



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HIVATALOS LAPJA

TARTALOM

14/2016. (VII. 18.) AB határozat	a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 20.Kpk. 45041/2014/3. számú végzése, valamint a Budapesti Rendőr-főkapitányság 01000/2033-2/2014.ált. számú közigazgatási határozata alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről, valamint a gyülekezésről szóló 1989. évi III. törvénnyel kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról	863
13/2016. (VII. 18.) AB határozat	az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdését sértő mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról és alkotmányjogi panasz elutasításáról	886
3146/2016. (VII. 22.) AB határozat	jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés elutasításáról	907
3147/2016. (VII. 22.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	916
3148/2016. (VII. 22.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	922
3149/2016. (VII. 22.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	928
3150/2016. (VII. 22.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	936
3151/2016. (VII. 22.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	941
3152/2016. (VII. 22.) AB határozat	bírói kezdeményezés elutasításáról	944
3153/2016. (VII. 22.) AB határozat	alkotmányjogi panasz elutasításáról	949
3154/2016. (VII. 22.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	955
3155/2016. (VII. 22.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	960
3156/2016. (VII. 22.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	962
3157/2016. (VII. 22.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	965
3158/2016. (VII. 22.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	969
3159/2016. (VII. 22.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	972
3160/2016. (VII. 22.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	975
3161/2016. (VII. 22.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	981
3162/2016. (VII. 22.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	986
3163/2016. (VII. 22.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	991
3164/2016. (VII. 22.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	996
3165/2016. (VII. 22.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	999

3166/2016. (VII. 22.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	1003
3167/2016. (VII. 22.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	1009
3168/2016. (VII. 22.) AB végzés	alkotmányjogi panasz eljárás megszüntetéséről	1014
3169/2016. (VII. 22.) AB végzés	alkotmányjogi panasz eljárás megszüntetéséről	1016

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI ÉS VÉGZÉSEI



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 14/2016. (VII. 18.) AB HATÁROZATA

a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 20.Kpk.45041/2014/3. számú végzése, valamint a Budapesti Rendőr-főkapitányság 01000/2033-2/2014.ált. számú közigazgatási határozata alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről, valamint a gyülekezésről szóló 1989. évi III. törvénnyel kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Salamon László* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Czine Ágnes*, *dr. Juhász Imre*, *dr. Salamon László*, *dr. Stumpf István*, *dr. Szívós Mária* és *dr. Varga Zs. András* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 20.Kpk.45041/2014/3. számú végzése továbbá a Budapesti Rendőr-főkapitányság 01000/2033-2/2014.ált. számú közigazgatási határozata alaptörvény-ellenesek, ezért azokat megsemmisíti.
2. Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.Kpk.45.401/2015/5. számú végzése ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt elutasítja.
3. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja, hogy az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdését, I. cikk (3) bekezdését és a VIII. cikk (1) bekezdését sértő mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn annak következtében, hogy a törvényalkotó nem szabályozta a gyülekezésről szóló 1989. évi III. törvényben a gyülekezések békés jellegét megfelelően biztosító garanciális szabályokat, valamint az alapjogok összeütközésének feloldását szolgáló olyan törvényi rendelkezések megalkotását, amelyek biztosítják az ütköző alapjogok lehető legkisebb korlátozás melletti egyidejű érvényesülését.
Az Alkotmánybíróság ezért felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotási feladatának 2016. december 31-ig tegyen eleget.
4. Az Alkotmánybíróság az indítványt egyebekben visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1.1. Az indítványozó (a továbbiakban: indítványozó) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján fordult alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz, amelyben kérte a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 20.Kpk.45041/2014/3. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az indítványozó álláspontja szerint a támadott végzés sérti az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében biztosított békés gyülekezéshez való jogot. Kérte az Alkotmánybíróságot, hogy az elsőfokú közigazgatási döntésre kiterjedően állapítsa meg a támadott végzés által felülvizsgált, a Budapesti

Rendőr-főkapitányság (a továbbiakban: BRFK) 01000/2033-2/2014.ált. számú közigazgatási határozat alaptörvény-ellenességét és semmisítse meg azt.

- [2] Az indítványozó által képviselt szervezet, a Magyar Hajnal Mozgalom Párt, egy megemlékezést kívánt tartani körülbelül 300 fő részvételével 2014. február 8. napján 11 órától 14 óráig Budapest I. kerületében, a Vörösmarty téren, amelyet 2014. január 7-én jelentett be a rendőrségnek. A rendezvény célja „[m]egemlékezés az 1945. február 11-én a budai várból kitörő antibolsevista védelmi erőkről, tájékoztatás a 2014-es választásokról.” A rendezvény megtartását Budapest Rendőr-főkapitánya a kifogásolt közigazgatási határozatban a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: Gytv.) 2. § (3) bekezdése alapján megtiltotta azzal az indokolással, hogy „fennáll a veszélye annak, hogy a rendezvény mások emberi méltóságát sérti, megbontva ezzel a személyiségi jogok rendszerének egyenlegét.” Ennek alátámasztásaként pedig hivatkozott a Párizsi Békeszerződést kihirdető 1947. évi XVIII. törvény 2. cikk (1)–(2) bekezdésére, valamint a gyülekezési jogot a kommunikációs jogok körében értelmezve felhívta az Alaptörvény IX. cikkének (4) bekezdését is, amely szerint a véleménynyilvánításhoz való jog nem sértheti mások méltóságát. A határozat kifejtette, hogy különböző nemzetközi jogi dokumentumok, valamint az Alaptörvény és az alkotmánybírósági döntések, így a 75/2008. (V. 28.) AB határozat (a továbbiakban: ABh1.) és a 30/1992. (V. 26.) AB határozat (a továbbiakban: ABh2.) alapján vannak olyan alapjogok, melyek szembe kerülhetnek a gyülekezési joggal és éppen ezért korlátozhatják is azt. Hivatkozott továbbá két bírósági ítéletre, amelyek meglátása szerint bővítették a Gytv.-ben szabályozott tiltó okokat.
- [3] A bíróság a kifogásolt végzésben elutasította az indítványozó felülvizsgálati kérelmét. A bíróság megállapította, hogy abban a jogkérdésben kell állást foglalnia, hogy a Gytv. 8. § (1) bekezdésében szereplő tiltó okokon kívüli egyéb okból egy rendezvény megtartása megtiltható-e. A bíróság egyetértett azzal a rendőrségi megállapítással, amelyik a becsület napi rendezvényt egyfajta véleménynyilvánításként értékelte, és emiatt az ügyben az Alaptörvény IX. cikkét látta alkalmazhatónak. Megállapítása szerint a rendezvény a magyarországi szélsőjobboldal egyik legnagyobb éves eseménye, amelyen fennállt a veszélye a szélsőjobboldali vagy náci eszmék terjesztésének. A bíróság e tekintetben vizsgálta a szervező honlapját, a Magyar Hajnal Mozgalom Párt ott megjelölt céljait, illetve az Alkotmányvédelmi Hivatal által a rendelkezésére bocsátott titkos minősítésű iratanyagot. A bíróság szerint már a rendezvény címe „alkalmas a köznyugalom megzavarására”, és „a rendezvényen esetlegesen mások méltóságát sértő kijelentések hangozhatnak el, ezáltal pedig sérülhet az emberi méltósághoz fűződő alkotmányos alapjog” (fennáll a veszélye szélsőjobboldali eszmék terjesztésének, megsértve ezzel a második világháború áldozatainak, illetve azok ma élő hozzátartozóinak emberi méltóságát), mindezekre figyelemmel pedig a felülvizsgálati kérelmet elutasította.
- [4] 1.2. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában kifogásolta, hogy a közigazgatási hatóság és a bíróság döntésükben nem a Gytv. 8. § (1) bekezdésében foglalt, a rendezvény megtartását tiltó okokra, hanem a Gytv. 2. § (3) bekezdésére hivatkoztak, amely „a rendezvény megtartása során irányadó” és amely „a rendezvény oszlatásához állapít meg feltételeket”. Továbbá sérelmezte, hogy a bíróság nem az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésére, hanem az Alaptörvény IX. cikkben meghatározott véleményszabadságra hivatkozva hozta meg döntését. Emellett az indítványozó „megjegyezi”, hogy az Alkotmányvédelmi Hivatal titkos iratanyaga felveti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés sérelmét, de erre vonatkozó érdemi indokolást nem terjesztett elő.
- [5] Az indítványozó szerint az általa képviselt szervezet olyan megemlékező és békés jellegű rendezvényt kívánt tartani, amely a történelmet egy meghatározott perspektívából szemléli. Hivatkozik e tekintetben a 3/2013. (II. 14.) AB határozatra (a továbbiakban: ABh3.), amely éppen azt mondta ki, hogy „[a] gyülekezési jog alapján megtartott rendezvények alkalmasak az egymás mellett élő, de egymástól részben vagy jelentősen eltérő történelmi narratívák megjelenítésére”. Hangsúlyozta, hogy nem felel meg a valóságnak a bírói végzés szélsőjobboldali, vagy náci eszmék terjesztésének veszélyére vonatkozó megállapítása. Mindemellett hivatkozott az ABh1.-ben szereplő tartalmi semlegesség követelményére, amelyből „következik, hogy a rendezvényen megjelenő közlések tartalmára vonatkozó megfontolások nem vehetők figyelembe az előzetes tiltáskor.” Meglátása szerint az előzetes megtilthatóság kiterjesztő értelmezése alaptörvény-ellenes, ráadásul azzal a rendőrség cenzúrát gyakorolt, ami által kiüresítette a gyülekezési szabadság lényegét. Összhangban az ABh3.-ban foglaltakkal, az indítványozó hivatkozott arra is, hogy „a gyülekezés szabadsága magában foglalja az adott helyen való gyülekezés jogát is”, márpedig az ő rendezvényének helyszíne kommunikatív funkcióval bír, emiatt pedig szerinte „különösen erős alkotmányjogi védelemben részesül”. Az indítványozó végül arra is hivatkozott, hogy a rendezvény megtartására már nincs lehetősége ugyan, és a bíróság döntésének megsemmisítése a helyzetén nem változtatna, de az alaptörvény-ellenesség megállapítása morális elégtételt jelentene számára.

- [6] Mindezen indokok alapján az indítványozó álláspontja szerint a támadott végzés és a rendőrségi határozat sérti az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében biztosított békés gyülekezéshez való jogát.
- [7] 2.1. Egy másik indítványozó (a továbbiakban: indítványozó2.) szintén az Abtv. 27. §-a alapján fordult alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz, amelyben kérte a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.Kpk.45.401/2015/5. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [8] Az indítványozó 2015. február 7-én bejelentést tett egy 2015. február 14-én, a Kapisztrán téren tartandó, kb. 500 fő résztvevővel tervezett kegyeleti jellegű rendezvényről. A bejelentő nyilatkozata szerint a rendezvény célja, „hogyan szolidaritásunkat fejezzük ki Oroszország és annak vezetője, Vlagyimir Putyin mellett.” A bejelentő utalt arra, hogy „[a] gyülekező során a forgalmat nem fogjuk akadályozni”. Emellett nagyon együttműködőnek mutatkozott. Bejelentésében azt írta, „[a] felszólalók beszédének szövegét a rendezvény előtt jogászokkal, kérelmesekkel a BRFK illetékeseivel is egyeztetjük, hogy azoknak szövege senkinek az emberi méltóságát ne sérthesse, a köznyugalmat ne zavarhassa meg. A rendezvényre érkezők ruházatát és zászlóit, transzparensit szintén ellenőrizni fogjuk, hogy a hatályos jogszabályoknak megfeleljenek.”
- [9] A Budapesti Rendőr-főkapitányság a rendezvény megtartását a Párizsi Békeszerződést kihirdető 1947. évi XVIII. törvény 2. cikk (1) bekezdésére, valamint a Gytv. 2. § (3) bekezdésére hivatkozva megtiltotta. A felülvizsgálati eljárás során a bíróság a kérelmezettnek (a rendőrségnek) adott igazat és a tiltást hatályában fenntartotta. A bíróság végzésében megállapította, hogy a hatályos szabályok és a nemzetközi szerződések rendelkezéseire figyelemmel, „a gyülekezéshez való jog indokolt esetben a szükséghez képest megfelelő mértékben korlátozható.” Az ABh1. megállapításai alapján pedig a korlátozáshoz „a véleménynyilvánítás szabadsága védelme érdekében megfogalmazott tesztet vette alapul” és indokolásában utalt az Alaptörvény IX. cikkének (4) és (5) bekezdéseire. A bíróság megkérdőjelezte, hogy valóban „Putyin melletti szolidaritást kifejező” rendezvényt kívánt-e tartani a bejelentő, mivel „önmagának ellentmondva – beismerte, hogy a rendezvény valós célja a megemlékezés”, ami a „Becsület Napjához” kötődő rendezvény bejelentését valószínűsíti.
- [10] A bíróság figyelemmel volt a rendőrség „társhatóságtól kapott, minősített adatot tartalmazó tájékoztatásában foglaltakra” és megállapította, hogy a kérelmezett (a rendőrség) döntése alapos volt, mivel „a kérelmező által bejelentett rendezvényen a gyülekezési jog gyakorlásának módja sértené a Gytv. 2. § (3) bekezdését és a Párizsi Békeszerződés 2. cikk 1. pontját.” Ezzel összefüggésben a bíróság utalt a rendőrség azon megállapítására, amely szerint a rendezvényen előreláthatólag a Magyar Nemzeti Arcvonal eszméiségevel azonosuló személyek vennének részt, ahol „kirívóan közösségellenes magatartásokra kerülhet sor, illetve fennáll a reális lehetősége annak, hogy olyan eszmék terjesztése történhet meg, mely az ezen eszméknek áldozatul esettek hozzátartozóit alapjogaikban sértené.” A bíróság megállapítása szerint a kérelmező (panaszos) semmivel nem támasztotta alá, hogy a rendőrségi határozatban előrevetített „megnyilvánulások eshetősége valószínűtlen, a kérelmezett ezzel ellentétes megállapítását érdemben megdönteni nem tudta”, márpedig a „Pp. 164. § (1) bekezdése szerint a per eldöntéséhez szükséges tényeket általában annak a félnek kell bizonyítania, akinek érdekében áll, hogy azokat a bíróság valóban fogadja el.” Ráadásul jelen esetben a becsület naptól történő bejelentői elhatárolódás felveti, hogy a bejelentő „a gyülekezési szabadságát megtévesztő módon, rosszhiszeműen, ekként visszaélés-szerűen kívánta gyakorolni”. A bíróság megállapította, hogy meg kíván felelni az ABh3.-ban foglaltaknak. Lezögezte, hogy „a bíróságnak a közigazgatási szerv helyetti tényállás-feltárásra, megállapításra és az annak megfelelő közigazgatási döntés meghozatalára nincsenek jogi eszközei [...] Ilyen körülmények között a bírói felülvizsgálat nem irányulhat arra, hogy a rendőrség a tényállás teljes körű tisztázása mellett helyesen alkalmazta-e a vonatkozó jogszabályokat. A bíróság a felülvizsgálat során elsődlegesen alapjogot alapjoggal, valamint az alapjog érvényesülését a felmerülő közérdek érvényesülésével tudja csupán összemérni.” Mindezek alapján a bíróság arra a megállapításra jutott, hogy jelen ügyben egyrészt a gyülekezéshez való jog, másrészt pedig a közrend védelme, valamint mások személyhez fűződő jogai és emberi méltósághoz való joga konkurált. Utóbbiak „együttesen indokolják azt, hogy a kérelmező által bejelentett demonstráció tilalmazott kell, hogy legyen.” Végül a bírósági végzés úgy konkludál, hogy „[a] bíróság tehát úgy ítélte meg, hogy a (megelőlegezetten) békés demonstráció is tilalmazható a jelen esetben (az adott intézkedés szükséges és arányos), mivel kevésbé korlátozó eszközök nem biztosítják mások jogainak, érdekeinek érvényesítését.”
- [11] 2.2. Az indítványozó sérelmezte, hogy a rendőrség nem a Gytv. 8. § (1) bekezdésében foglalt tiltó okokra alapította határozatát, márpedig a Gytv. 8. § (1) bekezdésén kívülálló okból nem tiltható meg előzetesen egy gyülekezés. A nemzetközi egyezmény vonatkozásában az indítványozó kifejtette, hogy azok elsődleges címzettje

az állam. Így, ha az lehetővé teszi is bizonyos körben az alapjogok korlátozását, azt az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján törvényi szinten kell rögzíteni, az alapjog lényeges tartalmának tiszteletben tartása mellett. Hivatkozott arra, hogy az 55/2001. (XI. 29.) AB határozat már megállapította, hogy a Gytv. megfelel a Magyarország által vállalt nemzetközi kötelezettségeknek, amikor a nemzetközi egyezmények által lehetővé tett tiltó okok közül a jogalkotó két esetet kodifikált a Gytv. 8. § (1) bekezdésében. Az ABh1. ezzel összefüggésben leszögezte: „elsősorban a törvényhozónak kell mérlegelnie azt, hogy a visszaélések megelőzése, a jogalkalmazási nehézségek csökkentése érdekében mennyiben indokolt módosítani, kiegészíteni a Gytv. rendelkezéseit.” Ha fenn is áll a Gytv. 2. § (3) bekezdése szerinti helyzet, a rendőrségnek a 15/1990. (V. 14.) BM rendelet 6. § (2) bekezdése alapján előzetes figyelmeztetésben kell részesítenie a bejelentőt, mivel a Gytv. 2. § (3) bekezdésében foglaltak a rendezvény megtartása során irányadóak, és a rendezvény oszlatásához állapítanak meg feltételeket. Az indítványozó szerint aggályos az az eljárás, hogy miközben rendőrség csupán a Gytv. 7. § szerinti adatokat igényelheti és azt ellenőrizheti, hogy a bejelentő megfelel-e a Gytv. 5. §-ban előírt feltételeknek, „egy emberi jog gyakorlása iránti közigazgatási eljárásban az ügyfelet a titkosszolgálat átvilágítja”. Az indítványozó szerint „elfogadhatatlan, hogy a bíróság – miközben semmibe veszi a kérelmező méltányolható igényét a tisztességes és elfogulatlan jogorvoslatra, nem firtatja a titkos adatgyűjtés jogszerűségét.”

- [12] A véleménynyilvánítás szabadságával és az emberi méltóság sérelmével összefüggésben az indítványozó, hivatkozva az Emberi Jogok Európai Bírósága és az Alkotmánybíróság határozataira is, kifejtette, hogy a vélemény mindaddig alkotmányos védelem alatt áll, amíg nem alkalmas erőszak szítására és nem tagadható meg azon az alapon, hogy sérti valakinek az érzékenységet. „Nyilvánvaló ugyanis, hogy az adott szabályozás emberi méltósággal való bármilyen összefüggése önmagában nem igazolhatja a szólásszabadság korlátozását”, mivel az „csak az emberi státusz jogi meghatározójaként korlátozhatatlan” [7/2014. (III. 7.) AB határozat]. Utalt arra, hogy a Ptk.-ban nevesített személyiségi jogokat csak személyesen és a jogsértés bekövetkezése után lehet érvényesíteni. A 20/1997. (III. 19.) AB határozatban foglaltak analógiájaként kifejtette: „[h]a az ügyész nem korlátozhatja a sajtó-, és a vélemény szabadságot fogadatlan prókátoroként a csak személyesen vagy az adott közösség tagja által érvényesíthető jogok védelmében, akkor álláspontom szerint a rendőrség sem alkalmazhat ilyen előzetes cenzúrát. Annál is inkább, hogy erre semmilyen törvényi felhatalmazása nincsen, ugyanis a bejelentett rendezvény célját tartalmilag nem vizsgálhatja és véleményezheti!” Mindezek alapján úgy ítélte meg, hogy „a békés demonstráció nem feltétlenül érzelem- vagy indulatmentes gyülekezés.” Kifejtette, hogy az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet gyülekezési joggal kapcsolatos irányelvei szerint „a gyülekezés alkalmával kifejtett vélemény mások ellen is irányulhat, és pedig olyan indulattal is, amely az érintetteket vagy másokat zavarja. [...] [az] indulatnyilvánításnak a verbalitás szintjén kell maradni, azzal együtt természetesen, hogy a verbalitás nem valósíthat meg bűncselekmény elkövetésére felhívást (OBH 4435/2006. számú jelentés).” Az indítványozó hivatkozott arra is, hogy „a 2003 óta megtartott Becsület Napja megemlékezéseken – melyekkel az én bejelentésemet igyekezett kapcsolatba hozni [a rendőrség]” sosem hangzott el a Btk. által szankcionálható kijelentés, valamint olyan sem, ami a Ptk. által nevesített személyiségi jogok megsértése vagy arra való felhívásnak minősült volna. Mindazonáltal hivatkozott az OBH 4435/2006. számú jelentésre, amely a gyülekezés békés jellege és az esetleges egyedi, de elszigetelhető jogsértések viszonyát elemzi.
- [13] Mindezen indokok alapján az indítványozó álláspontja szerint a támadott végzés sérti az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében biztosított békés gyülekezéshez való jogot, a IX. cikk (1) bekezdésében biztosított véleménynyilvánításhoz fűződő alapjogot, a XV. cikként megjelölt diszkrimináció tilalmát, a XXIV. cikkben biztosított tisztességes eljáráshoz való jogot, a B) cikk (1) bekezdésből fakadó jogbiztonság követelményét, valamint az I. cikk (1) bekezdését, az állam alapjogvédelmi kötelezettségét.

II.

- [14] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„Q) cikk (2) Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.”

„I. cikk (1) AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.”

„VIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez.”

„IX. cikk (1) Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.

[...]

(4) A véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat mások emberi méltóságának a megsértésére.

(5) A véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére. Az ilyen közösséghez tartozó személyek – törvényben meghatározottak szerint – jogosultak a közösséget sértő véleménynyilvánítás ellen, emberi méltóságuk megsértése miatt igényeiket bíróság előtt érvényesíteni.”

„XV. cikk (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.

(2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékosság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”

„XXIV. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.”

[15] 2. A Gytv. érintett rendelkezései:

„2. § (3) A gyülekezési jog gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével.”

„7. § Az írásbeli bejelentésnek tartalmaznia kell:

a) a tervezett rendezvény kezdetének és befejezésének várható időpontját, helyszínét, illetőleg útvonalát;

b) a rendezvény célját, illetőleg napirendjét;

c) a rendezvényen résztvevők várható létszámát, a rendezvény zavartalan lebonyolítását biztosító rendezők számát;

d) a rendezvényt szervező szerv vagy személyek és a szervezők képviselőire jogosult személy nevét és címét.”

„8. § (1) Ha a bejelentéshez kötött rendezvény megtartása a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné, vagy ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható, a rendőrség a bejelentésnek a hatósághoz való beérkezésétől számított 48 órán belül a rendezvénynek a bejelentésben megjelölt helyszínen, vagy időben való megtartását megtilthatja.”

„9. § (1) A rendőrség határozata ellen fellebbezésnek helye nincs; a határozat közlésétől számított három napon belül a szervező kérheti az államigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát. A kérelemhez csatolni kell a rendőrség határozatát.

(2) A bíróság a kérelem beérkezésétől számított három napon belül, nemperes eljárásban, népi ülnökök közreműködésével, szükség esetén a felek meghallgatása után határoz. Ha a kérelemnek helyt ad, hatályon kívül helyezi a rendőrség határozatát, ellenkező esetben a kérelmet elutasítja. A bíróság határozata ellen nincs helye jogorvoslatnak.”

„14. § (1) Ha a gyülekezési jog gyakorlása a 2. § (3) bekezdésében foglaltakba ütközik, vagy a rendezvényen a résztvevők fegyveresen, illetőleg felfegyverkezve jelennek meg, továbbá ha bejelentéshez kötött rendezvényt tiltó határozat ellenére tartanak, a rendőrség a rendezvényt feloszlatja.”

- [16] 3. A Párizsi Békeszerződés kihirdetéséről szóló 1947. évi XVIII. törvény érintett rendelkezései:

„2. cikk

1. Magyarország minden szükséges intézkedést megtesz aziránt, hogy a magyar fennhatóság alá tartozó minden személynek biztosítsa faji, nemi, nyelvi vagy vallási különbség nélkül az emberi jogok és az alapvető szabadságok élvezetét, ideértve a véleménynyilvánítás, a sajtó és közzététel, a vallásgyakorlat, a politikai véleménynyilvánítás és a nyilvános gyülekezés szabadságát.

2. Magyarország továbbá kötelezi magát arra, hogy a Magyarországon életben lévő jogszabályok sem tartalmukban, sem alkalmazásuk során a magyar állampolgárságú személyek között azoknak faja, neme, nyelve vagy vallása alapján nem fognak különbséget tenni, sem semmiféle megkülönböztetést maguk után vonni, akár az érdekelteknek személye, javai, üzleti tevékenysége, foglalkozásbeli vagy pénzügyi érdekei, személyállapota, politikai vagy polgári jogai tekintetében, akár pedig bármely egyéb tekintetben.”

III.

- [17] 1. Az Alkotmánybíróság először megvizsgálta, teljesültek-e az indítvány befogadhatóságának az Abtv.-ben meghatározott feltételei.
- [18] Az Abtv. 27. §-a alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.
- [19] 1.1. Az indítványozó1. a bíróság végzését faxon 2014. január hó 16. napján, postai úton 2014. január hó 21. napján vette át, míg az alkotmányjogi panaszát 2014. március hó 17. napján adta postára a felülvizsgálat során eljárt bíróság részére, tehát az alkotmányjogi panasz előterjesztésére a törvényes határidőn belül került sor. Az indítvány megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében előírt formai követelményeknek. Az indítványozó megjelölte az Alkotmánybíróság 27. § szerinti hatáskörét, megjelölte a vizsgálni kért bírósági végzést, megjelölte az Alaptörvény álláspontja szerint sérelmet szenvedett VIII. cikk (1) bekezdését, indokolta az állított jogsérelmet, és kérte a bírósági végzés alaptörvény-ellenessége megállapítását és megsemmisítését.
- [20] Az indítványozó „megjegyezte”, hogy az Alkotmányvédelmi Hivatal titkos iratanyagának meg nem ismerhetősége felveti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés sérelmét, de erre vonatkozó érdemi indokolást nem terjesztett elő, ezért az Alkotmánybíróság a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog vonatkozásában az indítványt az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.
- [21] 1.2. Az indítványozó2. ügyében az eljáró bíróság a végzését 2014. február hó 13. napján hozta meg, míg az indítványozó az alkotmányjogi panaszát 2014. március hó 13. napján nyújtotta be közvetlenül az Alkotmánybíróságnál, tehát az alkotmányjogi panasz előterjesztésére a törvényes határidőn belül került sor. Megállapítható továbbá, hogy az indítvány megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében előírt formai követelményeknek. Az indítványozó megjelölte az Alkotmánybíróság 27. § szerinti hatáskörét, megjelölte a vizsgálni kért bírósági végzést, kérte annak alaptörvény-ellenessége megállapítását és megsemmisítését. Az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelmeként megjelölte az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdését, a IX. cikk (1) bekezdését, a XV. cikkét, a XXIV. cikk (1) bekezdését, valamint a B) cikk (1) bekezdését és az I. cikk (1) bekezdését. Ezek közül a VIII. cikk (1) bekezdése [valamint ehhez kapcsolódóan az I. cikk (1) bekezdése] tekintetében az indítvány részletes indokolást is tartalmaz.
- [22] Ez alapján az Alkotmánybíróság az indítványozó2. által előterjesztett alkotmányjogi panaszt az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, a IX. cikk (1) bekezdése, a XV. cikke, valamint a XXIV. cikk (1) bekezdése tekintetében a megfelelő indokolás hiánya miatt az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.

- [23] 2. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz befogadhatósága tartalmi feltételeinek vizsgálata során az alábbiakat állapította meg.
- [24] Az Abtv. 56. § (1) és (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság mérlegeléssel állapítja meg, hogy az indítványozó teljesítette-e az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, így különösen az Abtv. 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint az Abtv. 29–31. § szerinti feltételeket.
- [25] Az Abtv. 27. § szerint alkotmányjogi panaszt az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet terjeszthet elő, ha az ügy érdemében hozott döntés folytán az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be. Jelen eljárásban mindkét indítványozó közvetlenül érintett, mivel az alkotmányjogi panasszal érintett bírósági felülvizsgálati eljárásokban kérelmezőként szerepeltek.
- [26] Az Abtv. 27. §-ában foglaltak szerint a bírói döntéssel szemben alkotmányjogi panasz akkor terjeszthető elő, ha az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincsen számára biztosítva. Az indítványozók jelen esetben egy közigazgatási határozat ellen a Gytv. 9. § (1) bekezdésében biztosított felülvizsgálati eljárásban született végzés ellen nyújtottak be alkotmányjogi panaszt, amely ellen további jogorvoslatnak nincs helye. Az alkotmányjogi panasz így megfelel az Abtv. 27. §-ában írott feltételeknek.
- [27] Az Abtv. 29. §-ában meghatározottak szerint az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának további feltétele, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így bármelyik kimerítése önmagában megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jelen ügyek olyan alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdéseket vetnek fel (például a véleménynyilvánítás szabadságának mint anyajognak a gyülekezési joghoz való viszonya, a tiltó okok köre, a tartalmi semlegesség követelménye körében az indítványozó személyes kötődéseinek és világnézetének figyelembevehetősége), amelyek egyben a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét is felvetik, így az ügyek befogadását mindkét feltétel megalapozta.
- [28] Mivel mindkét indítvány megfelelt az Abtv. 29. § szerinti feltételeknek, ezért az Alkotmánybíróság a IV/609/2014. számon iktatott alkotmányjogi panaszt a 2014. szeptember 23-i teljes ülésén, míg a IV/801/2015. számon iktatott alkotmányjogi panaszt a 2015. május 24-i teljes ülésén befogadta.
- [29] 2015. június 5-én az ügyek előadó alkotmánybírája az Abtv. 58. § (2) bekezdése, illetve az Ügyrend 34. § (1) bekezdése alapján, az egymással összefüggő tárgyakra tekintettel, elrendelte az ügyek egyesítését.

IV.

- [30] Az indítványok részben megalapozottak.
- [31] 1. Az Alkotmánybíróság az ABh3.-ban megállapította, hogy irányadónak tekinti a korábbi határozataiban foglalt gyülekezési szabadsággal kapcsolatos megállapításait. {ABh3., Indokolás [38]; megerősítette a 30/2015. (X. 15.) AB határozat, Indokolás [24], a továbbiakban: ABh4.}
- [32] Az ABh2.-ben foglaltaknak megfelelően, az Alkotmánybíróság kiemelten védett alapjognak tekinti a gyülekezéshez való jogot, de ez a kiemelt jelleg – összhangban a 30/1992. (V. 26.) AB határozatban foglaltakkal [ABH 1992, 167, 171.], valamint az ennek alapján megfogalmazott Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével – nem jelenti azt, hogy a gyülekezéshez való jog korlátozhatatlan alapjog lenne. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság a 3/2015. (II. 2.) AB határozatban megállapította, hogy „[a]z Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Az alapjog-korlátozásnak ez a tesztje mindenekelőtt a jogalkotót kötelezi, ugyanakkor hatásköréhez igazodva a jogalkalmazókkal szemben is alkotmányos követelményt fogalmaz meg. E követelményből – az Alaptörvény 28. cikkére is tekintettel – a bíróságoknak az a kötelezettsége adódik, hogy ha olyan jogszabályt értelmeznek, amely valamely alapjog gyakorlását korlátozza, akkor a jogszabály engedte értelmezési mozgástér keretein belül az érintett alapjog korlátozását kizárólag a szükséges és arányos mértékű beavatkozás szintjére szorítsák.” (Indokolás [21])
- [33] 2. Az ABh4.-ben az Alkotmánybíróság – utalva a korábbi határozataira is – hangsúlyozta a gyülekezési jog kiemelkedő kommunikációs funkcióját a közügyek megvitatása terén, ami a véleménynyilvánítás szabadságának

- speciális alapjogi megfogalmazása mellett a közvetlen demokrácia egyik megnyilvánulási formájaként is értelmezhető. Jelen ügyek megítéléséhez az Alkotmánybíróság különös jelentőségűnek tekintette a gyülekezéshez való jognak mint kommunikációs alapjognak a demokratikus jogállamokban betöltött funkciójának áttekintését.
- [34] Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság irányadónak tekinti azon megállapítását, amely szerint „[a] szabad személyek szabad önkifejezése az Alaptörvényen alapuló alkotmányos rend egyik lényegi eleme és értelme. Másrészt a szólásszabadság a demokratikus, plurális társadalom és közvélemény fundamentuma. A társadalmi, politikai viták szabadsága és sokszínűsége nélkül nincs demokratikus közvélemény, nincs demokratikus jogállam. A demokratikus közvélemény azt kívánja meg, hogy a társadalom valamennyi polgára szabadon fejthesse ki gondolatait, és ezzel a közvélemény alakítójává válhasson. A közösség szellemi gazdagodására a vélemény-szabadság széles körű biztosítása vezet, hiszen a téves, elvetendő nézetek kiszűrése is csak nyílt közvitában lehetséges. A szólásszabadság szubjektív jogának biztosítása mellett tehát az államnak a demokratikus közvélemény kialakulása és fennmaradása érdekében is őrködni kell a véleménypluralizmus fölött.” {7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [39]}
- [35] A gyülekezésekre való utalással az Alkotmánybíróság már működésének kezdetén a közösség elleni izgatás büntetőjogi tényállásának vizsgálatakor elvi élel megállapította, hogy „[a] nagy nyilvánosság – a gyűlésektől eltekintve – gyakorlatilag a sajtónyilvánosságot jelenti. A létrejött sajtószabadságban senki nem hivatkozhat külső kényszerre, aki a nyilvánosság elé lép, minden sorral, amit leír, magát adja és teljes erkölcsi hitelét kockáztatja. Politikai kultúra és egészségesen reflektáló közvélemény csakis öntisztulással alakulhat ki. Aki tehát gyalázkodik, magát bélyegzi meg, s lesz a közvélemény szemében »gyalázkodó«. A gyalázkodásra bírálat kell hogy feleljen.” [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 180.]
- [36] Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben megfogalmazta az úgynevezett értéksemlegesség tesztjét is: „[a] szabad véleménynyilvánításhoz való jog a véleményt annak érték- és igazságtartalmára tekintet nélkül védi.” Ugyanakkor „[a] véleménynyilvánítás szabadságának külső korlátai vannak csak; amíg egy ilyen alkotmányosan meghúzott külső korlátba nem ütközik, maga a véleménynyilvánítás lehetősége és ténye védett, annak tartalmára tekintet nélkül.” [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 179.; 14/2000. (V. 12.) AB határozat, ABH 2000, 83, 108.] A tartalmi semlegesség követelményét a gyülekezéseken történő véleménynyilvánításra vonatkozólag az ABh1. is megerősítette: „nem vehetők figyelembe a Gytv. 8. § (1) bekezdésében foglaltakon kívüli, a rendezvényen megjelenő közlés tartalmára vonatkozó megfontolások.” [ABh1., ABH 2008, 651, 667.]
- [37] Másként megfogalmazva ez azt a követelményt támasztja, hogy „[a]z alkotmányos demokrácia [...] nem fojtja el a szélsőséges hangokat pusztán azok tartalma miatt. Demokratikus társadalomban ugyanis az ilyen általánosító rasszista beszéd nem tud változtatni azon a tényen, hogy az állam szempontjából minden polgár egyenlően értékes és az alapjogokkal egyenlően rendelkező személy.” [95/2008. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2008, 782, 789.]
- [38] 3. Mindazonáltal szélsőséges szólások között óriásiak lehetnek a különbségek. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság már 1992-ben utalt arra, hogy a közéleti szólásoknak több külső korlátja is van: ilyen az emberek meghatározott csoportjai elleni gyűlöletkeltés, illetve az alkotmányos alapértékek védelme, valamint Magyarország nemzetközi kötelezettségeinek teljesítése is. [v.ö. 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 176.]
- [39] Az elsőként nevesített korlátot az Alaptörvény a „közösségek méltóságaként” fogalmazza meg a IX. cikk (5) bekezdésében: a véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére. Az ilyen közösséghez tartozó személyek – törvényben meghatározottak szerint – jogosultak a közösséget sértő véleménynyilvánítás ellen, emberi méltóságuk megsértése miatt igényeiket bíróság előtt érvényesíteni. Ennek megfelelően a méltóságsértő kijelentések miatt a jogsértés megtörténtétől számított harminc napos jogvesztő határidőn belül a Polgári Törvénykönyv alapján magánszemély sérelemdíjat követelhet, ha azt a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséget, amelyhez ő maga is tartozik, a nagy nyilvánosság előtt súlyosan sértő vagy kifejezésmódjában indokolatlanul bántó jogsérelem érte. [Ptk. 2:53. § (5) bekezdés]
- [40] Az alkotmányos alapértékek védelme mint külső korlát fogalmazódik meg az Emberi Jogok Európai Egyezményének 17. cikkében is. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság már megállapította, hogy „[a]z Egyezmény 17. cikke szerint az Egyezmény rendelkezéseit nem lehet úgy értelmezni, hogy az bármely állam, csoport vagy személy számára jogot biztosítson olyan tevékenység folytatására vagy olyan cselekedet végrehajtására, amely az Egyezményben foglalt jogok és szabadságok megsértésére vagy pedig az Egyezményben meghatározottnál nagyobb mértékű korlátozására irányul.” [57/2001. (XII. 5.) AB határozat, ABH 2001, 484, 489.] A gyülekezés

szabadságára mint speciális kommunikációs alapjogra is utalva, az idézett határozat megállapította: „a véleménynyilvánítási jog korlátozására nemcsak az Egyezmény 10. cikkének idézett 2. bekezdése vonatkozik, hanem a 17. cikke is. Az Egyezmény 17. cikke alapján döntött úgy a Bizottság, hogy nem hivatkozhat az Egyezmény 9., 10. és 11. cikkében meghatározott jogokra az, akinek célja diktatúra bevezetése és az Egyezményben biztosított jogok megsemmisítése. Szintén a 17. cikkre hivatkozott a Bizottság annak a panasznak az elbírálásánál, amelynél faji megkülönböztetést és uszítást állapított meg, és ezért a véleménynyilvánítás korlátozását megalapozottnak találta (*KPD v. Germany*, 250/57 számú határozat, illetve *Glimmerveen and Hagenbeek v. The Netherlands* 8348/78 számú határozat, ld. J.A.Frowein, W.Peukert, *EMRK-Kommentar, Kehl-Straßburg-Arlington*, 2. Aufl. 1996. 492. o.). A Bíróság hasonló álláspontra helyezkedett, amikor kimondta, hogy a fajgyűlölő véleménynyilvánításra nem terjed ki az Egyezmény 10. cikkében meghatározott védelem (*Jersild v. Denmark*, 1994. szeptember 23-i határozat, *Series A* no. 298, 35. bekezdés, Bírósági Határozatok 1996. évi 6. szám 473–477. o.), illetve, hogy nácibarát politika igazolása nem élvezheti a 10. cikk védelmét, mivel az Egyezmény alapvető értékei ellen irányuló állítást jelent (*Lehideux and Isorni v. France*, 1998. szeptember 23-i határozat, Bírósági Határozatok Emberi Jogi Füzetek 1999/2. 61–63. o.).” [57/2001. (XII. 5.) AB határozat, ABH 2001, 484, 491.]

- [41] 4. Fentiekkel összhangban értelmezhető a Gytv. rendszerében szereplő gyülekezési joghoz kapcsolódó korlátok alkotmányossága. A Gytv.-ben taxatív jelleggel nevesített két tilalmi esetkörrel összefüggésben az Alkotmánybíróság az Alaptörvényre vonatkoztatva megállapította, hogy „[e] két korlát mögött az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével összhangban – a népképviselői szerv és a bíróságok zavartalan működésének súlyos veszélyeztetéseként – ott áll az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, valamint – a közlekedés más útvonalon nem biztosítható esetkörében – a közlekedés rendjéhez fűződő közérdek. [75/2008. (V. 29.) AB határozat ABH 2008, 651, 658.]” [24/2015. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [30]] A tiltó okokkal összefüggésben az Alkotmánybíróság azt a további követelményt fogalmazta meg, hogy a jogalkalmazók „a Gytv. 8. § (1) bekezdésében foglalt tilalmi okokat – felmerülésük esetén – nem alkalmazhatják automatikusan.” (ABh4., Indokolás [33]) A „demokratikus jogállam” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés] kulcsintézményeire vonatkozó tilalmi esetkörrel összefüggésben az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy a Gytv. 8. § (1) bekezdése külön mércét állít fel azzal, hogy a bíróságok és a népképviselői szerv zavartalan működésének alkotmányos alapértékével történő összeütközés esetén a gyülekezési jog csak abban az esetben korlátozható, de akkor *ultima ratio* jelleggel megtiltandó, ha a tervezett rendezvény az intézmények zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné. A korlátozás arányossága tehát a speciális ún. „súlyossági mérce” alkalmazásával ítéltető meg.
- [42] A gyülekezések másik *ultima ratio* jellegű, de fokozatilag enyhébb korlátozása a rendezvények oszlatása. A Gytv. 14. § (1) bekezdése alapján, ha a gyülekezési jog gyakorlása a 2. § (3) bekezdésében foglaltakba ütközik, vagy a rendezvényen a résztvevők fegyveresen, illetőleg felfegyverkezve jelennek meg, továbbá ha bejelentéshez kötött rendezvényt tiltó határozat ellenére tartanak, a rendőrség a rendezvényt feloszlhatja. A 2. § (3) bekezdésének két eleme van: a gyülekezési jog gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével.
- [43] A Gytv. 2. § (3) bekezdésében szereplő „gyülekezés gyakorlása” nyelvtani értelmezés, valamint az oszlatással összefüggésben rendszertani értelmezés alapján is a megkezdett gyülekezésekre vonatkozik.
- [44] Azt, hogy a megkezdett gyülekezés külső korlátba ütközik-e, esetről-esetre lehet megállapítani. Biztosan mások jogainak és szabadságának sérelmével jár és feloszlatható az emberek meghatározott csoportjai elleni gyűlöletkeltést megvalósító gyülekezés. A bűncselekményt megvalósító vagy bűncselekmény elkövetésére felhívó gyülekezésnek kirívó és feloszlatható esete pedig az, amikor a rendezvény a demokratikus jogállam, azaz a fennálló alkotmányos rend, az államberendezkedés alapvető értékei ellen irányul.
- [45] Mindez ugyanakkor azt is jelenti, hogy az a rendezvény, amelyet oszlatni szükséges, nem felel meg a Gytv. 2. § (1) bekezdésében foglalt „békés összejövetelek, felvonulások és tüntetések” fogalmának. Azaz még ha békés jellegű is volt a rendezvény a gyülekezés kezdetén, az a későbbiekben a Gytv. tárgyi hatályán kívülre került, amelyet már nem véd a békés gyülekezéshez való alapjog. A Gytv. 2. § (1) bekezdése alapján ugyanis csupán békés jellegű rendezvények tarthatók, ami megfelel az Alaptörvény megfogalmazásának, amely szerint mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez.
- [46] Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata is megfogalmazta már, hogy a békés jelleg a gyülekezések immanens eleme, hozzátéve azt, hogy „egy békés gyülekezés nem feltétlenül érzelem- vagy indulatmentes rendezvény, éppen ellenkezőleg, annak fogalmi eleme, hogy ideiglenes jelleggel kellemetlenséget idéz elő, ezzel képes

ugyanis felhívni a figyelmet a kommunikálni kívánt üzenetre. Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet gyülekezési joggal kapcsolatos irányelvei kifejezetten megfogalmazzák, hogy a gyülekezés alkalmával kifejezett vélemény mások ellen is irányulhat, éspedig olyan indulattal is, amely az érintetteket vagy másokat zavar. Mindez beletartozik a békés gyülekezés fogalmába. Ennek alkotmányos korlátja, hogy az érzelem- és indulatnyilvánításnak a verbalitás szintjén kell maradnia, azzal, hogy a közlés nem valósíthat meg bűncselekményt, vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást.” (Abh4., Indokolás [25])

- [47] 5. Az indítványozó1. panaszával összefüggésben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a tervezett gyülekezés békétlen jellegének megállapításához nem elégségesek távoli, hipotetikus összefüggések, és különösen nem fogadható el, ha a jogalkalmazók a polgárok alapjogait pusztán a honlapjukra hivatkozva, a rendezvénnnyel adott esetben csak távoli összefüggést mutató, „a világhálón elérhető programjuk” alapján kiüresítik. A konkrét ügyben a szervező kompromisszumkészsége (az elhangzó beszédek előre be akarta mutatni), valamint az a tény, hogy a korábbi tíz év során mindig megtartotta a tervezetthez hasonló, törvénysértések nélkül lezajlott megemlékezését, arra enged következtetni, hogy békés jellegű gyülekezést akart tartani.
- [48] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a gyülekezés során felmerülő lehetséges veszélyforrásokra, mások jogainak sérelmére vonatkozó távoli, hipotetikus jellegű hivatkozások nem adhatnak alapot arra, hogy a jogalkalmazó előzetesen tiltson meg gyülekezést. A rendőrségnek ugyanis alkotmányos kötelezettsége a gyülekezés biztosítása és ennek körében a közrend fenntartása [Alaptörvény 46. cikk (1) bekezdés], amelynek keretében a rendőrség a gyülekezés során intézkedéseket foganatosíthat mind a gyülekezés gyakorlásának, mind pedig az Alaptörvényben biztosított más alapvető jogok és alkotmányos értékek érvényesülése érdekében. A jelen ügygel összefüggésben az Alkotmánybíróság nyomatékosítja a gyülekezéshez való alapjognak a demokratikus jogállamban betöltött funkciójával összefüggésben kifejtett elvi tételeit: „[a] békés gyülekezéshez való jognak (együtt a véleménynyilvánítás szabadságával és az egyesülés szabadságával) van egy egymáshoz szorosan kapcsolódó lényeges tartalma, amely a demokratikus társadalmi gyakorlat előfeltétele. Kollektív véleménynyilvánítási joguk alapján a polgárok az országos és a helyhatósági választások időpontja közötti időben is véleményt nyilváníthatnak a széles értelemben vett közügyeket érintő kérdésekben. Ilyen közügyet érintő kérdés például, hogy miként viszonyulunk a történelemhez, milyen eseményt és milyen módon tartunk ünnepségekre méltónak. A gyülekezési jog alapján megtartott rendezvények alkalmasak az egymás mellett élő, de egymástól részben vagy jelentősen eltérő történelmi narratívák megjelenítésére.” (ABh3., Indokolás [40])
- [49] Fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy mind a rendőrség, mind pedig a bíróság tévesen hivatkozott a Gytv. 2. § (3) bekezdésére, amikor azt általános tiltó okként értelmezte. Tiltást alkalmazni ugyanis nem lehet önmagában amiatt, mert a jogalkalmazók az előttük fekvő ügyben a személyiségi jogok hipotetikus sérelmét vélik felismerni, mivel ahogy a bíróság fogalmaz: „a rendezvényen esetlegesen mások méltóságát sértő kijelentések hangozhatnak el”. A köznyugalomban okozott esetleges sérelem ugyanis olyan feltételezés csupán, amely a békés gyülekezéshez való jog mint a demokratikus jogállam működéséhez nélkülözhetetlen alapjog korlátozását önmagában kielégítően nem indokolhatja.
- [50] A kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság úgy döntött, hogy az indítványozó1. által bejelentett rendezvénynek a Gytv. 2. § (3) bekezdésre, illetve alkotmányjogilag nem értékelhető módon a Párizsi Békeszerződésre alapított előzetes tiltása a békés gyülekezéshez való jog indokolatlan, szükségtelen korlátozásának minősül. Ezért az Alkotmánybíróság a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 20.Kpk.45041/2014/3. számú végzését – az Abtv. 43. § (4) bekezdése alapján – a tiltó okokat a Gytv. 8. § (1) bekezdéséhez képest egyéb bírósági végzésekre utalással *contra legem* kibővítő a Budapesti Rendőr-főkapitányság 01000/2033-2/2014.ált. számú közigazgatási határozatára kiterjedő hatállyal megsemmisítette.
- [51] Az Abtv. 43. § (3) bekezdése értelmében a bírói döntés Alkotmánybíróság általi megsemmisítése következtében a szükség szerint lefolytatandó bírósági eljárásban az alkotmányjogi kérdésben az Alkotmánybíróság határozata szerint kell eljárni. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy jelen esetben a bírósági végzés és a rendőrségi határozat megsemmisítésével az indítványozó jogsérelmének reparálására az időmúlásra tekintettel már nem kerülhet sor. Mindazonáltal a határozat és a végzés „megsemmisítése az Alkotmánybíróság szerint a mostani ügyben morális elégtételt jelent a jogsérelmet szenvedetteknek, az alkotmánybírósági határozatban ismertetett szempontok pedig iránymutatóul szolgálnak a jövőbeli gyülekezési jogvitákban eljáró bíróságok számára.” (ABh1., Indokolás [71], ABh3., Indokolás [57], ABh4., Indokolás [29])
- [52] Az Alkotmánybíróság ugyanakkor emlékeztet korábbi álláspontjára, amely szerint „a közélet állapotától is függ, hogy a lakosság egyes csoportjaival szembeni véleménynyilvánítás milyen hatást gyakorol a megsértett közös-

séghez tartozókra. A közhatalom gyakorlóinak az Alkotmány 8. § (1) bekezdéséből származó kötelessége, hogy az egyenlő emberi méltóságot tiszteletben tartva és védelmezve folytassák tevékenységüket. Ez a kötelezettség nemcsak az egyes hatáskörök gyakorlására vonatkozik, hanem irányadó minden közéleti megnyilatkozásra. Ha a politikai élet alakítói elkötelezték az Alkotmány alapértékei mellett, és következetesen megnyilvánulnak a kirekesztő nézetekkel szemben, akkor kifejezésre juttatják, hogy a megsértett csoportokhoz tartozók megfelelő támogatást és védelmet kapnak a politikai közösségtől. Ilyen környezetben a gyűlölet, a megvetés és az ellenérzés hangjai elszigetelődnek, jelentéktelenné válnak és nem képesek jogsérelmet okozni.” [95/2008. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2008, 782, 792–793.]

