

87 Kommentár a Ket. 29. § (1)-(2) bekezdéshez, 4. d). vö. Kommentár a Ket. 15. §-ához,

kötelező erejű javaslata egyértelműen ez utóbbi kategóriába esik.

Konkrét rendelkezések hiányában az alapelvi rendelkezések nyújthatnak támpontot, jelen esetben külön kiemelten a közérthetőség és a hivatalbóliság. A hatóság az officialitás elvét köteles az eljárás megindításától, az eljárás lefolytatásán keresztül, annak befejezéséig, illetve a született döntés végrehajtásáig érvényesíteni. Ez magában foglalja a tényállás megállapításának kötelezettségét is,⁸⁸ illetve ehhez szorosan kapcsolódva a tisztességes eljárás fényében a megfelelő indokolást is.⁸⁹ Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a tisztességes eljáráshoz (ügyintézéshez) való joggal, és végső fokon a jogállamiság elvével ellentétes az olyan jogalkalmazói tevékenység, amely a jogalkotó célját a hatékonyság érdekében úgy értelmezi, hogy eközben a hatósági eljárás ügyfele kiszolgáltatottá, lényegében eszköztelenné válik a közhatalom fellépésével szemben.⁹⁰ Az ügyfél érdekeit szolgálja ebből a szempontból az *egyszerűség (közérthetőség elve)* is, fontos ugyanis, hogy az ügyfél számára az eljárás lefolytatása, és maga a döntés érthető és egyértelmű legyen.⁹¹ Az alakszerű határozatra vonatkozó szabályozás azt hivatott biztosítani, hogy az ügyfél teljes képet kapjon arról, hogy a hatóság milyen tényeket tárt fel, melyeket vett figyelembe és mellőzött állásfoglalásának kialakítása során és milyen jogszabályi rendelkezések mentén döntött. Ebben évtizedek óta következetes a gyakorlat,⁹² *általános jogelvvé* érlelve azt a követelményt, ami szerint a határozat rendelkező részének és indokolásának összhangban kell lennie.⁹³ A határozat csak akkor megalapozott és jogszerű, ha az indokolásban foglalt ténybeli és jogi indokok a határozat rendelkező része szerinti hatósági döntést kellően alátámasztják.⁹⁴ Az indokolásnak teljes körűen, a döntési folyamat minden részére ki kell terjednie, a hatóság érvelési logikájának pedig nyomon követhetőnek kell lennie.⁹⁵ A határozat tartalmi megfelelése tehát annak a garanciája, hogy az abban foglalt döntés utóbb is ellenőrizhetővé válik, helyessége, jogszerűsége ez alapján elbírálható.⁹⁶

Összességében, egzakt jogszabályi rendelkezések – vagy analógia lehetőségének – hiányában is arra a következtetésre juthatunk, hogy a hatóság hivatalbóli eljárására irányadó követelmények – így tényállástisztázás és a döntésének indokolása –, valamint az Alaptörvényen alapuló jogalkalmazási és jogértelmezési gyakorlat abba az irányba mutatnak, hogy a Fővárosi Törvényszék által közigazgatási perben vizsgált hatósági határozat azzal, hogy nem tartalmazta a nyomozó hatóság által megállapított tényállást és indokolást,

ehhez l. még: LAPSÁNSZKY András: *A hivatalbóli eljárás*. In: PATYI András (szerk): *A közigazgatási hatósági eljárás jogintézményei*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 419-420.

88 30/2015. (X. 15.) AB határozat, ABH 2015, 787, 792 [39] [53].

89 Alaptörvény XXIV. cikk és Kúria Kfv.I.35.066/2016/7.

90 165/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011, 1302. V.1.1.

91 Kommentár az Ákr. 2. §-hoz, 5.

92 L. Legf. Bír. Kfv.I. 35.534/1999.; Főv. Ít. 4.Kf.27.031/2005/9.; 4.Kf.27.369/2006/7. Kommentár az Ákr. 80. §-ához, 5.

93 L. Legf. Bír. Kfv.V.35.538/2009/5.; Kúria Kfv.III.35.425/2015/7. Kommentár az Ákr. 80. §-ához, 5.

94 L. Legf. Bír. Kf.IV.37.291/2004/2. Kommentár az Ákr. 80. §-ához, 5.

95 L. Legf. Bír. Kfv.III.37.191/2006/7.

96 Kommentár az Ákr. 1. §-ához 6. Főv. Ít. 2.Kf.27.236/2008/6.; 2.Kf.27.237/2008/7.

olyan mértékben hiányos volt, hogy azzal kapcsolatban érdemi felülvizsgálatot lehetővé tevő hatékony jogorvoslatról nem beszélhetünk. Ennélfogva a hatályos szabályok szerint a Fővárosi Törvényszéknek a hatósági határozatot hatályon kívül kellett volna helyeznie és az idegenrendészeti hatóságot új eljárásra kellett volna köteleznie.⁹⁷

3.3.3. Mennyiben választható el a két eljárás?

A Fővárosi Törvényszék az *ártatlanság vélelme* kapcsán hivatkozott a büntetőeljárás és a hatósági eljárás két külön világára;⁹⁸ kérdés, hogy ez a hatóság döntésének tartalmi elemeire nézve jelenthet-e befolyást.