- [53] 6. Az indítványozó2. által benyújtott panasszal összefüggésben az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a bejelentő nem tévesztheti meg a jogalkalmazó szervet (*ab abusu ad usum non valet consequentia*), hiszen a bejelentés funkciójával lenne ellentétes, ha az a szerv, amelynek rendeltetése a rendezvény biztosítása, téves információkat kap, és ennek következtében tévesen becsülné meg a rendezvény biztosításához szükséges erőforrásokat. „A bejelentési kötelezettségnek éppen az a lényege, hogy a rendőrség felmérje a rendezvény paramétereit, a kapcsolódó kockázatokat, azt, hogy milyen előkészületeket kell tennie az alapjog gyakorlásának biztosítása érdekében [Lásd: 55/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 442, 458–459., megerősítve 75/2008. (V. 29.) AB határozat, ABH 2008, 651, 660., 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [44]; a Velencei Bizottságnak a gyülekezési szabadsággal kapcsolatos összefoglaló álláspontja: *Compilation of Venice Commission Opinions concerning Freedom of Assembly, Strasbourg, 04 October 2012, CDL(2012)014rev2, 26–27.*]” [24/2015. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [26]]
- [54] Ha a rendőrség a hamis célt megjelölt rendezvényt nem tiltotta volna meg, a hatóság elől eltitkolt célnak megfelelően létrejövő rendezvényt akkor is be nem jelentett rendezvénynek kellene tekinteni, hiszen annak egyik jogszabályban előírt kötelező kellékéről, a konkrét céljáról és a kapcsolódó autentikus napirendről [Gytv. 7. § b) alpont] a rendőrségnek nem lenne tudomása. Ennek következtében az indítványozó2. ügyében a Gytv. 2. § (3) bekezdésére alapított tiltó határozat törvénysértő ugyan, de az nem eredményezte az indítványozó2. alapvető jogának sérelmét. Tekintettel arra, hogy az indítványozó2. bejelentése megtévesztő jellegű volt, valótlan elemet tartalmazott, ezért az nem tekinthető a bejelentő valós szándéka szerinti gyülekezési joga érvényesítésének. Mivel az indítványozó2. valós szándéka szerinti gyülekezési jogával erre irányuló bejelentés hiánya folytán nem élt, a határozatok törvénysértő jellege ellenére, azok nem eredményezték az indítványozó2. gyülekezési jogának sérelmét. Fentiekre tekintettel az Indítványozó2. alkotmányjogi panaszát az Alkotmánybíróság elutasította.
- [55] Az Alkotmánybíróság mindazonáltal megjegyzi: a jogállam működése szempontjából fontos üzenete van annak, amennyiben a jogalanyok eltitkolják a tervezett gyülekezések valódi célját. A gyülekezés konkrét céljának hamis megjelölése ugyanis értékelhető akként is, mint a jogalkalmazó intézményekkel szembeni bizalmatlanság jelzése. A gyülekezések szervezőinek azonban a rendőrségben olyan partnert kell látniuk, amelytől a közrend fenntartása, valamint a gyülekezők alapjoggyakorlása közötti méltányos egyensúly fenntartása várható. Ezt a jogalkalmazók következetes, az alapjog gyakorlati érvényesülésének célját szem előtt tartó és az ügy konkrét körülményeit megfelelően mérlegelő joggyakorlata segítheti elő.
- [56] 7. Az Abtv. 46. § (1) bekezdése felhatalmazza az Alkotmánybíróságot arra, hogy ha a hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, akkor a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja jogalkotói feladatának teljesítésére. A törvényhely (2) bekezdésének c) pontja alapján a jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos.
- [57] Az Alkotmánybíróság az ABh4.-ben megállapította, hogy a Gytv. „1989-ben született, és a rendszerváltás emblemikus jogalkotási vívmányaként közjogtörténeti jelentőséggel bír.” (Indokolás [31]). Az Alkotmánybíróság elé kerülő gyülekezési joggal kapcsolatos ügyekből azonban az a következtetés vonható le, hogy a rendszerváltás időszakához képest megváltozott a tiltakozási kultúra, elterjedtek az alapjog gyakorlását segítő fejlett kommunikációs eszközök, valamint a gyülekezési jogot érintően kikristályosodott egy közös európai alkotmányos kultúra, amelynek alapvető elemei megtalálhatók az alkotmánybírósági határozatokban, a Velencei Bizottság és az EBESZ összefoglalóiban, valamint az EJEB döntéseiben. Ezek közös pontjaként a gyülekezési jog egy olyan kiemelt alapjogként került meghatározásra, amely az alkotmányos demokráciák egyik alappillére.

- [58] A gyülekezési jog közterületen történő gyakorlása esetén elkerülhetetlen mások – a gyülekezési jogot nem gyakorlók – alkotmányos jogainak kisebb-nagyobb sérelme. Éppen ezért a gyülekezési jog szabályozása minden esetben komoly érdekmérlegelést kíván, a törvényhozó feladata tehát különösen nehéz. Az alapjogi összeütközés kikerülhetetlenségének elismerése még nem jár szükségképpen a gyülekezési jog korlátozásával, de mindenképpen szükségessé teszi az egymással összeütköző, az egy időben, egy helyen konkuráló jogok összemérését, és a döntést arról, hogy melyik alapvető jog korlátozása milyen feltételekkel indokolt az egyik vagy a másik alapjog javára. Ezt a döntést elsősorban a törvényhozó hozza meg, de éppen a gyülekezési jog esetében a jogalkalmazóknak is széles mérlegelési joggal kell rendelkezniük annak érdekében, hogy megfelelő egyensúlyt legyenek képesek teremteni a gyülekezési jog és annak gyakorlásával összefüggésben mások alapjogainak védelme között. Mindez különösen megfontolt és sokoldalú mérlegelést és kifejtett indokolást kíván.
- [59] Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság a 3/2015. (II. 2.) AB határozatban megállapította, hogy „[a]z alapjog-korlátozásnak [...] a tesztje mindenekelőtt a jogalkotót kötelezi, ugyanakkor hatáskörükhöz igazodva a jogalkalmazókkal szemben is alkotmányos követelményt fogalmaz meg. E követelményből – az Alaptörvény 28. cikkére is tekintettel – a bíróságoknak az a kötelezettsége adódik, hogy ha olyan jogszabályt értelmeznek, amely valamely alapjog gyakorlását korlátozza, akkor a jogszabály engedte értelmezési mozgástér keretein belül az érintett alapjog korlátozását kizárólag a szükséges és arányos mértékű beavatkozás szintjére szorítsák.”
- [60] A Gytv. szabályozását áttekintve a fentiekkel összefüggésben az Alkotmánybíróság az alábbi következtetésekre jutott.
- [61] 7.1. Az államot az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése alapján elsősorban az a kötelezettség terheli, hogy az alapjog gyakorlóját megfelelő eszközökkel megvédje annak érdekében, hogy gyakorolni tudja a békés gyülekezéshez való jogát. A rendezvény békés jellege elvesztésének egyértelműnek és közvetlenül küszöbön állónak kell lennie. Ez a vizsgálati szempont az amerikai egyesült államokbeli *clear and present danger* mércéjével rokonítható [*Dennis v. U.S.*, 341 US 494 (1951)], amelynek továbbfejlesztett változata, a *lawless imminent action* tesztje a békétlenség veszélyének valószínűsége mellett már a jogsértés előidézésére irányuló szándékot is figyelembe veszi. [*Brandenburg v. Ohio*, 395 US 444 (1969)] A *clear and present danger* mércéjére az Alkotmánybíróság a békés gyülekezéshez való jog anyajoga, a véleménynyilvánítás szabadsága körében már hivatkozott. [V.ö. 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992 167, 179.; 18/2000. (VI. 6.) AB határozat, ABH 2000 117, 127–8.; 18/2004. (V. 25.) AB határozat, ABH 303, 309.]
- [62] A békés jelleg összefüggésben áll a Gytv.-nek a fegyveres és felfegyverkezett megjelenést tiltó szabályával [Gytv. 12. § (2) bekezdése], amely a Gytv. 14. § (1) bekezdése alapján felosztatási okot jelent. A Gytv. 15. § b) pontja értelmezi a fenti két fogalmat, amely szerint fegyveresen jelenik meg a rendezvényen az, aki lőfegyvert vagy robbanóanyagot tart magánál, felfegyverkezve pedig az, aki erőszak vagy fenyegetés alkalmazása érdekében az élet kioltására vagy testi sértés okozására alkalmas eszközt tart magánál.
- [63] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jelenlegi szabályozási környezet nem biztosít elegendő garanciát arra, hogy a gyülekezés résztvevőit megfelelő védelemben lehessen részesíteni. Hiányosnak ugyanis azok a garanciális előírások, amelyek elősegítik, illetve biztosítják a békés gyülekezéshez való jog gyakorlását.
- [64] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a békés jelleg előzetes biztosítása, valamint a gyülekezésen résztvevők védelme érdekében kiegészítésre szorulnak a Gytv. szabályai. A jelenlegi rendelkezések ugyanis nem ölelik fel a békés gyülekezésre, valamint az élethez való jogra veszélyes eszközök teljes körét, így például az emberben vagy dolgokban kárt okozni képes szűrő- és vágóeszközöket, a különböző gázokat vagy azokat a fegyverutánzatokat, amelyek a rendezvényen részt vevő békés tömegben komoly riadalmat, pánikot kelthetnek. Hasonló hiányossága a Gytv.-nek, hogy nem rendelkezik az arc eltakarásáról, aminek főszabály szerint tilosnak kellene lennie megfelelő kimentési lehetőséggel (pl. ha a nonverbális kommunikáció eszköze).
- [65] 7.2. Az államot az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése alapján az a kötelezettség is terheli, hogy mindenki más, így a gyülekezés résztvevőin kívül, a harmadik személyek alapjogait is megfelelő védelemben kell részesíteni. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság észlelte, hogy a gyülekezési jog karaktere azt követelné meg a jogalkalmazóktól, hogy esetről esetre érvényre tudják juttatni az arányosság követelményét, amelynek keretében megtalálják a gyülekezési jog és a vele konkuráló más alapjogok közti egyensúlyi helyzetet, azoknak a kíméletes kiegyenlítését. A jelenlegi szabályozási rendszerből azonban az Alkotmánybíróság megítélése szerint hiányoznak az Alaptörvényben biztosított jogok együttes gyakorlását lehetővé tevő jogi normák. Éppen ezért az Alkotmánybíróság a 13/2016. (VII. 18.) AB ha-

tárgyatban mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapított meg a magánszférához való jog és a békés gyülekezéshez való jog kollíziójának esetére.

- [66] Az Alkotmánybíróság úgy látja, hogy elsősorban a törvényhozó felelőssége arról gondoskodni, hogy a korlátozás arányos keretek között maradjon. A jogalkotónak kell gondoskodnia arról is, hogy a rendőrségi fellépés kelően differenciált szabályozás keretében történjen. A gyülekezéshez való jog korlátozása szükségességének és arányosságának megítéléséhez ezért a törvényi szabályozásnak egyértelműen kellene meghatároznia azokat a mérlegelési szempontokat, amelyek révén a rendőrség eljárhat, valamint azokat a tiltást el nem érő technikai jellegű korlátozásokat, amelyeket a rendőrség érvényesíthet. A jogalkotónak törvényi szabályozás útján pontosan meg kellene határozni a bejelentő és a rendőrség közötti egyeztetési eljárás folyamatát, és azokat a törvényen alapuló szempontokat, amelyeket mérlegelni szükséges annak érdekében, hogy az arányosság követelményének érvényre juttatásával, az ütköző alapjogok méltányos egyensúlyát (*fair balance*, *schonender Ausgleich*) megőrizve a rendezvény megtiltásánál enyhébb korlátozások, illetve feltételek alkalmazhatók legyenek.
- [67] A mulasztás pótlása során a jogalkotónak kiemelt figyelemmel kell lennie az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdésében és az I. cikk (3) bekezdésében foglalt alaptörvényi rendelkezések érvényesítésére, azaz a Gytv. felülvizsgálata során eleget kell tenni az Alaptörvényből fakadó védelmi kötelezettségnek, amely egyben nem eredményezheti az alapjogok szükségtelen és aránytalan korlátozását.
- [68] Fentiek alapján az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja, hogy az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdését, I. cikk (3) bekezdését és a VIII. cikk (1) bekezdését sértő mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn annak következtében, hogy a törvényalkotó nem szabályozta a gyülekezésről szóló 1989. évi III. törvényben a gyülekezések békés jellegét megfelelően biztosító garanciális szabályokat, valamint a konfliktusba kerülő alapjogok összeütközésének a feloldását szolgáló olyan törvényi rendelkezések megalkotását, amelyek biztosítják az ütköző alapjogok lehető legkisebb korlátozás melletti egyidejű érvényesülését.
- [69] Az Alkotmánybíróság ezért felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotási feladatának 2016. december 31-ig tegyen eleget.
- [70] 8. Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2016. július 12.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnökhelyettese,
előadó alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/609/2014.

Dr. Salamon László alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [71] Az indítványozó1. ügyében nézetem szerint a bíróság végzését és a rendőrség határozatát az Alkotmánybíróságnak azzal az indokkal kellett volna megsemmisítenie, hogy a sérelmezett döntések olyan okra hivatkozással tiltották be a rendezvényt, mely ok nem szerepel a Gytv. 8. § (1) bekezdésében, ebből következően a Gytv.

a betiltás alkalmazását nem tette lehetővé. A döntések ennél fogva törvénysértőek és egyben sértik az indítványozó1. gyülekezéshez való jogát.

- [72] A Gytv. 8. § (1) bekezdése taxatív módon rendelkezik azokról az esetekről, amikor az adott rendezvény megtartása előzetesen megtiltható. Ennek jogalkalmazói bővítése nem lehetséges. Így sem a rendezvénnyel kapcsolatosan potenciálisan felmerülő veszélyek, illetve mások jogainak sérelmére vonatkozó távoli, hipotetikus jellegű hivatkozások, sem más, a Gytv.-ben szereplő vagy abból levezethető, ám nem a Gytv. 8. § (1) bekezdésében megjelölt ok nem alapozhatják meg a jogalkalmazó által alkalmazott előzetes tiltást.
- [73] Annak meghatározása, hogy a Gytv. 8. § (1) bekezdésén túlmenően még milyen okok tehetik indokolttá a rendezvények előzetes megtiltását mások alapvető jogainak, illetve az alkotmányos értékeknek a védelmében, törvényhozói feladat, melyet a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet megállapítása kifejezetten, külön is aktualizál.

Budapest, 2016. július 12.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

- [74] Nem értek egyet a rendelkező rész 1. pontjában foglaltakkal az alábbiakban kifejtett indokok miatt.
- [75] 1. A gyülekezéshez való jog a demokratikus akaratképzésben való részvétel fontos garanciája. A gyülekezéshez való jog ezért az Alkotmánybíróság és az EJB gyakorlatában is kiemelt jelentőséggel bír.
- [76] 1.1. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a gyülekezési jog kiemelt szerepét arra tekintettel hangsúlyozza, hogy azok számára is biztosítja a nyilvános véleménynyilvánítást, akik annak egyéb lehetőségeihez nem férnek hozzá. A gyülekezési jog révén ugyanis szélesebb körben felszínre jutnak „a társadalomban rejlő feszültségek” [4/2007. (II. 13.) AB határozat, ABH 2007, 911, 914.], lehetővé téve azok hatékonyabb kezelését. Az Alkotmánybíróság szerint „[a] békés gyülekezés szabadsága a demokratikus társadalom előfeltétele és alapvető értéke.” (ABH 2007, 911, 914.)
- [77] 1.2. Az Alkotmánybíróság által hivatkozott szempontok jelennek meg az EJB gyakorlatában is. Az EJE 11. Cikk alapján „[m]indenkinek joga van a békés célú gyülekezés szabadságához [...]”. E jog gyakorlását csak „a törvényben meghatározott, olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság vagy közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megakadályozása, a közegészség, az erkölcsök, illetőleg mások jogai és szabadságai védelme érdekében szükségesek. [...]”
- [78] Az EJB a gyülekezés szabadságával összefüggésben rámutatott arra, hogy „a gyülekezési szabadság egyik célja, hogy teret biztosítson a nyilvános viták és a tiltakozás nyilvános kifejtése számára” {*Ezelin kontra Franciaország* (11800/85), 1991. április 26., 37. bekezdés}. Ebből következően „[a] vélemények és kinyilvánításuk szabadságának védelme a 11. Cikk alapján védett gyülekezés [...] szabadságának egyik célja”. {*Szabadság és Demokrácia Párt (ÖZDEP) kontra Törökország* [GC] (23885/94.), 1999. december 8., 37. bekezdés} A gyülekezési jog magában foglalja a gyülekezés időpontjának, helyének és módjának – a gyülekezés céljával összhangban álló – megválasztásához való jogot {*Sáska kontra Magyarország* (58050/08), 2012. november 27., 21. bekezdés}.
- [79] Az EJB a gyülekezési jog korlátozásával összefüggésben azt hangsúlyozta – figyelemmel az EJE 11. Cikk 2. pontjában foglaltakra –, hogy kizárólag olyan indokból lehet helye, amely egy „demokratikus társadalomban szükséges”. Ez pedig feltételezi, hogy „a beavatkozás »nyomós társadalmi szükséglet«-nek tesz eleget, s – különösen – hogy arányos az elérni kívánt céllal” {*Patyi és Mások kontra Magyarország* (5529/05), 2008. október 7., 38. bekezdés}.
- [80] Az EJB gyakorlatában vizsgálta azt is, hogy az előzetes bejelentési kötelezettség törvényi előírása mikor egyeztethető össze a gyülekezési szabadsággal. Ennek keretében arra mutatott rá, hogy a „bejelentési kötelezettség előírása általában nem sérti a gyülekezési jog lényegét”, ezért nem ellentétes az EJE 11. Cikk szellemével önmagában az, ha az államok közrendi és nemzetbiztonsági okból előírják a rendezvények megtartásának enge-

délyhez kötését. {*Nurettin Aldmer és Mások kontra Törökország* (32124/02, 21126/02, 21129/02, 32132/02, 32133/02, 32137/02, 32138/02), 2007. december 18., 42. bekezdés}

- [81] Az EJEB a bejelentés céljával összefüggésben arra mutatott rá, hogy ennek indoka – részben – a gyülekezéshez való jog és mások törvényes érdekeinek az összehangolása. Ebből következően a bejelentési eljárás folyamán elfogadott ezen ellentétes érdekek kiegyensúlyozására az előzetes közigazgatási eljárás intézménye. Az EJEB álláspontja szerint „az ilyen követelmények önmagukban mindaddig nem ellentétesek az EJE 11. Cikkében megtestesülő elvekkel, amíg nem válnak az Egyezményben védett békés célú gyülekezés szabadságának rejtett akadályává” {*Balcik és Mások kontra Törökország* (25/02), 2007. november 29., 49. bekezdés}.
- [82] Az EJEB rámutatott arra is, hogy a gyülekezési jog korlátozására kizárólag „törvényben előírt” tilalom alapján kerülhet sor. Ennek hiányában nem lehet elvégezni sem a törvényes cél, sem a demokratikus társadalomban szükségesség vizsgálatát. A tiltás jogalapjának hiánya önmagában megalapozza az EJE 11. Cikkének sérelmét {*Szerdahelyi kontra Magyarország* (30385/07), 2012. január 17.}.
- [83] 2. A gyülekezéshez való jog azonban a kiemelt jelentősége mellett sem korlátozhatatlan. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az „állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan” [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.]. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy „az alapjog-korlátozásnak ez a tesztje mindenekelőtt a jogalkotót kötelezi, ugyanakkor hatáskörükhöz igazodva a jogalkalmazókkal szemben is alkotmányos követelményt fogalmaz meg”. A jogalkalmazót azonban kizárólag a jogszabály engedte értelmezési mozgástér keretein belül kötelezi az alapjog-korlátozás tesztje {3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [21]}.
- [84] Az adott ügyben a fenti szempontokhoz mérten azt kellett megítélnie az Alkotmánybíróságnak, hogy a rendőrség a rendezvény tiltását kimondó határozatával, illetve a bíróság a határozat ellen benyújtott felülvizsgálati kérelem elutasításával figyelemmel volt-e az alapul fekvő jogszabályok engedte értelmezési mozgástér keretein belül az alkotmányossági követelményekre.
- [85] 2.1. Az eljáró bíróság határozatának indokolásában azt hangsúlyozta, hogy „[a] demonstráció elnevezését, illetve annak időpontját, hogy az február 11-én a becsület napján kerül megtartásra a hatóság egyfajta véleménynyilvánításnak értékelte, amivel a bíróság is egyetértett.” Erre tekintettel a bíróság alkalmazhatónak tartotta az Alaptörvény IX. cikkét. A bíróság kifejezetten hivatkozott az Alaptörvény érintett rendelkezésének normaszöveg-javaslatához fűzött indoklásra. Eszerint a „véleménynyilvánítási szabadság külső korlátja lehet az emberi méltóság, másrészt meg kívánja teremteni az alkotmányos alapjait annak, hogy a közösségek méltóságának megsértése esetén polgári jogi eszközökkel lehessen szankcionálni a gyűlölködő megnyilvánulások bizonyos eseteit. A véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos határait úgy kell meghatározni, hogy azok a véleményt nyilvánító személy alanyi joga mellett a közvélemény kialakulásának, illetve szabad alakításának a demokrácia szempontjából nélkülözhetetlen érdekét is figyelembe vegyék.”
- [86] Az előbbieken hivatkozottak alapján a bíróság arra a következtetésre jutott, hogy fennáll a veszélye annak, hogy a rendezvényen olyan szélsőjobb oldali eszmék terjesztésére kerül sor, amely a második világháború érintett áldozatainak emlékét megsértve a jelenleg is élő hozzátartozók személyhez fűződő jogait, emberi méltóságát oly mértékben sértené, amelyek „tüllépik a gyülekezési jog törvényben rögzített kereteit, megbontva ezzel a személyiségi jogok rendszerének egyensúlyát, ami a közrend és köznyugalom jelentős mértékű támadásával is együtt jár, mellyel szemben a nemzetközi szerződések az állam részére korlátozást, tiltást tesznek lehetővé”.
- [87] A bíróság döntése meghozatalakor figyelemmel volt a rendezvény szervezésében érintett szervezetre vonatkozó Alkotmányvédelmi Hivatal AH/3368/2014/2. számú iratanyagában foglaltakra is.
- [88] 2.2. A bíróság hivatkozott indokolása alapján megállapítható, hogy az ügy alapjogi relevanciáját felismerte, és az érintett alapvető jogok alkotmányos tartalmát – az indokolásában hivatkozott alkotmánybírói határozatok

alapján – feltárta. Megállapítható az is, hogy a bíróság a Gytv. érintett rendelkezéseit az Alaptörvény 28. cikkére tekintettel értelmezte, és ennek alapján jutott arra a következtetésre, hogy az adott ügyben a gyülekezési jog gyakorlásával összefüggésben mások alapvető jogainak a sérelmét magában hordozó jogsérelem veszélye áll fenn. Erre tekintettel megállapította – hivatkozással a nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségekre is –, hogy a rendezvény tiltásának helye van.

- [89] Álláspontom szerint a bíróság a fentiekben hivatkozott 3/2015. (II. 2.) AB határozatban foglaltak szerint járt el, és az Alaptörvény 28. cikke engedte értelmezési mozgástér keretein belül juthatott arra a következtetésre, hogy az adott esetben a rendezvény megtiltása nem jár a gyülekezési jog szükségtelen és aránytalan korlátozásával. Ezzel összefüggésben hangsúlyozom, hogy álláspontom szerint, ha a bíróság az előtte folyamatban lévő ügy alapjogi relevanciáját felismeri és az Alaptörvény 28. cikkében foglalt értelmezési mozgástér keretein belül hozza meg a döntését, az Alkotmánybíróság nem bírálhatja felül a bírói döntést. Ez a „felülbírálat” ugyanis az Alkotmánybíróság felülvizsgálati jogkörét meghaladja. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint „[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, amely egyéb jogorvoslati eszközzel már nem orvosolható. Sem a jogállamiság elvont elve, sem a tisztességes eljárás alapjoga [...] nem teremthet alapot arra, hogy az Alkotmánybíróság a bírósági szervezet feletti »szuperbíróság« szerepébe lépjen, és hagyományos jogorvoslati fórumként járjon el.” {3352/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]–[15]}.
- [90] Mindebből következően az adott ügyben az Alkotmánybíróság a bírói döntés megsemmisítéséről nem rendelkezhetett volna, mert a Gytv. 2. § (3) bekezdésének és 8. § (1) bekezdésének alapjogi relevanciájából [Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdés] fakadó alkotmányos tartalom – figyelemmel a bíróság által vizsgált szempontokra az Alaptörvény IX. cikkével összefüggésben – magában hordozza a bírói döntésben foglalt jogértelmezést. Ez a jogértelmezés pedig, úgy gondolom, hogy összhangban áll az EJEE 11. Cikkével és az ezen alapuló bírósági joggyakorlattal. Eszerint ugyanis nemzetbiztonsági vagy közbiztonsági indokból, továbbá zavargás vagy bűnözés megakadályozása, valamint az erkölcsök, illetőleg mások jogai és szabadságai védelme érdekében a nemzeti hatóságok a gyülekezés szabadságát korlátozhatják. Álláspontom szerint a támadott bírói döntésben foglalt értelmezésnek az elismerése nélkül a hatóságok eszköztelenek volnának annak megakadályozása érdekében, hogy az említett okok miatt a rendezvény megtartását megtilthassák.
- [91] 3. Tény ugyanakkor, hogy a jogalkalmazás kiszámíthatóságát és egységét az biztosítaná hatékonyabban, ha a jogalkotó a fentiekben hivatkozottakat a Gytv. rendelkezései között egyértelműen szabályozná. Erre tekintettel a határozat rendelkező részének 3. pontját támogatom. Véleményem szerint a Gytv. módosítása során a határozat indokolásában foglaltak mellett a jogalkotónak az EJEB gyakorlatában is hangsúlyozott szempontoknak megfelelő szabályozást kellene kialakítania.

Budapest, 2016. július 12.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre alkotmánybíró különvéleménye

- [92] A többségi határozat rendelkező részének 1. és 3. pontjával, valamint a hozzájuk fűzött indokolással egyetértek, azonban a rendelkező rész 2. pontjával és annak indokolásával az alábbiak miatt nem tudok azonosulni.
- [93] 1. Álláspontom szerint a többségi határozat 1. és 2. rendelkező részéhez fűzött indokolás között ellentmondás feszül. A többségi határozatnak az 1. rendelkező részi ponthoz fűzött indokolása a Gytv. 2. § (3) bekezdésével kapcsolatban rögzíti, hogy a jogalkalmazók „potenciálisan felmerülő veszélyekre, mások jogainak sérelmére vonatkozó távoli, hipotetikus jellegű hivatkozásokra” alapozva nem tilthatják be egy gyülekezési jogon alapuló rendezvény megtartását. A 2. rendelkező részi pont indokolása álláspontom szerint azonban – ezzel ellentétesen – éppen ilyen feltételezésen alapul. A rendőrség az indítványozó2. (bejelentő) személyes kapcsolataira alapozva feltételezte, hogy a tervezett rendezvényen olyan személyek fognak megjelenni, akik szélsőjobboldali radikális szervezetek tagjai, szimpatizánsai, és részükről ott – a bejelentésben megjelölt céltól eltérően – szél-

sőséges eszméket terjesztő megszólalások fognak elhangozni, amelyek sérthetik mások emberi méltóságát. A rendőrség tiltó határozatát felülvizsgáló bíróság megítélése szerint pedig a rendelkezésre álló adatok (a rendezvényre a „becsület napján” került sor, azon előreláthatólag szélsőséges eszméket valló személyek jelennek meg) alapján megállapítható, hogy a rendőrség nem bizonytalan feltételezésekre alapozta határozatát.

- [94] Nem kívánom a rendőrség és a bíróság által megállapított tényállást vitatni – már csak azért sem, mert az Alkotmánybíróság nem ténybíróság, így következetesen tartózkodik attól, hogy a megállapított tényállást felülvizsgálja – ugyanakkor az Abtv. 27. §-a szerinti bírói döntés felülvizsgálat során a megállapított tényállás indokolt volta és az azokból levont következtetés is az alkotmányossági felülvizsgálat tárgyát képezheti. A fentiek alapján az a határozott véleményem, hogy mind a rendőrség, mind a bíróság feltételezésekre alapította határozatát. A bíróság – bár épp ennek az ellenkezőjét kívánta alátámasztani –, maga is úgy fogalmazott, hogy a rendőrség – nem bizonytalan – *feltételezésekre* alapozva tiltotta meg a rendezvény megtartását. A bíróság szerint a rendezvény burkolt célja hordozta azt a veszélyt, hogy kirívóan közösségellenes megnyilvánulások miatt sérülhet mások alapjoga.
- [95] A fentiekkel kapcsolatban két problémára szeretnék rávilágítani, az egyik a Gytv. 2. § (3) bekezdésének alkalmazhatósága a gyülekezés megtiltására, a másik pedig az ugyanezen jogszabályhely által tiltott magatartások megvalósulása.
- [96] 2. Álláspontom szerint a Gytv. 14. § (1) bekezdése szerint a Gytv. 2. § (3) bekezdésében foglalt magatartások csak oszlatási okok, de nem szolgálhatnak a rendezvény előzetes megtiltásának indokául. Nem tudom elfogadni azt az érvelést, amely szerint a Gytv. 2. § (3) bekezdése szerinti magatartások gyanúja (bűncselekmény elkövetése vagy erre való felhívás; illetve mások jogainak és szabadságának sérelme) okot adhat a rendezvény előzetes tiltására. A Gytv. 14. § (1) bekezdése egyértelművé teszi, hogy a fenti magatartások megvalósulása esetén a rendőrség feloszlatja a rendezvényt. Mindebből három következtetés vonható le, egyrészt be kell következnie a tilalmazott magatartások valamelyikének, másrészt ennek a rendezvény során kell bekövetkeznie, harmadrészt – az eddigiekből logikusan következik, hogy – ez csak oszlatási ok lehet.
- [97] Meg kívánom továbbá jegyezni, hogy véleményem szerint a Gytv. 2. § (3) bekezdése és a rendőrségi határozatban, valamint a bírósági ítéletben felhívott [az 1947. évi XVIII. törvénnyel kihirdetett] Párizsban 1947. évi február hó 10. napján kelt békeszerződés 2. cikk 1. pontja között nincs olyan összefüggés, amely annak alkalmazását indokoltá tette volna. E rendelkezés szerint Magyarország nemzetközi kötelezettséget vállalt arra, hogy biztosítja a nyilvános gyülekezés szabadságát. A Gytv. 2. § (3) bekezdése pedig arról rendelkezik, hogy a békésnek indult gyülekezés mely esetekben válik jogszerűtlenné, azaz a gyülekezés mikor kerül ki a gyülekezéshez való alapjog hatálya alól.
- [98] 3. Mindezeket túl elfogadhatatlannak tartom, hogy a rendőrség potenciális veszélyekre hivatkozva, feltételezésekre – illetve azokból font logikai láncra – alapozva korlátozza a gyülekezéshez való jogot. A hatályos jogszabályi környezetben a rendőrség vizsgálata során csak a tényekre szorítkozhat, a bejelentő (feltételezésen alapuló) szándékaira a rendőrségi döntés nem alapozható.
- [99] A fentiekben foglaltak alapján az az álláspontom, hogy az Alkotmánybíróságnak – a rendőrség tiltó határozatára is kiterjedő hatállyal – meg kellett volna semmisíteni a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.Kpk.45.401/2015/5. számú végzését, mivel az sérti az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében biztosított gyülekezéshez való alapjogot.

Budapest, 2016. július 12.

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

- [100] A rendelkező rész 3. pontját csak részben tudom támogatni, mivel bár egyetértek a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet megállapításával, azonban azt részben más körben és más okból tartom indokoltnak.

- [101] 1. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése az alapvető jogok szabályozásának és korlátozásának módjáról, azaz arról rendelkezik, hogy az alapvető jogokra vonatkozó szabályokat milyen szinten kell meghatározni és e jogok milyen feltételek (követelmények) mellett korlátozhatóak. Álláspontom szerint ebből az alaptörvényi rendelkezésből mulasztás megállapítása nem, legfeljebb – esetlegesen, a feltételeknek nem megfelelő korlátozás esetén – a szabályozás megsemmisítése következhetne. Meggyőződésem szerint a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzetet az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdéséből következően indokolt megállapítani, mely akként rendelkezik, hogy az alapvető jogokat tiszteletben kell tartani és védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége. Egy olyan szabályozás, amely nincs kellő mértékben tekintettel arra, hogy a gyülekezési jog gyakorlása során más alapvető jogok is sérülhetnek és ezeket is védelemben kellene részesíteni, illetve nem rendezi, hogy a különböző alapjogok ütközése esetén melyik alapjogot és milyen mértékben szükséges korlátozni, nem felel meg az állam alapjogvédelmi kötelezettségének. A mulasztás nézetem szerint ennek következtében állapítható meg.
- [102] 2. Álláspontom szerint a hatályos – Gytv.-beli és egyéb törvényi – szabályozás megfelelően biztosítja a gyülekezések békés jellegét, illetve annak fenntartását [ld. pl. Gytv. 12. § (2) bekezdése és ehhez kapcsolódóan a 14. § (1) bekezdése rendelkezéseit, illetve a „fegyveresen”, „felfegyverkezve” fogalmak más törvényekben szereplő pontos definícióját], ezért e vonatkozásban nem tartom megállapíthatónak a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet fennálltát (és különösen nem abban a széles körben, olyan részletezéssel, amint azt az Indokolás 7.1. pontja tartalmazza).
- [103] 3. A jelen ügyben is hangsúlyozom azt a 30/2015. (X. 15.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásomban kifejtett, és a 13/2016. (VII. 22.) AB határozatban megerősített álláspontomat, hogy az alapjogok korlátozása esetén a szükségesség és az arányosság biztosítása kizárólag törvényhozói feladat, amely nem hárítható át a jogalkalmazókra.
- [104] 4. Az Indokolás 7.2. pontjában szereplő, a gyülekezési jog korlátozásának szükségessége-arányossága vonatkozásában felhívott egyeztetési kötelezettséget, illetve annak törvényben történő szabályozását kétségtől hasznosnak és kívánatosnak tartom, azonban nem tekintem olyan szabályozási elemnek, amelynek hiánya önmagában alaptörvény-ellenes helyzetet jelentene. (Az előírt egyeztetési kötelezettség érvényesülése ugyanakkor már alkotmányos kérdés lehet.)
- [105] Összegezve, álláspontom szerint a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet fennállását amiatt kellett volna megállapítania az Alkotmánybíróságnak, mert az Országgyűlés az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdéséből eredő jogalkotási kötelezettségét mulasztotta el azáltal, hogy nem alkotta meg hiánytalanul a gyülekezési jog gyakorlása esetén mások alapvető jogainak védelmét szolgáló szabályokat.

Budapest, 2016. július 12.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye

- [106] Nem értek egyet a többségi határozat rendelkező részének 2. és 3. pontjával.
- [107] 1. Az Alkotmánybíróságnak a rendelkező rész 2. pontjában felülvizsgált bírói végzés kapcsán meg kellett volna állapítania, hogy a bejelentett rendezvény jogalap nélküli megtiltása sérti a békés gyülekezéshez való jogot, és ezért meg kellett volna semmisítenie azt. Alaptörvénnyel ellentétesnek tartom, hogy a rendőrség, majd a bíróság kiterjesztő jogértelmezéssel bővítette a gyülekezések előzetes tiltásának taxatív törvényi indokait. A rendezvénynek a tiltási indokok kitágításával történő előzetes megtiltása a békés gyülekezéshez való jog sérelmét jelentette.
- [108] A többségi határozat által feltárt tényállás szerint az indítványozó által bejelentett rendezvény megtartását a Budapesti Rendőr-főkapitányság a Párizsi Békeszerződést kihirdető 1947. évi XVIII. törvény 2. cikk (1) bekezdésére, valamint a Gytv. 2. § (3) bekezdésére hivatkozva megtiltotta. A felülvizsgálati eljárás során a Fővárosi Köz-

igazgatási és Munkaügyi Bíróság az indítványozó felülvizsgálati kérelmét elutasította és így a rendőrségi határozatban elrendelt tiltást hatályában fenntartotta.

- [109] Az indítványozó az Alkotmánybírósághoz benyújtott alkotmányjogi panaszában kifejezetten azt sérelmezte, hogy a rendőrség nem a Gytv. 8. § (1) bekezdésében foglalt tiltó okokra alapította határozatát, holott a Gytv. 8. § (1) bekezdésén kívülálló okból nem lett volna előzetesen megtiltható a gyülekezés.
- [110] A többségi határozat – ellentétben a rendelkező rész 1. pontja szerinti megsemmisítéssel – a rendelkező rész 2. pontja kapcsán már figyelmen kívül hagyja, hogy a Gytv. következetesen elhatárolja egymástól a gyülekezés előzetes tiltó okait, amelyeket a Gytv. 8. § (1) bekezdése rögzít, illetve a már megkezdett rendezvény oszlatási okait, amelyek a Gytv. 2. § (3) bekezdésében találhatók. Jóllehet a többségi határozat a rendelkező rész 1. pontjában épp a törvényben szereplő oszlatási okok tiltó okként történő alkalmazása miatt semmisíti meg a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság másik döntését, a rendelkező rész 2. pontjában ugyanez a jogalkalmazói hiba már nem váltotta ki a bírói döntés megsemmisítését.
- [111] A tételesen meghatározott tiltó okokat a Gytv. 8. § (1) bekezdése rögzíti, a Gytv. 2. § (3) bekezdése szerinti oszlatási okok pedig nem szolgálhatnak a rendezvények előzetes megtiltásának alapjául; e tekintetben egyetértek *dr. Juhász Imre* és *dr. Salamon László* alkotmánybírónak a jelen ügy kapcsán kifejtett álláspontjával. A Gytv. 2. § (3) bekezdésében szereplő „gyülekezés gyakorlása” fordulat miatt e rendelkezés már önmagában csak a megkezdett gyülekezésekre vonatkozhat. A tiltással és az oszlatással, mint a gyülekezési jog *ultima ratio* jellegű korlátaival összefüggésben az ABh3.-ban az Alkotmánybíróság már rámutatott arra, hogy „a rendezvény gyakorlása során tapasztalható törvénysértésekre adható szükségképpen reaktív jellegű oszlatási indok nem konvertálható át automatikusan előzetes tilalmi okká.” (ABh3., Indokolás [30]) Ezt az értelmezést támasztja alá az 55/2001. (XI. 29.) AB határozat indokolása (ABH 2001. 442, 460–461.), valamint az alapvető jogok biztosának az OBH 4435/2006. számú jelentése is (ld. 5. o.).
- [112] A többségi határozat az oszlatási okok tiltó okként való alkalmazása ellenére mégis elutasítja az alkotmányjogi panaszt. Azt állítja az Alkotmánybíróság, hogy „az indítványozó2. ügyében a Gytv. 2. § (3) bekezdésére alapított tiltó határozat törvénysértő ugyan, de az nem eredményezte az indítványozó2. alapvető jogának sérelmét.” (Indokolás [54]) Mivel a Gytv. 8. § (1) bekezdése taxatív módon rendelkezik azokról az esetekről, amikor az adott rendezvény megtartása előzetesen megtiltható, ennek jogalkalmazói bővítését a békés gyülekezéshez való joggal ellentétessnek tartom.
- [113] Nem értek egyet azzal sem, hogy a többségi határozat egy új, az alapügyben a tiltás okaként nem szereplő szempontot von be a vizsgálatba, s ennek alapján foglal állást a rendezvény megtartásának megtiltását hatályában fenntartó bírói döntés Alaptörvénnyel való összhangjáról. A többségi határozat így érvel: „Tekintettel arra, hogy az indítványozó2. bejelentése megtévesztő jellegű volt, valótlan elemet tartalmazott, ezért az nem tekinthető a bejelentő valós szándéka szerinti gyülekezési joga érvényesítésének. Mivel az indítványozó2. valós szándéka szerinti gyülekezési jogával erre irányuló bejelentés hiánya folytán nem élt, a határozatok törvénysértő jellege ellenére, azok nem eredményezték az indítványozó2. gyülekezési jogának sérelmét” (Indokolás [54]).
- [114] Nem értek egyet azzal, hogy az Alkotmánybíróság a támadott bírói döntés alkotmányosságát illetően nem azt vizsgálja, ami a konkrét bírói döntés alapját képezte, hanem attól idegen szempontok szerint foglal állást a bírói döntés Alaptörvénnyel való összhangjáról. Az Alkotmánybíróságnak – eltérően a fenti érveléstől – nem egy hipotetikus, a bejelentő feltételezett szándéka szerinti rendezvény kapcsán, illetve az annak megtartását feltételezett indokolással megtiltó hipotetikus jogalkalmazói döntésről kell állást foglalnia. Az Alkotmánybíróságnak a bejelentett rendezvény megtartását megtiltó konkrét döntés Alaptörvénnyel való összhangját kell vizsgálnia, s erről kell állást foglalnia.
- [115] Az alaptörvény-ellenesség megállapítása, illetve az indítvány elutasítása nem lehet alkotmánybírói feltételezések függvénye. Nem lehet a bejelentő – Alkotmánybíróság által feltételezett „megtévesztő” – szándéka alapján alkotmányosnak minősíteni a bejelentett rendezvény megtiltását, a rendezvény céljának hamis megjelölése nem minősül a Gytv. 8. § (1) bekezdése szerinti tiltási oknak. Már csak azért sem, mert egy rendezvény békés célú, törvényes akkor is, ha a rendezvényen (többé-kevésbé) eltérnek az előre bejelentett céltól. Egy rendezvény megtiltását ilyen indokolással alaptalannak, a békés gyülekezéshez való joggal ellentétessnek tartom.
- [116] 2. A rendelkező rész 3. pontja szerinti jogalkotói mulasztás megállapításával sem értek egyet.
- [117] Határozatában az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – azt állapítja meg, hogy „az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdését, I. cikk (3) bekezdését és a VIII. cikk (1) bekezdését sértő mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn annak következtében, hogy a törvényalkotó nem szabályozta a gyülekezésről szóló

1989. évi III. törvényben a gyülekezések békés jellegét megfelelően biztosító garanciális szabályokat, valamint az alapjogok összeütközésének feloldását szolgáló olyan törvényi rendelkezések megalkotását, amelyek biztosítják az ütköző alapjogok lehető legkisebb korlátozás melletti egyidejű érvényesülését” (rendelkező rész, 3. pont).

- [118] 2.1. A rendelkező rész alapján eleve bizonytalan, hogy konkrétan mire is vonatkozik a jogalkotási feladat: milyen szabályokat kell a törvényalkotónak pótolnia ahhoz, hogy a mulasztást megszüntesse.
- [119] A mulasztás tartalma az indoklás alapján valamivel konkrétabb, de ezzel együtt is súlyos ellentmondásokat hordoz. Egyrészt, a rendelkező rész konkrét megsértett alapjogként csak a VIII. cikk (1) bekezdését jelöli meg, de az indoklás már – közelebbről meg nem határozott – ezzel „konfliktusba kerülő alapjogok” védelmét biztosító szabályozás szükségességére is utal. Ha a gyülekezési joggal ütköző más alapjog is sérül a szabályozás hiányossága miatt, és az Alkotmánybíróság a jogalkotót ezeket védő szabályok megalkotására is felhívja, akkor a rendelkező részben tételesen meg kellett volna jelölni a sérelmet szenvedett alapjogokat, ahogy az Alkotmánybíróság a 13/2016. (VII. 18.) AB határozatban a magánszférához való jog esetében tette. Másrészt, a többségi indoklás abban is mulasztást lát, hogy „a jelenlegi szabályozási környezet nem biztosít elegendő garanciát arra, hogy a gyülekezés résztvevőit megfelelő védelemben lehessen részesíteni”. A megállapítás megalapozottságától függetlenül konstataálható, hogy a jelen ügygel összefüggésben ilyen gyakorlati probléma fel sem merülhetett, hiszen a határozatban érintett mindkét ügyben előzetesen megtiltották a rendezvényt, a gyülekezés megtartására nem került sor, emiatt résztvevők sem voltak, akiknek a védelme csorbát szenvedhetett volna. Az Alkotmánybíróságnak eljárása során lehetősége van hivatalból mulasztást megállapítani, de annak álláspontom szerint szorosan igazodnia kell a vizsgált ügyben feltárt problémához. Ellenkező esetben fennáll annak a veszélye, hogy az Alkotmánybíróság a konkrét ügyektől elszakadva diszkrecionálisan különféle jogalkotási feladatokat állapít meg a törvényhozó számára, ami leginkább az „alkotmánybírósági kormányzás” fogalmi körébe sorolható, s ilyenként messze elkerülendő.
- [120] Ha a jogalkotó az Alkotmánybíróság által a jelen határozatban – meglehetősen általánosan – megfogalmazott felhívás nyomán törvényi szinten a békés gyülekezéshez való jogot korlátozó további szabályokat is törvénybe iktatna, hangsúlyozandó, hogy azoknak külön-külön és összességükben is meg kell felelniük az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt követelményeknek. A jelen határozat rendelkező részében megállapított mulasztás nem értelmezhető úgy, hogy az Alkotmánybíróság arra adott volna felhatalmazást a törvényhozónak, hogy más alapjogokra hivatkozással a békés gyülekezéshez való jogot diszkrecionálisan korlátozza. Ez alapjogsértő, az alapjog szükséges és arányos, vagyis alkotmányosan megengedett korlátozásán túlterjeszkedő korlátok megállapítására irányuló jogalkotási kötelezésnek minősülne, ami nyilvánvalóan nincs az Alkotmánybíróság hatalmában és nem is állhatott a szándékában.
- [121] 2.2. A rendelkező részben kimondott mulasztás konkrét megszüvegezésével és annak indoklásával kapcsolatos aggályaim mellett arról sem vagyok meggyőzve, hogy a jelen ügyben bármilyen tartalommal, bármilyen megfogalmazással szükség volt mulasztás megállapítására.
- [122] Álláspontom szerint a gyülekezési szabadság, illetve a vele ütköző alapjogok érvényesülésének biztosítása a jogalkotó mellett a jogalkalmazó szerveknek is az alapjogok védelméből származó alaptörvényi – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti – kötelezettsége. E kötelezettségüket az alapjog-korlátozás szükségességének és arányosságának konkrét mérlegelésével teljesítik. A többségi határozattal szemben – az Alkotmánybíróság korábbi döntései alapján, az alábbiakban kifejtendőik szerint – nem látom kellőképpen alátámasztottnak, hogy miért igényel további törvényi rendelkezéseket, „amelyek biztosítják az ütköző alapjogok lehető legkisebb korlátozás melletti egyidejű érvényesülését”. Ha az Alkotmánybíróság döntéseiben kimondott alkotmányossági szempontokat a jogalkalmazói joggyakorlat nem, vagy nem következetesen érvényesíti, akkor elsősorban nem jogalkotói mulasztás megállapításának, hanem a jogalkalmazásra vonatkozó alkotmányos követelmények megállapításának, illetve az alapjogsértő jogalkalmazói (bíróági és hatósági) döntések megsemmisítésének van helye.

Budapest, 2016. július 12.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye

- [123] Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény 66. §. (2) bekezdésében biztosított jogköröm alapján a következő különvéleményt csatolom az Alkotmánybíróság határozatához.
- [124] Nem értek egyet a többségi határozat rendelkező részének 1. és 3. pontjaival, illetve az azokhoz fűzött indoklással, az alábbi indokok alapján.
- [125] Mindenekelőtt arra kívánok rámutatni, hogy azzal, hogy az Alkotmánybíróság egyidejűleg tárgyalta jelen ügyet a 13/2016. (VII. 18.) AB határozattal lezárt – szintén a gyülekezéshez való jogot érintő – üggyel, a testületnek lehetősége lett volna koherens választ adni a két ügyben felmerülő alkotmányjogilag releváns kérdésekre. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság a jelen ügyben, illetve a megjelölt ügyben kifejtett többségi álláspontja ellentmondásos eredményre vezetett.
- [126] 1. Nem értek egyet a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 20.Kpk.45041/2014/3. számú végzésének megsemmisítésével. A többségi indokolás szerint a végzés azért alaptörvény-ellenes, mert indokolásában kizárólag a gyülekezés során felmerülő lehetséges veszélyforrásokra, mások jogainak sérelmére vonatkozó távoli, hipotetikus jellegű hivatkozásokot tartalmaz, amelyeket különösen az indítványozó honlapja alapján beszerzett információkra alapoz.
- [127] Ezzel szemben a végzés indokolása egyértelművé teszi, hogy a bíróság álláspontjának kialakításakor figyelemmel volt más bizonyítékokra, így különösen az Alkotmányvédelmi Hivatal ügyben releváns, minősített iratanyagára is, amely nemzetbiztonsági kockázatot valószínűsített. A bíróság a végzés indokolásában a beszerzett összes bizonyíték értékelése alapján vont le olyan jogi következtetést, amely alapján elutasította a közigazgatási határozat ellen benyújtott felülvizsgálati kérelmet. Fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy a bíróság észlelte az ügyben felmerült alapjogi érintettséget is, és végzése részletes indokolást tartalmaz arra vonatkozóan, hogy hogyan mérlegelt az egymással konkuráló alapjogok között. Ennek során hangsúlyozta, hogy rendezvény megtartása – azon túl, hogy az a közrendet és köznyugalmat is súlyosan megzavarná – konkrét személyek egyéni alapjogai, különösen az emberi méltósághoz való jogának a sérelmét idézné elő oly mértékben, amely megalapozza a gyülekezéshez való jog korlátozását.
- [128] Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság nem megfelelően járt el azzal, hogy a fentiekben ismertetett indokolás alapján megsemmisítette a döntést, ugyanis ezzel nem tett mást, minthogy felülmérlegelte a bíróság bizonyítékértékelési tevékenységét. Tette mindezt úgy, hogy maga a kérdéses bizonyítékokból megállapítható tényeket nem értékelhette volna újra, hiszen erre az állandósult alkotmánybíróági gyakorlat alapján nincs lehetősége. Nem véletlenül állapította meg helyesen az Alkotmánybíróság az említett, 13/2016. (VII. 18.) AB határozatában, hogy: „[a]z Alkotmánybíróság mindazonáltal hangsúlyozza, hogy alkotmányjogi panasz eljárása keretében nincs lehetősége a bizonyítékok felülmérlegelésére: azt, hogy az adott ügy körülményei megalapozzák-e [valamely tiltó ok fennállását] esetről-esetre a rendőrségnek, illetve a felülvizsgálat során a bíróságnak kell megítélnie, és ennek megfelelően a tilalmi ok alkalmazása körében fokozott indokolási kötelezettség terheli a jogalkalmazókat.” (Indokolás [33])
- [129] Mindezekre figyelemmel – álláspontom szerint – az indítvány elutasításának lett volna helye.
- [130] 2. A határozat rendelkező részének 3. pontjában foglalt mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet megállapításával azért nem értek egyet, mert – figyelemmel a különvéleményem 1. pontjában kifejtett álláspontomra – az abban foglaltak nem függenek össze szorosan a jelen ügyben felmerült alkotmányossági problémával.

Budapest, 2016. július 12.

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

[131] A különvélemény 1. pontjához csatlakozom.

Budapest, 2016. július 12.

*Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró*

Dr. Varga Zs. András alkotmánybíró különvéleménye

- [132] A határozat rendelkező részének 1. pontját, a bíróság végzésének és a BRFK határozatának megsemmisítését nem támogattam. Ennek okai a következők:
- [133] 1. A rendőrség és a bíróság a Gytv.-t, más jogszabályokat, köztük a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvényt, valamint a Párizsban 1947. évi február hó 10. napján kelt békeszerződés becikkelyezése tárgyában hozott 1947. évi XVIII. törvényt, és a Gytv. közvetítésével az Alaptörvény előírásait alkalmazta. Kétségtelen, hogy a Gytv. tömören szabályozza a gyülekezési jog gyakorlására, a rendezvény szervezőire, a rendőrségre és a bíróságra vonatkozó szabályokat. Ebből azonban mindössze az következik, hogy a bíróságnak a jogszabály értelmezése és konkrét helyzetre alkalmazása során különösen alapos jogértelmezést kell végeznie.
- [134] A szóban forgó ügyben (a rendőrség mellett) a bíróság kizárólag alkotmányos kötelezettségét teljesítette. Értelmezte a Gytv. szabályait. Figyelemmel volt arra, hogy a Gytv. 2. §-a generális szabályokat tartalmaz, amelyeknek ezért a törvény más szabályaival együtt kell érvényesülniük. Ebből az következik – amit a kialakult bírói gyakorlat tükröz –, hogy a Gytv. 2. § (3) bekezdésének generális jellege folytán a 8. § szerinti megtiltási okok egyben feloszlathatók, a 12. § szerinti feloszlatható okok pedig megtiltási okok is minősülnek.
- [135] Az értelmezés eredményeként tehát a bíróság nem bővítette, hanem az Alaptörvény 28. cikkében írtaknak megfelelően az Alaptörvénnyel összhangban értelmezte az alkalmazandó jogszabályt. Ennek során figyelemmel kellett lennie arra – és a döntés ezt tükrözi –, hogy az Alaptörvény IX. cikk (4)–(5) bekezdése kifejezetten nevesíti a gyülekezéshez való jog tartalmi korlátait. A gyülekezés kommunikációs jog ugyan, de nem azonos a véleménynyilvánítás szabadságával. Ezért a Gytv. 2. §-ában írtakra tekintettel más alapjoggal ütközés esetén nagyobb mértékben korlátozható. Ennek során a bíróságnak figyelembe kellett vennie, és figyelembe is vette, hogy a Gytv. az Rtv.-vel és a békeszerződés kihirdetéséről szóló törvénnyel együtt értelmezendő.
- [136] 2. A bíróság végzése – a már leírtak szerint – megfelelt a hosszú idő alatt, eseti döntések alapján kialakított gyakorlatnak, amely gyakorlat nem ellentétes az Alaptörvénnyel. A végzés megsemmisítése által az Alkotmánybíróság lehetetlen helyzet elé állítja az általános hatáskörű bíróságok bíráit. A határozat a jogértelmezési kötelességük teljesítését kifogásolja, amely értelmezéssel a Gytv. tömör szabályait alkalmazták konkrét esetre. Más a bíróság sem ebben, sem más esetben nem tehet. A bírónak a felmerült jogvitát el kell döntenie, a Gytv. esetleg hiányosnak tartott szabályozása miatt pedig nem fordulhatott és ezután sem fordulhat az Alkotmánybírósághoz (mivel csak jogszabály megsemmisítését, alkalmazásának tilalmát indítványozhatja, mulasztás megállapítását nem).
- [137] 3. Az alkotmányjogi panasz az Abtv. 27. §-a alapján a bíróság végzését kifogásolta, az alaptörvény-ellenességet tehát nem az alapjog absztrakt sérelme tekintetében kellett vizsgálni – erre az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti panasz ügyében folytatott eljárás lenne hivatott (ami persze nem zárja ki, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 28. §-a alkalmazásával ezt is elvégezze). A konkrét panaszban azt kellett vizsgálni, hogy az indítványozó alapjogát a konkrét döntés sértette-e.
- [138] Álláspontom szerint a bíróság végzése nem sértette az indítványozó alapjogát. A bíróság az Alaptörvény 28. cikkében írtaknak megfelelően az Alaptörvénnyel összhangban értelmezte az alkalmazandó jogszabályt. A bíróság által feltárt tényállás – amit az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint nem bírál felül – világosan arra utal, hogy a rendezvény célja nem a Budapest ostroma és ennek részeként a kitörési kísérlet során életüket vesztett, hazájukat védő katonák hősiességéről való megemlékezés mint kegyeleti aktus, hanem olyan megnyilvánulás, amely ellentétes az Alaptörvény egyik értelmezési keretét adó Nemzeti hitvallással (különösen a történeti alkotmányunk idegen megszállás miatti felfüggesztésének elvetésével, a nemzetiszocialista bűnök elévül-

hetetlenségében is megnyilvánuló elvetésével, az önrendelkezés elvesztésének tényével). Ilyen rendezvény megtartásához nem biztosít jogot az Alaptörvény.

- [139] A rendőrség és a bíróság döntését a rendelkező rész 1. pontjában csak úgy semmisíthette meg az Alkotmánybíróság, hogy figyelmen kívül hagyta a konkrét rendezvény megtartásához való alapjog hiányát, következésképpen az Alaptörvényt [és annak részeként a Nemzeti hitvallást, az R) cikk (3) bekezdését és a 28. cikkét]; a bíróság által megállapított tényállást hatáskör hiányában, ráadásul bizonyítás nélkül felülbírált; továbbá az Alaptörvény előtti, hatályukat veszített alkotmánybíróági határozatok formális jogértelmezésére hagyatkozott. Mindezzel nem érthettem egyet.

Budapest, 2016. július 12.

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

- [140] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2016. július 12.

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Megjelent a Magyar Közlöny 2016. évi 106. számában.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 13/2016. (VII. 18.) AB HATÁROZATA

az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdését sértő mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról és alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Czine Ágnes* alkotmánybíró párhuzamos indoklásával, valamint *dr. Salamon László* és *dr. Stumpf István* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja, hogy az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdését sértő mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn annak következtében, hogy a törvényalkotó nem szabályozta a magánszférához való alapjog és a gyülekezéshez való alapjog kollíziója esetén a kollízió feloldásának szempontjait és annak eljárási kereteit.

Az Alkotmánybíróság ezért felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotási feladatának 2016. december 31-ig tegyen eleget.

2. Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.Kpk.46.622/2014/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján fordult alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz, amelyben kérte a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.Kpk.46.622/2014/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az indítványozó álláspontja szerint a támadott végzés sérti az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében biztosított békés gyülekezéshez való jogot. Kérte az Alkotmánybíróságot, hogy az elsőfokú közigazgatási döntésre kiterjedően állapítsa meg a támadott végzés által felülvizsgált, a Budapesti Rendőr-főkapitányság (a továbbiakban: BRFK) 01000/54162-4/2014.ált. számú közigazgatási határozat alaptörvény-ellenességét, és semmisítse meg azt.
- [2] Az indítványozó 2014. december 19-re statikus gyülekezést jelentett be több más helyszínen – így például: Budapest V.–VI. kerület Nyugati téri felüljáró, Budapest XIII. kerület Lehel út 70–72. szám előtt, Budapest VI. kerület Oktogon, Budapest V. kerület Erzsébet tér, Budapest II. kerület Fullánk utca 8. szám – mellett a Markó utca 25., valamint a Laura út 26. szám és Cinege út 5. szám elé 30-100 fő részvételével, illetve 20-50 autó igénybevételével, továbbá a fenti helyszínek között a Váci út – Lehel tér – Lehel út – Hősök tere – Teréz körút – Alkotmány utca – Bajcsy-Zsilinszky út – Andrássy út – Margit híd – Margit körút – Törökvérszi út – Fullánk utca – Széll Kálmán tér – Istenhegyi út – Béla király út – Kútvolgyi út – Cinege út stb. útvonalon felvonulós gyülekezés kívánt tartani. A gyülekezésekre (helyszínek előtti statikus tüntetésre és a helyszínek közötti felvonulásra) 9 és 20 óra között került volna sor. A rendezvény céljaként az indítványozó azt jelölte meg, hogy felkeresik az év során „meglátogatott helyszíneket”, felelevenítik a nyomásgyakorlás eszközeit; felhívják a figyelmet a „SeVizahiteles” (devizahiteles) kifosztás megoldásának elhúzódására, a szerintük inkább „bankmentő”, mint adósmentő törvényekre, valamint a bankok által elkövetett csalásokra, illetve a rendezvény további célja „nyomásgyakorlás a döntéshozókra annak érdekében, hogy a jogszabályok betartása előrébb való, mint az oligarchák érdeke”. A rendőrség a fent kiemelt három helyszínen tekintetében (Markó u. 25., illetve Laura út 26. és Cinege út 5.) tiltó határozatot hozott. Mindezt megelőzte a szervezőkkel folytatott, a 15/1990. (V. 14.) BM rendelet 4. § (5) bekezdése szerinti egyeztető tárgyalás, melynek során a szervezők úgy módosították a napirendet, hogy a fentebb kiemelt helyszínek előtt nem háromnegyed, illetve fél órát, hanem csak tíz-tíz percet

fognak tölteni, gyalogosan mennek az illető helyszínre, kézi hangosítást fognak használni és lemondtak a „nyomásgyakorlás” céljáról is, azt pusztán figyelemfelhívásra módosították.

- [3] A rendőrség az OBH 5593/2013-as ombudsmani jelentésben foglaltakra hivatkozva megkereste a Kúriát. A Kúria elnökhelyettesének állásfoglalása szerint a „Kúria előtt folyamatban lévő ügy” miatt a bíróság működése súlyos megzavarásának veszélyét hordozná, amennyiben a bejelentett rendezvényt megtartanák. A BRFK az egyeztetési eljárás lefolytatását követően másodszor is megkereste a Kúriát, a Kúria elnökhelyettese pedig a korábbi állásfoglalását fenntartotta. A rendőrségi határozat a Kúria elnökhelyettesének nyilatkozata alapján úgy ítélte meg, hogy a demonstráció nyomásgyakorló jellegű, ezért súlyosan zavarná a bíróság működését. Erre tekintettel a BRFK a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: Gytv.) 8. § (1) bekezdése alapján a rendezvényt megtiltó határozatot hozott.
- [4] A Cinege út 5. szám előtti gyülekezés vonatkozásában a tiltást a rendőrségi határozat a Gytv. 2. § (3) bekezdésére alapította („A gyülekezési jog gyakorlása [...] nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével.”). A rendőrség e tekintetben több indokra hivatkozott. Így például arra, hogy sértené a családi és magánélethez fűződő jogot, amennyiben a kertvárosban gyülekezés lenne tartható, hiszen a gyülekezők beláthatnak a kertekbe, a lakóknak nem áll módjukban kitérni a rendezvényen elhangzó közlések elől, ráadásul a környéken nem található a közhatalom gyakorlása szempontjából releváns állami szerv. Hivatkozott a rendőrség a „mindennapok nyugalmanak megzavarására”, és arra, hogy a gyülekezés a környéken lakó gyerekekben félelmet kelthet, az iskolából és munkából hazafelé kerülőutat kellene igénybe venniük a környék lakóinak, és arra is, hogy a Terrorelhárítási Központ (a továbbiakban: TEK) 2014. október 30-án 30100-1325/8/2014. ált. számon személy-, és létesítménybiztonsági intézkedést rendelt el az érintett területtel kapcsolatban. Mindezek alapján a bíróság úgy ítélte meg, hogy „a magánélet sérelmének közvetlen veszélye, a szabad helyváltoztatás jogának érvényesülése, és a védett személyek biztonságának garantálása együttesen indokolja azt, hogy a gyülekezéshez való jog hátrébb szoruljon a konkuráló alapjogokkal szemben.”
- [5] A rendőrségi tiltó határozat ellen az indítványozó felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz, amely a kérelmet elutasította. A Kúria előtti tiltakozással kapcsolatosan a bíróság megállapítása szerint a rendőrség „alapos vizsgálat tárgyává tette a kérelmezetti bejelentést” mielőtt a rendezvény megtartását megtiltó határozatot meghozta. A bíróság megállapította, hogy „[a]z kétségtelen, hogy a [rendőrség a] döntését a Kúria elnökhelyettesének tájékoztatásaira alapozta”. Majd kiemelte, „a Kúria elnökhelyettese egyértelműen megfogalmazta, miszerint a rendezvény megtartása veszélyeztetheti az ítélezés függetlenségét, tekintet nélkül a rendezvény békés vagy békétlen jellegére [...] Megjegyzendő, hogy a kérelmező a felülvizsgálati kérelméhez a Kúria elnökhelyettesének nyilatkozatával ellentétes, azt cáfoló bizonyítékot nem csatolt. [...] [a] kérelmezett a Kúria elnökhelyettesének konkrét ügyben szerzett nyilatkozatát fogadta el – helyesen – a döntése alapjául, az erre alapított határozati döntését pedig a bíróság is jogszerűnek ítélte.”
- [6] A Laura út 26. szám és a Cinege út 5. szám előtti tiltakozás kapcsán a bíróság leszögezte, hogy „a gyülekezéshez való jog indokolt esetben a szükséghez képest megfelelő mértékben korlátozható.” A 75/2008. (V. 28.) AB határozat (a továbbiakban: ABh1.) a gyülekezéshez való jogot kommunikációs alapjogként nevesítette, ezért a bíróság a 30/1992. (V. 26.) AB határozatban foglalt, a véleménynyilvánítás szabadsága védelmében megfogalmazott tesztet vette alapul az ügy eldöntésénél. A bíróság a gyülekezés szabad helyszínének megválasztása körében hivatkozott a 3/2013. (II. 14.) AB határozatban (a továbbiakban: ABh2.) megállapítottakra, amely szerint a politikai véleménynyilvánítás oldaláról nézve vannak emblemikus rendezvények, majd hozzátette: „[e] logika mentén haladva ugyanakkor megállapítható, hogy vannak olyan közterületek, ahol a gyülekezési jog gyakorlásának – a speciális körülmények okán – hátrébb kell lépnie. [...] a kérelmezőnek is fel kell mérnie, hogy egy lakóövezetbe szervezte a rendezvényét, amely elsősorban és mindenekelőtt éppen a magán- és családi élet színtere.” A bíróság megjegyezte azt is, hogy „a környék lakói általánosságban nem közszereplők, nincs fokozott tűrés kötelezettségük.” A bíróság jelentőséget tulajdonított annak, hogy ez egy „ismételt” rendezvény, amit a végzésében még „ismétlődőnek”, illetve „folyamatosnak” minősített. A bíróság szerint „[a] magánélet védelme, a mindennapok nyugalmanak megőrizhetősége, a lakóközösség alapjogainak, alanyi jogainak védelme indokolhatja az ismétlődő, illetve a folyamatos, esetleg életvitelszerű tartózkodással járó demonstrációk [...] korlátozását, sőt tilalmazását is.” A bíróság elismerte, hogy önmagában a joggyakorlásból származó kényelmetlenség nem ok a gyülekezéshez való jog korlátozására, „[az] ismétlődő, illetve a folyamatos, kifejezetten a lakókörnyezetben, a magánszférát kikezdő alapjog-gyakorlás azonban igen.”
- [7] A környéken lakó vagy ott iskolába járó gyerekeket megfélemlítő hatás tekintetében a bíróság szerint az indítványozónak kellett volna bizonyítania, hogy „miként védhető ki a rendőrség által a nem résztvevők jogainak

biztosítása”, illetve, hogy a tüntetésekkel való találkozás miatt lenne éppen „a gyermekek egészséges erkölcsi fejlődésének a része”, valamint a bíróság szerint az indítványozó „nem igazolta azt az állítását sem, hogy a demonstráció időpontjára az adott iskolában a tanítás már véget érne.”

- [8] A bíróság hivatkozott az ABh2.-ben foglaltakra is, „amely a bíróság számára a feltétlen érdemi vizsgálódás kötelezettségét írja elő.” A végzés a TEK intézkedésével összefüggésben azt állapította meg, hogy „a kérelmezett már a szervezőkkel folytatott egyeztetés során a kérelmező tudomására hozta, miszerint az intézkedéssel érintett terület” melyik kereszteződéstől meddig terjed. Összegzésként a bíróság arra a konklúzióra jutott, hogy „a kérelmezett által a tiltás jogalapjaként e vonatkozásban felhívott Gytv. 2. § (3) bekezdésében írtak alapján a (megelőlegezetten) békés demonstráció is tilalmazható a jelen esetben (az adott intézkedés szükséges és arányos), mivel kevésbé korlátozó eszközök nem biztosítják mások jogainak, érdekeinek érvényesítését.”
- [9] 2. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában hivatkozott az ABh2.-ben foglaltakra, amely szerint „[a] korlátozás alkotmányosságának mérlegelésekor különös tekintettel kell lenni arra, hogy egy közterületen tartandó gyülekezés előzetes megtiltása az Alaptörvény által biztosított gyülekezési szabadság legsúlyosabb korlátozása.” Továbbá „[a] gyülekezési szabadság a gyülekezés helyszínéül szolgáló terület megválasztására is kiterjed”, amelyet megerősít az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) a *Sáska kontra Magyarország* (58050/08., 2012. november 8.) ügyben hozott ítélete, amely szerint „[a] gyülekezési szabadsághoz való jog magában foglalja a gyülekezés időpontjának, helyének és módjának [...] megválasztásához való jogot is.” Az indítványozó szerint a bíróság nem tett eleget az ABh2.-ben kifejtett mérlegelési kötelezettségének, amit a Patyi kontra Magyarország (35127/08, 2012. január 17.) ügyben az EJEB is számon kért a jogalkalmazón a „releváns és elégséges indokok” létének vizsgálataként.
- [10] A Kúria előtti tiltakozással összefüggésben az indítványozó sérelmezte, hogy a bíróság jogszerűnek ítélte azt, hogy a rendőrség a rendezvény címzettjének az állásfoglalása mint egyetlen körülmény alapján hozta meg tiltó határozatát, amit alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek is tartott. Az indítványozó problémásnak látja, hogy a Kúria elnökhelyettesének véleménye szerint „a rendezvény megtartása veszélyeztetheti az ítélkezés függetlenségét, tekintet nélkül a rendezvény békés vagy békétlen jellegére.” Szerinte aggályos, hogy a rendőrség és a bíróság is elfogadta ezt a jogértelmezést, ami ráadásul pusztán az absztrakt veszélyeztetésre épít, „ám e lehetőség bekövetkezésének semmiféle valószínűségét nem tartalmazza.” A súlyossági mérce és egyben a gyülekezéshez való jog teljes kiürítését eredményezi ugyanis az indítványozó szerint, „[ha] megtiltható egy olyan rendezvény, amely nem zavarja jobban a Kúria működés[é]t, mint az utcazaj vagy egy felhőszakadás zaja”. Az indítványozó szerint sem a rendőrségi tiltó határozat, sem pedig a bírósági végzés nincs alátámasztva ténybeli indokokkal, azok pusztán a Kúria elnökhelyettesének állásfoglalásán alapulnak, emellett egyáltalán nem értékelik, hogy az egyeztetési eljárás során az indítványozó jelentős mértékben korlátozta a tervezett rendezvény idejét és módját. Az indítványozó szerint a súlyossági mérce kiürülése azt vonja maga után, „hogy minden olyan tüntetés, ami bíróságokkal kapcsolatos véleménynyilvánításról szól *ab ovo* alkotmányellenes.” „Vajon milyen rövid, milyen nesztelen és milyen távoli rendezvényt kellene bejelentenem ahhoz, hogy a Kúria elnökhelyettese [...] azt már ne értékelje úgy, mint ami veszélyeztetheti a bírói függetlenséget?” – tette fel a kérdést az indítványozó. Az indítványozó sérelmezte továbbá, hogy a bírósági határozatból kiolvashatóan megfordult a bizonyítási teher. Meglátása szerint a bizonyítás a rendőrséget terhelte volna, „[a] szabadságjog gyakorolhatósága ugyanis nem igényel további igazolást, a korlátozását kell megfelelően alátámasztani.” Az indítványozó idézte a 7/2014. (III. 7.) AB határozatot és hivatkozott arra, hogy a bíróságok működése közügy, így szabadon vitatható. A bíróság szerinte elmulasztott olyan nyomós indokot szolgáltatni, ami megalapozná a működés súlyos veszélyeztetését, emiatt sürgősen az alapjog-korlátozás a jelen ügyben. Végül az indítványozó hivatkozott arra is, hogy ezen a helyszínen a rendőrség tudomásul vett több másik gyülekezést, azonban a bíróság figyelmen kívül hagyta ezeket a hasonló eseteket, mondván, hogy „mindig a konkrét ügy egyedi körülményeit kell vizsgálnia”, ezzel szemben a Laura úti és Cinege úti gyülekezés esetében tekintettel volt a szerinte hasonló rendezvények körülményeire.
- [11] A Laura úti és Cinege úti tiltakozással kapcsolatosan az indítványozó szerint a bíróság *contra legem* egy új tiltó okot fogadott el. Az indítványozó szerint a jogalkalmazók felcserélték a Gytv.-ben szabályozott tiltási és oszlátási okokat. A „mások jogai és szabadsága sérelme” ugyanis mindaddig csupán absztrakt veszély, amíg a rendezvény el nem kezdődik, „ahogy a közösség elleni uszítás (Btk. 332. §) megállapítása is minimálisan előfeltételezi azt, hogy egy megnyilvánulás ténylegesen elhangozzon”. Amíg csak egy bejelentett gyülekezés „terve” áll a hatóság rendelkezésére, addig nincs elegendő információja arról, „hogy prejudikáció nélkül megállapítsa

a jogsérelem bekövetkezésének a valószínűségét.” Még ha a bejelentésből ki is olvasható ennek valószínű bekövetkezése, mindez csupán „előrejelzés, aminek a bekövetkezése előreláthatatlanul sokféle okból hiúsulhat meg”, és igaz ez szerinte a többi oszlatási okra is. A konkrét ügyben ráadásul a mások jogainak vélelmezett sérelmét a bíróság a bejelentettől különböző rendezvényekre alapozta („folyamatos” gyülekezések), vagy éppen az indítványozón kérte számon, hogy bizonyítékokat szolgáltatson a rendőrség tényekkel alá nem támasztott állításaival szemben.

- [12] Az indítványozó ezen kívül vitatta, hogy a bíróság az általa bejelentett „percekben mérhető” rendezvényt a „folyamatos”, „életvitelszerű” rendezvényekhez hasonlította, emellett vitatta a „foglyul ejtett közönség” bíróság általi értelmezését is: „A »mások jogainak sérelme« a Gytv.-ben nem az ellentétes véleménnyel való szembesülés kellemetlenségétől, hanem a megfélemlítő beszéd végighallgatására való kényszerítéstől véd.” Az indítványozó – hivatkozva más, a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság által hozott végzésekre – a TEK intézkedésével összefüggésben kifejtette, hogy „a lezárással érintett terület nem veszíti el a gyülekezési törvény szerinti közterület-jellegét”, hanem csak a használata korlátozódik, ezért a rendőrségnek érdemben kell vizsgálnia a rendezvény megtarthatóságát és fontolóra kell vennie a kevésbé korlátozó eszközök alkalmazhatóságát (pl. táskák átvizsgálása a területre való beengedésnél).

II.

- [13] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„VIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez.”

- [14] 2. A Gytv. érintett rendelkezései:

„2. § (3) A gyülekezési jog gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével.”

„8. § (1) Ha a bejelentéshez kötött rendezvény megtartása a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné, vagy ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható, a rendőrség a bejelentésnek a hatósághoz való beérkezésétől számított 48 órán belül a rendezvénynek a bejelentésben megjelölt helyszínen, vagy időben való megtartását megtilthatja.”

„14. § (1) Ha a gyülekezési jog gyakorlása a 2. § (3) bekezdésében foglaltakba ütközik, vagy a rendezvényen a résztvevők fegyveresen, illetőleg felfegyverkezve jelennek meg, továbbá ha bejelentéshez kötött rendezvényt tiltó határozat ellenére tartanak, a rendőrség a rendezvényt feloszlatja.”

„15. § E törvény alkalmazásában
közterület: a mindenki számára korlátozás nélkül igénybevehető terület, út, utca, tér; [...]”

III.

- [15] 1. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság először az alkotmányjogi panasz befogadásáról dönt.
- [16] Az indítványozó perbeli jogi képviselőt ellátó jogi képviselő a bíróság végzését 2014. december hó 19. napján vette át, míg az alkotmányjogi panaszát 2015. február hó 16. napján adta postára a felülvizsgálat során eljáró bíróság részére, tehát az alkotmányjogi panasz előterjesztésére a törvényes határidőn belül került sor.
- [17] Az indítvány megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében előírt formai követelményeknek. Az indítványozó megjelölte az Alkotmánybíróság Abtv. 27. §-a szerinti hatáskörét, a vizsgálni kért bírósági végzést, és kérte annak alaptörvény-ellenessége megállapítását és megsemmisítését. Az indítványozó az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdése vonatkozásában részletesen indokolta e jog sérelmét.
- [18] 2. A befogadásról való döntéskor az indítvány tartalmi vizsgálata során az Alkotmánybíróság különösen az Abtv. 26–27. §-ai szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. §-ok szerinti feltételeket

vizsgálja. Az indítvány befogadhatósága tartalmi feltételeinek vizsgálata során az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg.

- [19] Az Abtv. 27. §-a szerint alkotmányjogi panaszt az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet terjeszthet elő, ha az ügy érdemében hozott döntés folytán az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be. Jelen eljárásban az indítványozó közvetlenül érintett, mivel az alkotmányjogi panasszal érintett bírósági felülvizsgálati eljárásban kérelmezőként szerepelt. Az indítványozó egy közigazgatási határozatot érintő – a Gytv. 9. § (1) bekezdésében biztosított – felülvizsgálati eljárásában született bírósági végzés ellen nyújtott be alkotmányjogi panaszt, amellyel szemben további jogorvoslatnak nincs helye.
- [20] Az Abtv. 29. §-a alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. E két feltétel alternatív jellegű, így bármelyik kimerítése önmagában megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a jelen ügy befogadását a gyülekezéshez való jog vonatkozásában mindkét Abtv. 29. §-a szerinti feltétel megalapozza.
- [21] Az alapjog gyakorlását érintő alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként vizsgálandó a szervező együttműködési hajlandósága, amelyet jelen esetben sem a rendőrség, sem pedig a bíróság nem értékelt. Tekintettel arra, hogy egy gyülekezés megtiltásának eseteit a Gytv. 8. § (1) bekezdése sorolja fel, az ügy felveti, hogy a rendőrségi tiltó határozat és az azt helyben hagyó felülvizsgálati eljárásban született végzés alaptörvény-ellenesen bővítette-e ki a gyülekezésekkel szemben alkalmazható előzetes tilalmi okokat.
- [22] Mindezen szempontok alapján az Alkotmánybíróság teljes ülése a befogadási vizsgálat tárgyában korábban meghozott döntésével az alkotmányjogi panaszt befogadta.

IV.

- [23] Az indítvány részben megalapozott.

- [24] 1. Az Alkotmánybíróság az ABh2.-ben a gyülekezéshez való alapjog Alkotmányban és Alaptörvényben szabályozott tartalmát illetően megállapította: „[a] 2011. december 31-éig hatályos Alkotmány 62. § (1) bekezdésében a Magyar Köztársaság elismerte a békés gyülekezés jogát és biztosította annak szabad gyakorlását. A 2012. január 1-jétől hatályos Alaptörvény mindenki jogát biztosítja a »békés gyülekezéshez«. Bár az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésének szövege kifejezetten nem követeli meg az államtól, hogy az emberek szabad gyülekezését biztosítsa, ez a kötelezettség az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdéséből következik, ez utóbbi rendelkezés ugyanis minden alapvető (ideértve a gyülekezési) jog védelmét az állam elsőrendű kötelezettségévé teszi. Az állam jogalkotó és jogalkalmazó intézményei tehát kötelesek biztosítani, hogy a gyülekezni kívánók élhessenek az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében foglalt alapvető jogukkal. Az Alkotmánybíróság ezért továbbra is irányadónak tekinti a korábbi határozataiban foglalt gyülekezési szabadsággal kapcsolatos megállapításokat.” (Indokolás [38]) {Megerősítette a 30/2015. (X. 15.) AB határozat, Indokolás [24], a továbbiakban ABh3.}
- [25] Az ABh3.-ban az Alkotmánybíróság – utalva a korábbi határozataira is – hangsúlyozta a gyülekezési jog kiemelkedő kommunikációs funkcióját a közügyek megvitatása terén, ami a véleménynyilvánítás szabadságának speciális alapjogi megfogalmazása mellett a közvetlen demokrácia egyik megnyilvánulási formájaként is értelmezhető. Az Alkotmánybíróság ezzel együtt azt is hangsúlyozta, hogy összhangban az 30/1992. (V. 26.) AB határozatban foglaltakkal (ABH 1992, 167, 171.), valamint az ennek alapján megfogalmazott Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével, a gyülekezési jog kiemelt jellege nem jelenti azt, hogy korlátozhatatlan alapjog lenne. A 30/1992. (V. 26.) AB határozat megfogalmazását felidézve megállapítható az, hogy a békés gyülekezéshez való jognak kitüntetett szerepe van az alapjogok rendszerében egy demokratikus jogállamban. Ez ugyan nem vezet arra, hogy ez a jog korlátozhatatlan lenne, de mindenképpen azzal jár, hogy a békés gyülekezéshez való jognak valójában igen kevés joggal szemben kell csak engednie, korlátozását pedig szorosan behatárolják a Magyarország által elfogadott nemzetközi egyezmények előírásai.
- [26] Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság a 3/2015. (II. 2.) AB határozatban megállapította, hogy „[a]z Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Az alapjog-korlátozásnak ez a tesztje mindenekelőtt a jogalkotót kötelezi, ugyanakkor hatáskörükhöz igazodva a jogalkalmazókkal szemben is alkotmányos követelményt fogalmaz meg. E követelményből – az Alaptörvény 28. cikkére is tekintettel – a bíróságoknak az a köte-

lezettsége adódik, hogy ha olyan jogszabályt értelmeznek, amely valamely alapjog gyakorlását korlátozza, akkor a jogszabály engedte értelmezési mozgástér keretein belül az érintett alapjog korlátozását kizárólag a szükséges és arányos mértékű beavatkozás szintjére szorítsák.” Továbbá: „[a] korlátozás gyakorlásakor azonban a jogalkalmazóknak mindig figyelemmel kell lenniük arra is, hogy az alapjogok korlátozására kizárólag az elérni kívánt céllal arányos módon kerülhet sor alkotmányosan. Az arányosság az elérni kívánt cél és az alapjogi korlátozás súlyának mérlegelését kívánja meg, ami azt is jelenti, hogy minél erősebb érvek szólnak egy alapjog védelme mellett, annál körültekintőbben kell eljárni annak korlátozásakor.” (Indokolás [21], [23]). (Meg erősítette az ABh3., Indokolás [54])

- [27] Az ABh3.-ban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a gyülekezési jog korlátai közül „a legsúlyosabbnak a gyülekezések előzetes tiltása minősül. Tiltás esetében ugyanis a kifejezésre szánt vélemény nem tud érvényesülni, mivel a gyülekezők nem tarthatják meg a rendezvényüket. Éppen e miatt *ultima ratio* jellegű korlátozásnak nevezhető az előzetes tiltás, hiszen az teljes egészében megvonja az alapjog érvényesülését. Ebben a tekintetben még a rendezvény feloszlata is fokozatilag enyhébb korlátozásnak minősül.” (ABh3., Indokolás [30])
- [28] A Gytv. taxatív jelleggel két tilalmi esetkört nevesít, egyrészt, ha a bejelentéshez kötött rendezvény megtartása a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné, illetve ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható. A Gytv.-ben nevesített két tilalmi esetkörrel összefüggésben az Alkotmánybíróság az Alaptörvényre vonatkoztatva megállapította, hogy „[e] két korlát mögött az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével összhangban – a népképviselői szerv és a bíróságok zavartalan működésének súlyos veszélyeztetéseként – ott áll az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, valamint – a közlekedés más útvonalon nem biztosítható esetkörében – a közlekedés rendjéhez fűződő közérdek. [75/2008. (V. 29.) AB határozat, ABH 2008, 651, 658.]” {24/2015. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [30]} A tiltó okokkal összefüggésben az Alkotmánybíróság azt a további követelményt fogalmazta meg, hogy a jogalkalmazók „a Gytv. 8. § (1) bekezdésében foglalt tilalmi okokat – felmerülésük esetén – nem alkalmazhatják automatikusan. A tilalmi okok alkalmazása tekintetében a jelen ügyben releváns kérdésben a Gytv. 8. § (1) bekezdése külön mércét állít fel azzal, hogy a bíróságok zavartalan működésének alkotmányos alapértékével történő összeütközés esetén a gyülekezési jog csak abban az esetben korlátozható, ha a gyülekezés a bíróság zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné. E miatt a bíróságok működésének „súlyos megzavarása” törvényi feltételének megítélése tekintetében gondos és elfogulatlan körültekintéssel kell megvizsgálni valamennyi olyan tény és körülményt, amit értékelni kell a zavarás súlyosságának megállapíthatósága körében, így különösen a tervezett gyülekezés helyszíni adottságait.” (ABh3., Indokolás [34])
- [29] 2. Az Alkotmánybíróság az ABh3.-ban a gyülekezések bejelentésével és a tilalmi okok felmerülésével összefüggésben arra a következtetésre jutott, hogy a rendőrség a tiltó okokat nem alkalmazhatja mechanikus jelleggel. Szükséges lefolytatni a BMr.-ben előírt egyeztetési eljárást, és külön kell indokolni a zavarás körében a Gytv.-ben szereplő „súlyossági mérce” alkalmazását. Ennek indoka, hogy „[a]z egyeztetési eljárás során a közhatalmat gyakorló szerv párbeszédet folytathat a gyülekezés szervezőjével, és ez adott esetben a tényállás differenciáltabb megállapításának lehetőségét is magában hordozza, továbbá lehetőséget ad mind a szervezőnek, mind a hatóságnak az álláspontok mélyebb megismerésére, adott esetben a közvetlen személyes meggyőzés erejének kibontakozására. A formalitástól mentes, érdemi párbeszédet eredményező egyeztetési eljárás alkalmazása az alapjog gyakorolhatóságát segítő jogintézmény, amely egyben az alapjog indokolatlan korlátozásának elvi lehetőségét is képes az adott esetben megakadályozni. A gyülekezés szervezőjének az egyeztetési eljárás során tanúsított magatartása egyben a hatóság számára hasznos informatív erővel bírhat a gyülekezési jog gyakorlása során várható események előzetes megítélése és felmérése szempontjából is. Mindezek alapján megállapítható, hogy az egyeztetési eljárás lefolytatása elősegíti egy kompromisszumos megoldás megtalálását a gyülekezők és a hatóság között, lehetővé téve ezzel a gyülekezéshez való alapjog és a tiltó ok által védett jogállami követelmény közötti megfelelő egyensúly megteremtését.” (ABh3., Indokolás [51]) Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy „[a] tiltó okok felmerülése esetén a gyülekezés megtartása érdekében a rendőrség tehet technikai javaslatokat (pl. az időtartamra vonatkozólag, vagy a hangosító eszközök vonatkozásában) a gyülekezés bejelentője számára, amelyeket a bejelentő ugyan nem köteles elfogadni, de amelyek az adott tényállás körében konkrét támpontot adhatnak a gyülekezés szervezője számára az alapjog tényleges érvényesíthetőségének egyedileg megmutató alkotmányos kereteire vonatkozóan.” (ABh3., Indokolás [52]) Mindez azt a felelősséget rója a jogalkalmazóra, hogy határozatából ki kell derülnie, hogy mérlegelte a kompromisszumos megoldás által felvetődő kérdéseket és tényszerűen kell alátámasztania, amennyiben továbbra is fennállónak látja a tilalmi

okok alkalmazhatóságát. A rendőrségnek az egyeztetési eljárás során a kompromisszum megtalálására tett kísérleten kívül fel kell hívnia a szervező figyelmét arra is, hogy a tiltó okokkal nem érintett helyszíneken (közterületeken) a rendezvény továbbra is megtartható.