Az Alkotmány 57. § (2) bekezdésében foglalt általános jogelv a büntetőeljárásban érvényesülő ártatlanság vélelmét tartalmazta, így közigazgatási eljárásban ennek sérelme fogalmilag kizárt volt.⁹⁹ Jelenleg az Alaptörvény XXVIII. cikkének (2) bekezdéseként alapelvei szintre emelkedett, ez azonban nem jelenti az elv korlátlan kiterjesztését, figyelembevétele inkább azt a jogsérelmet hivatott megakadályozni, amelyet – törvénynek megfelelően lefolytatott eljárás során – megállapított felelősség hiányában alkalmazott, és utóbb reparáció nélkül maradt joghátrányok okozhatnak.¹⁰⁰ A bírói gyakorlat következetes abban, hogy elhatárolást igényel a rendőrségnek – mint nyomozó hatóságnak – a nyomozással kapcsolatos eljárási tevékenysége, amelynek felügyelete, e cselekmények vizsgálata, és jogszerűségének megítélése nem a közigazgatási perben eljáró bíróság feladata,¹⁰¹ a rendőrség büntetőeljárás cselekményeinek jogszerűségi felülvizsgálatára a közigazgatási bíróságnak nincs alkotmányos hatásköre.¹⁰² Többek között ez magyarázhatja azt, hogy a nyomozó hatóság javaslatának tartalmát – a közrendre veszélyességet megalapozó tényeket és annak minősítését – a Fővárosi Törvényszék nem vizsgálhatta, de nem menti ki az idegenrendészeti hatóság határozatára nézve a kötelező tartalmi elemek hiányát. Ez ugyanis egyetlen esetben fordulhat elő jogszerűen: *minősített adatok* esetén. A kérdésben a Kúria iránymutatása elvi szintű: az idegenrendészeti hatóság a beutazási és tartózkodási tilalmat elrendelő határozata alapjául szolgáló minősített adatokat nem tüntetheti fel döntésében.¹⁰³ A minősített adat megismerése nem az idegenrendészeti eljárásban, hanem egy külön, az indítványozó kérelmére indult eljárásban, a minősítő által kiadott engedély birtokában lehetséges, amelynek esetleges megtagadása esetén a döntés ellen önálló jogorvoslatnak van helye.¹⁰⁴ Ilyen esetben nem vitatható az idegenrendészeti hatóság tényfeltárási és indokolási kötelezettsége és az ezzel összefüggő *pro forma* jellegű jogorvoslati lehetőség, hiszen a javaslatot tevő szerv álláspontját megalapozó bizonyítékok megismerhetőségnek

97 Harmtv. 88R.§ (2) Kp. 90. § (3) d) okán 92. § (1) d) vö. a).

98 Ítélet [20].

99 Legf. Bír. Kfv.III.27.519/1997/6.; Legf. Bír. Kf.II.25074/1994/4.

100 Kommentár az Ákr. 1. §-ához, 10. pont.

101 BH2011. 179.

102 Kúria Kfv.III.37.315/2012/4., 1. még Kommentár az Ákr. 7. §-hoz, 8. pont.

103 KGD2016. 27. A hivatkozott ügyben a Terrorrelhárítási Központ volt a javaslattevő szerv.

104 2009. évi CLV. törvény a minősített adat védelméről 11. §.

korlátjai nem az ő eljárására vezethetők vissza.¹⁰⁵ Itt szükséges megjegyezni, hogy bizonyos helyzetekben a nemzetközi gyakorlat elismeri azt, ha az indokolás egy része nem az érdemi döntés része, de megismerhető.¹⁰⁶ Az iráni hallgató ügyében azonban szóba sem került a minősített adat kérdése, ellenben, ennek ismeretében még inkább szembetűnő az eljárási garanciák hiánya a nyomozóhatósági javaslat és az érdemi döntés kapcsolatában.

Összegezve, a jogalkotó számára mindenképpen üzenet kell, hogy legyen: a jogintézmény eljárásjogi garanciák szabályozása terén hiányban szenved, ráadásul, ha tartalmazta volna az idegenrendészeti hatósági határozat az indokolási részben a tényállást és a bizonyítékokat, azt az ellene indított közigazgatási perben a minősítés tartalmát tekintve egyébként sem lehetett volna felülvizsgálni.