- [30] 3. Az Alkotmánybíróság már korábban megállapította, hogy „[a] bírói döntések alkotmányossági felülvizsgálatát lehetővé tevő alkotmányjogi panasz (Abtv. 27. §) az Alaptörvény 28. cikkének érvényesülését szolgáló jogintézmény. Ilyen panasz alapján az Alkotmánybíróság a bírói döntésben foglalt jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja, azt, hogy a jogszabály alkalmazása során a bíróság az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmát érvényre juttatta-e. Ha a bíróság az előtte fekvő, alapjogilag releváns ügy alapjogi érintettségére tekintet nélkül járt el, és az általa kialakított jogértelmezés nem áll összhangban e jog alkotmányos tartalmával, akkor a meghozott bírói döntés alaptörvény-ellenes.” {3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [18]}
- [31] Jelen esetben az indítványozó a Kúria előtt kívánt élni gyülekezési jogával, a bejelentésében foglaltak szerint 13 óra és 13:45 között. A jogalkalmazó hatóság megkereste a Kúriát annak közlése végett, hogy a bejelentett gyülekezés súlyosan zavarná-e a bíróság működését, a Kúria elnökhelyettese a megkeresésre igenlő választ adott. Ezt követően a rendőrség lefolytatta az egyeztetési eljárást, és jelezte a gyülekezés szervezőjének a tilalmi ok felmerülését, aki emiatt a bejelentésében foglaltakat módosította. A rendezvény megtarthatósága érdekében módosította a rendezvény célját, tíz percre rövidítette annak időtartamát, gyalogos felvonulásra változtatta azt, és kézi hangosítást kívánt használni.
- [32] A rendőrségnek ezt követően kellett volna mérlegelnie a bejelentett információk és az ügy körülményeivel összefüggésben megállapított tényállás alapján a bejelentett gyülekezéssel kapcsolatos tilalmi ok alkalmazásának indokoltságát. A tilalmi ok indokoltságának mérlegelése helyett a rendőrség második alkalommal is megkereste a Kúria elnökhelyettesét, aki fenntartotta korábbi álláspontját, arra hivatkozással, hogy a Kúria szerint a gyülekezés alkotmányellenes, mivel az az Alaptörvény 26. § (1) bekezdésébe ütközik.
- [33] Az Alkotmánybíróság a vizsgált esetben megállapította: az eljáró bíróság nem vette figyelembe, hogy a rendőrség fenti eljárásával lényegében kiüresítette a saját mérlegelési és döntési kompetenciáját, és formalitássá tette az egyeztetési eljárás alapjogvédelmi szempontból fennálló garanciális jelentőségét. Az Alkotmánybíróság a jelen határozatában is emlékeztet arra, hogy az egyeztetési eljárás alkalmas arra, hogy elhárítsa a bejelentés kapcsán esetlegesen felmerülő, a bejelentett rendezvény megtartását gátló törvényi akadályokat, és eredményessége esetén utat nyisson a gyülekezéshez való alapjog gyakorlásának. Az Alkotmánybíróság mindazonáltal hangsúlyozza, hogy alkotmányjogi panasz eljárása keretében nincs lehetősége a bizonyítékok felülmérlegelésére: azt, hogy az adott ügy körülményei megalapozzák-e a bíróságok működésének „súlyos veszélyeztetését”, esetről-esetre a rendőrségnek, illetve a felülvizsgálat során a bíróságnak kell megítélnie, és ennek megfelelően a tilalmi ok alkalmazása körében fokozott indokolási kötelezettség terheli a jogalkalmazókat.
- [34] 4. A Laura út 26. szám és a Cinege út 5. szám előtti tiltakozás tekintetében az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a gyülekezési jog gyakorlása érintheti mások Alaptörvényben foglalt jogait is. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a Gytv. szabályozási rendszerében „mások jogainak sérelme” nem a gyülekezés előzetes tiltó okai közé került, hanem a Gytv. 2. § (3) bekezdésébe, ami a Gytv. 14. § (1) bekezdése alapján feloszlási ok. Ezt a rendszertani értelmezést támasztja alá a nyelvtani értelmezés is, mivel a Gytv. 2. § (3) bekezdésében szereplő „gyülekezés gyakorlása” a megkezdett gyülekezésekre vonatkozik. A tiltással és a feloszlással mint a gyülekezési jog *ultima ratio* jellegű korlátaival összefüggésben az Abh3.-ban az Alkotmánybíróság már rámutatott arra, hogy „a rendezvény gyakorlása során tapasztalható törvénysértésekre adható szükségképpen reaktív jellegű oszlási indok nem konvertálható át automatikusan előzetes tilalmi okká.” (ABh3., Indokolás [30]) Ezt az értelmezést támasztja alá az 55/2001. (XI. 29.) AB határozat indokolása (ABH 2001, 442, 460–461.), valamint az alapvető jogok biztosának az OBH 4435/2006. számú jelentése is (ld. 5. o.).
- [35] A jelen ügyben a rendőrség a tiltás jogalapjaként egyértelműen a Gytv. 2. § (3) bekezdését jelölte meg. A rendőrség által megjelölt jogalapot felülvizsgáló bíróság pedig azzal indokolta döntését, hogy a „Gytv. 2. § (3) bekezdésében írtak alapján a (megelőlegezetten) békés demonstráció is tilalmazható”. Kérdéses azonban, hogy a megelőlegezetten békés demonstráció esetében hogyan merülhet fel mások jogainak sérelme.
- [36] Kiemelt jelentősége van továbbá a gyülekezések időbeli jellemzőinek is. Jelen esetben azonban az állapítható meg, hogy a gyülekezés ideiglenességével kapcsolatosan a bíróság nem volt tekintettel a gyülekezés szervezőjének időbeli önkorlátozására. A bíróság az indokolásában egyrészt egyáltalán nem értékelte a gyülekezés időtartamát, így az egyeztetési eljárás eredményeként rövidített időtartamát sem, másrészt indokolásából az a kép

rajzolódik ki, mintha nem a konkrét eset konkrét körülményeit mérlegelte volna: a bejelentett rendezvényekkel összefüggésben ugyanis a bíróság indokolása a „folyamatos”, az „életvitelszerű” és az „ismétlődő” rendezvények problémáira (pl. „mobil WC-k felállítása”) hivatkozott, amelyek a jelen ügyben irrelevánsak.

- [37] Az Alkotmánybíróság emlékeztet rá, hogy a békés gyülekezéshez való joggal mint alapjoggal összefüggő tiltó okot az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján törvényi szinten, a szükségességi és arányossági mércének megfelelően a jogalkotó jogosult meghatározni, ezek pedig a jelenleg hatályos jogszabályi rendelkezések alapján taxatív jelleggel a Gytv. 8. § (1) bekezdésében találhatók.
- [38] 5. Az Alkotmánybíróság azonban észlelte azt is, hogy a jogalkalmazók a jelenlegi szabályozási környezetben eszköztelenek azon alapvető jogok vagy alkotmányos értékek sérelmének felmerülése esetében, amelyek nem kerültek a Gytv. 8. § (1) bekezdésében kiemelt tilalmi okok szabályozási körébe. Mindazonáltal a hatósági és bírósági jogalkalmazásnak az alapvető jogok egymás közötti kapcsolatának, összeütközésének a konkrét helyzetben való vizsgálatát, összemérését és értékelését is meg kell valósítania.
- [39] Fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy mind a rendőrség, mind pedig a bíróság azért hivatkozott tiltó okként a Gytv. 2. § (3) bekezdésére, mert a jogalkalmazók az előttük fekvő ügyben alapjogi kollíziót ismertek fel. Mivel nem egyedi esetről van szó (vö. 14/2016. (VII. 18.) AB határozat), az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy önmagában elégtelen, ha arra emlékezteti az eljáró bíróságot, hogy a tiltó okokat az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése követelményeinek és Magyarország nemzetközi kötelezettségvállalásainak megfelelően törvényben szabályozta a jogalkotó a Gytv. 8. § (1) bekezdésében. Tekintettel azonban arra, hogy a jelen ügyben az indítványozónak végső soron lehetősége nyílt a dinamikus felvonulás többi helyszínén véleménye kifejtésére, ezért az Alkotmánybíróság megállapítása szerint összességében nem sérült aránytalan mértékben az indítványozó békés gyülekezéshez való joga, ezért a konkrét bírói végzés alaptörvény-ellenessége miatt benyújtott alkotmányjogi panasz indítványt az Alkotmánybíróság elutasította.
- [40] 6.1. Mindazonáltal az alkotmánybírósági határozatban ismertetett szempontok alapján az Alkotmánybíróság az alábbi iránymutatásul szolgáló követelményeket rögzíti a jövőbeli gyülekezési jogvitákban eljáró bíróságok számára.
- [41] A jelen ügyben a rendőrség észlelte, hogy a közterület jellemzőire való tekintettel a gyülekezés gyakorlása felveti a magánszférához való alapjog védelmének kérdését.
- [42] „Az Alkotmánybíróság a 32/2013. (XI. 22.) AB határozatában értelmezte a magánszférához való jogot és az annak viszonyát az emberi méltósághoz való joghoz. Megállapította, hogy az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése – a régi Alkotmány 59. § (1) bekezdésével ellentétben – átfogóan védi a magánszférát: az egyén magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét. A magánszféra lényege tekintetében továbbra is fenntarthatónak tartotta az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában megfogalmazott – a magánélet fogalmának esszenciáját jelentő, általános érvényű – megállapítást, miszerint a magánszféra lényegi fogalmi eleme, hogy az érintett akarata ellenére mások oda ne hatolhassanak be, illetőleg be se tekinthessenek [36/2005. (X. 5.) AB határozat, ABH 2005, 390, 400.]. Rávilágított arra, hogy az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében biztosított magánszférához való jog és az Alaptörvény II. cikke által garantált emberi méltósághoz való jog között különösen szoros a kapcsolat. Az Alaptörvény II. cikke megalapozza a magánszféra alakítása érinthetetlen területének védelmét, ami teljesen ki van zárva minden állami beavatkozás alól, mivel ez az emberi méltóság alapja. Az Alaptörvény értelmében a magánszféra védelme azonban nem szűkül le az Alaptörvény II. cikke által is védett belső vagy intimszférára, hanem kiterjed a tágabb értelemben vett magánszférára (kapcsolattartás), illetve arra a térbeli szférára is, amelyben a magán- és családi élet kibontakozik (otthon). [...] (Indokolás [82]–[84])” [17/2014. (V. 30.) AB határozat, Indokolás [29]] Az Alkotmánybíróság a 11/2014. (IV. 4.) AB határozatában azt is kifejtette, hogy a magán- és családi élet tisztetben tartása magában foglalja „az Alkotmányban külön e névvel említett, a magánlakás sérthetetlenségéhez való hagyományos alapjogot, lévén a magánlakás a magánélet színtere.” (Indokolás [55]) Fentiekre tekintettel alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként fogalmazható meg, hogy a gyülekezéshez való alapjog gyakorlásának távoli, az intimszférát nem érintő összefüggése a magánszférához való alapjoggal alapul szolgálhat-e a gyülekezés előzetes megtiltására.
- [43] 6.2. Az otthon nyugalmanak kérdése speciális elbírálás alá kerül az Egyesült Államokban is. Az amerikai Legfelsőbb Bíróság a *Carey v. Brown* [447 US 455 (1980)] és a *Frisby v. Schultz* [487 US 474 (1988)] ügyben is foglalkozott a kérdéssel. Amellett, hogy a magyar szabályozáshoz hasonlóan arra az álláspontra jutott, hogy

- a közutak és járdák még a lakóövezetekben is közterületnek számítanak, különösen az otthonukban foglyul ejtett közönségre tekintettel különbséget tett a felvonulások és a statikus, adott helyszínre szervezett rendezvények között. Az amerikai Legfelsőbb Bíróság szerint az otthon nyugalma („a fáradt emberek utolsó mentsvára”) az a tér, ahova az emberek visszahúzódhatnak a mindennapi nyüzsgés elől, és ez kiemelten fontos érték. Attól, hogy a köztereken szinte bárhol foglyul ejtett közönséggé lehet válni, nem jelenti azt, hogy ezt mindenhol el kell fogadni: miközben a közterületeken ugyanis általában ki lehet térni a meghallgatni nem kívánt gyülekezés elől, az otthon e tekintetben speciális helyszínnek minősül, amit az államnak jogi védelemben kell részesítenie.
- [44] Mindez ugyanakkor nem jelentheti azt, hogy a békés és ideiglenes jellegű gyülekezések súlytalan indokokkal korlátozhatók lennének. Ennek megfelelően az EJEB nem fogadta el a *Patyi és mások kontra Magyarország* ügyben, hogy a miniszterelnök háza elé szervezett rendezvényeket a rendőrség olyan hivatkozásokkal tiltotta meg, hogy húsz tüntető számára „a járda nem elég széles”, illetve „november 1-jén, Mindenszentek napján, erősebb forgalomra kell számítani” [EJEB, *Patyi és mások kontra Magyarország* (5529/05); 2008. október 7., 12. bekezdés]. Ugyanabban az ügyben egy másik alkalommal húsz percesre tervezett, húszfős gyülekezést a rendőrség egyebek mellett az utcában közlekedő rendszeres autóbuszjáratra, valamint arra hivatkozással tiltott meg, hogy „sokan az utcán keresztül utaznak a Budapest környéki síelőhelyekre” [15. bekezdés].
- [45] 6.3. Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy a Gytv. sem a gyülekezés módjára, sem a gyülekezés helyével összefüggésben nem alkalmaz differenciált szabályozást, hanem egységesen „rendezvényről” rendelkezik és a „közterület” monolit fogalmát használja.
- [46] A gyülekezés helyével összefüggésben az Alkotmánybíróság már kifejtette, hogy „[a] Gytv. alkalmazásában közterület a mindenki számára korlátozás nélkül igénybe vehető terület, út, utca, tér [Gytv. 15. § a) pont]. Főszabály szerint tehát minden, a köz számára korlátlanul nyitva álló területen szervezhető gyülekezés. Az alkotmánybírósági gyakorlat szerint a »mindenki számára való hozzáférhetőség itt azt jelenti, hogy a közterület használatára egyaránt képesnek kell lenniük a rendezvény résztvevőinek, valamint mindenki másnak, aki nem vesz azon részt«. [55/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 442, 458.]” (ABh2., Indokolás [48]) „Tekintettel arra, hogy a közterületek egyik rendeltetése tradicionálisan éppen az, hogy a nyilvánosság egyik legkézenfekvőbb, mindenki által hozzáférhető fórumai legyenek, ezért a közterületen tartandó rendezvények különösen erős alkotmányjogi védelemben részesülnek. Ez abban nyilvánul meg, hogy ha a gyülekezés helyéül választott közterület igénybe vételét közhatalmi rendelkezés korlátozza, az alapjogot érintő korlátozásnak meg kell felelnie a szükségességi és arányossági követelményeknek.” (ABh2., Indokolás [45]) Ennek a követelménynek kell megfelelniük a rendőri szervek által elrendelt személy- és létesítménybiztosítási intézkedéseknek is. „Ezt a megállapítást vette alapul az Emberi Jogok Európai Bírósága, amikor a *Patyi kontra Magyarország* (35127/08, 2012. január 17.) és a *Szerdahelyi kontra Magyarország* (30385/07, 2012. január 17.) ügyekben megállapította: Magyarország megsértette a panaszosok gyülekezési jogát, amikor a Kossuth tér jogszerűtlen módon történő biztonsági műveleti területté nyilvánításával lehetetlenné tette a panaszosok által 2007 márciusára bejelentett demonstráció megtartását.” (ABh2., Indokolás [51]) Ezzel összefüggésben az ABh2.-ben az Alkotmánybíróság azt is megerősítette, hogy „[a]mennyiben nyilvánvaló, hogy a közterület-használat adott módon történő szabályozásának mögöttes célja a gyülekezési jog korlátozása, és a közterület-használat feltételeinek módosítása csupán eszköze a gyülekezési jog korlátozásának, ez alkotmányellenessé tehet olyan szabályokat is, melyek önmagukban alapjogi relevanciával nem bírnak”. [4/2007. (II. 13.) AB határozat, ABH 2007, 911.] (ABh2., Indokolás [62])
- [47] Összefoglaló jelleggel az ABh2. megállapította, hogy „minden közterületen és a nyilvánosság számára szabadon hozzáférhető, magántulajdonban lévő területen tartott rendezvény a gyülekezési jog védelmi körébe tartozik, de a Gytv. 6. §-a alapján kizárólag a közterületen tartandó rendezvény szervezését kell bejelenteni a rendezvény helye szerint illetékes rendőrkapitányságnak. A Gytv. 8. § (1) bekezdése alapján is csak ez utóbbi, a »bejelentéshez kötött rendezvény« esetében van lehetősége a rendőrségnek arra, hogy amennyiben az a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné, vagy ha a közlekedés más útvonalon nem volna biztosítható, megtilthassa a rendezvénynek a megjelölt helyen vagy időben való megtartását. A bejelentési kötelezettséget közterületen tartandó rendezvény esetében az indokolja, hogy a hatóságok képesek legyenek biztosítani a gyülekezés lebonyolítását.” (ABh2., Indokolás [44])
- [48] 6.4. Az Abtv. 46. § (1) bekezdése felhatalmazza az Alkotmánybíróságot arra, hogy ha a hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja

meg, akkor a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja jogalkotói feladatának teljesítésére. A törvényhely (2) bekezdésének c) pontja alapján a jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos.

- [49] A korábbi Alkotmány 8. § (1) bekezdésének megfelelően az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése szerint az alapvető jogok védelme az állam elsőrendű kötelezettsége. Az Alkotmánybíróság már az ABh1.-ben rámutatott arra, hogy „elsősorban a törvényhozónak kell mérlegelnie azt, hogy a visszaélések megelőzése, a jogalkalmazási nehézségek csökkentése érdekében mennyiben indokolt módosítani, kiegészíteni a Gytv. rendelkezéseit.” Az ABh1. szerint mindez „megköveteli, hogy az Országgyűlés és a törvényjavaslatok előkészítéséért felelős Kormány az alkotmánynak megfelelő tartalmú törvény elfogadását követően figyelemmel kíséresse az alapjog érvényesülését a jogalkalmazási gyakorlatban, és tegye a szükséges lépéseket a törvény módosítása érdekében. Az állam alapjogvédelmi kötelessége tehát nem merül ki egy-egy törvény elfogadásában, hanem folyamatos hatásvizsgálatot igényel.” (ABh1., ABH 2008, 651, 673.)
- [50] Az államot azonban az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése alapján nem pusztán az a kötelezettség terheli, hogy az alapjog gyakorlóját megfelelő eszközökkel megvédje az állami beavatkozástól. Különösen a gyülekezési jog esetében az államnak a harmadik személyek behatásai elleni védelmi kötelezettségének is eleget kell tennie (ld. ellentüntetések). Ezekben az esetekben, amelyekben az alapjog két jogosultja áll egymással szemben, a köztük közötti konfliktusban az állam közvetítő szerepet tölt be.
- [51] Hasonló konkuráló alapjogi pozíciók találkoznak a békés gyülekezés gyakorlása során a gyülekezés helyszínén tartózkodó személyek vonatkozásában (pl. mozgásszabadság, magánszférához való jog), amely esetekben a megfelelő alapjogi mérce alkalmazásával a konfliktust fel kell oldani.
- [52] Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogrendszerben jelenleg nincs olyan megfelelő szabályozás, ami meghatározza a rendőrség számára a gyülekezési jog alapján szervezett rendezvények esetében a békés gyülekezéshez való alapjog és más alapvető jog kollíziója esetén a kollízió feloldásának szempontjait és annak eljárási kereteit (az egyeztetési eljárás részletszabályait). Az Alkotmánybíróság úgy ítéli meg, hogy a jelen ügyben megvalósuló alapjog korlátozó jogalkalmazói gyakorlat elsődleges oka a törvényi szintű garanciális szabályozás hiánya, amely nem teszi lehetővé a rendezvény megtiltásánál enyhébb korlátozások, illetve feltételek alkalmazásának a lehetőségét. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a gyülekezési jog gyakorlása során felvetődő alapjogi kollízió kivételes esetben, megfelelő mérlegelés eredményeképpen akár a leg súlyosabb korlátozáshoz, a gyülekezés tiltásához is elvezethet, de önmagában pusztán a kollízió ténye a tiltáshoz nem szolgáltat elegendő alapot. A tiltó okok szabályozási körén kívül eső alapjogi kollízió esetében is lehetővé kell tenni, hogy a rendőrség egyeztessen a gyülekezések szervezőivel annak érdekében, hogy megtalálja a gyülekezés megtartását is lehetővé tevő, de az Alaptörvényben foglalt konkuráló jogok érvényesülését is biztosító egyensúlyt. Erre tekintettel a jogalkalmazónak lehetőséget kell adni, hogy mérlegelje a gyülekezés körülményeit, mindez azonban nem vezethet az alapjog gyakorlásának ellehetetlenüléséhez (ld. az EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Irodájának a Békés Gyülekezés Szabadságára vonatkozó Irányelvei 99. pontja).
- [53] Az ABh2.-ben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy egyes közterületi helyszíneknek emblematisztikus funkciója van (vö. Indokolás [67]). Ezzel szemben állítható, hogy egyes közterületi helyszínek jellegadó módon a lakhatás és a pihenés helyszínei. E tekintetben nincs jelentősége annak, hogy a tervezett rendezvény egyik helyszínén – ahogy az a bíróság indokolásából kiderül – közszereplő lakik, ugyanis őket ugyanúgy megilleti az otthon nyugalma. Sőt, a *fair balance* elvével csak kivételes esetben egyeztethető össze, ha a gyülekezni kívánók véleményük csoportos kifejtését elsősorban azért kívánják megvalósítani, hogy a gyülekezés kizárólagos helyszínül a közéleti szereplő magánlakásának környékét jelöljék meg. A demokratikus társadalomtól elvárt tolerancia sem ad okot arra, hogy a demokratikus véleményformálás szereplőit (a közéleti szereplőket és azok nem közéleti szereplő lakótársait, szomszédait) a magánszférához való alapjoguk aránytalan sérelmével helyezték nyomás alá. Mindez nem jelenti azt, hogy ezek a helyszínek elveszítik közterület jellegüket és általában nem jelenti azt sem, hogy az ilyen közterületre szervezett demonstráció szükségképpen érintené a rendezvénynek kitett személyek magánszférához való alapjogának belső lényegét, másrésztől azonban az ott lakók joggal tarthatnak igényt az otthon nyugalmanak védelmére és e nyugalomnak csupán a fokozottan ideiglenes jellegű, és a magánszférához való jogukat aránytalanul nem érintő megzavarására. A körülmények mérlegelése alapján akár itt is tartható tehát gyülekezés, de adott esetben szigorúbb technikai feltételek mellett: így figyelembe kell venni különösen a gyülekezők célját, létszámát, a rendezvény időtartamát, gyakoriságát, dinamikus vagy statikus jellegét, és azt, hogy a résztvevők milyen napszakban, milyen hangosítás mellett kívánják üzenetüket eljuttatni a gyülekezés címzettjéhez. Az üzenetre való tekintettel mindez továbbra is közéleti kommunikációnak

- minősül, amit véd a békés gyülekezéshez való jog, ugyanakkor technikai korlátozás alá vethető egy másik Alaptörvényben biztosított jog, így a VI. cikk (1) bekezdésében szereplő magánszférához való jog védelmében.
- [54] Mivel azonban a gyülekezés helyének, idejének és módjának megválasztása szorosan kötődik a gyülekezés céljához és a gyülekezés során kommunikált üzenethez, a rendőrségnek a lehető legnagyobb körültekintéssel kell eljárnia akkor, amikor az egyeztetés során a rendezvény ezen jellemzőit kifogásolja. A jelen ügyben a felsorolt jellemzők közül a gyülekezés helye a releváns. Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy „[a]z egyén gyülekezési szabadságába tartozik, hogy gyülekezést szervezzon és gyülekezésen vegyen részt. A gyülekezés szervezésének lényegi eleme (olykor egy adott közügyben való vélemény-kifejezés része) annak megválasztása, hogy a rendezvényre milyen céllal, hol, mikor és milyen körülmények között kerüljön sor. A gyülekezési szabadság a gyülekezés helyszínéül szolgáló terület megválasztására is kiterjed. [...] A gyülekezéssel elérni kívánt cél ugyanis szorosan kapcsolódhat a kiválasztott helyszínhez.” (ABh1., Indokolás [41]) Ehhez kapcsolódóan fogalmazza meg az EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Irodájának a Békés Gyülekezés Szabadságára vonatkozó Irányelvei azt, hogy ha egy állam korlátozza a gyülekezés szabadságát, azt a lehető legkevesebb beavatkozással kell tennie, így például nem hozhat olyan korlátozásokat, amelyek alapvetően befolyásolnák az esemény jellegét, úgy, mint egy felvonulásnak a város külterületeire való irányítása. [OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR): *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2.4. pont] Továbbá „[a] demokratikus társadalmak toleranciaigénye miatt a gyülekezésnek nagyon magas küszöböt kell átlépnie ahhoz, hogy azt mások jogaira és szabadságaira nézve sértőnek lehessen elfogadni. Annál is inkább így van ez, mivel a gyülekezés szabadsága definíció szerint csak meghatározott ideig korlátozza mások ilyen vagy más irányú jogait.” [OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR): *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 80. pont, vö. ABh3., Indokolás [52]].
- [55] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ezekben az alapjogilag konkuráló esetekben a jogalkotó felelőssége, hogy megfelelő támpontokat adjon a jogalkalmazóknak ahhoz, hogy az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdéséből fakadó védelmi kötelezettségnek hatékonyan eleget tudjanak tenni. A védelem meghatározása tehát a törvényhozó, annak konkretizálása a jogalkalmazók feladata. A védelmi kötelezettség teljesítése során mind a törvényhozónak, mind pedig a jogalkalmazóknak figyelembe kell vennie azt, hogy egyik alapjog lényeges tartalma sem korlátozható, másrészt pedig arra kell törekedniük, hogy a konkuráló alapjogi pozíciók az arányosság elvének megfelelően kíméletes kiegyenlítésre, méltányos egyensúlyba kerüljenek (*fair balance, schonender Ausgleich*). Ezek tekintetében az Alkotmánybíróság továbbra is kontrollt gyakorol.
- [56] Mindezek alapján, a magánszférához való jog részét képező otthon nyugalma tekintettel, valamint a békés gyülekezések megtartása melletti vélelmet is hangsúlyozva, az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapította, hogy az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdését és a VI. cikk (1) bekezdését sértő mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn annak következtében, hogy a törvényalkotó nem szabályozta a magánszférához való alapjog és a gyülekezéshez való alapjog kollíziója esetén a kollízió feloldásának szempontjait és annak eljárási kereteit. Az Alkotmánybíróság ezért felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotási feladatának 2016. december 31-ig tegyen eleget.
- [57] 7. Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2016. július 12.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnökhelyettese,
előadó alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [58] Egyetértek a határozat rendelkező részével, és annak lényegi indokaival is, ugyanakkor a rendelkező rész 1. pontjának indokolásában szükségesnek tartottam volna az alábbiak hangsúlyozását.
- [59] 1. A gyülekezési jognak kiemelt szerepe van egy demokratikus társadalomban, mert azok számára is biztosítja a nyilvános véleménynyilvánítást, akik annak egyéb lehetőségeihez nem férnek hozzá. A gyülekezési jog révén szélesebb körben felszínre jutnak „a társadalomban rejlő feszültségek” [4/2007. (II. 13.) AB határozat, ABH 2007, 911, 914.], lehetővé téve azok hatékonyabb kezelését. Egyetértek ezért az Alkotmánybíróságnak azzal a korábbi megállapításával, hogy „[a] békés gyülekezés szabadsága a demokratikus társadalom előfeltétele és alapvető értéke.” (ABH 2007, 911, 914.)
- [60] A gyülekezési jog a kommunikációs alapjogok körébe tartozik [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.]. Ennek jelentősége pedig abban áll, hogy az „Alkotmánybíróság állandó gyakorlata a »kommunikációs alapjogokat« a többi jog fölé helyezi annyiban, hogy »a véleményszabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni«” [21/1996. (V. 17.) AB határozat, ABH 1996, 74, 75.]. Ennek indoka, hogy e szabadságok köre különleges védelmet követel, különösen, ha közügyeket, illetve a közhatalom gyakorlását, a közfeladatot ellátó, illetve a közéletben szerepet vállaló személyek tevékenységét érinti. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy „[a] demokratikus társadalom létezésének és fejlődésének nélkülözhetetlen eleme a közügyek vitatása, amely feltételezi a különböző politikai nézetek, vélemények nyilvánítását, a közhatalom működésének bírálatát. A demokratikus hagyományokkal rendelkező társadalmak tapasztalatai szerint is e vitákban esetenként kellemetlen, éles, esetleg igazságtalan támadásokat intéznek a kormányzat és a közhivatalnokok ellen és nyilvánosságra kerülnek olyan tények is, amelyek a közéleti szereplők becsületének csorbítására alkalmasak.” [36/1994. (III. 7.) AB határozat, ABH 1994, 219, 228.]
- [61] A gyülekezéshez való jog azonban kiemelt jelentősége mellett sem korlátozhatatlan. A korlátozás szempontrendszere ugyanakkor ezen alapjog tekintetében több egyedi ismérvet is magában hordoz, amelyre álláspontom szerint a jogalkotónak is tekintettel kell lennie a Gytv. módosításakor.
- [62] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az állam általában akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, „ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással.” [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.]. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy „az alapjog-korlátozásnak ez a tesztje mindenekelőtt a jogalkotót kötelezi, ugyanakkor hatáskörükhöz igazodva a jogalkalmazókkal szemben is alkotmányos követelményt fogalmaz meg”. A jogalkalmazót azonban kizárólag a jogszabály engedte értelmezési mozgástér keretein belül kötelezi az alapjog-korlátozás tesztje [3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [21]]. Ebből következően a jogalkotónak a Gytv. módosítása során a jogalkalmazók számára az „értelmezési mozgástér” kereteit kell megteremtenie, lehetőséget biztosítva ezáltal, hogy a gyülekezési jog korlátozásának törvényi háttere, és a törvényben meghatározott tilalmi okok mérlegelésének egyértelmű szempontrendszere legyen.
- [63] Álláspontom szerint a jogalkotás során nem hagyható figyelmen kívül: a fentiekben megjelölt alkotmánybíróági gyakorlat [21/1996. (V. 17.) AB határozat, ABH 1996, 74, 75.] alapján a gyülekezési jogot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni. Emellett a gyülekezési jog korlátozásával összefüggésben felmerül az a sajátos szempont is, hogy az nem csupán a gyülekezési jogukkal élni kívánókat érinti, hanem a társadalom egészére kihat. Erre tekintettel hangsúlyozta az Alkotmánybíróság, hogy „[e]gy demokratikus társadalom nem választhatja a tiltakozás elnémitásának, szükségtelen és aránytalan korlátozásának útját: a politikai szabadságjogok korlátozása nem csak azokat sújtja, akik élni kívánnának jogaikkal, hanem a társadalom egészét, így azokat is, akikre hivatkozással az állam a jogkorlátozás eszközéhez nyúl.” (ABH 2007, 911, 914.)
- [64] 2. A fentiekben hivatkozott szempontok jelennek meg az EJEB gyakorlatában is. Az EJEE 11. Cikke alapján „[m]indenkinek joga van a békés célú gyülekezés szabadságához [...]”. E jog gyakorlását csak „a törvényben meghatározott, olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság vagy közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megakadályozása, a közegészség, az erkölcsök, illetőleg mások jogai és szabadságai védelme érdekében szükségesek. [...]”

- [65] Az EJB a gyülekezés szabadságával összefüggésben rámutatott arra, hogy „a gyülekezési szabadság egyik célja, hogy teret biztosítson a nyilvános viták és a tiltakozás nyilvános kifejtése számára” {*Ezelin kontra Franciaország* (11800/85), 1991. április 26., 37. bekezdés}. Ebből következően „[a] vélemények és kinyilvánításuk szabadságának védelme a 11. Cikk alapján védett gyülekezés [...] szabadságának egyik célja”. {*Szabadság és Demokrácia Párt (ÖZDEP) kontra Törökország* [GC] (23885/94.), 1999. december 8., 37. bekezdés} A gyülekezési jog magában foglalja a gyülekezés időpontjának, helyének és módjának – a gyülekezés céljával összhangban álló – megválasztásához való jogot {*Sáska kontra Magyarország* (58050/08), 2012. november 27., 21. bekezdés}
- [66] Az EJB a gyülekezési jog korlátozásával összefüggésben azt hangsúlyozta – figyelemmel az EJE 11. Cikk 2. pontjában foglaltakra –, hogy annak kizárólag olyan indokból lehet helye, amely egy „demokratikus társadalomban szükséges”. Ez pedig feltételezi, hogy „a beavatkozás »nyomós társadalmi szükséglet«-nek tesz eleget, s – különösen – hogy arányos az elérni kívánt céllal” {*Patyi és Mások kontra Magyarország* (5529/05), 2008. október 7., 38. bekezdés}.
- [67] Az EJB gyakorlatában vizsgálta azt is, hogy az előzetes bejelentési kötelezettség törvényi előírása mikor egyeztethető össze a gyülekezési szabadsággal. Ennek keretében arra mutatott rá, hogy a „bejelentési kötelezettség előírása általában nem sérti a gyülekezési jog lényegét”, ezért nem ellentétes az EJE 11. Cikk szellemével önmagában az, ha az államok közrendi és nemzetbiztonsági okból előírják a rendezvények megtartásának engedélyhez kötését. {*Nurettin Aldmer és Mások kontra Törökország* (32124/02, 21126/02, 21129/02, 32132/02, 32133/02, 32137/02, 32138/02), 2007. december 18., 42. bekezdés}
- [68] Az EJB a bejelentés céljával összefüggésben arra mutatott rá, hogy ennek indoka – részben – a gyülekezéshez való jog és mások törvényes érdekeinek az összehangolása. Ebből következően a bejelentési eljárás folyamán elfogadott ezen ellentétes érdekek kiegyensúlyozására az előzetes közigazgatási eljárás intézménye. Az EJB álláspontja szerint „az ilyen követelmények önmagukban mindaddig nem ellentétesek az EJE 11. Cikkében megtestesülő elvekkel, amíg nem válnak az Egyezményben védett békés célú gyülekezés szabadságának rejtett akadályává” {*Balcik és Mások kontra Törökország* (25/02), 2007. november 29., 49. bekezdés}.
- [69] Az EJB rámutatott arra is, hogy a gyülekezési jog korlátozására kizárólag „törvényben előírt” tilalom alapján kerülhet sor. Ennek hiányában nem lehet elvégezni sem a törvényes cél, sem a demokratikus társadalomban szükségesség vizsgálatát. A tiltás jogalapjának hiánya önmagában megalapozza az EJE 11. Cikkének sérelmét {*Szerdahelyi kontra Magyarország* (30385/07), 2012. január 17.}.
- [70] 3. A fentiekben kifejtettek alapján megállapítható, hogy szükségessé vált annak egyértelműbb törvényi szabályozása, hogy a hatóság mikor tilthatja meg a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvény [2. § (1) bekezdés, 3. §] megtartását. Ennek keretében a jogalkotónak olyan szabályozás kialakítására kell törekednie, amely kellő mozgásteret enged a jogalkalmazók számára annak mérlegelése során, hogy a Gytv.-ben meghatározott tilalmi okok alkalmazására a konkrét – szükségképpen egyedi szempontok mérlegelését magukban hordozó – ügyekben csak kivételesen és a valóban indokolt esetekben kerüljön sor.
- [71] A szabályozás kialakítása során, véleményem szerint, figyelemmel kell lenni arra, hogy a gyülekezési jog – mint kommunikációs alapjog – fokozott védelmet élvez. Ebből következően a gyülekezési jog korlátozására szűkebb tere nyílik a jogalkotónak, mint arra egyébként az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt általános szempontrendszer lehetőséget nyújtana.
- [72] Álláspontom szerint a fentiek mellett szükséges az is, hogy a jogalkotó beépítse a törvényi szabályozásba az egyeztetési eljárás lefolytatásának egyértelmű szempontrendszerét. E kérdéssel kapcsolatban fenntartom a 30/2015. (X. 15.) AB határozathoz csatolt különvéleményemben foglaltakat.

Budapest, 2016. július 12.

Dr. Cziné Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

- [73] A mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzetet más megközelítésben és sokkal szélesebb körben tartom megállapíthatónak. A rendelkező rész 2. pontjával nem értek egyet.

- [74] 1. Álláspontom szerint a Gytv. szabályozása rendkívül hiányos, ennél fogva az esetek nagy részében nem alkalmas arra, hogy a gyülekezési joggal versengő alapvető jogok és a gyülekezési jog viszonyát illetően a jogalkalmazó számára törvényes támpontot nyújtson. Mint az a jelen ügyben is látható – és más ügyekben is meg tapasztalható –, a gyülekezési jog gyakorlására irányuló bejelentések kapcsán az eljáró rendőrhatalóság, majd az eljárását felülvizsgáló bíróság az esetek nagy többségében – nyilvánvalóan legjobb meggyőződése és lelkiismerete szerint – igyekszik ezt a viszonyt a versengő alapjogok jogalkalmazói összemérésével – a törvény helyett magára vállalva a szükségességi-arányossági teszt elvégzését – a konkrét esetekre értelmezni, és döntését így meghozni. Ez vezet azután ahhoz, hogy a rendőrhatalóság és a bíróság akkor is a megtiltás eszközét alkalmazza, amikor a Gytv. 8. § (1) bekezdésében foglalt megtiltási ok nem áll fenn. Ezzel a megtiltás lehetőségét a Gytv. 8. § (1) bekezdésében kívüli esetekre terjeszti ki.
- [75] 1.1. A probléma elvi szintű kezelése szempontjából kardinális kérdés az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének helyes értelmezése, mely szerint az alapvető jogokat törvényben kell szabályozni, ami egyet jelent a követelménnyel, hogy az alapvető jogok korlátozására kizárólag törvényben kerülhet sor. Az erre vonatkozó jogirodalmi alátámasztású érveket a 30/2015. (X. 15.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásomban részletesen ismertettem. Ezeket az érveket mind a rendszerváltó Alkotmány, mind az Alaptörvény vonatkozó rendelkezései [azaz az Alkotmány 8. § (2) bekezdése, illetve Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése] tekintetében egybehangzóan tartalmazzák az alapvető jogok korlátozásával foglalkozó alkotmány- (alaptörvény-) magyarázatok, publikációk. A jogirodalom teljesen egységes a szövegek értelmezésében; a publikációk az alapvető jogok korlátozásának formai és tartalmi feltételeiről mint a jogállamiság elmaradhatatlan követelményeiről szólnak. A formai követelményt a törvényi szint képezi, a tartalmat pedig lényegét illetően a szükségességi-arányossági tesztnek történő megfelelés. A formai és tartalmi követelmények között konjunktív viszony áll fenn.
- [76] Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése az alábbiak szerint rendelkezik: „[a] Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja”.
- [77] Az Alkotmány magyarázata ezzel a rendelkezéssel kapcsolatosan az alábbiakat tartalmazza: „2.2. Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése az alapjogok szabályozására és korlátozására vonatkozó előírásokat fogalmazza meg. Alapjogok szabályozása és korlátozása törvényben történhet.” (Balogh Zs.–Holló A.–Kukorelli I.–Sári J.: Az Alkotmány magyarázata, KJK-KERSZÖV Budapest 2002, 211.)
- [78] Az Alkotmány kommentárja ugyanezt az alábbiak szerint fogalmazza meg: „[a]z Alkotmány 8. § (2) bekezdésében találjuk az alapvető jogok korlátozásának formai és tartalmi kritériumait. Formai kritériumok alatt az eljárási szabályokat értjük, nevezetesen azt, hogy az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. [...] Az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében meghatározott tartalmi követelmény az, hogy törvény alapvető jog lényeges tartalmát nem korlátozhatja.” [Jakab A. (szerk.): Az Alkotmány kommentárja, Századvég Kiadó, Budapest 2009, 412.]
- [79] Az Alkotmánybíróság kezdeti időkből származó gyakorlatából egyetlen példát idézek, melyet Az Alkotmány kommentárja is tartalmaz, a 20/1990. (X. 4.) AB határozatot, mely az alapjogok korlátozásával összefüggésben az alapjogot korlátozó *normák* alkotmányosságáról ír. [Jakab A. (szerk.): Az Alkotmány kommentárja, Századvég Kiadó, Budapest 2009, 425.]
- [80] Vizsgálva a rendszerváltó Alkotmány szövegét, az is megállapítható, hogy az alapvető jogok korlátozásáról kizárólag mint törvényi szinten megvalósítható, azaz jogalkotói tevékenységhez kötött aktusról esik említés, jogalkotótól különálló, jogalkalmazó által gyakorolt alapjog-korlátozásra semmiféle utalás sem található a szövegben.
- [81] Mindezekből egyértelműen következik, hogy a rendszerváltó Alkotmány az alapvető jogok korlátozását kizárólag a jogalkotás (jelesül a törvényalkotás) keretében tette lehetővé.
- [82] A formai követelménynek, a törvényalkotási szintnek az alkotmányosság szempontjából kiemelkedő jelentősége van. Az alapjogok korlátozásának intézménye ugyanis elkerülhetetlen, adódik már eleve abból, hogy nem egyedül élünk a világon. Mások jogai és szabadsága, továbbá a közösségi érdekeket hordozó egyéb alkotmányos értékek védelme szükségszerűvé teszi az alapjogi korlátozás lehetőségét. Ugyanakkor a jogállamiság védelme szempontjából kardinális kérdés, hogy az ilyen irányú szabályozás szüksége ne vezethessen önkényre. Ha az alapjogok korlátozására nem normatív szinten, mégpedig a jogszabályok körében nem a legmagasabb szinten kerül sor, akkor már nem beszélhetünk jogállami szintű garanciáról. Erről Az Alkotmány kommentárja az alábbiak szerint értekezik: „[a]z Alkotmány 8. § (2) bekezdése értelmében az alapvető jogokat csak törvény-

ben lehet szabályozni. E szabály azt jelenti, hogy a hatalommegosztás rendszerében a törvényhozó, Magyarországon kizárólag az Országgyűlés jogosult dönteni az alapvető jogok sorsáról, az Alkotmány diktálta keretek között. Az ezt kiegészítő szabály pedig az, hogy törvénybe kell foglalni a döntést, hogy az annak megfelelő, garanciákkal övezett eljárási szabályok betartásával szülessen meg a jogszabály. Az Országgyűlés sem jogosult tehát arra, hogy más norma – a hatályos jogforrási rendszer alapján – az állami irányítás egyéb jogi eszközei igénybevitelével döntsön.” [Jakab A. (szerk.): Az Alkotmány kommentárja, Századvég Kiadó Budapest 2009, 425.]

- [83] Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila a formai követelmény történeti gyökereit és nemzetközi beágyazottságát hangsúlyozva, nemzetközi kitekintésben a normákhoz kötöttséget az alapjogi korlátozás nélkülözhetetlen követelményeként jelöli meg. „Az emberi jogok korlátozására vonatkozó általános formai követelményt már a francia deklaráció 4. cikke is megfogalmazta: »A természetes jogok gyakorlásának korlátait csak törvény állapíthatja meg«. Az emberi jogok különböző katalógusai ma is tartalmazzak ehhez hasonló formai szabályokat. Például az Emberi jogok európai egyezményének több cikke is magában foglal olyan kitételeket, mely szerint a jogkorlátozásnak »törvényben meghatározottnak«, »törvény által elrendeltnek«, illetve »a törvényekkel összhangban lévőknek« (*»prescribed by law«*, illetve *»in accordance with the law«*) kell lennie.

Ennek a formai követelménynek kettős jelentése van: az európai standard szerint azt fejezi ki, hogy az emberek csak akkor kötelesek alávetni magukat a jogkorlátozó intézkedéseknek, ha azokat nyilvános, előre megismerhető és közérthető normatív rendelkezésekben írták elő számukra. Vagyis egyfajta minőségi követelményről van szó, amely a jog uralmának (*rule of law*) elvéből vezethető le. A »törvény« ebben a megközelítésben valójában jogszabályt jelent, és a hangsúly a norma hozzáférhetőségén és az emberek azon lehetőségén van, hogy magatartásukat a normához igazíthassák. Éppen ezért az Emberi Jogok Európai Bírósága a kodifikált joggal egyenrangúnak tartja a *common law* normákat, mivel azok jogforrásai mindenki számára megismerhetőek a bírói döntésekből, jogi könyvekből és más publikációkból. A *common law* bíróságok által kialakított esetjog alapján az emberek ugyanúgy megismerhetik a jogszerű cselekvés határait, mint a törvények alapján. A kodifikált jogon alapuló jogrendszerek esetében pedig a bíróságok által elfogadott jogértelmezést kell alapul venni a normák tartalmának megállapításakor.

A legfőbb követelmény tehát ebből a formai szempontból az, hogy a norma az emberek számára megismerhető és egyértelmű legyen és ne nyíljon tér a jogalkalmazó hatóságok diszkrecionális döntéshozatalára akár a norma hiánya, akár annak titkossága miatt.” (Halmai G.–Tóth G. A. (szerk.): Emberi jogok, Osiris Kiadó Budapest, 2003, 117–118.) (Az idézethez tartozó hivatkozásokat lásd az eredeti szövegben.)

- [84] Az Alkotmány szabályozását tekintve úgy gondolom, hogy a felhozott – alapvetően a jogirodalomból idézett – példák egyértelművé teszik, hogy abban a kontextusban, amelyben az alapjogok alkotmányos értelemben vett korlátozásáról beszélünk, az alapvető jog korlátozása normaalkotó (jellemzően, így Magyarországon is, törvényalkotó) aktusként nyert értelmezést.
- [85] Az alapvető jogok korlátozását az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése az alábbiak szerint szabályozza: „(3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése, vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”
- [86] Ez a szöveg a korábbi szövegezéstől több tekintetben is eltér. A témánk szempontjából releváns részét illetően annyiban, hogy a formai követelmény (a törvényi szabályozási szint) és a tartalmi követelmények külön mondatba kerültek és elmaradt a grammatikailag félreérthetetlen utalás e feltételek konjunktív viszonyára. Kérdés, hogy ez a változás új szabályozását alakította-e ki az alapvető jogok korlátozásának, lehetővé tette-e, hogy a jövőben az alapvető jogok korlátozásáról ne csak törvény rendelkezhessek, hanem a törvénytől függetlenül egyedi döntések révén – esetleg a korlátozás új, törvényben nem szereplő eseteit is megengedve – a jogalkalmazó is. Másképpen fogalmazva, el kívánta-e törölni az alkotmányozó az alapvető jogok korlátozásának eddigi dogmatikáját, vagy a szabályozás két mondatra bontása csupán stiláris megfontolásból ered?
- [87] Az alkotmányozói akaratra az abban résztvevők ismeretein túl objektíve az alkotmányozás dokumentumaiból lehet következtetni. Megállapítható, hogy sem az új alkotmány végül ajánlásként elfogadott koncepciója, sem az Alaptörvényhez fűzött indoklás nem tanúskodik e tekintetben a korábbi szabályozás megváltoztatásának szándékáról. Ilyen szándék vagy értelmezés sem a koncepció, sem az Alaptörvény vitájában nem merült fel, sem a plenáris ülésen, sem bizottsági szinten. A jogirodalomban, vagy az Alaptörvényt övező parlamenten kívüli vitákban, de az Alaptörvény ellen megfogalmazódott támadások során sem merült fel a formális követelmény felpuhításának, vagy vaglyagossá tételének vádja. Mindaddig jogász körökben az érintett szabályozással

kapcsolatosan egységes az a nézet, hogy az új Alaptörvény tartalmi értelemben lényegében a korábbi szabályozást vette át, kifejezetten beépítve az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata szerinti értelmezést. A *Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez* ide vonatkozóan az alábbi rövid megállapítást teszi: „[a]z alapjogokra vonatkozó szabályokat és azok korlátozását szintén törvény állapíthatja meg.” (Árva Zs.: *Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez*, CompLex Jogtár)

- [88] Mindebből álláspontom szerint az a következtetés vonható le, hogy az Alkotmány és az Alaptörvény vonatkozó szabályozása tartalmi azonosságot mutat. Ebből következően az Alkotmány kapcsán kialakult eddigi dogmatikát is változatlanul érvényesnek tekinthetjük.
- [89] 1.2. A fentiekből következően nézetem szerint nem fogadható el, hogy a törvény helyett a jogalkalmazó döntson az alapvető jogok korlátozásának tartalmi szempontjairól. Ez még akkor is igaz, ha az Alkotmánybíróság által vizsgált esetekben alapvetően nem volt megállapítható az önkényes eljárás szándéka. Ettől függetlenül a jogalkalmazónak is kiemelkedően fontos érdeke, hogy az alapvető jogok (jelesül itt a gyülekezési jog) korlátozását megvalósító konkrét döntés konkrét törvényi rendelkezéseken alapuljon, azaz ne jogot alkosson (értelmezésbe bujtatva), hanem törvényben foglalt konkrét korlátozó szabályok egyedi esetre történő alkalmazását végezze el a gyülekezések bejelentésének elbírálása során, és így eleve védve legyen minden méltatlan politikai inszINUÁCIÓVAL szemben.
- [90] 1.3. Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése akként rendelkezik, hogy „[a]z EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.” Ez utóbbi rendelkezés ugyan államcél tartalmaz, azonban ez az államcél speciális természetű. Az alapvető jogok védelme ugyanis elválaszthatatlan az egyes alapvető jogok érvényesülését akadályozó, sértő minden tényező lehetőség szerinti elhárításától. Ez a versengő alapjogok esetén viszonylagosan valósulhat meg, az alapvető jogok kölcsönös korlátozásával, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében előírt szükségességi-arányossági teszt útján. Mivel ennek biztosítása a fentiek szerint törvényalkotási feladat, az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdésében az államra az alapvető jogok kölcsönös korlátozásának rendezése érdekében szükségképpen törvényalkotási feladat hárul.
- [91] 1.4. Az állam ennek a feladatának a gyülekezési jog és más alapvető jogok versengése esetét illetően nézetem szerint csak igen hiányosan tett eleget.
- [92] Az, hogy a Gytv. 2. § (3) bekezdése deklarálja, miszerint „[a] gyülekezési jog gyakorolása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével”, ezt a hiányt nem pótolja. Nem valósítja meg a szükséges védelmet a Gytv. 14. §-a sem, mivel a Gytv. nem tartalmaz semmilyen közelebbi, törvényben meghatározott támpontot arra nézve, mi minősül mások jogai sérelmének. (E rendelkezés alapján például nem lehet a lakók nyugalma zavaró, éjszakába nyúló demonstrációt feloszlatni, vagy fellépni gyermekek jogainak megóvása érdekében.) Ráadásul a Gytv. 14. §-a már megkezdett, folyamatban levő demonstráció feloszlatásáról rendelkezik, azaz ez a szabály nem vonatkozik arra az esetre, amikor már a rendezvény bejelentéséből kitűnik, hogy a tervezett demonstráció nyilvánvalóan sérteni fog valamilyen más alapvető jogot (pl. lakások közelében hetekre is elhúzódó időre előre bejelentett demonstráció, amely a pihenés ellehetetlenítésével vezethet mások alapvető jogainak sérelmére). E problémával összefüggésben fontos hangsúlyozni, hogy a jelenlegi szabályozás szerint a demonstráció nem szorul engedélyezésre, tiltás alá pedig csak a Gytv. 8. § (1) bekezdésében foglalt két fordulat esik.
- [93] Megjegyzem, hogy a törvényi szabályozás hiánya nemcsak a gyülekezési joggal ütköző alapvető jogokat hagyja védtelenül, hanem ez fordítva is érvényesül, hiszen a gyülekezési jog törvényben történő korlátozásának szabálya biztosítékul szolgálna a gyülekezési joggal élőknek arra, hogy a törvényi korlátokon belül gyülekezési joguk gyakorlásában már nem akadályozhatók. Ez inverz módon a többi alapvető jog korlátozását jelenti a gyülekezési jog javára. (Ez is igazolja azt, hogy az alapvető jogok korlátozására a kölcsönösség jellemző.)
- [94] 1.5. A határozat rendelkező részének 1. pontja a mulasztást leszűkíti a „magánszférához való alapjog”-ra, miközben az Alaptörvény VI. cikkében foglalt alapjogon kívül más alapjogok is védelemre szorulnak (pl. az egészséghez való jog, mely a pihenés tartós ellehetetlenülésével sérülhet, vagy a gyermekek jogai, melynek nagyon fontos elemét jeleníti meg az Alaptörvény XII. cikke). Maga a Gytv. sem szűkíti le a jogvédelem elvét a Gytv. 2. § (3) bekezdésében egy adott alapvető jogra, sőt, nem egyszerűen alapjogok, hanem a tágabb fogalmat képező jogok – mások jogainak és szabadságának – sérelméről szól.

- [95] Az előbbiekből következően nézetem szerint az Országgyűlés mulasztása az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdéséből levezethetően abban áll, hogy nem alkotta meg hiánytalanul a gyülekezési jog gyakorlása esetén mások alapvető jogainak védelmét szolgáló szabályokat.
- [96] 2. Nem értek egyet a határozat rendelkező része 2. pontjának indokolásában megjelenő azon érveléssel, miszerint ha több helyszínről a gyülekezési jog gyakorlása, úgy az is elfogadható, ha egyes helyszíneken ez a jog nem érvényesül. Az alkotmányjogi panaszt nézetem szerint elemeiben, helyszínenként kell vizsgálni, és ha akár egy helyszín tekintetében megállapítható a jogsérelem, már nem beszélhetünk a gyülekezési jog jogszerű érvényesüléséről.
- [97] 2.1. Álláspontom szerint a Bp. V. Markó utca 25. cím elé bejelentett rendezvénynek a rendőrhatalommal történt egyeztetés során az indítványozó által elfogadott korlátozott formája már nem tette indokoltá a rendezvény megtiltását, ugyanis ez a forma megítélésem szerint nem járt volna a bíróságok zavartalan működésének súlyos veszélyeztetésével. Ezen helyszín tekintetében egyébként a Gytv. 8. § (1) bekezdése világos – a gyülekezési jogot korlátozó – rendelkezést tartalmaz, vagyis itt nem a különvéleményem 1. pontjában részletezett jogalkotói mulasztásról van szó, hanem e rendelkezésnek az egyedi esetre történő alkalmazása kapcsán annak elbírálásáról, hogy a „súlyos veszélyeztetés” a konkrét esetben valóban fennáll-e. Nem értek egyet azzal sem, hogy a gyülekezési joggal kapcsolatos bírósági mérlegelés az Alkotmánybíróság által nem lenne felülbírálható. A gyülekezési jog sérelmével kapcsolatos jogviták kérdések közvetlenül alapjogi és alkotmányvédelmi kérdések; ezek elől kitérni egyet jelent az alapjogvédelmi funkció feladásával.
- [98] Álláspontom szerint a fentiek alapján e helyszín vonatkozásában kellő indoka áll fenn a sérelmezett jogi aktusok megsemmisítésének.
- [99] 2.2. Ennek következtében a bírósági végzés többi helyszínt érintő részeinek megítélése a végzés egésze szempontjából már valójában irrelevánssá válik; az ügyben hozott egységes végzés megítélését az előbbiekből kifejtett megsemmisítési ok önmagában eldönti.
- [100] Mindenesetre a további helyszínek tekintetében utalok a szükségességi-arányossági teszt jogalkotói kompetenciájával kapcsolatosan fentebb részletezett álláspontomra. Ugyanakkor ahol a rendőrségi, illetve bírósági döntés mögött a TEK 30100-1324/8/2014. számú intézkedése áll, ott törvényi rendelkezésben (a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 46. §-ában) megengedett alapjogkorlátozás egyedi esetre történő alkalmazásáról van szó, amely természetesen jogszerűen állhat útjába az érintett területen adott alapjogok (így a gyülekezéshez való jog) gyakorlásának, jöllehet az erre vonatkoztatott „megtiltás” fogalmának alkalmazása nincs összhangban a Gytv.-vel.

Budapest, 2016. július 12.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye

- [101] Nem értek egyet a többségi határozattal.
- [102] Az Alkotmánybíróságnak a felülvizsgált bírói végzést meg kellett volna semmisítenie. Meg kellett volna állapítania, hogy a bejelentett rendezvény jogalap nélküli megtiltása sérti a békés gyülekezéshez való jogot. Ellentétes az Alaptörvénnyel, hogy a rendőrség, majd a bíróság kiterjesztő jogértelmezéssel bővítette a gyülekezések előzetes tiltásának tételesen felsorolt törvényi indokait: utólagos oszlatási okra hivatkozva tiltották meg előzetesen a konkrét helyszínekre bejelentett rendezvények megtartását. Az adott helyszínekre tervezett rendezvényeknek a tiltási indokok kitágításával történő előzetes megtiltása a békés gyülekezéshez való jog súlyos sérelmét jelentette.
- [103] S ha az alapügyben a gyülekezési jog sérült, nem pedig a magánszférához való jog, hiszen pont az utóbbira is hivatkozással tiltották meg több helyszínen a rendezvények megtartását, akkor az Alkotmánybíróságnak az alapjogok védelemére vonatkozó mandátumából következően álláspontom szerint elsősorban a gyülekezési jog

védelve érdekében kellett volna fellépnie. Ezért külön is aggályosnak tartom, hogy az Alkotmánybíróság éppen az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdését (a magánszférához való jogot) sértő mulasztást állapított meg.

- [104] 1. A többségi határozat ismerteti, hogy az indítványozó a rendőrségnél több budapesti helyszínt érintő vonulá-
sos rendezvényt jelentett be 2014. december 19-ére. A több helyszínre tervezett rendezvényt a jelzett napon
9 és 20 óra között kívánták megtartani, mégpedig úgy, hogy egymás után keresik fel az érintett helyszíneket, s
egyenként minden helyszínen tíz-tíz percet töltenek. A bejelentés alapján a rendőrség három helyszín tekinte-
tében (Budapest V. kerület, Markó u. 25. szám, illetve Budapest XII. kerület, Laura út 26. szám és Cinege út
5. szám előtt) a rendezvény megtartását megtiltó határozatot hozott. Ez a rendőrségi tiltó határozat az alapja az
alkotmánybírósági vizsgálatot megelőző eljárásnak.
- [105] A szóban forgó rendőrségi határozat az utóbbi két helyszínen a Gytv. 2. § (3) bekezdése alapján arra hivatkoz-
va tiltotta meg a rendezvény megtartását, hogy „a gyülekezési jog gyakorlása mások jogainak és szabadságának
sérelmével járna”. Az első helyszínen, a Kúria épülete előtt pedig a Gytv. 8. § (1) bekezdése alapján arra
hivatkozva, hogy a Kúria elnökhelyettesének előzetesen bekért állásfoglalása szerint „a bíróság zavartalan
működését súlyosan veszélyeztetné” a rendezvény megtartása.
- [106] A rendőrségi tiltó határozat ellen az indítványozó felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Fővárosi Közigazgatási
és Munkaügyi Bírósághoz, amely a támadott végzésében a kérelmet elutasította. A két budai helyszínt érintően
a bíróság úgy ítélte meg, hogy a rendőrség által „a tiltás jogalapjaként e vonatkozásban felhívott Gytv. 2. §
(3) bekezdésében írtak alapján a (megelőlegezetten) békés demonstráció is tilalmazható”. A Kúria előtti rendez-
vénnel kapcsolatban a bíróság megállapította, hogy a rendőrség „a Kúria elnökhelyettesének konkrét ügyben
beszerzett nyilatkozatát fogadta el – helyesen – a döntése alapjául, az erre alapított határozati döntését pedig
a bíróság is jogszerűnek ítélte”.
- [107] 2. Az Alkotmánybíróságnak az indítvány alapján vizsgálnia kellett, hogy a bírósági végzés megfelel-e az Alap-
törvénynek.
- [108] 2.1. A két budai helyszínre tervezett rendezvény megtartásának megtiltása kapcsán a többségi határozat min-
denek előtt következetesen elhatárolja egymástól a gyülekezés előzetes tiltó okait, illetve a már megkezdett
rendezvény oszlatási okait. Az Alkotmánybíróság rögzíti, hogy „a Gytv. szabályozási rendszerében »mások
jogainak sérelme« nem a gyülekezés előzetes tiltó okai közé került, hanem a Gytv. 2. § (3) bekezdésébe, ami
a Gytv. 14. § (1) bekezdése alapján feloszlatai ok. Ezt a rendszertani értelmezést támasztja alá a nyelvtani ér-
telmezés is, mivel a Gytv. 2. § (3) bekezdésében szereplő »gyülekezés gyakorlása« a megkezdett gyülekezésekre
vonatkozik. A tiltással és a feloszlatai mint a gyülekezési jog *ultima ratio* jellegű korlátaival összefüggésben
az Abh3.-ban az Alkotmánybíróság már rámutatott arra, hogy »a rendezvény gyakorlása során tapasztalható
törvénysértésekre adható szükségképpen reaktív jellegű oszlatási indok nem konvertálható át automatikusan
előzetes tilalmi okká.« (ABH3., Indokolás [30]) Ezt az értelmezést támasztja alá az 55/2001. (XI. 29.) AB határo-
zat indokolása (ABH 2001, 442, 460–461.), valamint az alapvető jogok biztosának az OBH 4435/2006. számú
jelentése is (ld. 5. o.).”
- [109] A többségi határozat az előbbiekkal összefüggésben konstatálja, hogy a bejelentett rendezvény megtartását
megtiltó határozatában „a rendőrség a tiltás jogalapjaként egyértelműen a Gytv. 2. § (3) bekezdését jelölte meg.
A rendőrség által megjelölt jogalapot felülvizsgáló bírósági végzés pedig azzal indokolta döntését, hogy a »Gytv.
2. § (3) bekezdésében írtak alapján a (megelőlegezetten) békés demonstráció is tilalmazható.«” Ennek kapcsán
a többségi határozat megkérdőjelezi, hogy a megelőlegezetten békés demonstráció esetében felmerülhetett-e
egyéltalán mások jogainak sérelme (azaz olyan sérelme, ami miatt a bejelentett rendezvény megtartását bármi-
képpen korlátozni lett volna egyéltalán szükséges). Különösen, mivel az érintett helyszíneken a betiltott rendez-
vényt egyéltalán is csak nagyon rövid ideig, tíz-tíz percig tervezték megtartani. (Nem melleleg a többségi ha-
tározat a gyülekezések „időbeli jellemzőinek” is kiemelt jelentőséget tulajdonít, s hiányolja, hogy a bíróság
„egyéltalán nem értékelte a gyülekezés időtartamát”, a gyülekezés szervezőjének időbeli önkorlátozását.)
- [110] 2.2. A Kúria épülete elé tervezett rendezvény megtartásának megtiltása kapcsán a többségi határozat megállá-
pítja, hogy a tiltásnál a rendőrség – kizárólag a Kúria elnökhelyettesének álláspontjára támaszkodva – „lénye-
gében kiürítette a saját mérlegelési és döntési kompetenciáját”, s ezt a rendőrség határozatát felülvizsgáló

bíróság nem vette figyelembe; azaz valójában alaptalanul alkalmazta a Gytv. 8. § (1) bekezdésében foglalt tiltó okot.

- [111] 2.3. A többségi határozat az indítvány befogadásáról való döntésnél az ügy által felvetett alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként értékelte „hogyan a rendőrségi tiltó határozat és az azt helyben hagyó felülvizsgálati eljárásban született végzés alaptörvény-ellenesen bővítette-e ki a gyülekezésekkel szemben alkalmazható előzetes tilalmi okokat”.
- [112] Annak ellenére, hogy a két budai helyszínre, továbbá a Kúria épülete elé tervezett rendezvény megtartásának megtiltása – a fentiekben bemutatott módon – a többségi határozat szerint is alaptalanul minősült, a határozat mégsem vonja le az ebből adódó következtetést: az alapjog indokolatlan, illetve aránytalan korlátozása ellenére nem állapítja meg a vizsgált bírói döntés alaptörvény-ellenességét.
- [113] A többségi határozat az ismertetett érvelés után az indítványt érintően nem arról – az álláspontom szerint döntő jelentőségű kérdésről – foglalt állást, hogy az adott három helyszínre tervezett rendezvény megtartásának megtiltásával kapcsolatos bírói jogértelmezés – és ennek következtében a bírói döntés – összhangban állt-e az Alaptörvénnyel, hanem egy további bírálati szempontot is bevon a felülvizsgálatba. A többségi határozat szerint ugyanis „a jelen ügyben az indítványozónak végső soron lehetősége nyílt a dinamikus felvonulás többi helyszínén véleménye kifejtésére, ezért az Alkotmánybíróság megállapítása szerint összességében nem sérült aránytalan mértékben az indítványozó békés gyülekezéshez való joga, ezért a konkrét bírói végzés alaptörvény-ellenessége miatt benyújtott alkotmányjogi panasz indítványt az Alkotmánybíróság elutasította.” (Indokolás [39])
- [114] *Dr. Salamon László* alkotmánybíróhoz hasonlóan magam sem értek egyet a többségi határozatnak az alkotmányjogi panasz elutasítására adott fenti magyarázatával. Nem szűkíthető le így a gyülekezési szabadság terjedelme. A békés gyülekezéshez való jog a jogalanyok által megválasztott helyszínen való gyülekezésre jogosít, nem korlátozódik, nem is korlátozható (bármiféle) egyéb helyszínre a jog gyakorlása. Az tehát, hogy ténylegesen gyakorolható-e, illetve sérült-e a békés gyülekezéshez való alapjog, a tervezett gyülekezés egyes helyszínei szerint külön-külön vizsgálendő. A békés gyülekezéshez való jog több helyszínre tervezett gyakorlását illetően nem lehet elfogadhatónak tekinteni így azt, hogy egyes helyszíneken az alapjog gyakorlása pusztán azért ne érvényesülhessen, mert más helyszíneken már úgyszólván érvényesült. Vagyis a más helyszínen tartott rendezvény nem jelenthet biankó felhatalmazást arra, hogy más, további helyszínen a rendezvény megtartását megtiltsák, s az alapjog gyakorlását ilyen módon korlátozzák. Már csak azért sem, mert egy jogszerű jogalkalmazói döntés soha sem szolgáltathat legális igazolást a (más) jogsértő jogalkalmazói döntésre. A korábbi jogszerű jogalkalmazói döntések, ha valamire, akkor épp, hogy a hasonlóan jogszerű döntések meghozatalára adhatnának alapot.
- [115] Alapos vizsgálat esetén így nem kerülhetett volna el sem az Alkotmánybíróság, sem az általa felülvizsgált döntést hozó bíróság figyelmét, hogy a tiltással érintett egyik helyszínen – Budapest XII. kerület, Cinege út 5. szám előtt – a joggyakorlat szerint nem volt tilos rendezvényt tartani. Lásd például a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2013. július 11-én kelt, 17.Kpk.45.743/2013/2. számú végzését, illetve 2013. augusztus 29-én kelt, 27.Kpk.45.920/2013/2. számú végzését. Az előbbi végzésben a bíróság kifejezetten arra a következtetésre jut, hogy a rendőrség (Terrorelhárító Központ) „sem tehet mást, mint hogy a résztvevőket a bejelentésben megjelölt helyszínre [Budapest XII. kerület, Cinege út 5. szám el] beengedi, természetesen ügyelve arra, hogy rendbontás ne történjen”.
- [116] 3. Nem értek egyet a rendelkező rész 1. pontja szerinti mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításával sem.
- [117] Határozatában az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – állapítja meg az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdését sértő jogalkotói mulasztást azért, mert „a törvényalkotó nem szabályozta a magánszférához való alapjog és a gyülekezéshez való alapjog kollíziója esetén a kollízió feloldásának szempontjait és annak eljárási kereteit” (rendelkező rész 1. pont).
- [118] 3.1. Álláspontom szerint a gyülekezési szabadság, illetve a vele ütköző alapjogok érvényesülésének biztosítása a jogalkotó mellett a jogalkalmazó szerveknek is az alapjogok védelméből származó alaptörvényi – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti – kötelezettsége. E kötelezettségüket az alapjog-korlátozás szükségességének és arányosságának konkrét mérlegelésével teljesítik. A többségi határozattal szemben – az Alkotmánybíróság korábbi döntései alapján, az alábbiakban kifejtendőik szerint – nem látom kellőképpen alátámasztottnak, hogy miért igényelt volna további törvényi „szempontokat” az alapjogok korlátozása (alapjogok közötti „kollízió fel-

oldása"). Ha az Alkotmánybíróság döntéseiben kimondott alkotmányossági szempontokat a jogalkalmazói joggyakorlat nem vagy nem következetesen érvényesíti, akkor elsősorban nem jogalkotói mulasztás megállapításának, hanem a jogalkalmazásra vonatkozó alkotmányos követelmények megállapításának, illetve az alapjogsértő jogalkalmazói (bíróági és hatósági) döntések megsemmisítésének van helye.

- [119] A jelen határozat rendelkező részében megállapított mulasztás nem értelmezhető úgy, hogy az Alkotmánybíróság arra adott volna felhatalmazást a törvényhozónak, hogy a magánszférához való jog védelmére hivatkozással a békés gyülekezéshez való jogot diszkrecionálisan korlátozza. Ez alapjogsértő, az alapjog szükséges és arányos, vagyis alkotmányosan megengedett korlátozásán túlterjeszkedő korlátok megállapítására irányuló jogalkotási kötelezésnek minősülne.
- [120] 3.2. A többségi határozat szerint a további jogalkotói feladat az alapjogok közötti „kollízió feloldásának [...] eljárási keretei” meghatározására irányul. Ilyen elmulasztott jogalkotói feladat sem vezethető le álláspontom szerint az Alaptörvényből.
- [121] Az Alkotmánybíróság az ABh3.-ban ismertette már a békés gyülekezéshez való jog gyakorlása, s ha indokolt, korlátozása kapcsán a rendőrség által lefolytatandó eljárás menetét, amelynek során a rendőrség – támaszkodva egyebek mellett a rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. (V. 14.) BM rendelet (a továbbiakban: BMr.) irányadó rendelkezéseire – egymással ütköző, nem ritkán alapjogokból származó jogok egyidejű érvényesülését igyekszik biztosítani.
- [122] Az Abh3.-ban az Alkotmánybíróság rámutatott – a BMr. 4. § (5) bekezdése kapcsán – arra, hogy a rendőrség köteles az „esetleges megtiltást megalapozó körülményre” felhívni a szervező figyelmét. Az egyeztetéssel ugyanis „elősegíti egy kompromisszumos megoldás megtalálását a gyülekezők és a hatóság között, lehetővé téve ezzel a gyülekezéshez való alapjog és a tiltó ok által védett jogállami követelmény közötti megfelelő egyensúly megteremtését.” (Abh3., Indokolás [51]) A BMr. 6. § (1) bekezdése alapján a rendőrség továbbá arra is figyelmezteti a szervezőt, ha a tervezett rendezvény bejelentése, megtartása a Gytv. rendelkezéseibe ütközik, de előzetesen nem tiltható meg. Ilyen esetekben „a gyülekezés megtartása érdekében a rendőrség tehet technikai javaslatokat (pl. az időtartamra vonatkozólag, vagy a hangosító eszközök vonatkozásában) a gyülekezés bejelentője számára, amelyeket a bejelentő ugyan nem köteles elfogadni, de amelyek az adott tényállás körében konkrét támpontot adhatnak a gyülekezés szervezője számára az alapjog tényleges érvényesíthetőségének egyedileg megmutatkozó alkotmányos kereteire vonatkozóan.” (Abh3., Indokolás [52]) A rendőrség döntéséből egyértelműen ki kell derülnie, hogy a szervezőkkel egyeztetést folytatott [BMr. 5. § (1) bekezdés], illetve kísérletet tett a kompromisszumos megoldás kialakítására. Ennek kapcsán – a BMr. 4. § (5) bekezdésének megfelelően – tájékoztatnia kell a szervezőt arról, hogy ha a hely vagy az időpont megváltoztatásával a rendezvény megtartásának a Gytv. 8. § (1) bekezdése szerinti tiltó oka, vagy a Gytv. rendelkezéseibe ütközése elhárítható. Elsődlegesen egyeztetés útján kell tehát (a tiltó okok szabályozási körén kívül eső) alapjogi kollízió esetén megtalálni a gyülekezés megtartását is lehetővé tevő, de a konkuráló (Alaptörvényben foglalt) jogok érvényesülését is biztosító egyensúlyt. Az Alkotmánybíróság ennek kapcsán utal arra az állandó ítélezési gyakorlatára, amit elsőként az 55/2001. (XI. 29.) AB határozatában fektetett le, majd az Abh1.-ben is követett: „az államnak az alapvető jog tiszteletben tartására és védelmére vonatkozó kötelezettsége nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy biztosítania kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételeket is [...], két alapjog: a gyülekezés és a mozgás szabadsága esetleges konfliktusának megelőzésére a hatóságnak szükségképpen rendelkeznie kell azzal a jogszabályi felhatalmazással, hogy biztosítsa mindkét alapjog érvényesülését, illetőleg, ha ez lehetetlen, azt, hogy az egyik csak a legszükségesebb mértékben szoruljon háttérbe időlegesen a másik javára. [...] (ABH 2001, 458–459.)” (ABH 2008, 651, 657.)
- [123] Az Abh2.-ben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy egyes helyszíneknek emblemikus funkciója van (vö. Indokolás [67]); ezzel szemben egyes helyszínek, mint például a lakóövezetek, tipikusan a lakhatás és a magánszféra helyszínei. Mindez nem jelenti azt, hogy ezek a helyszínek elveszítik közterület jellegüket és általában nem jelenti azt sem, hogy az ilyen közterületre szervezett demonstráció érintené a rendezvénynek kitett személyek magánszférája belső lényegét, másrésről azonban az ott lakók joggal tarthatnak igényt az otthon nyugalmanak védelmére és e nyugalomnak csupán az ideiglenes jellegű megzavarására. Mindezek alapján akár itt is tartható tehát gyülekezés, de adott esetben szigorúbb feltételek mellett. Így figyelembe kell venni különösen a gyülekezők létszámát, a rendezvény időtartamát, dinamikus vagy statikus jellegét, és azt, hogy milyen napszakban, milyen hangosítás mellett kívánják üzenetüket eljuttatni a gyülekezés címzettjéhez. Az üzenetre való tekintettel mindez továbbra is közéleti kommunikációnak minősül, amit véd a békés gyülekezéshez

való jog (a véleménynyilvánítás szabadságára is figyelemmel). Ilyen esetben, ha a gyülekezési jog, mint alapjog gyakorlása más alapjoggal (a magánélethez való joggal, a szabad helyváltoztatás jogával) vagy közérdekekkel konkurál (és a tervezett rendezvény megtartása előzetesen nem tiltható meg), akkor az alapjogi konfliktus az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt követelmények alkalmazásával oldható fel.

- [124] Fontos látni, hogy a gyülekezési szabadság gyakorlása mindig együtt jár mások jogai korlátozásával. Alapvetően ezért a rendezvények bejelentése kapcsán folytatott eljárásában a „kollízió feloldásának [...] eljárási kereteit” sem kell a rendőrség számára rögzíteni. A rendőrség a tervezett gyülekezésekre vonatkozó bejelentéseket alapvetően tudomásul veszi, a gyülekezési szabadság érvényesülése érdekében előzetesen csak ennyi a feladata. Ezt a 48 órás rendőrségi eljárást nincs semmi szükség jelentősebben tovább formalizálni. A rendezvény megtartása során viszont már feladata a rendőrségnek, hogy a gyülekezési szabadság érvényesülését úgy biztosítsa, hogy más alapjogok (illetve az azokra visszavezethető jogok) korlátozására csak valóban indokoltan és arányos mértékben kerüljön sor. Ha szükséges jogalkotói feladatot megállapítani, akkor legfeljebb a rendőrség jogosítványain keresztül lehet indokolt garanciát teremteni gyülekezések kapcsán más alapjogok megfelelő biztosítására.
- [125] Megjegyzem, hogy maga a többségi határozat nem is tartalmaz egyébként meggyőző érvelést arra vonatkozóan, hogy miért kellene az alapjogok közötti „kollízió feloldásának [...] eljárási kereteit” szabályozni. Ezt a határozat pusztán arra hivatkozva véli szükségesnek, hogy diszfunkcionális a jogalkalmazói gyakorlat: a jogalkalmazók a gyülekezési jog gyakorlása során felvetődő alapjogi kollíziót rendszerint a legsúlyosabb korlátozás, a gyülekezési jog kiüresítésével, a közterületen szervezett rendezvények betiltásával oldják fel (holott enyhébb korlátozás is elegendő lenne). Az alapjog érvényesülését korlátozó helytelen gyakorlat álláspontom szerint nem lehet megfelelő indoka annak, hogy az Alkotmánybíróság az alapjog (a békés gyülekezéshez való jog) korlátozására kötelezze a jogalkotót. Az alapjog érvényesülését indokolatlanul is korlátozó joggyakorlatot az Alkotmánybíróság, ha valóban a hibás jogalkalmazásból származik az indokolatlan korlátozás, nem mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításával, hanem az Abtv. 46. § (3) bekezdése szerinti alkotmányos követelmény megfogalmazásával lett volna képes (jogosult) korrigálni. Ennélfogva az alapjogok közötti „kollízió feloldásának [...] eljárási keretei” szabályozására vonatkozó jogalkotói feladatot meghatározó rendelkező rész, illetve az ahhoz kapcsolódó, de tartalmában a jogalkalmazó számára követelményt megfogalmazó indokolás közül az utóbbit támogatom.

Budapest, 2016. július 12.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/656/2015.

Megjelent a Magyar Közlöny 2016. évi 106. számában

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉ NEM TETT HATÁROZATAI ÉS VÉGZÉSEI



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3146/2016. (VII. 22.) AB HATÁROZATA

jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata tárgyában – *dr. Czine Ágnes és dr. Salamon László* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. törvény 12/D. § (4) bekezdése nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezést elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. törvény 12/D. § (7) bekezdése első mondata nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezést visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Nyíregyházi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (4402 Nyíregyháza, Pf.: 46.) indítványozó adóhatározat bírósági felülvizsgálata iránt indított eljárásban az előtte 15.K.27.369/2015. szám alatt folyamatban lévő ügyben az Alkotmánybírósághoz 2016. március 23-án érkezett 12. sorszámú végzéssel kezdeményezte az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. (a továbbiakban: Törvény) 12/D. § (4) bekezdése és a (7) bekezdés első mondata az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) 1. kiegészítő jegyzőkönyv 1. Cikkébe, azaz nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát, valamint a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabályi rendelkezéseknek a konkrét ügyben történő alkalmazási tilalmának elrendelését.
- [2] A bírói kezdeményezés értelmében a NAV Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Adóigazgatósága a felperesnél az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.) 87. § (1) bekezdés a) pontja, valamint 106. § (1) bekezdése alapján az egyes törvényeknek a költségvetési tervezéssel, valamint a pénzügyi és közüzemi szolgáltatások hatékonyabbá nyújtásával összefüggő módosításról szóló, 2014. szeptember 30. napjától hatályba lépett 2014. évi XXXIX. törvény (a továbbiakban: Módtv.) és a Törvény rendelkezéseire is tekintettel magánszemélyek jogviszony megszűnéséhez kapcsolódó egyes jövedelmek különadója adónem tekintetében bevallások utólagos vizsgálatára irányuló ellenőrzést folytatott le a 2010-es adóév vonatkozásában.
- [3] A felperes 2006. szeptember 6. napjától 2010. július 31. napjáig munkaviszonyban állt a Magyar Rádió Zrt-nél. A felperes részére a munkaviszonyának a megszűnésekor 12 havi átlagkeresetnek megfelelő összeget fizettek ki, és sor került a szabadsága pénzbeli megváltására is a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (a továbbiakban: Mt.) alapján. A felperes munkáltatója 2011. január 28. napján kiállította a különadó elszámolásához szükséges igazolást, melyben a különadó alapját 45.221.152 forintban, a különadó összegét 44.316.729 forintban, valamint a megfizetett különadó összegét 21.288.290 forintban határozta meg. A felperes

- a 2010. évre benyújtott személyi jövedelemadóról szóló 1053. számú, az adóhatósághoz 2011. február 25-én érkezett bevallásában 97.644.143 forint munkaviszonyból származó bérjövedelmet szerepeltetett, az összevont adóalapot 97.770.320 forintban, annak adóját 30.536.502 forintban jelölte meg. A felperes a 2005. január 1. napjától 2010. december 30. napjáig terjedő időszakra a „Bevallás a magánszemély jövedelmeit terhelő különadóról és annak önellenőrzéséről” elnevezésű, 1053K. számú, 2011. február 25. napján benyújtott bevallásában a különadó összegét 44.316.729 forintban, a kifizető által levont különadó összegét 18.377.877 forintban, valamint a fizetendő különadó összegét 23.028.434 forintban jelölte meg.
- [4] A felperes a 1053K. számú bevallását önellenőrzéssel helyesbítette, melyben 23.028.439 forint összegű kötelezettség csökkenést vallott. Az önellenőrzés jogalapjaként a 6/2014. (II. 26.) AB határozatot (a továbbiakban: Abh.) jelölte meg, és utalt arra, hogy a Törvény 10. §-a az Egyezmény 1. kiegészítő jegyzőkönyvének 1. Cikkébe ütközik.
- [5] Az ellenőrzés megkezdését követően hatályba lépett a Törvény 12/D. §-a, amelynek (10) bekezdése értelmében ezen jogszabályi rendelkezést a hatálybalépésekor folyamatban lévő adóhatósági eljárásokban is alkalmazni kell. Az elsőfokú adóhatóság megállapította, hogy a Törvény 9. § (3) bekezdés *b)* pontja szerint a felperes részére 2010. évben munkaviszonyának megszűnésére tekintettel teljesített 48.721.152 forint összegű kifizetés 3.500.000 forintot meghaladó része a magánszemélyek különadója tekintetében adóalapnak minősül. Ezen összegből 9.915.636 forint az Mt. alapján megszerzettnak minősül, ugyanakkor 38.805.516 forint kifizetésének az alapja a felperes és a kifizető között létrejött munkaszerződés, ezért ez az összeg a Törvény 12/D. § (4) bekezdése szerint nem minősül jogszabály alapján megszerzett jövedelemnek. Az átalányközteher összegét ezért a Törvény 12/D. §-a alapján arányosítással határozta meg. Az elsőfokú adóhatóság határozatát a másodfokú adóhatóság a 2015. június 8. napján kelt 1839628478. számú határozatával helybenhagyta.
- [6] Az adóhatóság határozatával szemben a felperes keresetet terjesztett elő, melyben a határozat hatályon kívül helyezését kérte, új eljárás lefolytatása mellett.
- [7] 2. A bíró kezdeményezés szerint az alkalmazandó jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközik. Az indítvány utal arra, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) a *Gáll kontra Magyarország* ügyben (49570/11. számú kérelem) hozott ítéletében akként foglalt állást, hogy: „a társadalmi és gazdasági jogalkotás területén – beleértve az e szakpolitikák eszközeként felfogott adózást is – az államok széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek, ami a Bíróság álláspontja szerint jogszerűen vezetheti az államokat arra, hogy megváltoztassák, növeljék, vagy éppen csökkentsék az arra jogosult lakosság számára fizetendő végkielégítési összegeket. Az ilyen intézkedések azonban megkülönböztetés-mentesen, és az arányosság követelményeit figyelembe véve kell végrehajtani.”
- [8] A bíróság álláspontja szerint az átalányköztehernek a Törvény 12/D. § (4) bekezdésében rögzített 75% mértéke indokolatlanul aránytalannak, és megkülönböztetőnek minősíthető, figyelemmel arra, hogy ezen adómértékek a perbeli jövedelem keletkezésének az időpontjában hatályos adókulcsoknál jelentősen magasabb mértékűek. Mindezek alapján ez a rendelkezés az Egyezmény 1. kiegészítő jegyzőkönyv 1. Cikkében foglalt tulajdonjog védelmébe ütközik.
- [9] A bíróság megítélése szerint az Egyezmény 1. kiegészítő jegyzőkönyv 1. Cikkébe ütközik a Törvény 12/D. § (7) bekezdése első mondata is. Az Alkotmánybíróság az Abh-ban akként foglalt állást, hogy a Törvény 2013. december 30. napjáig hatályban volt 10. §-a nemzetközi szerződésbe ütközik. A Törvény 12/D. § (7) bekezdése első mondata szerint a 98%-os adómértékkel megállapított kötelezettség utólagos csökkentése esetén a módosított adókötelezettség felett megfizetett, de visszajáró adó után az adózó nem jogosult késedelmi kamatra, holott ezt az összeget nemzetközi szerződésbe ütköző módon szedték be.
- [10] A fentiekre figyelemmel a bíróság álláspontja szerint a Törvény 12/D. § (4) bekezdése és (7) bekezdése első mondata nemzetközi szerződésbe ütközik.
- [11] 3. Az Alkotmánybíróság 2016. április 5-én felkérte az igazságügy-minisztert, hogy az indítványra okot adó ügyre tekintettel fejtsse ki álláspontját az indítvánnyal érintett jogszabályi rendelkezések (a Törvény 12/D. § (4) és (7) bekezdései), valamint az Egyezmény 1. kiegészítő jegyzőkönyve 1. Cikkének összhangját (a nemzetközi szerződés indítványban állított sérelmét) illetően. A miniszter 2016. június 1-jén érkezett észrevétele szerint a Törvény 12/D. § (4) bekezdése nem ellentétes nemzetközi egyezményrel. Utalt arra, hogy jelenleg hét ügyben vizsgálódik a Bíróság a 75%-os átalányközteher alkalmazását illetően.

II.

- [12] 1. Az Egyezmény 1. kiegészítő jegyzőkönyvének 1. Cikke szerint:

„1. Cikk – Tulajdon védelme

Minden természetes vagy jogi személynek joga van javai tiszteletben tartásához. Senkit sem lehet tulajdonától megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből és a törvényben meghatározott feltételek, valamint a nemzetközi jog általános elvei szerint történik.

Az előző bekezdésben foglaltak nem korlátozzák az államok jogát olyan törvények alkalmazásában, melyeket szükségesnek ítélnak ahhoz, hogy a javaknak a köz érdekében történő használatát szabályozhassák, illetőleg az adók, más közterhek vagy bírságok megfizetését biztosítsák.”

- [13] 2. A Törvénynek az indítvánnyal érintett rendelkezései szerint:

„12/D. § (1) Ha a magánszemély olyan jövedelmet szerzett, amelyre a 2013. december 31-ét megelőzően hatályos 10. §-ban meghatározott adómértéket (a továbbiakban: 98 százalékos adómérték) kellett alkalmazni, a magánszemély az állami adóhatósághoz intézett kérelmében az adó megállapításához való jog elévülési idején belül kezdeményezheti – akkor is, ha a kérelem ellenőrzéssel lezárt időszakot érint –, hogy az állami adóhatóság a kötelezettséget törölje.

(2) Az állami adóhatóság az (1) bekezdés szerinti kérelem alapján az (1) bekezdésben meghatározott jövedelem után a 98 százalékos adómértékkel megállapított különadó-kötelezettség és az ahhoz kapcsolódóan megállapított jogkövetkezmény helyett – a kötelezettség eredeti esedékessége napjára vonatkozó hatállyal – az adószámlán átalányközteher-kötelezettséget állapít meg. Az átalányközteher-kötelezettség a különadó alapja vagy annak arányos részei után a (3) vagy a (4) bekezdés, vagy a (3) és a (4) bekezdés szerinti mérték alkalmazásával meghatározott összeg. A különadó-kötelezettséget és az átalányközteher-kötelezettséget az adóhatóság ugyanazon az adószámlán tartja nyilván. [...]

(3) Ha a 98 százalékos adómértékkel a különadót

a) a 2010. adóévre kellett megállapítani, 40 százalék, [...]

az átalányközteher mértéke, feltéve, hogy a magánszemély kizárólag jogszabály rendelkezése alapján, a jogszabályban meghatározott legkisebb mértéket meg nem haladó értékben szerzett (a továbbiakban az e feltételeknek megfelelő bevétel: jogszabály alapján megszerzettnek minősülő bevétel) a 9. § (2) bekezdése szerinti adóalapba tartozó bevételt.

(4) Ha a magánszemély kizárólag olyan, a 9. § (2) bekezdése szerinti adóalapba tartozó bevételt szerzett, amely nem minősül jogszabály alapján megszerzett bevételnek (így különösen a külön szerződés alapján megszerzett bevétel), az átalányközteher mértéke – a (3) bekezdés rendelkezésétől eltérően – 75 százalék (a továbbiakban: átalányközteher magasabb mértéke). Ha a magánszemély a 9. § (2) bekezdése szerinti adóalapba tartozó bevételt úgy szerezte, hogy annak volt jogszabály alapján megszerzettnek minősülő és annak nem minősülő része is, az átalányközteher magasabb mértékét a különadó-alap olyan hányadára kell alkalmazni, amilyen arányt a jogszabály alapján megszerzettnek nem minősülő rész a 9. § (2) bekezdése szerinti adóalapban képviselt, míg az adóalap fennmaradó részére a (3) bekezdés szerinti átalányközteher-kötelezettség mértéket kell alkalmazni. [...]

(7) A magánszemély a módosuló kötelezettségével kapcsolatban külön késedelmi kamatra nem jogosult. A magánszemély (1) bekezdés szerinti kérelme nem érinti a 2013. december 31-ét megelőzően hatályos rendelkezés szerint 98 százalékos mértékkel adóztatható jövedelemmel összefüggő, kifizetőt terhelő adókötelezettséget. A kérelem nem érinti továbbá a magánszemély 11. § (3) bekezdés c) pontja szerinti jogosultságait.”

III.

- [14] Az indítvány nem megalapozott.

- [15] 1. Jelen ügyben mindenképp előtte azt kellett megvizsgálni, hogy vonatkozik-e rá az Alkotmánybíróság egyes hatásköreinek gyakorlását korlátozó szabály [az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése].

- [16] Bár az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése kifejezetten a pénzügyi tárgyú törvényeket zárja ki az Alkotmánybíróság által felülvizsgálható jogszabályok közül, a hatásköri korlátozás csak az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b)–e) pontjában foglalt hatáskörökre vonatkozik. A hatáskör-korlátozás tehát nem terjed ki a 24. § (2) bekezdés f) pontjára, a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára.
- [17] 2. Ezt követően az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a beadvány megfelel-e a törvényben előírt feltételeknek. Az Abtv. 32. § (2) bekezdése alapján a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezi, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek nemzetközi szerződésbe ütközését észleli. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint erre a bírói kezdeményezésre is vonatkoznak a bírói kezdeményezésekkel szemben az Abtv. 25. §-ával kapcsolatban támasztott követelmények összefoglalóan a 3058/2015. (III. 31.) AB végzésben, Indokolás [8]–[23]]. A jelen esetben a bírói kezdeményezés kifejezett kérelmet tartalmaz a jogszabályi rendelkezés megsemmisítésére, illetve az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára [Abtv. 52. § (1) bekezdés (1b) bekezdés f) pont]. A bírói kezdeményezés a Törvény 12/D. § (4) és (7) bekezdése vizsgálatára irányul, e jogszabályi rendelkezés vonatkozásában állítja nemzetközi egyezmény sérelmét. A bíróságnak olyan adóhatározatot kell felülvizsgálnia, amelyben a Törvény e szabályait alkalmazták, az átalányközteher összegét ezek alapján határozták meg. Az indítványozó bíró ezért alapos okkal hivatkozhat arra, hogy a Törvény 12/D. § (4) és (7) bekezdése az adott ügyben alkalmazandó szabálynak minősül. Az indítvány határozott, pontos indokolást tartalmaz arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes nemzetközi szerződéssel.
- [18] A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés f) pontja alapján. Indítványozására az Abtv. 32. § (2) bekezdésében meghatározott személyi kör – így bíró is – jogosult.
- [19] 3. Az Alkotmánybíróságnak azt kellett vizsgálnia, hogy van-e a Bíróságnak az Egyezményt értelmező olyan szilárd gyakorlata, amely kihathat a bírói kezdeményezés alapján vizsgálandó törvényhelyek megítélésére.
- [20] Amint azt az Abh. indokolása is tartalmazza, a Bíróság Kamarája a 41838/11. (*R. Sz. kontra Magyarország*) számú határozatban 2013. július 2-án (62. bekezdés), a 66529/11. (*N. K. M. kontra Magyarország*) számú határozatban 2013. május 14-én (76. bekezdés) és 49570/11. (*Gáll kontra Magyarország*) számú határozatban 2013. június 25-én (75. bekezdés) megállapította, hogy a törvényes végkielégítéseknél a Törvény szerinti 98%-os adómérték az I. kiegészítő jegyzőkönyv I. Cikkével (tulajdon védelme) ellentétes. A magyar állam a Kamara 41838/11. és 49570/11. számú ítéletének a meghozatalát követően az Egyezmény 43. Cikke alapján kérte az ügyeknek a Nagykamara elé terjesztését. A Nagykamara 2013. november 4-i ülésén ezt a kérelmet nem fogadta el. A határozatok véglegessé váltak. A Bíróság döntései, amelyek értelmében a 98%-os adómérték az I. kiegészítő jegyzőkönyv I. Cikkével (tulajdon védelme) ellentétes, Magyarországra kötelezőek.
- [21] 4. A jelen ügyben ugyanakkor nem a Törvény 2013. december 30. napjáig hatályban volt 10. §-át kell vizsgálni, hanem a Módtv.-nyel beiktatott 12/D. §-t, amely a törvényjavaslat általános indokolása szerint a nemzetközi szerződésbe ütköző helyzet kiküszöbölésére irányul. A törvény 12/D. § (4) bekezdése már teljesített adókötelezettség utólagos csökkentésére irányul. A törvény alapján a magánszemély az adó megállapításához való jog elévülési idején belül az állami adóhatósághoz benyújtott kérelmében kezdeményezheti, hogy az állami adóhatóság törölje a terhére 2013. december 31-ét megelőzően 98%-os adómértékkel megállapított különadó-fizetési kötelezettséget. Az állami adóhatóság az adószámlán a 98%-os adómértékkel megállapított kötelezettség és az ahhoz kapcsolódóan megállapított jogkövetkezmények helyett átalányközteher-kötelezettséget állapít meg a kötelezettség eredeti esedékessége napjára vonatkozó hatállyal. A szabályozás különbséget tesz a jogszabályon alapuló és a nem jogszabályon alapuló, illetve a jogszabályban rögzített mértéket meghaladóan a munkaviszony megszűnésével összefüggésben kapott juttatások között, ez utóbbiak az általános átalányközteher-kötelezettség mértékénél (amely a 2010-es adóévre 40%) magasabb mértékű terhet viselnek. Ezen kifizetések esetében a visszatartott átalány-közteher egységesen 75 százalékos mértékű, tehát a magánszemély a 98 százalékos különadó és a 75 százalékos átalányközteher különbözetére, 23 százalékpontos visszatérítésre jogosult. Ez jelentős eltérés a Törvény korábbi 10. §-ától a mértékét és a szabályozás irányát tekintve is, vagyis az érintett természetes személy adókötelezettségére gyakorolt hatása kedvező.
- [22] Habár ennek a szabályozásnak az alkalmazását konkrét eset alapján a Bíróság még nem vizsgálta, az Abh.-ban említett három ügyben született határozatban több olyan megállapítás szerepel, amely kapcsolatba hozható az

olyan tényállással (2010-es adóévre vonatkozó, nem teljes mértékben jogszabályon alapuló juttatás adókötelezettségével), mint amely a jelen bírói kezdeményezésre okot adott.