Epilógus

A kiutasítás Magyarország államhatáráig történő hatósági kíséréssel való végrehajtására 2020. április 16. napján került sor. Az iráni hallgató jogi képviselője a Fővárosi Törvényszék ítéletének, illetve az idegenrendészeti hatóság határozatának megsemmisítését kérve alkotmányjogi panasszal élt az ártatlanság védelmére vonatkozó, a hatékony jogorvoslathoz, valamint a magánélethez való, Alaptörvényben biztosított jogok megsértése miatt.¹⁰⁷ Az ügyben alkotmánybírói döntés a kézirat lezárásakor még nem született, ellenben 2020. október 29-én kelt levelében az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (OIF) arról tájékoztatta az Alkotmánybíróságot, hogy a járványügyi szabályszegés vétsége vonatkozásában folytatott nyomozást megszüntette. Az iráni diák jogi képviselője a 2020. július 9. napján, valamint 2020. szeptember 9-én kelt kérelmében a külföldivel szemben elrendelt 3 évi időtartamban meghatározott beutazási és tartózkodási tilalom visszavonását indítványozta, amelyre tekintettel az OIF 2020. július 14. napján a javaslattevő rendvédelmi szerv felé megkereséssel élt. Ennek nyomán Budapest Rendőrfőkapitánya megállapította, hogy *a külföldi tartózkodása a továbbiakban a közrendet és a közbiztonságot nem veszélyezteti*, emiatt az idegenrendészeti hatóság a beutazási és tartózkodási tilalmat a 2020. október 9. napján kelt határozatával visszavonta.¹⁰⁸

105 L. hasonló ügyben: Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 42.K.32.031/2019/8. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panasz elutasításáról szóló 3171/2020 AB végzés, ABH 2020, 899 [14]-[15].

106 C-16/65 *Firma G. Schwarze v. Einfuhr- und Vorratsstelle fuer Getreide und Futtermittel, Frankfurt am Main*, ECLI:EU:C:1965:117, 888.; C-119/97 P *Union française de l'express (Ufex), formerly Syndicat français de l'express international (SFEI), DHL International and Service CRIE v Commission of the European Communities and May Courier*, 4 March 1999, ECLI:EU:C:1999:116, 57.

107 IV/01013/2020. A Fővárosi Törvényszék 15.K.701.176/2020/4. számú ítélete elleni alkotmányjogi panasz.

108 Az Országos idegenrendészeti Főigazgatóság Alkotmánybírósághoz címzett 2020. október 29-én kelt levele, amely az alkotmányjogi panasz ügyében indult eljáráshoz kapcsolt mellékletként elérhető: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/DA7553273FBD-B2AFC1258589005BEB59?OpenDocument> (2020. 11. 30.)

A probléma ebben az ügyben látszólag megoldódott, ám ez az annak szabályozási környezetével összefüggő kérdéseket nem teszi tisztábbá, ahogyan azt egyértelműen jelzi az a további 14 alkotmányjogi panasz, amely járványügyi szabályszegés miatti kiutasítás kapcsán – különböző okokra hivatkozva, amelyek vizsgálata jelen tanulmány kereteit átlépné – az Alkotmánybírósághoz 2020. június 3. és szeptember 18. között érkezett.¹⁰⁹

Jelen tanulmány arra a kérdésre igyekezett felhívni a figyelmet, hogy a jogszerűség ellenőrizhetőségének, és az önkényesség elkerülésének nélkülözhetetlen feltétele az, hogy a jogalkalmazó szervek megfelelő módon indokolják a döntéseiket. Ennek érdekében az iráni hallgató közrendi, közbiztonsági veszély miatti kiutasításának ügyében született hatósági határozat ellen indított közigazgatási perben a Fővárosi Törvényszék által hozott ítéleten keresztül igyekezett az indokolási kötelezettséggel összefüggő kérdéseket vizsgálni, és a kötelezettség, mint eljárási jogi garancia megsértésével okozott jogi helyzet tekintetében állást foglalni.

109 L. Alkotmánybíróság. https://alkotmanybirosag.hu/ugykereso/talalatok?hatarozat_sorszam=&hatarozat_evksam=&ugyszam_sorszam=&ugyszam_evksam=&dontes_szer-v=&lezaras_modja=&befejezo_dontes_tartalma=&rendelkezo_resz=&indoklas=&velemenyek=&alkotmanybiro=&ugyszaki_jelleg=&inditvanyozo_tipusa=&eljaras_tipusa=&ugyallapot=2&alkotpanasz_ugyall=&jogszabaly=&lenyeg=&feltetel1=2&feltetel2=2&befejezes_tipusa= (2020. 11. 30.)