- [23] A 49570/11. (*Gáll kontra Magyarország*) számú határozat szerint (73.) „a Bíróság továbbá észrevételezi, hogy az adó olyan jövedelemre került kivetésre, ami az adott adóévet megelőző tevékenységekhez kapcsolódott, és az adott adóévben, a kérelmező elbocsátásakor realizálódott. Ezzel összefüggésben a Bíróság emlékeztet arra, hogy a szóban forgó jövedelem keletkezésekor hatályos adókulcsnál jelentősen magasabb adókulccsal történő adóztatás érvekkel alátámasztható módon az Első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikke alapján védett várakozásokba történő ésszerűtlen beavatkozásnak tekinthető (ld. fent hivatkozott *M.A. and 34 Others*). Az adó a kérelmező köztisztviselői jogviszonyának megszüntetése előtt mintegy tíz héttel elfogadott és hatályba lépett törvényben került meghatározásra, nem egy már létező jogszabály technikai hiányosságainak az orvoslását célozta, és az új adófizetési rendszerre történő átállás során nem hullott a kérelmező ölébe váratlan nyereség (a hasonlóságok és különbségek összevetésére ld. fent hivatkozott *National etc.*, §§ 75–83).”
- [24] A 66529/11. (*N. K. M. kontra Magyarország*) határozatban (52.) „a Bíróság megjegyzi: igaz, hogy a szóban forgó végkielégítés kifizetésére és megadóztatására csak a kifogásolt jogszabály végleges változatának elfogadását követően került sor, a panaszolt adóztatás mégis retroaktív aspektusokkal rendelkezőnek tekinthető, mivel – bár a végkielégítés-fizetés a kérelmező elbocsátása miatt vált esedékessé – az a munka, amelyre figyelemmel kifizetésre került, a szóban forgó jogszabály bevezetését megelőzően került elvégzésre, s az adó az alkalmazandó adójogszabály hatályba lépését megelőzően nyújtott szolgáltatásért kapott javadalmazást érintett.” Illetve: „(37) [...] a törvényben előírt végkielégítés a köztisztviselők részéről hosszú távú várakozásnak, az állam, mint munkáltató részéről pedig hosszútávú kötelezettségvállalásnak minősül. A Bíróság úgy véli, hogy ilyen hosszú távú várakozások, amiket sok éves változatlan törvényi garanciák erősítenek, nem hagyhatók könnyedén figyelmen kívül.” Végül: „(39.) Továbbá, a végkielégítés nem tekinthető pusztán vagyoni jószágnak; [...] szociálisan fontos intézkedésnek tekintendő.”
- [25] A 41838/11. (*R. Sz. kontra Magyarország*) számú határozatban (41.) „a Bíróság megjegyzi, hogy a szóban forgó végkielégítés a kifogásolt jogszabály végleges változatának becikkelyezése után esett (a 98%-os, szerk.) adóztatás alá. A kérelmező egyedi ügyében az adó a közbenső szabályok alapján ezen időpontot megelőzően ténylegesen már befizetésre került (ld. fenti 7. bekezdés). Mindenesetre, érvek hozhatók fel amellett, hogy a panaszolt adóztatás visszamenőleges vonásokkal rendelkezett. Különösen, maguk az adózott juttatások a kérelmező 2010. július 1-i elbocsátása miatt keletkeztek, és 2010. július 2-án kerültek kifizetésre (ld. fenti 6. és 7. bekezdés) – ami időben megelőzte a Törvény utolsó módosításának 2011. május 14-i hatálybalépését (ld. fenti 16. bekezdés).”
- [26] Nem zárható ki, hogy a módosított különadónak az adott adóévet megelőző tevékenységekhez kapcsolódó jövedelmet érintő volta, a szóban forgó jövedelem keletkezésekor hatályos adókulcsnál jelentősen magasabb adókulccsal történő adóztatás, valamint a panaszolt adóztatás retroaktív aspektusa miatt a Törvény 12/D. § (4) bekezdését a Bíróság valamely konkrét ügyben az Egyezményt sértőnek találja. Azt azonban nem lehet kétséget kizáróan megállapítani a három korábbi, említett ügyben megjelenő Egyezmény-értelmezés alapján – különösen a konkrét ügyben felmerült körülményre, a rövid munkaviszony után a kiemelten magas munkabérré tekintettel megállapított különadó-alap mértékére tekintettel –, hogy az új, a bírói kezdeményezésre okot adó ügyben érintett személyre nézve kedvezőbb szabály nemzetközi egyezménybe ütközik. Az Alkotmánybíróság megjegyzi: a 12/D. § (4) bekezdésének nemzetközi szerződésbe ütközése megállapítása és megsemmisítése azzal a közvetlen – a magánszemélyre hátrányos – következménnyel járhatna, hogy a 98%-os adókötelezettség törlésére nem kerülne sor. Az állami adóhatóság mindaddig az adókötelezettségre alkalmazandó adótörvény alapján lenne köteles eljárni, amíg azt az Országgyűlés nem változtatja meg. Az Alkotmánybíróság ezért Törvény 12/D. § (4) bekezdését támadó indítványt elutasította.
- [27] 5. A bíróság megítélése szerint az Egyezmény 1. kiegészítő jegyzőkönyv 1. Cikkébe ütközik a Törvény 12/D. § (7) bekezdése első mondata is, amely szerint a 98%-os adómértékkel megállapított kötelezettség utólagos csökkentése esetén a módosított adókötelezettség felett megfizetett, de visszajáró adó után az adózó nem jogosult késedelmi kamatra. A bírói kezdeményezés nem tartalmaz indokolást arra, hogy az Egyezmény 1. kiegészítő jegyzőkönyv 1. Cikkébe miért ütközik a késedelmi kamat kizárása vonatkozó szabály. Önmagában abból a körülményből, hogy az adót utóbb nemzetközi szerződésbe ütköző módon szedték be, nem következik, hogy a (7) bekezdés első mondata az Egyezmény hivatkozott cikkében védett „javak” vagy legalább az érintett személy „jogos várakozása” sérelmét jelentené. Az Alkotmánybíróság ezért a bírói kezdeményezést ebben a részé-

ben visszautasította. Az Alkotmánybíróság megjegyzi: a Törvény 12/D. § (7) bekezdése első mondata hiánya más, kifejezetten erre irányuló törvényi előírás nélkül nem eredményezhetné késedelmi kamat fizetését, mert a Törvény jelen ügyben vizsgált módosításának hatályba lépéséig az adóhatóságot törlési kötelezettség nem terhelte.

Budapest, 2016. július 11.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnökhelyettese

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

- [28] Nem értek egyet a rendelkező részben foglaltakkal az alábbiakban kifejtett indokok miatt.
- [29] 1. Magyarország csaknem negyedszázada csatlakozott az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez (továbbiakban: EJE). Az EJE-t az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény hirdette ki, amely így a magyar jogrendszer részévé vált.
- [30] Az EJE 32. Cikke szerint az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJB) a joghatósága az EJE és az ahhoz csatlakozó jegyzőkönyvek értelmezésével és alkalmazásával kapcsolatos minden olyan ügyre kiterjed, amelyet az EJE 33., a 34. vagy 47. Cikknek megfelelően elé terjesztettek. E rendelkezésre is figyelemmel megállapítható, hogy az EJE-ben meghatározott egyes szabadságok értelmezésének autentikus forrása az EJB.
- [31] Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban rámutatott, hogy az EJB-nek az egyes alapvető szabadságokkal kapcsolatos jogértelmezését az Alaptörvényben nevesített alapvető jogok vonatkozásában nem hagyhatja figyelmen kívül, akkor ha az Alaptörvény ugyanúgy fogalmazza meg az alapvető jog lényegi tartalmát, mint az EJE. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy ezekben az esetekben az Alkotmánybíróság által nyújtott alapjogvédelem szintje semmiképpen sem lehet alacsonyabb, mint az EJB által kibontott jogvédelem szintje. A *pacta sunt servanda* elvéből [Alkotmány 7. § (1) bekezdés, Alaptörvény Q) cikk (2)–(3) bekezdés] következően ugyanis az Alkotmánybíróságnak akkor is követnie kell az EJB joggyakorlatát, és az abban meghatározott alapjogvédelmi szintet, ha saját megelőző, „precedens-határozataiból” ez kényszerűen nem következne. {61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 291, 321; megerősítette: 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, Indokolás [41]; 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [30]; 8/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [48]; 22/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [16]; 13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [33]}
- [32] A fentiekből következően az Alkotmánybíróság gyakorlatában az EJB jogértelmezése és az ezen alapuló jogvédelem az Alaptörvényben meghatározott alapvető jog alkotmányos tartalmaként, a kialakított alapjogvédelem minimális szintjeként jelenik meg. Kétségtelen ugyanakkor, hogy az esetjogi ítélkezés természetéből eredően mindig az adott ügy körülményeitől függ, hogy az EJB milyen végkövetkeztetésre jut. A bíróság esetjogának azonban vannak olyan területei, ahol jól áttekinthető elvrendszert hozott létre, ezt nevezik ún. jól megalapozott esetjognak (*well-established case-law*). Erre az Alkotmánybíróságnak valamennyi hatásköre gyakorlása során figyelemmel kell lennie.

- [33] 2. Az adott esetben az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés f) pontján (Abtv. 32. §-án) alapuló hatáskörében járt el. Ebből következően az Alkotmánybíróságnak nem egy, az Alaptörvényben meghatározott alapvető joggal összefüggésben kellett vizsgálnia az EJEB gyakorlatát, hanem közvetlenül kellett értelmeznie az EJEE érintett rendelkezését (Első kiegészítő jegyzőkönyv 1. Cikk).
- [34] Véleményem szerint az Alkotmánybíróságnak ilyen esetben, vagyis ha az EJEE valamely rendelkezését az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésére figyelemmel közvetlenül értelmezi, fokozott körültekintéssel kell eljárnia, különösen akkor, ha olyan jogértelmezési kérdésben kell kialakítania álláspontját, amelyet az EJEB kifejezetten – a konkrét ügy tényállása mellett – még nem vizsgált. Ilyenkor az érintett alapvető szabadság gyakorlatával összefüggő joggyakorlat feltárása elengedhetetlen.
- [35] 2.1. Álláspontom szerint az adott ügyben az Alkotmánybíróság nem tárta fel a nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség tartalmát.
- [36] Az EJEB a magyar végkielégítések 98%-os különadója tárgykörében is ilyen jól megalapozott esetjogot alakított ki, amelynek elveit az *N.K.M. kontra Magyarország* [(66529/11), 2013. május 14.], a *Gáll kontra Magyarország* [(49570/11), 2013. június 25.] és az *R.Sz. kontra Magyarország* [(41838/11), 2013. július 2.] ítéletekben (a továbbiakban: *N.K.M. ítélet*, *Gáll ítélet* és *R. Sz. ítélet*) fektette le. A jól megalapozott esetjog kialakítása több következményt von maga után, ezek egyike például az, hogy a három ítélet megszületése óta ebben a tárgykörben benyújtott tucatnyi kérelmet az EJEB indokolás nélküli határozattal bírálta el és az általa meghatározott elvek alapján állapította meg a kérelmezők számára az igazságos elégtétel összegét.
- [37] Jelen határozat indokolása szerint a panaszolt adóztatás „retrospektív aspektusa” miatt nem zárható ki, hogy valamely konkrét ügyben az EJEB elmarasztaló döntést hoz. Az indokolás a továbbiakban azt sugallja, hogy az EJEB által a 98%-os különadóval kapcsolatban hozott három határozatban rögzített elvek nem vehetők figyelembe a 75%-os különadó szabályozására nézve.
- [38] Előre kívánom bocsátani azt is, hogy a három ítélet közül az *R.Sz. ítélet* alapjául szolgáló eset áll legközelebb jelen bírói kezdeményezésre okot adó perhez. *R.Sz.* ugyanis egy állami tulajdonú Zrt. alkalmazásában állt mintegy 11 éven keresztül és nem köztisztviselő volt, mint a másik két ítélet kérelmezője. Jelen határozat alapjául szolgáló ügy felperese a Magyar Rádió Zrt.-nél dolgozott közel 4 évig, így – a többi határozatból leszűrhető következtetéseken túlmenően – álláspontom szerint alapvetően az *R. Sz. ítéletet* indokolt alapul venni.
- [39] Hangsúlyozni kell, hogy az EJEB a munkaviszony alapján járó végkielégítés tekintetében sem zárta ki teljesen az EJEE Első Kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkének a sérelmét, mert a kártérítés mértékének megállapításánál figyelembe vette. Ennek oka álláspontom szerint az, hogy számos körülményt egybevetve az EJEB – mint a továbbiakban majd olvasható – az adózás eszközével kialakított jogi megoldásnak a helyességét vonta kétségbe.
- [40] 2.2. Az EJEB mind a három határozatában hangsúlyozza, hogy – az adózás terén az államok számára biztosított mérlegelési jogkörre figyelemmel – az alkalmazandó adókulcs önmagában nem lehet döntő jelentőségű [l. *N.K.M. ítélet* 67. pontja, *Gáll ítélet* 66. pontja, *R. Sz. ítélet* 56. pontja]. Az EJEB az adókulcs nagyságát tehát nem önmagában és abszolút értelemben veszi figyelembe, hanem az eseteket komplexen, több más körülmény együttes mérlegelésével bírálta el. Ezeket a körülményeket és elveket az alábbiakban röviden összefoglalom.
- [41] 2.2.1. Az EJEB álláspontja szerint egy olyan jogszabály-módosítás, amely egy hosszú távú és jogos, vagyoni jellegű várakozást eltöröl, a javakba történő beavatkozásnak minősül (*N.K.M. ítélet* 44. pont, *Gáll ítélet* 43. pont, *R.Sz. ítélet* 33. pont).
- [42] 2.2.2. A beavatkozás jogszerűsége tekintetében azonban az EJEB kifejtette, hogy „a kérelmezőnek a tulajdon békés élvezetéhez fűződő jogába történt beavatkozás adóintézkedés formájában valósult meg, és rá kell mutatni arra, hogy visszamenőleges hatályú adóztatás alapvetően csak a jog technikai jellegű hiányosságainak az orvoslására alkalmazható, s különösen olyan esetekben, ha az intézkedést közérdekkel kapcsolatos megfontolások végső soron igazolják” (*N.K.M. ítélet* 51. pont). Az EJEB megállapítása szerint ilyen jogtechnikai jellegű hiányosságok ezekben az ügyekben nem merültek fel (*N.K.M. ítélet* 51. pont, *Gáll ítélet* 50. pont, *R.Sz. ítélet* 40. pont). Megjegyzem, hogy az EJEB a beavatkozás jogszerűtlensége tekintetében az Alkotmánybíróság 37/2011. (V. 10.) AB határozatára is hivatkozik, amely a 98%-os különadó öt éves visszamenőleges hatályú alkalmazására vonatkozó rendelkezést megsemmisítette (pl. *R.Sz. ítélet* 42. pont).

- [43] 2.2.3. A beavatkozás közérdekűsége tekintetében az EJB kifejtette, hogy a nemzeti hatóságok ugyan közvetlen ismerettel rendelkeznek arról, hogy mi áll saját államukban a közösség érdekében, de álláspontja szerint a túlzott végkielégítések kifizetésével szembeni védelem célját nem az adóztatás szolgálja (pl. R.Sz. ítélet 48. pont). A végkielégítés egyik fontos funkciója ugyanis az, hogy az álláskereső időszakában áthidalja a kérelmezőre háruló megélhetési nehézségeket. (Megjegyzem ezzel összefüggésben, hogy ezen okból a végkielégítések adózásához korábbi adójogszabályaink inkább kedvezményeket biztosítottak.)
- [44] 2.2.4. A beavatkozás arányosságával kapcsolatban az EJB figyelembe vette a megszüntetett jogviszony – *jellegét* (köztisztviselői jogviszony vagy munkaviszony), mert a köztisztviselőknak törvényben pontosan rögzített és hosszú távú jogos várakozása lehetett a végkielégítés megszerzésére; (R.Sz. ítélet 58. pont)
– *időtartamát* [N.K.M. (30 év), Gáll (több, mint 30 év), R.SZ. (11 év)], vagyis, hogy az adott kérelmező egy pálya lezárásaként kapta az összeget, vagy pedig rövidebb időtartamú munkavégzésért; továbbá
– a kérelmező *beosztását*, amelynek jelentősége van a munkanélküliség időszaka alatti jövedelmi helyzet kialakulása és az álláskereső szempontjából, illetve, hogy pl. a cég vezetőjeként befolyásolni tudta-e a végkielégítésének mértékét; (R.Sz. ítélet 58. pont)
– valamint azt, hogy a kérelmezőnek az adót a már *megszerzett pénzéből* kellett visszafizetnie, vagy meg sem kapta a levont különadó összegét. (R.Sz. ítélet 59. pont)
- [45] 2.2.5. Végül az EJB a különadó mértékére, a százalékos kulcsra vonatkozó körülményeket is mérlegelte. Erre nézve elsőként megállapította, hogy „az 50%-ot meghaladó mértékű adókulcsokat Németországban, az Európa Tanács egyik tagállamában alkotmányellenesnek találták [...]. Ugyanakkor több európai országban – így Svédországban, Belgiumban, Hollandiában, Portugáliában és Olaszországban – a személyi jövedelemadó-kulcsok a múltban a 75%-ot is elérték; bár ilyen kulcsokat rendszerint csak a legmagasabb jövedelemkategóriák esetében alkalmaztak, melyek egyértelműen meghaladták azt az összeget, ami a törvény alapján járó magyar végkielégítésekkel összefüggésben felmerült. Azt is meg kell jegyezni, hogy a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezetben (OECD) a legfelső kombinált törvényi személyi jövedelemadó-kulcsok átlaga 1981-ben 65,7%, 1990-ben 50,6% 2000-ben 46,5%, míg 2010-ben 41,7% volt (R.Sz. ítélet 54. pont).
- [46] Az EJB másik fontos megállapítása szerint „a kérelmezőt [...] az általános 16%-os személyi jövedelemadó-kulcs háromszorosát meghaladó adóval sújtották annak ellenére, hogy a végkielégítés specifikus és elismert szociális célja a munkaerőpiaci reintegráció. Nincs nyoma annak, hogy bármilyen más, közpénzből származó jövedelem hasonlóan magas adó alá esett volna.”(pl. N.K.M. ítélet, 68. pont)
- [47] Az EJB azt is rögzítette, hogy „az új adófizetési rendszerre történő átállás során nem hullott a kérelmező ölébe váratlan nyereség” és az intézkedés „megfosztotta őt egy törvényben biztosított, a reintegráció speciális szociális célját szolgáló szerzett jog nagyobbik részétől.”(N.K.M. ítélet, 74–75. pontok)
- [48] 3. Álláspontom szerint a bemutatott elvek alapján egyértelműen megállapítható, hogy nem a különadó százalékos mértékével összefüggő „számháború” a nemzetközi bíróság döntéseinek lényege, hanem a kérdés ettől sokkal komplexebb kezelést igényel.
- [49] A támadott jogszabályi rendelkezés valóban előrelépést jelent a 98%-os különadót tartalmazó „fűnyíró” elven alapuló szabályozáshoz képest, de még mindig nem tartalmaz olyan mértékű egyéniesítést és nem ad olyan mértékű differenciálásra lehetőséget, mint amelyet az EJB ítéletekben meghatározott elvek megkövetelnének. A 2010. évi XC. törvény 12/D. § (4) bekezdése ugyanis a fenti elvekből lényegében csak a törvényi és a szerződéses alapon megszerzett bevétel szerinti distinkciót állítja középpontba és nincs tekintettel sem a végkielégítés céljára, sem a megszüntetett jogviszony időtartamára, stb. A törvény 12/D. §-ának (3) bekezdése valóban biztosítja, hogy a köztisztviselő, aki egy életpálya lezárásaként nagyobb összeget kap végkielégítésként ne essen a 75%-os különadó hatálya alá. A támadott (4) bekezdés azonban továbbra sem veszi figyelembe, hogy a munkaviszonyban töltött időt és ugyanazon adókulcsot alkalmazza a beosztott dolgozóra, aki több éves munkavégzés alapján jut a köztisztviselőhöz képest ugyan magasabb összegben kialakult, de megérdemelt jövedelemhez, valamint az állami cég vezetőjét, akinek módjában állt jelentős végkielégítésben megállapodni, majd néhány hónap után távozik ezzel az összeggel a zsebében. Az EJB ugyanis az R.Sz. ítéletben meghatározta azt az elvet is, hogy a kérelmező beosztásának is jelentősége van, különös tekintettel arra, hogy rosszhieműen módjában áll magasabb összegű végkielégítés leszerződésére (lásd. R. Sz. ítélet 58. pont).

- [50] Az EJB mindegyik hivatkozott ítéletében, így az *R.Sz. ítéletben* is hangsúlyozta, hogy a visszamenőleges hatályú adóztatás csak a jog technikai jellegű hiányosságainak az orvoslása esetén áll összhangban az EJE-val abban az esetben, pl. ha kényszerítő közérdek áll fenn annak biztosítására, hogy egy új adófizetési rendszerre átállás során ne hulljon váratlan nyereség a magánjogi jogalanyok ölébe (*R.Sz. ítélet* 40. pont).
- [51] A támadott rendelkezés azonban ennek a nemzetközi követelménynek sem tesz eleget.
- [52] A nemzetközi szerződésből (EJE) eredő kötelezettség pontos feltételeinek tisztázását tehát a határozat nem végezte el és ezek érdemi vizsgálata nélkül nem tudtam egyetérteni a határozatban foglalt elutasítással és visszautasítással sem, mert véleményem szerint a döntés ennek következtében nem lehet megalapozott, függetlenül attól a körülménytől, hogy az EJB előtt folyamatban lévő ügyekben a nemzetközi bíróság a konkrét eset körülményeinek fényében hogyan fog dönteni.
- [53] Azt sem tudom továbbá elfogadni, hogy a 98%-os különadó kapcsán az EJB által megfogalmazott világos és egyértelmű elvek nem vehetők figyelembe a 75%-os „átalányközteher” nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatakor. Meglátásom szerint nem lett volna szabad, hogy a százalékokról történő vita elvonja a figyelmet arról, hogy maga a jogi konstrukció ütközik az EJB által kidolgozott elvrendszerbe.
- [54] 4. A fentiekben kifejtettek alapján úgy gondolom, az Alkotmánybíróságnak fokozottabb körütekintéssel kellett volna vizsgálnia, hogy a támadott szabályozás sérti-e az EJE Első kiegészítő jegyzőkönyv 1. Cikkét. Különösen aggályosnak tartom az Alkotmánybíróságnak azt a megállapítását: „[n]em zárható ki, hogy a módosított különadónak az adott adóévet megelőző tevékenységekhez kapcsolódó jövedelmet érintő volta, a szóban forgó jövedelem keletkezésekor hatályos adókulcsnál jelentősen magasabb adókulccsal történő adóztatás, valamint a panaszolt adóztatás retroaktív aspektusa miatt a Törvény 12/D. § (4) bekezdését a Bíróság valamely konkrét ügyben az Egyezményt sértőnek találná”. Véleményem szerint ugyanis, ha a támadott szabályozás kételyeket ébreszt azzal összefüggésben, hogy megfelel-e az EJE-ben foglaltaknak, az Alkotmánybíróságnak a szabályozás nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapításáról kellett volna rendelkeznie, és a támadott szabályozást meg kellett volna semmisítenie. Ebben az esetben ugyanis biztosan nem állhat elő az az eset, hogy az Alkotmánybíróság által megállapított jogvédelem szintje az EJB által kimunkált jogvédelem szintje alá süllyed.

Budapest, 2016. július 11.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

- [55] Különvéleményem a rendelkező rész 1. pontját érinti.
- [56] Az eljárás tárgyát képező üggyel kapcsolatos nemzetközi szerződés releváns része tulajdonjog védelmi kötelezettséget tartalmaz. Ebből következően az Alkotmánybíróságnak ebben az ügyben azt kellett vizsgálnia, hogy a bírói kezdeményezéssel kifogásolt szabályozás sérti-e a nemzetközi szerződésben előírt tulajdonvédelmi kötelezettséget. Ennek megítélésében fontos támpont lehet az EJB gyakorlata, és a határozat ennek értékelésére is épülő következtetései figyelemre méltóak. Ugyanakkor az Alkotmánybíróságnak absztrakt értelemben magát a normát is – összevetve a nemzetközi szerződésben foglalt tulajdonvédelmi kötelezettséggel – önálló vizsgálat alá kellett volna vonnia és állásfoglalást kialakítania arról, hogy nem tekinthető-e a kifogásolt szabályozásban előírt adó az említett tulajdonvédelmi kötelezettséget sértő, konfiskatórius jellegű adónak. Ez nézetem szerint szükséges lett volna ahhoz, hogy az Alkotmánybíróság az ügyben megalapozott döntést hozzon.

Budapest, 2016. július 11.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: V/567/2016.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3147/2016. (VII. 22.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Stumpf István* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Pesti Központi Kerületi Bíróság 20.B.13.438/2014/6. számú ítélete, valamint a Fővárosi Törvényszék 22.Bf.7587/2015/4. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó igazolt jogi képviselője útján az Abtv. 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő az Alkotmánybíróságon.
- [2] Az indítványozó mint magánvádló, jogi képviselője útján a Pesti Központi Kerületi Bírósághoz (a továbbiakban: PKKB) 2013. december 19. napján érkezett beadványában feljelentést terjesztett elő P. R. ellen a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 226. § (1) bekezdésébe ütköző és a (2) bekezdés a) és b) pontja szerint minősülő rágalmazás vétsége, valamint a Btk. 227. § (1) bekezdés a) és b) pontjába ütköző becsületsértés vétsége miatt.
- [3] A feljelentés első része a hír24 internetes hírportálon P. R. 2013. november 14. napján megjelent cikkére, a második része a P. R. által 2013. november 16. napján a Facebook hivatalos rajongói oldalán közzétett írásműre vonatkozott.
- [4] A feljelentés első része tekintetében a PKKB 20.B.10.003/2014/4. számú, 2014. február 12. napján kelt végzésével az eljárást megszüntette, amely végzést a Fővárosi Törvényszék 22.Bpkf.7699/2014/3. számú, 2014. október 3. napján kelt végzésével helyben hagyta.
- [5] A feljelentés II. részéről a PKKB 20.B.13.438/2014/6. számú, 2015. március 20. napján kelt ítéletével döntött és a vádlottat a rágalmazás vétsége [Btk. 226. § (1) bekezdés és (2) bekezdés a) és b) pont], valamint a becsületsértés vétsége [Btk. 227. § (1) bekezdés a) és b) pont] miatt emelt vád alól felmentette. Az ítéletet a Fővárosi Törvényszék mint másodfokú bíróság 22.Bf.7587/2015/4. számú, 2015. szeptember 15. napján jogerőre emelkedett végzésével helybenhagyta.
- [6] Az indítványozó a PKKB 20.B.13.438/2014/6. számú ítélete és a Fővárosi Törvényszék, mint másodfokú bíróság 22.Bf.7587/2015/4. számú végzése ellen az első fokú bíróságnál 2015. november 9-én az Abtv. 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt nyújtott be. Az indítványt – felhívásra – 2016. január 12. napján, majd 2016. március 31. napján az Alkotmánybírósághoz érkezett két beadványban foglaltakkal kiegészítette (a továbbiakban együtt: indítvány).
- [7] Az indítvány szerint P. R., aki újságíró, 2013. november 16. napján a Facebook hivatalos rajongói oldalán – kiskutyák élve boncolásáról és kismacskák vízbe fojtásáról szóló, a bírósági eljárásban általa fikciós thrillernek minősített – történetet tett közzé az indítványozóról, amely az alábbi, az indítványozó által sérelmezett, főbb tényállításokat tartalmazta:
 - „Szikéket, késeket, fűrészeket rakott egy króm asztalra, mintha műtetre vagy boncolásra készülne.”
 - „A kések, a szikék, a fűrész olyan rutinnal és könnyedséggel jártak [az indítványozó] kezében, mintha csak egy [...] interjút készített volna.”
 - „[Az indítványozó] egyenként fojtotta őket vízbe, de előtte még megnyúzta apró, törékeny testüket.”
 - „[Az indítványozó] amint észrevett, egy elektromos sokkolóval esett nekem. A videokamerát darabokra törte, engem meg addig rázott az árammal, amíg elvesztettem az eszméletemet.”
- [8] A PKKB a közösségi oldalon tett bejegyzésben foglaltakat tényállításoknak minősítette. A tényállításokról, amelyek bűncselekmények elkövetésére utalnak, rögzítette, hogy a magánvádló közszereplői minőségétől függetlenül egyébként a becsület csorbítására alkalmasak lennének. Valóságbizonyítást azonban nem rendelt el, mert maga a vádlott sem vitatta, hogy a leírt tényeknek semmilyen valóságalapjuk nincs. A PKKB ezért tovább vizs-

gálta a tényeknek a becsület csorbítására alkalmasságát és arra a megállapításra jutott, hogy „az inkriminált írásmű groteszk, abszurd, karikatúrisztikus írásnak minősül”, amelyet az átlagos olvasó sem vesz szó szerint, jóllehet voltak olyanok, akik kommentjükben hitelt adtak a leírtaknak. A PKKB ítéletének indokolásában végül rögzítette, hogy „a rágalmazás vétségét valósíthatta volna meg [a] vádlott, mivel tényeket állított, viszont a becsület csorbítására alkalmasság hiányára tekintettel a vádlotti magatartás nem valósított meg bűncselekményt” (a támadott ítélet 10. oldalának 3. bekezdése).

- [9] A Fővárosi Törvényszék támadott végzésében egyetértett az első fokú bíróság indokolásával, amely szerint a vádlott által készített írásmű groteszk, abszurd, karikatúra-szerű írásnak minősül és sem az átlagos, sem a kívülálló olvasó nem hiszi el. A Fővárosi Törvényszék szerint emellett nem bír jelentőséggel az, hogy a magánvádló által hivatkozott néhány kommentelő a vádlott által írt történetet mégis elhitte.
- [10] Az indítványozó álláspontja szerint a támadott bírósági határozatok sértik az Alaptörvény II. cikkében foglalt emberi méltósághoz fűződő jogát és a VI. cikk (1) bekezdésében foglalt jó hírnévhez való jogát, mert a bíróságok a rágalmazás tényállásában szereplő, a „becsület csorbítására alkalmas” fogalmat nem az Alaptörvény ezen cikkeivel összhangban értelmezték. Az indítványozó szerint súlyosan sérti az emberi méltósághoz fűződő jogát annak bírósági ítéletben rögzítése, hogy ha „az elkövető tényállításait irodalmi köntösbe bújtatja”, akkor „a panaszos emberi méltóságát és az abból fakadó jóhírnévhez, becsülethez fűződő jogát nyugodtan meg lehet sérteni.”
- [11] Az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben – visszautalva az Alaptörvény 28. cikkére – a becsület csorbítására alkalmas tény értelmezését kifogásolja. Az indítványozó a tisztességes eljáráshoz fűződő jog sérelmét abban látja, hogy az ügyben született bírói döntés a bűncselekmény törvényben rögzített tényállását – az Alaptörvénnyel, a józan ész és a közjó figyelembe vételének követelményével ellentétesen – önkényesen értelmezi és bírói jogalkotás útján kiegészíti. Az indítványozó szerint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése ezzel szemben a jogállamiságot és az abból fakadó jogbiztonságot, kiszámíthatóságot és átláthatóságot írja elő, „amely egyebekben a tisztességes eljárás keretein belül valósulhat meg.”
- [12] 2. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz befogadható-e, vagyis megfelel-e az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvényben (a továbbiakban: Abtv.) a panaszok befogadhatóságára vonatkozó kritériumoknak.
- [13] Az Abtv. 30. § (1) bekezdése értelmében az Abtv. 27. §-ára alapozott alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet benyújtani az ügyben első fokon eljáró bírósághoz címezve. A Fővárosi Törvényszék mint másodfokú bíróság 22.Bf.7587/2015/4. számú végzését 2015. szeptember 18. napján kézbesítették az indítványozó jogi képviselője számára. Az indítványozó jogi képviselője útján alkotmányjogi panaszát 2015. november 9. napján, a rendelkezésére álló törvényi határidőn belül nyújtotta be az első fokon eljáró bíróságon. Az Alkotmánybíróság ennek alapján megállapította, hogy a panasz határidőben benyújtottnak számít.
- [14] A panasz megfelel az Abtv. 52. § (1), illetve (1b) bekezdésében foglalt, az indítványokkal szemben támasztott formai követelményeknek, mivel tartalmazza
- az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezést [az Abtv. 27. §],
 - az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit [B) cikk (1) bekezdés, 28. cikk, II. cikk, VI. cikk (1) bekezdés, valamint a XXVIII. cikk (1) bekezdés],
 - a támadott bírósági határozatokat (Pesti Központi Kerületi Bíróság 20.B.13.438/2014/6. számú ítélete, valamint a Fővárosi Törvényszék 22.Bf.7587/2015/4. számú végzése),
 - az alaptörvény-ellenességre vonatkozó okfejtést,
 - a kifejezett kérelmet arra nézve, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a felsorolt határozatok alaptörvény-ellenességét és semmisítse meg azokat.
- [15] 3. Az Alkotmánybíróság ezt követően az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának az Abtv. 27. §-a és 29. §-a szerinti tartalmi követelményeit vizsgálta.
- [16] 3.1. Az Abtv. 27. § a) pontja értelmében az alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti.

- [17] Az alapul szolgáló büntető ügyben az indítványozó magánvádlóként járt el, így a benyújtott indítvány vonatkozásában az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében {lásd: 1/2015. (I. 16.) AB határozat, Indokolás [9]; 3090/2016. (V. 12.) AB határozat, Indokolás [14]} érintettnek tekinthető.
- [18] Az Abtv. 27. § b) pontjában foglaltak szerint a bírói döntéssel szemben alkotmányjogi panasz akkor terjeszthető elő, ha az indítványozó jogorvoslati lehetőségeit kimerítette vagy a jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.
- [19] Az Alkotmánybíróság ennek alapján rögzíti, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel az Abtv. 27. §-ban előírt ezen követelménynek.
- [20] 3.2. Az Abtv. 29. §-a alapján az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának további feltétele, hogy a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását {3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30], illetve 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]}. A feltételek meglétének vizsgálta az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik.
- [21] 4. Az indítványozó indítvány-kiegészítésében alkotmányjogi panaszát az Alaptörvény II. cikkére, VI. cikkének (1) bekezdésére és XXVIII. cikkének (1) bekezdésére alapozza. Az indítványban e rendelkezések mellett az Alaptörvény 28. cikkét, és B) cikkét is megjelölte. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az Alaptörvény 28. cikke nem alapjogot rögzít, hanem a bíróságok jogértelmezésének a kereteit meghatározó szabályt, amelynek címzettjei a bíróságok, ezért ezen cikkekre alkotmányjogi panasz önállóan nem alapítható {lásd pl. 3231/2014. (IX. 22.) AB végzés, Indokolás [7]}. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba lépése után is fenntartotta továbbá azon korábbi értelmezését, mely szerint a jogbiztonság önmagában nem alapjog, így a B) cikk (1) bekezdésének a sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotás és a felkészülési idő hiánya esetén {lásd pl. 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [14]–[17]; 3323/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9]} – lehet alapítani. Mivel a panaszos sérelmei nem tartoznak a fentiek szerint megjelölt kivételes esetek körébe, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére alkotmányjogi panaszt szintén nem alapíthatott.
- [22] Az indítványozó az Alaptörvény II. cikkére, VI. cikkére és XXVIII. cikkére alapozva a támadott határozatokkal szemben tartalmában ugyanazt az érvelést terjeszti elő. E szerint az ügyben eljáró bíróságok az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseit azzal sértették meg, hogy a rágalmazás törvényi tényállásából a becsület csorbítására alkalmas tény fogalmát önkényesen értelmezték, mintegy bírói jogalkotás útján kiegészítették. A támadott határozatok a P. R. által az interneten közzétett, tényállításokat tartalmazó szöveget ugyanis abszurd, groteszk, karikatúra-szerű irodalmi műnek nyilvánították, amely ennek következtében elvesztette a becsület csorbítására alkalmasságát. Ez az értelmezés az indítványozó álláspontja szerint nem áll összhangban az Alaptörvény II. cikkében foglalt emberi méltósághoz fűződő joggal és a VI. cikk (1) bekezdése szerinti jó hírnévhez való joggal sem.
- [23] Az Alkotmánybíróság – irányadó gyakorlata értelmében – az Abtv. 27. §-ában szabályozott hatáskörében eljárva a bírói döntés és az Alaptörvény összhangját biztosítja. A bírói döntés alaptörvény-ellenességének vizsgálata során az Alkotmánybíróság tartózkodik attól, hogy a bíróságok felülbírálati jogköréhez tartozó, szakjogi vagy kizárólag törvényértelmezési kérdésekben állást foglaljon {3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4]; 3065/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [5]; 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [28]; 3391/2012. (XII. 30.) AB végzés, Indokolás [25]; 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [33]}. Hangsúlyozza az Alkotmánybíróság, hogy „[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, amely egyéb jogorvoslati eszközzel már nem orvosolható.” {3352/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]–[15]}.
- [24] Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatot alakított ki az egyén becsületének és jó hírnevének büntetőjogi védelme és a szabad véleménynyilvánításhoz való jog szabadsága összefüggéseinek vizsgálatában {36/1994. (IV. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219–237.; 7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [17]; 13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [31]; 1/2015. (I. 16.) AB határozat, Indokolás [17]}. Ezt a gyakorlatát a konkrét ügy vizsgálatában is irányadónak tekintette. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság jelen esetben kizárólag azt vizsgálta, hogy az indítványozó által hivatkozott jogsérelem az Alkotmánybíróság gyakorlatával összefüggésben felve-

- ti-e a bírói döntés érdemére kiható alaptörvény-ellenesség lehetőségét, vagy az alkotmányjogi panaszban foglaltak megalapoznak-e alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést.
- [25] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a rágalmozás törvényi tényállása vonatkozásában annak megállapítása, hogy a konkrét ügyben a sérelmezett kijelentés értékítéletet vagy tényállítást tartalmaz-e, továbbá annak megfelelő minősítése, hogy az állított tény becsületsértő jellegű vagy sem, a bíróságok mérlegelési jogkörébe tartozó kérdés.
- [26] Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy jelen esetben nem merül fel a bírói döntés érdemére kiható alaptörvény-ellenesség kételye sem az emberi méltóság védelmével (II. cikk), sem a jó hírnév védelmével (VI. cikk) összefüggésben, és az indítványban foglaltak nem alapoznak meg alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést sem.
- [27] Az indítványozó hivatkozott továbbá az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmére is. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság a következőkre mutat rá.
- [28] Az Alkotmánybíróság a 7/2013. (III. 1.) AB határozatában – kifejezetten az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontján és az Abtv. 27. §-án alapuló hatáskörével összefüggésben – megerősítette a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatos gyakorlatát, és megállapította, hogy a tisztességes eljáráshoz való jogból fakadó – az Alkotmánybíróság által korábbi gyakorlatában kimunkált – alkotmányos követelmények nemcsak a szabályozási környezettel, hanem az egyedi bírói döntésekkel szemben is érvényesíthetők (Indokolás [27]).
- [29] Az Alkotmánybíróság a tisztességes eljáráshoz való jog lényegéről kialakított álláspontját elvi jelentőséggel a 6/1998. (III. 11.) AB határozatban foglalta össze, amelyet utóbb több döntésében [5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75.; 14/2002. (III. 20.) AB határozat, ABH 2002, 101, 108.; 15/2002. (III. 29.) AB határozat, ABH 2002, 116, 118–120.; 35/2002. (VII. 19.) AB határozat, ABH 2002, 199, 211.] megerősített és továbbfejlesztett.
- [30] Az Alkotmánybíróság azonban – a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben is – hangsúlyozza azt a következetes gyakorlatát, amely szerint tartózkodik attól, hogy a jogági dogmatikához tartozó kérdések helytállóságáról, illetve törvényességéről, avagy kizárólag törvényértelmezési problémáról állást foglaljon [3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4]].
- [31] A konkrét esetben az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az indítványozó kifogásai a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben sem vetik fel a bírói döntés érdemére kiható alaptörvény-ellenesség kételyét. Azok az eljáró bíróság jogértelmezésének helyességét vitatják, anélkül azonban, hogy körülírnának olyan alkotmányossági problémát, amely alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vetne fel.
- [32] Az Alkotmánybíróság mindezek alapján rögzítette, hogy az indítvány befogadására a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, illetve alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés hiányában nincs lehetőség.
- [33] A kifejtett indokok alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdésének a) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2016. július 5.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnökhelyettese

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [34] Egyetértek a rendelkező résszel. Az indokolásban viszont az alkotmányjogi panasz befogadhatóságát érintően alaposabban vizsgálni kellett volna az indítványozó jogát az indítvány előterjesztésére.
- [35] Végzésében az Alkotmánybíróságnak különös figyelemmel kellett volna lennie arra, hogy az indítványozó magánvádlóként terjesztette elő az alkotmányjogi panaszát az Abtv. 27. §-a alapján, és ebben a terhelt felmentéséről rendelkező bírósági döntések felülvizsgálatát kezdeményezte. Miután a vád képviselője (magánvádló) – az állam büntetőigényét érvényesítette a bíróság előtt – az Alkotmánybíróságnak kifejezetten vizsgálnia kellett volna, hogy jogosult-e egyáltalán (az Alaptörvényben az indítványozó számára biztosított jogok állítólagos sérelmére hivatkozva) a büntetőügyben hozott bírói döntéssel szemben alkotmányjogi panaszt előterjeszteni.
- [36] Az Alkotmánybíróság többsége az alkotmányjogi panasz kapcsán megelégedett azzal, hogy a panaszos az alapügyben „magánvádlóként” – azaz a vád képviselőjeként – „járt el”, s így a vádlottakat felmentő büntetőbírói ítélettel (és az azt helybenhagyó másodfokú végzéssel) szemben „benyújtott indítvány vonatkozásában az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében {lásd: 1/2015. (I. 16.) AB határozat, Indokolás [9]; 3090/2016. (V. 12.) AB határozat, Indokolás [14]} érintettek tekinthetők”. Ezzel nem értek egyet.
- [37] Álláspontomat az 1/2015. (I. 16.) AB határozat és a 3090/2016. (V. 12.) AB határozat kapcsán is kifejtettem, és azt továbbra is fenntartom: az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben is abból kellett volna kiindulni, hogy alapvetően senkinek sincs alkotmányos alapjoga a büntetőhatalom gyakorlására. Alapjogsérelmet így az állami büntetőigény bírói-közhatalmi érvényesítésének megtagadása, önmagában a vád alól felmentő ítélet alapvetően nem okozhat (a vád képviselőjének sem). Ilyen (vélt) sérelmei orvoslására az alkotmányjogi panaszt a vád képviselője tehát nem használhatja.
- [38] Az Alkotmánybíróság 42/2005. (XI. 14.) AB határozatát a jelen eset kapcsán is megfontolandónak tartottam volna. E határozat ugyanis már választ adott a büntető-igazságszolgáltatás, különösen pedig a büntetőhatalom érvényesítésének leglényegesebb kérdéseire. Megállapításait éppen ezért a jelen ügyben is figyelembe kellett volna venni, mindenek előtt a következő fontos üzenetét: „[a] bűncselekmény elkövetésekor az államnak és nem a sértettnek keletkezik büntető igénye az elkövető megbüntetésére. Önmagában az, hogy az állam a Be.-ben törvényi alapot teremtett meghatározott feltételek esetén a hiányzó közvád pótlására, és így esélyt adott a sértetteknek, hogy a büntetőeljárás, illetve a vád megalapozottsága tekintetében az ügyészről eltérő álláspontjukat a bíróság elé vigyék, nem teremtett egyben alkotmányos alapjogot a sértettek számára a jogukat vagy jogos érdekeiket sértő, illetve veszélyeztető, büntetendő magatartások bírósági elbírálásához.” (ABH 2005, 504, 519–522.)
- [39] Ha az államnak (és nem a magánvádlóként fellépő sértettnek) van büntetőigénye, s alkotmányos alapjoga nincs senkinek a jogát vagy jogos érdekét sértő, illetve veszélyeztető, büntetendő magatartások büntetőbírói megállapításához, akkor nyilván senkinek sem sérülhet alapjoga (Alaptörvényben biztosított joga) amiatt, mert a terheltet jogerősen felmentették. Ha pedig eleve nem keletkezhet alapjogsérelme azért, mert az állami büntetőigény érvényesítésére irányuló büntetőeljárásban a vádlottat nem ítélték el, akkor ez okból a büntetőügy érdemében hozott döntés alkotmányjogi panasszal sem támadható.
- [40] Ha maga a büntetőigény érvényesítése, illetve annak hiánya, kiváltképpen pedig a vád alól felmentő ítélet (azt helybenhagyó végzés) alapjogsérelmet nem is okozhat, egyéb okból persze sértheti a magánvádló Alaptörvényben biztosított jogát a büntetőbírói döntése (annak indokolása, vagy a bíróság eljárása). Ennek kapcsán javasolom (most is) a vonatkozó német gyakorlat figyelembe vételét.
- [41] A Német Szövetségi Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint három feltételtől függ az alkotmányjogi panasz előterjesztésére való képesség (*Beschwerdebefugnis*) megállapítása: magát az indítványozót, aktuálisan és közvetlenül sérti a támadott aktus („*selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen ist*”; Benda/Klein: *Verfassungsprozessrecht. Heidelberg, München, Landsberg, Frechen, Hamburg, 2012. Rdn. 556*). Az érintettség e hármas feltételére („*Betroffenheitstrias*”) vezetik vissza, a panaszos érintettségének megállapítása szempontjából a bírói döntések ellen előterjesztett panaszoknál lényegében csak a támadott döntés rendelkező része, a döntés tenorja mérvado („*Maßgeblich für die Beschwer ist grundsätzlich allein die Urteilsformel, also der Tenor der angegriffenen Entscheidung*”; Benda/Klein: *Verfassungsprozessrecht. Heidelberg, München, Landsberg, Frechen, Hamburg, 2012. Rdn. 560*). Kizárólag a bírói döntés indokolásával, eljárásával szemben, anélkül, hogy az ítéletnek a panaszt érintő rendelkezését is támadnák, alkotmányjogi panaszt előterjeszteni csak nagyon kivételesen lehet. Pont emiatt kizárt általában az, hogy a vád alól felmentő ítélettel (rendelkező részével) szem-

ben, melynek rendelkező része a vád képviselőjét személyesen nem érinti, s így alapjogát sértő döntést nem is tartalmaz, a magánvádló alkotmányjogi panaszt terjeszsen elő.

- [42] A bírói jogalkalmazást, konkrétan pedig a vád alól felmentő ítélet indokolását illetően a magánvádas eljárásokban egyedül az ún. *Willkürverbot* lehet az alkotmányjogi panasz előterjesztésének, s ezáltal az alkotmányjogi vizsgálatnak az alapja. („*Verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab für die Rechtsanwendung der Fachgerichte im Privatklageverfahren ist deshalb allein das aus Art. 3 Abs. 1 GG folgende Willkürverbot.*” Jahn/Krehl/Löffelmann/Güntge: *Die Verfassungsbeschwerde in Strafsachen*. Heidelberg, München, Landsberg, Frechen, Hamburg, 2011. Rdn. 791) E követelményt a Német Szövetségi Alkotmánybíróság a törvény előtti egyenlőség alkotmányos követelményéből (Art. 3 Abs. 1 GG) alakította ki. Egy bírói döntés anyagi jogi értelemben akkor önkényes („*willkürlich*”), ha a döntés semmilyen elképzelhető szempontból sem igazolható jogilag, s ezért megállapítható, hogy tárgyidegen megfontolásokon alapul („*unter keinem denkbaren Aspekt rechtlich vertretbar ist und sich daher der Schluss aufdrängt, dass er auf sachfremden Erwägungen beruht*”; Rüdiger Zuck: *Das Recht der Verfassungsbeschwerde*. München 2006³) Rn. 407). Ez objektív kritériumok szerint ítélandó meg. Önkényes a döntés, ha az ügy jogi megítélése feltűnően rossz [BverfGE 4, 1 (7); 62, 189 (192); 80, 48 (51); 86, 59 (62); 87, 273 (278); 67, 90 (94)]. Nem lehet azonban önkényes a döntés, ha a bíróság behatóan vizsgálja az ügy jogi megítélését, a jogi helyzetet, s álláspontja nem nélkülöz minden tárgyilagos alapot (Rüdiger Zuck: *Das Recht der Verfassungsbeschwerde*. München 2006³) Rn. 407). Egy pusztán hibás jogértelmezés még nem önkényes (Pieroth/Silberkuhl (Hrsg.): *Die Verfassungsbeschwerde*. Münster 2008. Art. 3 GG Rn. 11). Önkényessé csak akkor válik, ha a bíróság a jogesetre nyilvánvalóan vonatkozó jogi normát nem alkalmazza, az alkalmazott jogi normát teljesen félremagyarázza, vagy az ellentétes magasabb fokú bírósági gyakorlatot abszolút figyelmen kívül hagyja (Jahn/Krehl/Löffelmann/Güntge: *Die Verfassungsbeschwerde in Strafsachen*. Heidelberg, München, Landsberg, Frechen, Hamburg, 2011. Rn. 791; Pieroth/Silberkuhl (Hrsg.): *Die Verfassungsbeschwerde*. Münster 2008. Art. 3 GG Rn. 11.)
- [43] E szempontokat érdemes lett volna a jelen ügyben is megfontolni. Az Alkotmánybíróságnak az indítvány kapcsán meg kellett volna állapítania, hogy a magánvádló-indítványozó a támadott bírói döntések tenorját illetően az Abtv. 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt eleve nem is terjeszthetett elő, hiszen azok rendelkező része az indítványozót személyesen nem érintette, alapjogát sértő döntést nem tartalmazott. A terhelten felmentő bírói döntések indokolását illetően pedig az indítvány nem tartalmazott olyan kérelmet, amely önmagában a bírói jogalkalmazás alkotmányjogi vizsgálatának – a fentiek szerinti megszorítással – alapja lehet. (Különösen, mivel az Alkotmánybíróság végzése szerint nem is tartalmaz az indítvány a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességre vonatkozó kérelmet.) A magánvádló-indítványozónak a támadott bírói döntésekkel szemben előterjesztett indítványa mindezek alapján önmagában az Abtv. 27. §-ának sem felelt meg, ezért azt már erre tekintettel vissza kellett volna utasítani.

Budapest, 2016. július 5.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/3283/2015.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3148/2016. (VII. 22.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Szívós Mária* alkotmánybíró párhuza-
mos indokolásával, valamint *dr. Czine Ágnes*, *dr. Sulyok Tamás* és *dr. Varga Zs. András* alkotmánybírók külön-
véleményével – meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Kfv.II.37.414/2015/8. 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 alkotmányjogi panaszt terjesztett elő a Kúria Kfv.II.37.414/2015/8. számú ítéletével szemben.
- [2] Az indítványozó – mint gyermeke törvényes képviselője – átiratkozási kérelmet nyújtott be a pilisjászfalui általános iskolába, arra hivatkozva, hogy a lakóhely szerinti körzetes piliscsabai iskola szegregált intézmény.
- [3] Kérelmét első fokon a pilisjászfalui iskola, másodfokon a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ Pilisvörösvári Tankerület is elutasította. A bírósági felülvizsgálat során a Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ugyancsak elutasította keresetét, a jogerős bírói döntést pedig a Kúria hatályában fenntartotta.
- [4] A Kúria nem találta megalapozottnak azt a felperesi állítást, hogy a hatóság nem foglalkozott a szegregáció lehetőségével, mivel a két iskola adottságait egybevetette, és választ adott a felperes szegregációra vonatkozó felvetésére is. E körben a Kúria megjegyezte, hogy a szabad iskolaválasztási jog nem jelent korlátlan választási lehetőséget, a körzetes iskolát kivéve nem teremt alanyi jogot egy meghatározott iskolába való felvételre. A Kúria álláspontja szerint – a felülvizsgálati kérelemben foglaltakkal ellentétben – az elsőfokú bíróság helyesen állapította meg, hogy nem sérült sem a gyermekek jogairól szóló, New Yorkban 1989. november 20-án kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény 3. cikke (a továbbiakban: ENSZ egyezmény), sem az Alaptörvény XVI. cikkének (1) és (2) bekezdése, sem a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Nkt.) rendelkezései. Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXXV. törvény (a továbbiakban: Ebktv.) rendelkezéseinek vélt sérelme tekintetében a Kúria rámutatott, hogy „a felperes az Egyenlő Bánásmód Hatóságnál eljárást nem kezdeményezett, a jelen ügyben a hatósági eljárásban ilyen kifogást nem is tett, e kérdés ott fel sem merült, míg a bírósági eljárásban e körben bizonyítást nem kért, így állítását nem igazolta.”
- [5] 2. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt terjesztett elő, kérve a Kúria Kfv.II.37.414/2015/8. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [6] Az indítványozó álláspontja szerint a megjelölt ítélet sérti az Alaptörvény XI. cikkét, a XV. cikk (2) bekezdését, illetve a XVI. cikk (1) és (2) bekezdéseit, több gyermekjogi és diszkriminációt tiltó nemzetközi egyezményt, valamint az Nkt. és az Ebktv. egyes rendelkezéseit a bizonyítási teher és a jogellenes elkülönítés tilalma tekintetében.
- [7] 3. Az alkotmányjogi panasz az alábbiak miatt nem befogadható.
- [8] 3.1. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának formai feltételeit vizsgálta. Ennek során megállapította, hogy a határidőben előterjesztett alkotmányjogi panasz benyújtásra jogosulttól, azaz az alapügy felperesétől származik [Abtv. 51. § (1) bekezdés], és az indítvány határozott kérelmet tartalmaz a megjelölt bírói döntés megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bekezdés].

- [9] 3.2. Az Alkotmánybíróság a befogadhatóság formai feltételeinek vizsgálatát követően az alkotmányjogi panasz-
nak az Abtv. 27. § és 29. §-a szerinti tartalmi követelményeit vizsgálta.
- [10] Az eljárás során az indítványozó jogorvoslati lehetőségét kimerítette [Abtv. 27. § b) pont]. Az Abtv. 27. §
a) pontja értelmében az alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy
szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés
vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti.
- [11] Az Abtv. 29. §-a alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló
alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.
- [12] 3.3. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt rámutat, hogy az Abtv. 27. §-ából következően nem tekinthető
a bírósági szervezetrendszer egyik felülbírálati fórumának, és valójában e hatásköre is – az indítványozó
Alaptörvényben biztosított jogának védelmén keresztül – az Alaptörvény védelmét biztosítja [Alaptörvény
24. cikk (1) bekezdés]. A rendes bíróságok által elkövetett vélt vagy valós jogszabálysértések ezért önmagukban
nem adhatnak alapot alkotmányjogi panasz előterjesztésre. Ellenkező esetben az Alkotmánybíróság burkoltan
negyedfokú bírósággá válna [lásd: 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [28]].
- [13] Az Alkotmánybíróság jogköre – a fentiekben hivatkozottak szerint – az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés
d) pontja és az Abtv. 27. §-a értelmében arra terjed ki, hogy kiküszöbölje a bírói döntést érdemben befolyásoló
alaptörvény-ellenességet. Következésképpen a bizonyítékok bírói mérlegelésének, és a bírósági eljárás teljes
egészének ismételt felülbírálatára nem rendelkezik hatáskörrel [lásd: 3231/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás
[4]; 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]].
- [14] 4. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában hivatkozott olyan vélt jogszabálysértésekre és bizonyítékokra is,
amelyeket már a bírósági eljárás során előadott és azokat az eljáró bíróságok elbírálták.
- [15] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az e körben előadott aggályok a bizonyítékok bírói mérlegelésével
és szakjogi ténymegállapításaival összefüggésben merültek fel, tehát tartalmilag bírói döntés irányának, a bizo-
nyítékok bírói értékelésének, illetve a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára irányulnak, amely-
re az Alkotmánybíróság nem rendelkezik hatáskörrel.
- [16] Bár az indítványozó az Alaptörvény nemzetközi szerződések, valamint az Alaptörvény több rendelkezésének
séremlmét is megjelölte, ugyanakkor az Alkotmánybíróság által értékelhető, kifejezetten alkotmányjogi érvelés-
nek tekinthető indokolást ezek tekintetében nem adott elő és a bírói döntések érdemével kapcsolatosan sem
jelölt meg olyan pontosan körülírt alaptörvény-ellenességet, amelyet alapvető alkotmányjogi jelentőségű kér-
désként lehetne figyelembe venni, vagy amely felvetné a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-elle-
nesség kételyét.
- [17] 5. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz befogadhatósági vizsgálatának eredményeként így arra a kö-
vetkeztetésre jutott, hogy az alkotmányjogi panasz az Abtv. 29. §-ában megfogalmazott befogadhatósági aka-
dályban szenved.
- [18] Az Alkotmánybíróság ezért a kérelmet – az Abtv. 47. § (1) bekezdése és az 56. § (2)–(3) bekezdései, valamint az
Ügyrend 5. § (1) és (2) bekezdései alapján eljárva, az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) és f) pontja alapján – vizs-
szautasította.

Budapest, 2016. július 5.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnökhelyettese

Dr. Balsai István s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [19] Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CL. törvény 66. § (3) bekezdésében biztosított jogköröm alapján a következő párhuzamos indokolást csatolom az Alkotmánybíróság határozatához.
- [20] Az alkotmányjogi panasz tárgyában hozott visszautasító végzéssel egyetértek, azonban úgy vélem, hogy a visszautasító végzés indokolásában szükség lett volna rámutatni a következőkre is.
- [21] 1. A Klebelsberg Intézményfenntartó Központ Pilisvörösvári Tankerülete – mint másodfokú közigazgatási hatóság – kiemelte az általa hozott határozatban, hogy a Pest Megyei Kormányhivatal által a 2014/2015. tanévre meghatározott iskolai felvételi körzethatárok kijelölésénél a Piliscsaba Nagyközség közigazgatási határán belül élők vonatkozásában további két általános iskolát is kijelölt körzetes iskolaként.
- [22] A panaszos – a halmozottan hátrányos helyzetű gyermek törvényes képviselője – pedig nem valószínűsítette azt, hogy gondoskodna gyermeke másik településre való utaztatásáról, és ezáltal biztosítaná gyermeke tankötelezettségének teljesítését.
- [23] A határozatot felülvizsgáló közigazgatási bíróság is ezért erősítette meg ítéletében, hogy az átjelentkezési kérelem elbírálásának legnagyobb súllyal figyelembe vett körülménye – elsősorban a gyermek érdekében tekintettel – az volt, hogy a szülők által választott iskola másik településen van (5 km-re), valamint arra is tekintettel volt, hogy a gyermek, a lakóhelyén található két másik iskolába is beíratható lett volna.
- [24] 2. Az eljáró bíróságok azt is helyesen állapították meg, hogy az Alaptörvény XVI. cikk (2) bekezdése alapján egy szülőnek sincsen alanyi joga arra, hogy egy meghatározott iskolába nyerjen felvételt gyermeke.

Budapest, 2016. június 5.

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

- [25] Nem értek egyet a végzés rendelkező részével. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak az indítványt be kellett volna fogadnia, és azt követően el kellett volna végeznie a támadott döntés Alaptörvénnyel való összhangjának az érdemi vizsgálatát.
- [26] A végzés az indítvány befogadásának alapvetően két akadályát nevesíti. Elsősorban megállapítja, hogy az indítványozó alkotmányjogi panaszában „vélt jogszabálysértésekre és bizonyítékokra” hivatkozik. Másodsorban rögzíti, hogy az indítványozó nem adott elő „az Alkotmánybíróság által értékelhető, kifejezetten alkotmányjogi érvelésnek tekinthető indokolást”, továbbá „a bírói döntések érdemével kapcsolatosan sem jelölt meg olyan pontosan körülírt alaptörvény-ellenességet, amelyet alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként lehetne figyelembe venni, vagy amely felvetné a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét”.
- [27] El tudom fogadni a végzés elsősorban megfogalmazott kifogásait és az indítvány ezzel összefüggő elemeiben a visszautasítást. Az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja, valamint az Abtv. 27. §-a alapján ugyanis az ítéleteknek kizárólag az alkotmányossági szempontú felülvizsgálatára van jogköre. A bírói döntés irányának, a bizonyítékok bírói mérlegelésének (annak, hogy a rendes bíróságok egy-egy tény miként értékelték), valamint a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírlatára nem rendelkezik felhatalmazással.
- [28] Úgy vélem ugyanakkor, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. rendelkezéseiből szükségszerűen nem következő feltételeket támasztva, indokolatlanul utasította vissza az indítvány érdemi vizsgálatát a másodsorban megfogalmazott kifogások kapcsán. Álláspontom az alábbi érveken alapul.

- [29] Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontján alapuló és az Abtv. 27. §-ában rögzített alkotmánybírósági hatáskör az egyedi ügyekben született bírói döntések alkotmányossági vizsgálatának speciális jogorvoslati eszköze. Arra biztosít lehetőséget, hogy az indítványozó közvetlenül a bírói döntés ellen terjessze elő alkotmányjogi panaszát, amennyiben kifejezetten a döntés és nem az annak alapjául szolgáló jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét állítja. Az egyéni alapjogvédelem rendszerének ezen új eleme, az Abtv. 27. §-án alapuló hatáskör gyakorlása új megközelítés kialakítását igényli az Alkotmánybíróság vizsgálatában az alkotmányjogi panaszhoz a normakontrollal egybekötött válfaját érintően kialakult gyakorlathoz képest.
- [30] Az új eszközzel az Alkotmánybíróság óvatosan bánt, az Abtv. 27 §-ára alapított indítványok befogadásával kapcsolatos gyakorlata még alakulóban van. Figyelemmel arra a tényre, hogy a jogalkotó ezen hatáskör biztosításával az alapjogvédelem új korszakát nyitotta meg, és ez a hatáskör a testület jellegadó funkciójává vált, különös jelentősége van annak, hogy az Alkotmánybíróság ezt a gyakorlatot miként alakítja. Épp ezért tartom fontosnak, hogy minden olyan esetben, amely a gyakorlat alakításának az irányát befolyásolhatja, különös figyelem irányuljon az Alkotmánybíróság döntésének a megállapításaira. Úgy vélem, hogy a jelen végzés ezen esetek közé sorolható.
- [31] Az Abtv. rendelkezései az alkotmányjogi panasz előterjesztőjével szemben számos követelményt nevesítenek. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdés alapján az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. A törvényhely pontosan meghatározza azt is, hogy a kérelem mikor, mely tartalmi elemek megléte esetén tekinthető határozottnak. Ezen kritériumok közül a visszautasítás jelen esetben nevesített indokai alapján a következők bírnak relevanciával. A kérelem – egyebek mellett – akkor határozott, ha egyértelműen megjelöli az eljárás megindításának az indokait és alkotmányjogi panasz esetén az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének a lényegét [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont]. További kritérium, hogy az indítványozó határozza meg az Alaptörvény, illetve a nemzetközi szerződés megsértett rendelkezéseit [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]. Végül elvárás, hogy az indítvány tartalmazzon indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabály, jogszabályi rendelkezés, bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével vagy a nemzetközi szerződéssel [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont].
- [32] A konkrét esetben előterjesztett indítvány álláspontom szerint olyan érvelést tartalmaz, amely kellően tartalmas ahhoz, hogy az Alkotmánybíróság értékelésének alapjául szolgáljon. Az indítványozó jogi képviselője 9 oldal terjedelmű beadványában az érintett hazai jogszabályi rendelkezések és a nemzetközi jogi követelmények pontos megjelölésén túl részletesen bemutatta az ügy előzményeit, ismertetve a tényállást és ezt követően kifejtette az alkotmányjogi panasz előterjesztésének az indokait. Ennek keretében megjelölte a megsérteni vélt jogokat és érdekeket, kifejtette az állított alapjogi jogsérelem lényegét, és megindokolta, hogy mindezek alapján a támadott bírói döntés miért alaptörvény-ellenes. Ezért nem tudom elfogadni az indítvány visszautasítását azon az alapon, hogy az nem tartalmaz az Alkotmánybíróság által értékelhető érvelést.
- [33] A végzés ezen felül véleményem szerint olyan elvárást fogalmaz meg az indítványozóval szemben, amely az Abtv. rendelkezéseiből nem következik. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja értelmében ugyanis az indítványnak tartalmaznia kell, hogy a bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével. Ehhez képest többlet elvárás azt megkövetelni, hogy a magyarázat olyan tartalmú legyen, amely pontosan körülír valamely alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vagy felveti a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét. Ez utóbbi feltételek fennállását az Abtv. 29. §-a értelmében az Alkotmánybíróság köteles az ügy valamennyi körülményét figyelembe véve megvizsgálni. Úgy vélem ezért, hogy jelen esetben az Alkotmánybíróság alaptalan többletkövetelményt támasztott az indítványozóval szemben, és az indítványt részben ezen követelmény teljesítésének a hiánya miatt utasította vissza. A döntéssel így a másodikként jelölt visszautasítási ok alapján sem tudok egyetérteni.
- [34] Fontosnak tartom, hogy az Alkotmánybíróság nagy körültekintéssel alakítsa az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontján és az Abtv. 27. §-án alapuló hatáskörének a gyakorlását, és kellő alapossággal fontolja meg az arra alapított döntéseit ugyanúgy, mint ezen döntések indokait. A döntéshozatal során ugyanis ki kell iktatnia az új hatáskör gyakorlásában szükségszerűen megjelenő bizonytalanságokat, elejét venni a következetlenségnek és a hatáskört olyan módon alkalmazni, amely illeszkedik annak valódi tartalmához és jelentőségéhez.

- [35] A fentiek alapján azt gondolom, hogy a jelen alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróságnak be kellett volna fogadnia és az indítványozó érvei alapján lefolytatnia a bírói döntés és az Alaptörvény XI. cikke, XV. cikk (2) bekezdése és XVI. cikk (1) és (2) bekezdései összhangjának az érdemi vizsgálatát.

Budapest, 2016. július 5.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás alkotmánybíró különvéleménye

- [36] Nem értek egyet azzal, hogy az Alkotmánybíróság a Kúria Kfv.II.37.414/2015/8. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasította.
- [37] Az indítványban foglaltak szerint az indítványozó azért kívánta a körzetestől eltérő (a szomszédos településen található) általános iskolába átíratni a gyermekét, mert úgy vélte, hogy a körzeti iskola szegregált: a tanulók mindegyike hátrányos helyzetű és csaknem 100%-ban roma származású. Az indítványozó szintén roma származású gyermekének fejlődését, nevelését azonban véleménye szerint jobban szolgálná egy, a kompetencia-felmérések szerint magasabb színvonalú oktatást nyújtó, ráadásul integrált intézmény, ahol roma és nem roma származású diákok együtt tanulnak.
- [38] Az indítványozó az átiratkozási kérelem elutasításával összefüggésben pontosan körülírt alaptörvény-ellenességre hivatkozott: alapvető jog [Alaptörvény XI. cikk (1)–(2) bekezdés, XVI. cikk (1)–(2) bekezdés] tekintetében állított hátrányos megkülönböztetést, és kérelmét világos, egyértelmű, megítélésem szerint alkotmányjogilag releváns indokokkal támasztotta alá. Bár az Alaptörvény egyetlen szülőnek sem garantálja, hogy a gyermeke egy meghatározott iskolába felvételt nyerjen, azonban az alapvető jogok tekintetében történő diszkrimináció nemcsak a jogalkotó, hanem a jogalkalmazó számára is tiltott, alaptörvény-ellenes lenne.
- [39] A többségi döntéssel ellentétben úgy vélem, hogy az alkotmányjogi panasz nem szenved befogadhatósági akadályban, mivel az ügy a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség lehetőségét veti fel. Az indítványt ezért az Alkotmánybíróságnak be kellett volna fogadnia, és érdemben meg kellett volna vizsgálnia.

Budapest, 2016. július 5.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András alkotmánybíró különvéleménye

- [40] Nem értek egyet az alkotmányjogi panasz befogadása visszautasításának az indokával, és nem értek egyet a panasz befogadása visszautasításával sem.
- [41] Az indokolás 4. pontja utolsó monda értelmében a panasznak az Alaptörvény XI. cikke és a XVI. cikk (1) és (2) bekezdése sérelmére alapított része „az Alkotmánybíróság által értékelhető, kifejezetten alkotmányjogi érvelésnek tekinthető indokolást” nem adott elő.
- [42] A kilenc oldal terjedelmű indítvány a panaszra okot adó konkrét ügy megfelelő ismertetése mellett részletes, és alkotmányjogi szempontból a panasz befogadásához elegendő indokolást tartalmaz.
- [43] A panasz tartalmazza, hogy abban az iskolában, amelyből a gyermeket más iskolába átíratni kívánták, megtiltotta az oktatásért felelős miniszter, hogy a 2015/2016-os tanévben új első osztály induljon. A panasz utal arra is, hogy a panaszoson kívül közel azonos időszakban még tíz másik gyermek szülője kérte az iskolából átvételt a környező iskolák valamelyikébe. A panasz szerint valamennyi gyermek átiratkozását elutasította a Tankerület, az első fokon eljáró Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság hat gyermek ügyében állapította meg, hogy jogellenes volt a Tankerület határozata, és utasította új eljárásra a köznevelési intézményt, de mindössze egyetlen gyermeknek sikerült végül a választott iskolában folytatni tanulmányait.
- [44] Az indítványozó szerint „az alkotmányjogi panasz benyújtását az indokolja, hogy az ügyben eljáró közigazgatási szervek és bíróságok az ügyben esetlegesen felmerült alapjogi kollíziót nem oldották fel, a gyerekjogi szempontokat nem érvényesítették, és figyelmen kívül hagyták, hogy tárgyi ügyben mely megoldás szolgált volna

a gyermek mindennekfelett álló érdekét. Ezzel a panaszos oktatáshoz való alapvető jogát a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggésben megsértették. Az alapjogi kollízió látszólag azzal állt fenn, hogy míg egyrészt a panaszos a gyermeke egyenlő bánásmódhoz való jogára hivatkozott, addig az átvételt elutasító szervek az iskola és lakóhelye közötti távolságra. Lényegében a bíróságnak abban kellett ítéletet mondania, hogy a gyermek diszkriminációmentes oktatáshoz való joga, avagy az oktatáshoz való könnyebb hozzáférés élvez-e előnyt, melyik szolgálja adott ügyben a gyermek mindennek feletti érdekét.”

- [45] Az Alaptörvénynek az indítványban hivatkozott XVI. cikk (1) bekezdése tartalmazza a gyermeknek a jogát a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez, védelemhez és gondoskodáshoz, a (2) bekezdése tartalmazza a szülőknek a jogát a gyermeküknek adandó nevelés megválasztására, ennek tipikus eleme az iskola megválasztása a szülő által. A panasz a szülőknek ezt a jogát véli sérülni a konkrét jogalkalmazás során, és ezt megfelelően, az Abtv. 29. §-ában írt követelményeket kielégítő módon indokolja.
- [46] Véleményem szerint ezért az Alkotmánybíróságnak a panaszt az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján be kellett volna fogadnia, az Abtv. 56. § (4) bekezdése alapján az ügy érdemi elbírálásának lett volna helye. A támadott bírói döntés alaptörvény-ellenességéről vagy a panasz elutasításáról az ügy érdemi elbírálása során lehetett volna megalapozottan állást foglalni.

Budapest, 2016. július 5.

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/167/2016.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3149/2016. (VII. 22.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Dienes-Oehm Egon, dr. Pokol Béla és dr. Stumpf István* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

v é g z é s t:

1. Az Alkotmánybíróság a Kúria mint másodfokú bíróság Pkf.V.25.002/2014/2. számú végzése és a Győri Ítéltábla Gf.II.20.188/2014/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Tatabányai Törvényszék 9.G.40.006/2013/38. számú részítélete jogerőre emelkedése alaptörvény-ellenességének megállapítására és végrehajtásának felfüggesztésére irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Esztergom Város Önkormányzata (továbbiakban: indítványozó) az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének d) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panaszában kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a Kúria 2015. március 5-én kelt és az indítványozó jogi képviselője részére a tértivevény tanúsága szerint 2015. április 8-án kézbesített Pkf.V.25.002/2014/2. számú végzése alaptörvény-ellenességét és semmisítse azt meg, mivel a hivatkozott végzés sérti az indítványozónak az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésben biztosított tisztességes eljáráshoz, valamint a XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jogát. Ugyancsak a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmére hivatkozva kérte az indítványozó a Győri Ítéltábla (továbbiakban: Ítéltábla) Gf.II.20.188/2014/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, valamint a Tatabányai Törvényszék (továbbiakban: Törvényszék) 9.G.40.006/2013/38. számú részítélete „jogerőre emelkedése alaptörvény-ellenességének megállapítását”. Kérte továbbá az indítványozó, hogy amennyiben a Törvényszék mint elsőfokú bíróság az alkotmányjogi panaszra tekintettel, kérésére a hivatkozott számú részítéletnek végrehajtását nem függeszti fel, úgy az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (továbbiakban: Pp.) 359/C. § (2) bekezdése alapján hívja fel nevezett bíróságot a 9.G.40.006/2013/38. számú részítélete végrehajtásának felfüggesztésére.
- [2] 2. A Törvényszék 2014. augusztus hó 14. napján kelt 9.G.40.006/2013/38. számú részítéletével az indítványozót, mint a per alperesét kötelezte arra, hogy 15 napon belül fizessen meg a II. rendű felperesnek a PK Követeléskezelő Zrt.-nek vállalkozási szerződésből eredő kár jogcímén 564 593 741 Ft-ot, és ezen összegnek 2005. június hó 18-tól a kifizetés napjáig számított késedelmi kamatát, valamint perköltség címén a felpereseknek egyetemlegesen 4 000 000 Ft ügyvédi munkadíjat mint részperköltséget.
- [3] A részítélettel szemben az indítványozó – jogi képviselője (továbbiakban: helyettes ügyvéd) útján – a fellebbezési határidő lejártát követően egy nappal, 2014. szeptember 10-én postai ajánlott küldeményként fellebbezést nyújtott be, amelyben kérte a részítélet hatályon kívül helyezését és az elsőfokú bíróság új eljárásra történő utasítását. Az indítványozó a fellebbezéssel egyidejűleg igazolási kérelmet is benyújtott, melyben előadta, hogy a késedelem oka, az ügyben eljáró helyettes ügyvéd 2014. szeptember 9-én, a határidő utolsó napján elszenvedett, többszöri eszméletvesztéssel járó rosszulléte és az emiatt azonnal szükségessé vált orvosi vizsgálat volt. Az indítványozó igazolási kérelméhez csatolta a háziorvos által kiállított ambuláns lapot, majd az igazolási kérelem 2014. szeptember 11-i és 2014. szeptember 12-i kiegészítése során mellékelte az őt megbízó ügyvédi iroda (továbbiakban: megbízó ügyvédi iroda) ügyvédeknek szabadságengedélyeit is.
- [4] 3. Az Ítéltábla Gf.II.20.188/2014/2. számú végzésével az indítványozó igazolási kérelmét, valamint a részítélet elleni fellebbezését – utóbbit hivatalból – elutasította. A végzés indokolása szerint az igazolási kérelem alaptalan, ezért az elkészített fellebbezés érdemi felülbírálatra alkalmatlan. A bíróság – egyebek között – hivatkozott

a Pp. 107. §-ának (2) bekezdésére, mely szerint az igazolási kérelemben elő kell adni a mulasztás okát és azokat a körülményeket, amelyek a mulasztás vétlenségét valószínűvé teszik. A törvény alapján tehát az igazolás akkor alkalmas a kimentésre, ha a mulasztás önhibán kívüli volt, márpedig a bíróság szerint az indítványozó kérelmében előadottak az önhibán kívüli mulasztás valószínűsítésére nem voltak alkalmasak. A végzés indokolása kiemeli, hogy a helyettes ügyvéd budapesti lakóhelyétől eltérő székhelyű házi orvos – feltehetően – telefonos értesítésre jelent meg a helyettes ügyvéd lakásán, amelyből az a következtetés vonható le, hogy a megbízó ügyvédi iroda telefonon történő értesítésének sem volt akadálya. A megbízó ügyvédi iroda több ügyvédet, ügyvédjelöltet foglalkoztat, így az indítványozó érdekeinek védelmében elvárható lett volna, hogy az értesítés vétele után – utóbb esetlegesen hiánypótlásra szoruló – fellebbezést nyújtson be. A bíróság álláspontja szerint a megbízó ügyvédi iroda két tagjának szabadságengedélye nem igazolta, hogy valamennyi irodatag (alkalmazott) akadályozott lett volna a 2014. szeptember 9-i keltezéssel előkészített jogorvoslati kérelem előterjesztésében. Megjegyezte a bíróság továbbá, hogy az orvosi igazolásból kitűnően az ilyen jellegű rosszullét a helyettes ügyvédnél nem először jelentkezett, annak okával és várható lefolyásával a helyettes ügyvédnek tisztában kellett lennie. Mindezek alapján a mulasztás a megbízó ügyvédi iroda és a helyettes ügyvéd közötti munkaszervezés hiányosságának tekinthető, amely – az Ítélet tábla megítélése szerint –, a Pp. 109. § (3) bekezdése alkalmazása mellett sem tekinthető önhibán kívülinek.

- [5] 4. Az indítványozó által előterjesztett fellebbezés alapján a Kúria mint másodfokú bíróság Pkf.V.25.002/2014/2. számú végzésével az Ítélet tábla végzését helyben hagyta. A Kúria álláspontja szerint egységes az ítélkezési gyakorlat abban, hogy pusztán a jogi képviselő ambuláns gyógykezelése nem alkalmas indok a mulasztás kimentésére, mert a helyettesítésről az általa képviselt fél jogainak megóvása érdekében ez esetben is köteles gondoskodni. A bírói gyakorlat döntő jelentőséget tulajdonít továbbá annak, hogy a határidő betartása terén nem azonos az elvárhatóság mértéke a személyesen eljáró, illetve jogi képviselővel rendelkező féllel szemben. Az elvárhatóság magasabb foka ugyanis nemcsak a mulasztás vétlenségét eredményező okok és körülmények körét, hanem a méltányosság alkalmazhatóságát is szűkíti a jogi képviselővel eljáró fél vonatkozásában. A Kúria álláspontja szerint az igazolási kérelem semmilyen indokot nem jelölt meg arra vonatkozóan, hogy megfelelő munkaszervezés mellett mi volt az akadálya a fellebbezés határidőben történő előterjesztésének, figyelemmel arra is, hogy a megfellebbezendő határozat kézhezvételétől számítva már két hét eltelt. Mindezek alapján az indítványozó által hivatkozott okok a mulasztás kimentésére nem voltak alkalmasak.
- [6] 5. Az alkotmányjogi panasz az indítványozó tisztességes eljáráshoz való jogának és a jogorvoslathoz való jogának sérelmét a következőkkel indokolta.
- [7] 5.1. Az indítványozó szerint a Kúria végzésében helytelenül értelmezte a fellebbezés előterjesztésére nyitva álló határidőre vonatkozó rendelkezést, amikor arra hivatkozott, hogy a határozat kézhezvételétől számítva „már két hét eltelt”. A jogalkotó ugyanis nyilvánvalóan a komplex, bonyolult peres ügyekre is figyelemmel állapította meg a határidőt, így a Kúria azzal, hogy végzésében az indítványozó terhére értékelte a határidő utolsó napjára tervezett postai feladást, nyilvánvalóan megsértette az indítványozónak a tisztességes eljáráshoz való jogát. Ugyancsak a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét eredményezte, hogy a Kúria a támadott végzésben spekulatív módon, orvosi ismeretek nélkül vont le következtetést a helyettes ügyvéd állapotát illetően, miszerint ájulós rosszulléte ellenére képes lett volna gondoskodni a helyettesítésről. Az indítványozó szerint egyébként köztudomású tény, hogy az eszméletvesztés kizárja az érintett személy bármely cselekvési lehetőségét. Hivatkozik az indítványozó továbbá arra, hogy a jogi képviselővel szembeni szigorúbb követelményeknek a megbízó ügyvédi iroda eleget tett, sőt, „többlet-gondosságot” igazolja a helyettes ügyvéd megbízása, amelyet azonban a Kúria végzésében semmilyen módon nem értékelt. Az alkotmányjogi panasz hangsúlyozza, hogy a Pp. 107. § (2) bekezdése a mulasztás vétlenségének valószínűsítését írja elő, míg a Kúria végzése e helyett a bizonyítás „elvárásán” alapult. Amennyiben azonban a mulasztás oka és a mulasztó vétlensége tekintetében aggály merült fel, a bíróság köteles lett volna a feleket meghallgatni, erre azonban nem került sor. Végül az indítványozó kifejtette, hogy a támadott végzés – az igazolási kérelem jogellenes elutasításának helyben hagyása révén – a jogorvoslathoz való jogát is sértette, mert ez a döntés a fellebbezés alaptalan elutasításához vezetett, elzárva az indítványozó elől a tényleges és hatékony jogorvoslat lehetőségét.

- [8] 5.2. Az Alkotmánybíróság főtítkára az előkészítő eljárás során tájékoztató levelet írt az indítványozónak, amelyben – az Abtv. 27. §-ában foglalt feltételek ismertetése mellett – felhívta a figyelmet arra, hogy a 23/2009. (III. 6.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kimondta, hogy állami szerv nem lehet az Abtv. 27. §-ban említett „Alaptörvényben biztosított jog” alanya, még akkor sem, ha jogi személy. Az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése alapján „a törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok [...] amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak”, ám az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata értelmében „közhatalmi jogosítványokkal felruházott állami szervnek nincs az államhatalommal szemben garanciákat jelentő olyan alkotmányos alapjoga, amely feljogosítaná az alkotmányjogi panasz előterjesztésére”. Az Alkotmánybíróság a 3307/2012. (XI. 12.) AB végzésben megerősítette korábbi gyakorlatát, amikor kimondta, hogy állami szerv nem lehet az Abtv. 27. §-ban említett „Alaptörvényben biztosított jog” alanya. Ennek okán Esztergom Város Önkormányzatának – mint közhatalmi jogosítványokkal rendelkező állami szervnek – nincs lehetsége alkotmányjogi panasz benyújtására.
- [9] Az indítványozó a főtítkári tájékoztatásra hivatkozva kiegészítette indítványát, amelyben leszögezi, hogy a hivatkozott AB döntésekkel érintett egyik ügyben a Honvédelmi Minisztérium Közgazdasági és Pénzügyi Ügynöksége, míg a másik esetben a Nemzeti Adó- és Vámhivatal volt az indítványozó, amely szervek jogállásukat tekintve nem hasonlíthatók az önkormányzatokhoz. A nevezett szervezetek ugyanis különös feladat- és hatáskörrel rendelkező, egyszemélyi vezetés alatt álló államigazgatási szervek, amelyek hierarchikusan végeredményben a Kormány irányítása alatt állnak, döntéseik közigazgatási jogi értelemben az állam döntéseinek tekinthetők, ezért nem is lehetnek jogosultak az „állammal szembeni” védelemre. Ezzel szemben a helyi önkormányzatok – bár állami szervnek tekinthetők, hiszen az Alaptörvény is az „Állam” fejezetében rendelkezik működésük alapelveiről, továbbá a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban: Mötv.) preambuluma is az egységes állami szervezetrendszer részeként határozza meg őket –, az államigazgatási szervektől eltérően, területi alapon szervezett közösségek öngazgatását megvalósító szervek, a közösség által választott testületek. A helyi önkormányzatok a Kormánytól és az államigazgatástól egyfajta relatív függetlenségben működnek, a Kormány – a fővárosi, megyei kormányhivatalok útján – csak törvényességi felügyeletet gyakorol felettük. Az indítványozó álláspontja szerint dogmatikai érvelését támasztja alá a Mötv. 5. §-ában foglalt jogvédelmi klauzula is, amely rögzíti, hogy „a helyi önkormányzatok által ellátott, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében rögzített feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlása alkotmánybíró-sági és bírósági védelemben részesül”.
- [10] Végül az indítványozó kifejtette, hogy a panaszát érintő ügyben az önkormányzat nem mint a közhatalom birtokosa, nem mint hatóság járt el, hanem feladatkörében, magánjogi jogalanyként, melynek következtében alapjogait ért sérelme miatt jogosult az alkotmányjogi panasz előterjesztésére.
- [11] 6. Az Alkotmánybíróság tanácsa az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján, 2015. november 3-án döntött az alkotmányjogi panasz befogadásáról. Az eljáró tanács megítélése szerint alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vet fel az, hogy a helyi önkormányzat jogi személyként, az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése alapján rendelkezik-e alapjogokkal és az Abtv. 27. § szerinti indítványozói jogosultsággal.
- [12] 7. A korábban hatályos Alkotmány 43. § (1) bekezdése deklarálta ugyan, hogy az önkormányzatoknak a 44/A. § szerinti alapjogai egyenlőek, ezen „alapjogok” azonban valójában a helyi képviselőtestület számára biztosított hatáskörcsoportokat jelentették. Az Alkotmánynak ezt az értelmezését támasztotta alá az 56/1996. (XII. 12.) AB határozat is a következőképpen: „Az Alkotmánybíróság már több határozatában vizsgálta az Alkotmányban szabályozott önkormányzati alapjogok természetét [pl.: 1/1993. (I. 13.) AB határozat, ABH 1993, 27.; 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 68–73.; 57/1994. (IX. 17.) AB határozat, ABH 1994, 316, 331.; 77/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 396.]. E határozataiban megállapította, hogy az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésében szabályozott alapjogok a helyi képviselő-testületek számára biztosított olyan hatáskörcsoportok, amelyek a helyi önkormányzás körében az önkormányzatok számára biztosított autonómia alkotmányos garanciáit képezik. Az önkormányzatokat az egyes alapjogok körében megillető autonómia azonban nem feltétlen és korlátozhatatlan. Az alapjogok szabályozása elsősorban a kormánnyal és az államigazgatással szemben nyújt alkotmányos garanciát az önkormányzatok számára. A törvényhozót az Alkotmányban szabályozott önkormányzati alapjogok annyiban korlátozzák, hogy azokat nem vonhatja el, nem állapíthat meg olyan mértékű korlátozásokat, amelyek valamely önkormányzati alapjog tartalmának kiüresedéséhez, tényleges elvonásához vezetnek.

- [13] Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésében meghatározott hatáskörcsoportok, önkormányzati alapjogok egy, az állam közhatalmi szervezeti rendszerén belül elhelyezkedő, Alkotmányban szabályozott szervtípus autonómiáját hivatottak garantálni. Így az önkormányzati alapjogokat az Alkotmány nem részesíti a XII. fejezetben szabályozott, – az egyén autonómiájának alkotmányos garanciáit jelentő – alapvető jogokat megillető, azokkal azonos alapjogi védelemben. Így az önkormányzati alapjogok korlátozásával szemben nem alkotmányossági követelmény az, hogy arra valamely alkotmányos jog érvényesítése, valamely alkotmányos cél érdekében szükségyszerűen és azzal arányosan kerüljön sor.” [56/1996. (XII. 12.) AB határozat ABH 1996, 207.]
- [14] 8. Az Alaptörvény „önkormányzati alapjogokról” nem rendelkezik, ahogyan az Abtv. sem nevesíti külön az önkormányzatokat az alkotmányjogi panaszra vonatkozó szabályozásában.
- [15] Az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése szerint, a törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak, míg a 32. cikk (3) bekezdése arról rendelkezik, hogy a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg. E felhatalmazás alapján megalkotott sarkalatos törvény, a Mötv. 41. § (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzat jogi személy, amelyre a Polgári Törvénykönyv jogi személyekre vonatkozó rendelkezéseit a Mötv.-ben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. Az idézett rendelkezések alapján tehát megállapítható, hogy az alkotmányozó (és a törvényhozó) hatalom – az Alaptörvényben és a Mötv.-ben meghatározott speciális szabályok mellett – biztosította a helyi önkormányzatok mint jogi személyek számára is mindazokat az alapvető- és alanyi jogokat, amelyek bármely jogi személyt megilletnek. A Mötv. 5. §-a szerint a helyi önkormányzatok által ellátott, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében rögzített feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlása alkotmánybíróági és bírósági védelemben részesül, a 42. § 9. pontja pedig az Alkotmánybíróság előtti eljárás kezdeményezését a képviselő testület át nem ruházható hatáskörébe utalja. Az alkotmányjogi panaszt illetően megállapítható továbbá az is, hogy sem az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének d) pontja, sem az Abtv. 27. §-a nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely korlátozná vagy kizárná a helyi önkormányzat mint szervezet indítványozói jogosultságát.
- [16] 9. Az Alaptörvény hatályba lépése óta az önkormányzatok alapjogával és az alkotmányjogi panasz indítványozására vonatkozó jogosultságával kapcsolatosan kiérleltnek nevezhető joggyakorlat még nem alakult ki. A 3105/2014. (IV. 17.) AB végzés a Margit-szigettel kapcsolatos, Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panaszt a tartalmi befogadhatósági feltételek hiánya miatt utasította vissza. A végzés – bár megjegyezte, hogy az Alaptörvény önkormányzati alapjogokról nem rendelkezik és a 32. cikk (1) bekezdése csak az alaptörvényi szinten védett feladat- és hatáskörcsoportokat sorolja fel – *expressis verbis* nem mondta ki, hogy önkormányzatnak nincs alapjoga és alkotmányjogi panasszal kapcsolatos indítványozói jogosultsága.
- [17] Az Alkotmánybíróság által eddig tárgyalt önkormányzati kezdeményezésű alkotmányjogi panaszok többségénél a bírói döntés alapjául szolgáló ügy az indítványozó önkormányzat normatív, vagy egyedi aktusával állt összefüggésben. Ezen ügyeknél a közhatalmat gyakorló állami szervek vonatkozásában kialakított, a 23/2009. (III. 6.) AB határozaton [„Közhatalmi állami szervnek nincs az államhatalommal szemben garanciákat jelentő alapvető joga, amely feljogosítaná alkotmányjogi panasz előterjesztésére”], illetve a 3317/2012. (XI. 12.) AB végzés megállapításain [„a közhatalom gyakorlására jogosult állami szervnek vagy annak vezetőjének ebben a minőségében tehát alkotmányos kötelezettsége áll fenn az alapjogok védelmére, ennél fogva a közhatalommal szemben alapjogi sérelem nem érheti, így alkotmányjogi panasz benyújtására sem jogosult.”] alapult a vizsgálata.
- [18] Jelen alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben az indítványozó egy vállalkozási szerződés teljesítésével kapcsolatos polgári jogi jogvitában, az ugyancsak jogi személy felperesekhez képest mellérendelt jogalanyként, a per alpereseként vett részt. Ebből következően a tárgybani esetben irreleváns volt az, hogy az indítványozó „egyébként” közhatalmat gyakorló szerv, amely az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján – más feladat- és hatáskörök mellett – rendeletalkotási és egyedi ügyben határozathozatali jogkörrel is rendelkezik. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény és a Mötv. idézett szabályai alapján tehát azt állapította meg, hogy – eltérően az Alkotmány már nem hatályos szabályozására épült és az erre irányuló kötelezettség ellenére, a 13/2013. (VI. 17.) AB határozat szerint, ez idáig felül nem vizsgált korábbi gyakorlattól –, az önkormányzat is élhet az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasszal, feltéve, hogy az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló jogvitás ügyben mellérendelt jogalanyként és nem a közhatalom gyakorlójaként járt el. Az indítványozói jogosultság szempontjából tehát nem az önkormányzat (egyébként különleges) jogi státuszának, hanem annak

van relevanciája, hogy az önkormányzat az alapul fekvő ügyben, hierarchikus viszonyban, a közhatalmi jogosítványaival élve, avagy a vagyoni forgalom mellérendelt alanyaként járt-e el. Az Alkotmánybíróság álláspontja ugyanis változatlan a tekintetben, hogy az Abtv. 27. § szerinti alkotmányjogi panasz – szervezet esetében is –, az egyedi ügyben bekövetkezett, Alaptörvényben biztosított, egyéni jogsérelem orvoslásának eszköze, amely nem az önkormányzat *sui generis*, vagy állam által átruházott hatáskörben hozott közhatalmi döntéseinek kikényszerítésére szolgáló intézmény. Mindez nem mond ellent annak, hogy a Mötv. 5. §-a alapján – más, arra feljogosított személyek és szervek indítványa alapján – az Alkotmánybíróság védelemben részesítse az önkormányzatot az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében rögzített közhatalmi aktusainak gyakorlása során.

- [19] 10. Az indítványozó álláspontja szerint mind a Kúria, mind az Ítéletábrla hivatkozott végzése sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes eljáráshoz való jogát, valamint a XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslathoz való jogát.
- [20] 11. Az indítványozó állítása szerint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelme – alapvetően – az igazolási kérelem elbírálásával kapcsolatos bírói gyakorlat figyelmen kívül hagyásában, a felek meghallgatásának elmulasztásában, a tényállás objektív értékelésének hiányában, a Pp. 107. § (2) bekezdése téves értelmezésében nyilvánult meg.
- [21] Ugyanakkor az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a tényállás feltárása, a bizonyítékok mérlegelése és ennek alapján a következtetések levonása a rendes bíróságok feladata, amely önmagában alkotmányossági kérdést nem vet fel. {3250/2014 (X. 14.) AB végzés, Indokolás [11]}
- [22] Következtes továbbá az Alkotmánybíróság gyakorlata abban is, miszerint a bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz nem tekinthető a bírósági szervezeten belül jogorvoslattal (már) nem támadható bírói határozatok által okozott valamennyi – vélt, vagy valós – jogsérelem orvoslása eszközének, ellenkező esetben az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna. A jogszabályok értelmezése a bíróságok feladata, 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 (állítólágos) jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor, mely egyéb eszközzel már nem orvosolható {lásd például: 3145/2015. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [55]}.
- [23] Mivel az alkotmányjogi panaszból megállapíthatóan az indítványozó – a döntés számára kedvező felülbírálatá érdekében – valójában azt vitatta, ahogyan a Kúria mint másodfokú bíróság a konkrét ügyben az igazolási kérelemmel szolgáltatott bizonyítékokat értékelte, és ahogyan annak kapcsán a Pp. 107. § (2) bekezdését értelmezte, az Alkotmánybíróság – fent ismertetett gyakorlatát követve – a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmére alapított kérelmet visszautasította.
- [24] 12. A jogorvoslathoz való jog kapcsán arra hivatkozott az indítványozó, hogy – bár e jog formálisan biztosított volt számára –, azonban „ténylegesen jogvédelmet, az egyfokú jogorvoslatot biztosító fellebbezés keretében nem kaphatott, a fellebbezés alaptalan elutasítása miatt”.
- [25] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jog követelménye mindenkinek jogot biztosít ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata értelmében a jogorvoslathoz fűződő jog annyit és csak annyit jelent, hogy az érintett jogát vagy jogos érdekét befolyásoló határozat felülvizsgálata érdekében legyen lehetőség más szervhez, vagy azonos szerv magasabb fórumához fordulni {3157/2014. (V. 23.) AB határozat, Indokolás [32]}.
- [26] Az indítványozó azt maga sem állította, hogy akár a Pp. valamely rendelkezése, akár az ügyében eljáró bíróságok valamely intézkedése akadályozta volna fellebbezési kérelme előterjesztésében, csak – a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben már ismertetett –, a bírói mérlegelést illető kritikát fogalmazott meg.
- [27] Mindezekre tekintettel – alkotmányjogilag értékelhető indokolás hiánya miatt –, az Alkotmánybíróság visszautasította az indítványozónak az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésére alapított kérelmét is.
- [28] 13. Az indítványozó kérte a Törvényszék 9.G.40.006/2013/38. számú részítele „jogerőre emelkedése alaptörvény-ellenességének megállapítását”, továbbá azt, hogy amennyiben a Törvényszék mint elsőfokú bíróság az alkotmányjogi panaszra tekintettel, kérésére a hivatkozott számú részítele végrehajtását nem függeszti fel, úgy az Alkotmánybíróság hívja fel erre a nevezett bíróságot.

- [29] 14. Az Abtv. 27. §-a szerint az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d)* pontja alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés *a)* az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és *b)* az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.
- [30] Az Alaptörvény és az Abtv. hivatkozott rendelkezései egyrészt nem teszik lehetővé egy ítélet jogerőre emelkedése alaptörvény-ellenességének megállapítását, másrészt a hivatkozott részítélet alaptörvény-ellenességét csak állította, de alkotmányos érveléssel nem támasztotta alá az indítványozó.
- [31] Azon érvelés ugyanis, hogy a részítélet jogerőre emelkedése a Kúria és az Ítéletábró – indítványozói álláspont szerint – alaptörvény-ellenes végzéseinek a következménye, azaz a részítélet is alaptörvény-ellenessé válik, „ugyanazon okokból, amelyek a Kúria végzését alaptörvény-ellenessé teszik”, érdemi indokolásának nem tekinthető, ezért az Alkotmánybíróság a panaszt e tekintetben is visszautasította.
- [32] 15. Az Alkotmánybíróság a Törvényszék 9.G.40.006/2013/38. számú részítélete végrehajtásának felfüggesztésével kapcsolatos indítványt illetően megállapította, hogy a felfüggesztésre való felhívásnak az Abtv. 61. § (1) bekezdés *a)–c)* pont szerinti egyik feltétele sem állt fenn, ezért e vonatkozásban is az indítvány visszautasításáról döntött.
- [33] Az Alkotmánybíróság jelen ügyben az Abtv. 29. § második fordulata szerint alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként értékelte, hogy az önkormányzat rendelkezik-e alapjogokkal és meghatározott feltételek esetén az Abtv. 27. § szerinti alkotmányjogi panasz vonatkozásában indítványozói jogosultsággal, ezért a panasz érdemi vizsgálatáról döntött. Mivel azonban az alkotmányjogi panasz egyebekben nem felelt meg az Abtv. szerinti feltételeknek, az Alkotmánybíróság az Abtv. 64. § *d)* pontja alapján az indítványt visszautasította.

Budapest, 2016. július 11.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnökhelyettese

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [34] A határozat rendelkező részét támogatom, de az indokolás II. részének 3. pontjában az önkormányzatok alkotmányjogi panaszhoz való jogának szűk megfogalmazását nem tudom elfogadni.
- [35] Az indokolással szembenállásom magyarázatát azzal kell kezdeni, hogy a 2012 előtt hatályos régi alkotmány ideje alatt létrehozott alkotmányjogi panaszra vonatkozó alkotmánybíróági gyakorlatot idézem fel. Ekkor alkotmányjogi panaszt csak a törvényhozás és általában a jogalkotás politikai küzdelmeibe belefutó populáris akciók jelentették, és a mindennapi jogi viták rendes perléseinek nyomán létrejött bírói ítéleteket nem lehetett alkotmányjogi panasszal megtámadni. Ebben a helyzetben alakította ki az akkori alkotmánybíróági többség, hogy az önkormányzatok – lévén az állami közhatalom részei – nem rendelkeznek az alkotmányjogi panasz benyújtásának lehetőségével. Ezután az új Alaptörvény és ennek nyomán az új alkotmánybíróági törvény 2012 január 1-től bevezette a bírói ítéletek elleni alkotmányjogi panasz lehetőségét is, és ezen túl általában is kibővítve az alkotmányjogi panasz kereteit, kimondta, hogy nemcsak az alkotmányos alapjogok esetében, hanem általában az Alaptörvényben biztosított jogok megsértése esetén is felhasználható ez: „[a]z Alaptörvény 24. cikk

(2) bekezdése d) pontja alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti [...]” (2011. évi CLII. törvény az Alkotmánybíróságról, 27. §). A régi alkotmánybírósági gyakorlatokhoz való ragaszkodás extrém foka miatt az Alaptörvény hatályba lépése utáni első években – amikor e miatt az alkotmányozó kénytelen volt egy külön alaptörvény-módosításban kimondani a régi alkotmánybírósági döntések hatályának megszűnését – az akkori alkotmánybírósági többség és e többség törzskarai nem voltak hajlandók felülvizsgálni korábbi gyakorlatukat, és továbbra is tiltották az önkormányzatok alkotmányjogi panaszának benyújtását. Így például az egyes önkormányzatok rendeleteinek kúriai megsemmisítésével szembeni alkotmánybírósági védelmet a régi alkotmánybírósági gyakorlatra hivatkozva tagadta meg 2012 utáni években az akkori alkotmánybírói többség.

- [36] A mostani döntés ezen a gyakorlaton üt egy rést azzal, hogy kimondja az önkormányzatok alkotmányjogi panaszhoz való jogát, „feltéve, hogy az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben mellérendelt jogalanyként és nem a közhatalom gyakorlójaként járt el” (Indokolás [18]). Ezzel a fogalmazással azonban így a mostani határozat is megerősíti az önkormányzatok általános kirekesztését az alkotmányjogi panasz benyújtásának lehetőségéből, és ezzel elzárja attól, hogy a helyi közösségek Alaptörvényben biztosított önkormányzási jogai alaptörvényi védelemben részesüljenek – sokszor épp a rendes bírói döntések alaptörvény-ellenes értelmezései ellen.
- [37] Nem tudom tehát elfogadni a szűkítés további fenntartását, mert ez elfojtja a helyi közösségek önkormányzati jogainak az alaptörvényi védelmét. Megítélésem szerint a mai Alkotmánybíróságnak véglegesen szakítania kellene a korábbi Alkotmány és annak szabályozása idején létrejött tilalommal, és teljes terjedelemben meg kellene adnia az önkormányzatok számára az Alaptörvényben biztosított jogaik sérelme esetén az Alkotmánybírósághoz fordulás lehetőségét. Úgy, ahogy máskülönben ezt az Abtv. idézett 27. §-a kötelezővé is teszi számunkra.
- [38] Jelezni kell, hogy az alkotmányjogi panasz lehetőségének ezzel a kinyitásával az állami szervezet önkormányzati része felé semmiképpen nem jelentené ennek a lehetőségnek a biztosítását a többi állami szerv felé is. Az állami szervezet összes szerve rendelkezik ugyanis az Alkotmánybírósághoz forduláshoz valamilyen eljárással – absztrakt alkotmányértelmezés kérése, előzetes normakontroll, utólagos absztrakt normakontroll, illetve a rendes bíróságok számára az eljárásaik közbeni Alkotmánybírósághoz fordulás eljárása –, és ebben csak az önkormányzatok jelentenek kivételt. E szervek semmilyen lehetőséggel nem rendelkeznek az Alaptörvényben biztosított jogaik védelmére más állami szervekkel szemben, és ez így is marad, amíg nem tesszük lehetővé számukra általános jelleggel az alkotmányjogi panasszal védekezés lehetőségét. Párhuzamos indokolásomban ezt szerettem volna hangsúlyozni a nyilvánosság előtt.

Budapest, 2016. július 11.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [39] A többségi döntés indokolása az alkotmányjogi panasz egyes elemeinek visszautasítását arra alapozza, hogy – a XXVIII. cikk (1) bekezdésével kapcsolatban az indítványozó a bizonyítékok értékelését vitatta (Indokolás [20]–[23]),
– a XXVIII. cikk (7) bekezdésével kapcsolatban hiányzott az alkotmányjogilag értékelhető indokolás (Indokolás [24]–[27]), illetve
– a részítélet alaptörvény-ellenességét csak állította, de alkotmányos érveléssel nem támasztotta alá az indítványozó (Indokolás [30]).
- [40] A fentiek indokok alapján álláspontom szerint is az alkotmányjogi panasz visszautasításának volt helye.
- [41] Ehhez képest az indokolás [33] bekezdése kimondja, hogy az Alkotmánybíróság alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés elbírálása érdekében „a panasz érdemi vizsgálatáról döntött”. Az érdemi vizsgálat azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság állást foglal az indítványba foglalt kérelem tartalmának megalapozottságáról, tehát jelen esetben a támadott bírói döntés (vagy más esetben a jogszabály) alaptörvény-ellenességéről. Magyarán szólva, az érdemi vizsgálatnak legalább egy indítványi elem esetében az alaptörvény-ellenesség megállapításá-

hoz vagy elutasításhoz kell vezetnie (kivétel itt is lehet, például az ügy okafogoyottá válik, ezért az eljárás megszüntethető lesz).

- [42] A többségi döntés azzal indokolja az Abtv. 29. §-ában az alkotmányjogi panasz befogadásához előírt feltétel teljesülését, hogy a jogosultságról való döntés [„a helyi önkormányzat jogi személyként, az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése alapján rendelkezik-e alapjogokkal és az Abtv. 27. § szerinti indítványozói jogosultsággal”] alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vet fel. Álláspontom szerint az alkotmányjogi panasz törvényben előírt tartalmi feltételeinek való megfelelést és az Abtv. 29. §-ában foglalt feltételek teljesülését egymástól függetlenül kell vizsgálnia az Alkotmánybíróságnak, azok egymással konjunktív viszonyban állnak. Csak az indítvány egyéb tartalmi feltételeknek való megfelelése esetén kell azt mérlegelni, hogy az alkotmányjogi panasz felvet-e bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést. Hiába vet fel tehát egy alkotmányjogi panasz egy érdekes elvi alkotmányjogi kérdést, ha az indítvány érdemi elbírálásra nem alkalmas, nem felel meg a törvényben előírt feltételeknek, akkor nincs helye az alkotmányjogi panasz befogadásának.
- [43] A panaszos indítványozói jogosultságának megítélése lehet egy fontos alkotmányjogi kérdés, de bizonyosan nem minősíthető az Abtv. 29. §-a szerinti „alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek”, ugyanis az utóbbit magának az indítványnak kell tartalmaznia, s az indítványban feltett alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés a befogadást követően válaszolható meg; míg az előbbi az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának éppen-séggel az előfeltétele. A jelen ügyre konkretizálva: ha az indítványozó önkormányzat azt állítja, hogy a támadott bírói döntés az Alaptörvényben biztosított valamely jogát sérti [Abtv. 27. § a) pont], akkor annak vizsgálata és eldöntése nélkül, hogy az indítványozó lehet-e egyáltalán alanya a felhívott alapjognak, az alkotmányjogi panaszt be sem lehetett volna fogadni.
- [44] S amint párhuzamos indokolásom elején rámutattam, a jelen ügyben benyújtott alkotmányjogi panasz ennek a kérdésnek a megválaszolásától függetlenül nem volt alkalmas az érdemi elbírálásra.

Budapest, 2016. július 11.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

- [45] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2016. július 11.

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1767/2015.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3150/2016. (VII. 22.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Stumpf István alkotmánybíró* párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Knk.IV.37.222/2016/9. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz. Az indítvány arra irányult, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a Kúria Knk.IV.37.222/2016/9. számú végzése alaptörvény-ellenességét és semmisítse meg azt, mivel az sérti az Alaptörvény XXIII. cikkének (7) bekezdését az Alaptörvény 8. cikkének (2) bekezdésén és (3) bekezdésének d) pontján, illetve az alaptörvény E) cikkének (3) bekezdésén keresztül. Véleménye szerint a Kúria támadott végzése ezen felül sérti az Alaptörvény IV. cikkét, VII. cikkét, VIII. cikkét, XIX. cikkét, XX. cikkét, és XXII. cikkét is.
- [2] A Kúria támadott, Knk.IV.37.222/2016/9. számú végzésével helybenhagyta a Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) 14/2016. számú határozatát. Az NVB e határozatával az alábbi országos népszavazásra javasolt kérdést hitelesítette: „Akarja-e, hogy az Európai Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírhasa nem magyar állampolgárok Magyarországra történő kötelező betelepítését?”.
- [3] Az indítványozó kérte továbbá, hogy amennyiben az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz indítványa alapján megállapítja a Kúria fenti végzése alaptörvény-ellenességét, akkor az Abtv. 28. § (1) bekezdése és az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján a 8/2016. (V. 10.) OGY határozatot is semmisítse meg, mivel az olyan kérdés esetében rendelte el az országos népszavazást, amelynek hitelesítése a Kúria végzésének alaptörvény-ellenessége folytán nem jogerős, így az OGY határozat nyilvánvalóan sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében meghatározott jogállamiság követelményét, így alaptörvény-ellenes.
- [4] Az indítványozó indítványában egyrészt kifejtette, hogy abban az esetben, ha a népszavazás 14/2016. NVB határozatban szereplő kérdéssel (a továbbiakban: hitelesített népszavazási kérdés) megtartásra kerül és a népszavazás érvényes lesz olyan módon, hogy az igen szavazatok kerülnek többségbe, akkor azzal népszavazás (és az annak alapján meghozandó törvény) korlátlan – akár az Alaptörvény E) cikkének (2) bekezdésben meghatározottakon túlterjeszkedő módon – lehetőséget biztosítana arra, hogy az Európai Unió Magyarországra külföldi állampolgárokat telepítsen. Mivel a népszavazási kérdés nem szűkíti le a betelepítendő személyek körét pl. menekültekre, így a felhatalmazás alapján akár elméleti lehetőségként külföldi bűnelkövetők kötelező betelepítése is előfordulhatna. Ennek alapján elképzelhető volna Magyarország lakosságának bűnelkövetőkkel történő drasztikus növelése, amely sértené az Alaptörvény IV. cikkében meghatározott a szabadsághoz és személyi biztonsághoz való jogát, mivel a bűnelkövetők betelepítése csökkentené a személyi biztonságát, illetve a bűnelkövetéstől való félelmem a cselekvési szabadságát.
- [5] Az indítványozó a Kúria végzésének alaptörvény-ellenességét másrészt azon az alapon állította, hogy abban az esetben, ha a hitelesített népszavazási kérdésben megtartásra kerül és a népszavazás érvényes lesz olyan módon, hogy az igen szavazatok kerülnek többségbe, akkor azzal népszavazás (és az annak alapján meghozandó törvény) korlátlan – akár az Alaptörvény E) cikkének (2) bekezdésben meghatározottakon túlterjeszkedő módon – lehetőséget biztosítana arra, hogy az Európai Unió Magyarországra külföldi állampolgárokat telepítsen. Mivel a népszavazási kérdés nem szűkíti le a betelepítendő személyek körét, így elképzelhető lenne Magyarország lakosságának drasztikus növelés olyan személyekkel, akik Magyarországon történelmi egyházak nem minősülő vallással rendelkeznek, vagy akik a vallásuk folytán nem ismerik el a vallásszabadságot, illetőleg akik támadólag lépnek fel más vallású személyekkel szemben. Ennek megfelelően jelentős számú betelepített sze-

mély esetén veszélybe kerülne a vallása gyakorlásának szabadsága, amelyet az Alaptörvény VII. cikke biztosít számára.

- [6] Az indítványozó a Kúria végzésének alaptörvény-ellenességét harmadrészt azon az alapon állította, hogy véleménye szerint elméleti lehetőségként óriási – akár Magyarország jelenlegi lakosságát meghaladó – mértékű más vallású, más állampolgárságú és akár bűnöző személyek betelepítése történhet meg, amely nyilvánvalóan sértené az Alaptörvény VIII. cikkében meghatározott, békés együttéléshez való jogát.
- [7] Az indítványozó a Kúria végzésének alaptörvény-ellenességét negyedrészt azon az alapon állította, hogy elméleti lehetőségként óriási – akár Magyarország jelenlegi lakosságát meghaladó – mértékű más vallású, más állampolgárságú és akár bűnöző személyek betelepítése történhet meg. Ebben az esetben Magyarország költségvetését és szociális rendszerét a betelepítés olyan mértékben megterhelhetné (pl. a betelepítettek részére történő segélyek folyósításával), amely veszélyeztetné a magyar állampolgárok, köztük az ő szociális biztonságához való jogát, amelyre való törekvést számára az Alaptörvény XIX. cikke biztosítja.
- [8] Az indítványozó a Kúria végzésének alaptörvény-ellenességét ötödrészt azon az alapon állította, hogy elméleti lehetőségként óriási – akár Magyarország jelenlegi lakosságát meghaladó – mértékű más vallású, más állampolgárságú és akár bűnöző személyek betelepítése történhet meg. Ebben az esetben egy drasztikus betelepítés esetén költségvetési források csökkenésével (pl. a külföldi betelepítettek segélyezése, sürgősségi betegellátása), illetve a túlnépesedéssel veszélybe kerülne a betegellátás és az egészséges környezetben való élés, amely sértené az Alaptörvény XX. cikkében meghatározott testi és lelki egészséghez való jogát.
- [9] Az indítványozó a Kúria végzésének alaptörvény-ellenességét hatodrészt azon az alapon állította, hogy az esetleges óriási mértékű betelepítés esetén előállhatna olyan helyzet, amely alapján egyszerűen nem lenne elég lakás Magyarországon. Ebből az következne, hogy az ingatlanárak megemelkednének és veszélybe kerülne az, hogy minden magyar állampolgár emberhez méltó körülményekben lakjon, így sérülne az Alaptörvény XXII. cikkében meghatározott joga.
- [10] Az indítványozó a Kúria végzésének alaptörvény-ellenességét hetedrészt azon az alapon állította, hogy megglátása szerint a hitelesített kérdés sérti az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdését, mivel országos népszavazás tárgya az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés lehet, amely követelmény a hitelesített kérdés tekintetében nem teljesül. A hitelesített kérdés esetén az Alaptörvény ezen rendelkezése azért sérül, mert a hitelesített kérdés alapján történő eredményes népszavazás esetén abban az esetben, ha a „nem” szavazatok kerülnek többségbe, akkor az Országgyűlésnek olyan jogszabályt kellene hoznia, amely Alaptörvény E) cikkének (2) pontja alapján – figyelemmel az Európai Unióhoz való csatlakozási szerződésre és a Lisszaboni szerződésre – az Európai Unió hatáskörébe tartozik. Véleménye szerint a hitelesített kérdés sérti az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésének d) pontját, mivel nem lehet népszavazást tartani nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségről. Magyarország által aláírt nemzetközi szerződésből (pl. az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés) következhet olyan helyzet, hogy Magyarország területére külföldi személyt telepítsenek be. Ilyen szerződés például az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés 78. cikke (3) bekezdésére alapított, a Tanács 2015/1601 EU. határozata. Ha a hitelesített kérdésben tartott érvényes és eredményes népszavazás során a „nem” szavazatok kerülnek többségbe, akkor Magyarország nem tudná teljesíteni a nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségét. Ebből következőben belátható, hogy a hitelesített kérdés egy Magyarország által vállalt nemzetközi kötelezettséget érintene, amelyet az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdése nem enged meg. Úgy véli továbbá, hogy a hitelesített kérdés közvetlenül sérti az Alaptörvény E) cikk (3) bekezdését is. Az Alaptörvény E) cikk (3) bekezdése rögzíti, hogy az Európai Unió joga – az E) cikk (2) bekezdés keretei között – általánosan kötelező magatartási szabályt megállapíthat. Ha a hitelesített kérdésben tartott érvényes és eredményes népszavazás során a „nem” szavazatok kerülnek többségbe, akkor az E) cikk (2) bekezdése alapján megkötött szerződésből – amely lehetővé teszi külföldi személyek betelepítését [például az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés 78. cikke (3) bekezdéséből eredő] kötelező magatartási szabály nem lenne hozható. illetve nem hatályosulhatna.
- [11] Az indítványozó kifejti továbbá, hogy a fentebb kifejtettek szerint alapjogi sérelem történt, továbbá, hogy az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontjában foglalt tiltott népszavazási tárgykörön keresztül utalt a népszavazáshoz való alapjog sérelmére. A népszavazáshoz való alapjogához kapcsolódóan állította az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdés és a 8. cikk (3) bekezdés d) pontjában foglalt rendelkezés sérelmét is.
- [12] Véleménye szerint az Alkotmánybíróság gyakorlata (ld. például a 28/2015. (IX. 24.) AB határozatot) értelmében alkotmányjogi panasz alapján az Alkotmánybíróságnak meg kell vizsgálnia, hogy a népszavazás elrendezései nem ütközik-e valamely Alaptörvényben meghatározott tilalomba, illetve az is meg kell vizsgálnia, hogy a kérdés hitelesítése nincs-e ellentétben az Alaptörvény E) cikk (3) pontjával. Ezt a vizsgálatot az Alkotmánybíróság

eddiggi gyakorlata alapján akár a jelen indítványban hivatkozott Alaptörvényben biztosított jogok sérelmének tételes vizsgálata nélkül is el kell végeznie, mert ha az alaptörvényesség megállapítható, annak önmagában a Kúria támadott végzése megsemmisítését kell jelentenie.

- [13] Az Alkotmánybíróság elnökhelyettese az Abtv. 21. § (5) bekezdése szerint az elnök jogkörében eljárva az Ügyrend 16. § (5) bekezdés a) pontja alapján elrendelte az ügy soron kívüli eljárásban történő intézését.
- [14] 2. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság elsőként az alkotmányjogi panasz befogadásáról dönt. Amennyiben az Alkotmánybíróság a befogadhatóság törvényben előírt feltételeinek vizsgálata során megállapítja, hogy az indítvány valamely törvényben előírt – formai vagy tartalmi – feltételnek nem felel meg, akkor a további törvényi feltételek vizsgálatának a mellőzésével rövidített indokolással ellátott végzésével visszautasítja az indítványt.
- [15] Az Alkotmánybíróság először az alkotmányjogi panaszok befogadhatósága formai feltételeit [Abtv. 30. § (1) bekezdés, valamint 52. § (1b) bekezdés a)–f) pont] vizsgálta meg.
- [16] Az indítványozó a Kúria Knk.IV.37.222/2016/9. számú végzése ellen az Abtv. 27. §-a alapján benyújtott alkotmányjogi panaszt 2016. július 4-én nyújtotta be az Alkotmánybírósághoz. A Kúria támadott végzését 2016. május 3-án hozták nyilvánosságra, és ettől az időponttól számítva az Abtv. 30. § (1) bekezdésében foglalt hatvan napos határidő 2016. július 2-án járt volna le. Ez a nap azonban munkaszüneti napra esett, ezért az Ügyrend 28. § (2) bekezdése alapján a határidő az ezt követő legközelebbi munkanapon, 2016. július 4-én járt le. A fentiek alapján az alkotmányjogi panasz határidőben érkezettnek tekintendő.
- [17] Az indítványozó kérelme az Abtv. 52. § (1b) bekezdés a)–f) pontjaiban foglalt feltételeknek eleget tesz. Az indítványozó megjelölte azt az alaptörvényi, illetve törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozó jogosultságát [Abtv. 27. §] megalapozza [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) pont]. Az indítványozó a fentiek szerint kifejtette az eljárás megindításának indokait, alkotmányjogi panasz esetén az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont]. Az indítványozó megjelölte az Alkotmánybíróság által vizsgálandó bírói döntést (a Kúria Knk.IV.37.222/2016/9. számú végzése) [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont]. Az indítványozó kifejtette, hogy az Alaptörvény mely rendelkezéseit [Alaptörvény XXIII. cikkének (7) bekezdése az Alaptörvény 8. cikkének (2) bekezdésén és (3) bekezdésének d) pontján, illetve az alaptörvény E cikkének (3) bekezdésén keresztül, az Alaptörvény IV. cikke, VII. cikke, VIII. cikke, XIX. cikke, XX. cikke, és XXII. cikke] érte sérelem [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]. Az indítványozó indokolta azt, hogy a sérelmezett bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont]. Végül az indítvány kifejezett kérelmet tartalmaz a bírói döntés megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont].
- [18] Az Alkotmánybíróság ezt követően az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket vizsgálta meg.
- [19] Az indítványozó érintettségét arra alapozza, hogy a hitelesítés esetén megtartandó népszavazáson Magyarországon állandó lakcímmel rendelkező cselekvőképes magyar állampolgárként a népszavazáson részt vehet, azaz arról dönthet, hogy a Kúria végzése alapjául szolgáló eljárásban hitelesített kérdésre igennel vagy nemmel szavaz. Ezen joga véleménye szerint visszavezethető az Alaptörvény XXIII. cikkének (7) bekezdésében meghatározott népszavazáshoz való alapjogához. A népszavazáson való részvételi és döntési joga álláspontja szerint megalapozza érintettségét. Érintettsége valószínűsítése érdekében előadja továbbá, hogy a Kúria végzése olyan országos népszavazásra irányuló kérdést hitelesített, mely hitelesítő döntés nemcsak a kezdeményezőknek a népszavazáshoz való alapjogára, hanem jelen indítványban felhívott, Alaptörvényben foglalt jogai gyakorlására is kihat. E vonatkozásban az indítványozó hivatkozik a 28/2015. (IX. 24.) AB határozat Indoklásának [22] bekezdésére is.
- [20] Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy önmagában az a körülmény, hogy az indítványozó Magyarországon állandó lakcímmel rendelkező, cselekvőképes magyar állampolgár, nem jelenti feltétlenül azt, hogy a Kúria NVB határozatot helybenhagyó végzése tekintetében érintett. Az érintettség ilyen tág értelmezése arra a helytelen következtetésre vezetne, hogy a Kúria NVB határozatot helybenhagyó végzését lényegében bármely cselekvőképes magyar állampolgár megtámadhatná. Az érintettség megállapíthatóságához az ilyen ügyekben legalábbis az szükséges, hogy a hitelesített kérdés, illetve az alapján megalkotandó jogszabály az indítványozó Alaptörvényben foglalt jogaira valamely, a pusztán cselekvőképességen és állampolgárságon túlmutató, különös tulajdonsága következtében legyen kihatással. Az Alkotmánybíróság 28/2015. (IX. 24.) AB határozata alapjául

szolgáló ügyben a természetes személy indítványozók érintettsége azon különös tulajdonságuk következtében állt fenn, hogy olyan nők voltak, akik a mondott törvényi rendelkezés alapján már kérték a jogosultsági feltételek eljáró nyugdíjszerv általi megállapítását, illetve nyilatkoztak arról, hogy élni kívánnak a kedvezményes nyugdíjba vonulás lehetőségével. A jelen ügy indítványozója által hivatkozott egyetlen különös tulajdonság, a választópolgári státusz az indítványban felsorolt – a népszavazáshoz való jogon kívül – egyetlen alapjoggal sem áll közvetlen tartalmi kapcsolatban. A jelen ügyben a népszavazás egyik lehetséges kimenetelére (az „igenek” többségére) tekintettel a Kúria döntése alkotmányjogi panasszal sikeresen nem támadható, mert a megnevezett alapjogok tekintetében hiányzik az a közvetlenül és feltétlenül bekövetkező jogkorlátozó hatás, amely a 28/2015. (IX. 24.) AB határozat esetén megállapítható volt. Más vallásúak jelenléte ugyanis önmagában nem korlátozza az indítványozó lelkiismereti és vallásszabadságát, mások betelepülése önmagában nem jelenti a szabadságot és személyi biztonságot garantáló jogok, illetve a testi és lelki egészséghez való jog vagy a szociális biztonsághoz való jog sérelmét. Az indítványozó népszavazáshoz való joga az indítványozó által felhívott értelemben éppen abban az esetben kerülne korlátozásra, ha az Alkotmánybíróság megsemmisítené a Kúra jóváhagyó végzését. Az indítványozó által értelmezett érintettség túl széles, *popularis actió*vá tágítaná az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt, ami ellentétes annak alkotmányos rendeltetésével. Emellett az indítványozó által felhívott alapjogok alkotmányos védelmi köre és a Kúria támadott végzésének a tartalma (az abban foglalt jogértelmezés) között nincs az indítványozó által kifejtett érvek alapján olyan közvetlen tartalmi (oksági) kapcsolat, ami az állított és az indítványozó szerint is csak hipotetikus alapjogi sérelmekre vezetne. Az előzőekből következően az indítvány nem felel meg az Abtv. 27. §-ban írt azon tartalmi követelménynek sem, hogy magának a bírói döntésnek kell sértenie az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát.

- [21] Ezen kívül, ha az Alkotmánybíróság lehetővé tenné, hogy a Kúria NVB határozatot helybenhagyó végzését bármely cselekvőképes magyar állampolgár megtámadhassa, ezzel aránytalanul korlátozná a népszavazást kezdeményezők népszavazáshoz való alapjogát.
- [22] Az Alkotmánybíróság másrészt megjegyzi, hogy a jelen ügyben felmerülő, esetleges érvényes és eredményes népszavazás esetén az Országgyűlésnek tág mozgástere lenne a megalkotandó jogszabály tekintetében, ennek következtében az indítványozó állított alapjogi sérelmei nem feltétlenül következnenek be. Az Alkotmánybíróság 28/2015. (IX. 24.) AB határozatával érintett, esetleges érvényes és eredményes népszavazást követően előálló jogalkotási kényszer is többféleképpen volt teljesíthető, azonban azon ügy indítványozói meggyőzően igazolni tudták, hogy az Országgyűlés rendelkezésére álló összes jogalkotási lehetőség az Alaptörvényben foglalt és felhívott jogaik sérelmével járna. A jelen alkotmányjogi panasz indítványozója indítványában ezt nem igazolta, emiatt nem feltétlenül szükségzerű, hogy az Országgyűlés által esetlegesen megalkotandó jogszabály sértené majd Alaptörvényben foglalt jogait, így érintettsége a Kúria támadott végzése tekintetében nem állapítható meg.
- [23] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Alaptörvény XXIII. cikkének (7) bekezdése, illetve az Alaptörvény IV. cikke, VII. cikke, VIII. cikke, XIX. cikke, XX. cikke és XXII. cikke tekintetében az Abtv. 56. § (3) bekezdése szerint eljárva, az Ügyrend 30. § (2) bekezdés c) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2016. július 12.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnökhelyettese,
előadó alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [24] A panasz visszautasítását el tudom fogadni, ám annak indokolásával nem értek egyet teljes mértékben.
- [25] A végzés a 28/2015. (IX. 24.) AB határozat (a továbbiakban: Abh.) többségi indokolására hivatkozással lényegében azért utasítja vissza az alkotmányjogi panaszt, mert ellentétben azzal az üggyel, ahol állítása szerint az „ügy indítványozói meggyőzően igazolni tudták, hogy az Országgyűlés rendelkezésére álló összes jogalkotási lehetőség az Alaptörvényben foglalt és felhívott jogaik sérelmével járna[; a] jelen alkotmányjogi panasz indítványozója indítványában ezt nem igazolta, emiatt nem feltétlenül szükségszerű, hogy az Országgyűlés által esetlegesen megalkotandó jogszabály sértené majd Alaptörvényben foglalt jogait, így érintettsége a Kúria támadott végzése tekintetében nem állapítható meg”.(Indokolás [22])
- [26] Álláspontom szerint – az Abh.-hoz fűzött különvéleményemmel összhangban – az indítvány visszautasításának helyes alapja nem a népszavazási kezdeményezés és az esetlegesen megalkotandó jogszabály közötti kapcsolat „igazolásának” fent említett hiánya, hiszen az indítványozó által a hivatkozott „az Alaptörvény által biztosított jogok gyakorlására történő valamiféle »kihatás«, illetve egy későbbi esetleges törvénymódosítás általi »érintettség« nem alapozza meg semmilyen, de végképp nem az Abtv. 27. § szerinti bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz benyújtását”. Az ott leírtak alapján ugyanis „[n]em állapítható meg az indítványozó érintettsége akkor, ha a támadott jogszabályi rendelkezés az indítványozó alapjogát csak »potenciálisan érinti« vagy a »jogsérelem hipotetikus« {vö. 3033/2014. (III. 3.) AB végzés, Indokolás [20]; 3170/2015. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [10]–[11]}.” {Abh., Indokolás [90]–[93]}
- [27] A fenti szempontok alapján kellett volna a jelen ügyben is az indítványozói érintettséget vizsgálni, nem pedig az Abh. – vitatott – megállapításait mérceként alkalmazni.

Budapest, 2016. július 12.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1284/2016.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3151/2016. (VII. 22.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Knk.IV.37.222/2016/9. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó dr. Szanyi Tibor az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz. Az indítvány arra irányult, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a Kúria Knk.IV.37.222/2016/9. számú végzése alaptörvény-ellenességét és semmisítse meg azt.
- [2] A Kúria támadott, Knk.IV.37.222/2016/9. számú végzésével helybenhagyta a Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) 14/2016. számú határozatát. Az NVB e határozatával az alábbi országos népszavazásra javasolt kérdést hitelesítette: „Akarja-e, hogy az Európai Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírhasa nem magyar állampolgárok Magyarországra történő kötelező betelepítését?”.
- [3] Az indítványozó indítványában egyrészt kifejtette, hogy a Kúria Knk.IV.37.222/2016/9. számú határozata alaptörvény-ellenes, mert az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdése alapján országos népszavazás tárgya az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés lehet. A betelepítési kvóta ügye azonban véleménye szerint nem az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe, hanem az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási hatáskörébe tartozik.
- [4] Az indítványozó a Kúria végzésének alaptörvény-ellenességét másrészt azon az alapon állította, hogy a támadott végzés által jóváhagyott kérdés az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésének mind a) mind d) pontjai alapján tiltott népszavazási tárgykörnek minősül, mert egy, az Alaptörvény E cikk (2) bekezdése és Q) cikk (2) és (3) bekezdései alapján elfogadott nemzetközi szerződésbe, az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződésbe (a továbbiakban: EUMSZ), különösen annak 79. cikkébe ütközik.
- [5] Az indítványozó a Kúria végzésének alaptörvény-ellenességét harmadrészt azon az alapon állította, hogy a támadott végzés által jóváhagyott kérdés lényegében egy, az Európai Unió joga által létrehozott általánosan kötelező magatartási szabályt sért, amelyet rendes jogalkotási eljárás keretében állapítottak meg az EUMSZ 78. cikk (2) bekezdése, valamint közvetve az Alaptörvény E cikk (2) és (3) bekezdései alapján.
- [6] Az indítványozó a Kúria végzésének alaptörvény-ellenességét negyedrészt azon az alapon állította, hogy a támadott végzés által jóváhagyott kérdésből eredményes népszavazás esetén olyan jogalkotás következne, amely jövőbeni költségvetési kiadási tétel meghatározására irányul. A kérdésből ugyanis meglátása szerint olyan jogalkotás következik, ami alapján minden egyes, befogadott menekült után 250.000 EUR, azaz közel 79 millió forint fizetési kötelezettség keletkezne, amely kiadás az éves költségvetéséről szóló törvényt közvetlenül és jelentős módon érintené, így az Alaptörvény N) cikk (1) bekezdését, valamint az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésének b) pontját sérti.
- [7] Az Alkotmánybíróság elnökhelyettese az Abtv. 21. § (5) bekezdése szerint az elnök jogkörében eljárva az Ügyrend 16. § (5) bekezdés a) pontja alapján elrendelte az ügy soron kívüli eljárásban történő intézését.
- [8] 2. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság elsőként az alkotmányjogi panasz befogadásáról dönt. Amennyiben az Alkotmánybíróság a befogadhatóság törvényben előírt feltételeinek vizsgálata során megállapítja, hogy az indítvány valamely törvényben előírt – formai vagy tartalmi – feltételnek nem felel meg, akkor a további törvényi feltételek vizsgálatának a mellőzésével rövidített indokolással ellátott végzésével visszautasítja az indítványt.
- [9] Az Alkotmánybíróság először az alkotmányjogi panaszok befogadhatósága formai feltételeit [Abtv. 30. § (1) bekezdés, valamint 52. § (1b) bekezdés a)–f) pont] vizsgálta meg.

- [10] Az indítványozó a Kúria Knk.IV.37.222/2016/9. számú végzése ellen az Abtv. 27. §-a alapján benyújtott alkotmányjogi panaszt személyesen az Alkotmánybíróságnál nyújtotta be 2016. július 4-én. A Kúria támadott végzése 2016. május 3-án kelt és azt az indítványozó részére – saját közlése szerint – még aznap kézbesítették. Ettől az időponttól számítva az Abtv. 30. § (1) bekezdésében foglalt hatvan napos határidő 2016. július 2-án járt volna le. Ez a nap azonban munkaszüneti napra esett, ezért az Ügyrend 28. § (2) bekezdése alapján a határidő az ezt követő legközelebbi munkanapon, 2016. július 4-én járt le. A fentiek alapján az alkotmányjogi panasz határidőben érkezettnek tekintendő.
- [11] Az indítványozó kérelme az Abtv. 52. § (1b) bekezdés a)–f) pontjaiban foglalt feltételeknek eleget tesz. Az indítványozó megjelölte azt az alaptörvényi, illetve törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozó jogosultságát [Abtv. 27. §] megalapozza [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) pont]. Az indítványozó a fentiek szerint kifejtette az eljárás megindításának indokait, alkotmányjogi panasz esetén az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont]. Az indítványozó megjelölte az Alkotmánybíróság által vizsgálandó bírói döntést (a Kúria Knk.IV.37.222/2016/9. számú végzése) [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont]. Az indítványozó kifejtette, hogy az Alaptörvény mely rendelkezéseit [Alaptörvény E cikk (2) és (3) bekezdései, az N cikk (1) és (2) bekezdései, a Q cikk (2) és (3) bekezdései, valamint a 8. cikk (2) és (3) bekezdései] érte sérelem [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]. Az indítványozó indokolta azt, hogy a sérelmezett bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont]. Végül az indítvány kifejezett kérelmet tartalmaz a bírói döntés megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont].
- [12] Az Alkotmánybíróság ezt követően az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket vizsgálta meg.
- [13] Az Alkotmánybíróság a rendelkezésére álló iratokból megállapította, hogy az indítványozó érintett, mert a Kúria előtt folyamatban volt felülvizsgálati kérelemben kérelmezőként szerepelt.
- [14] Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy az indítványozó a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeket kimerítette. A Kúria Knk.IV.37.222/2016/9. számú végzése ellen további jogorvoslatnak helye nem volt.
- [15] Az Alkotmánybíróság ezt követően megvizsgálta, hogy az indítványozó indítványában hivatkozott-e olyan Alaptörvényben biztosított jogra, amelynek sérelmét állítva az Abtv. 27. §-a alapján alkotmányjogi panasz benyújtására jogosult.
- [16] Az Abtv. 27. §-a alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.
- [17] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában az Alaptörvény E cikk (2) és (3) bekezdéseire, az N cikk (1) és (2) bekezdéseire, a Q cikk (2) és (3) bekezdéseire, valamint a 8. cikk (2) és (3) bekezdéseire hivatkozott, mint olyan Alaptörvényben biztosított jogaira, amelyeket a Kúria támadott végzése véleménye szerint sértett.
- [18] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény E cikk (2) és (3) bekezdései vonatkozásában megállapította, hogy az abban megfogalmazott, az európai egység megteremtésével, a hatáskörök közös gyakorlásával, illetve az általánosan kötelező magatartási szabály megállapításával kapcsolatos alkotmányos előírások nem minősülnek az Alaptörvényben biztosított jogoknak, így azokra alkotmányjogi panaszt sem lehet alapítani [ld. 22/2012. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [52], illetve hasonlóan döntött korábban az Alkotmánybíróság a 3066/2016. (IV. 11.) AB végzésében, Indokolás [11], legutóbb pedig a 3130/2016. (VI. 29.) AB végzésben, Indokolás [13]].
- [19] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény N cikk (1) és (2) bekezdései sérelmét állító indítvány vonatkozásában megállapította, hogy a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvére, illetve az ezzel kapcsolatos felelősségre vonatkozó alkotmányos rendelkezések nem tekinthetők a panaszos alaptörvényben foglalt jogának, így ezekre sem lehet alkotmányjogi panaszt alapítani [ld. 4/2016. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [42]].
- [20] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény Q cikk (2) és (3) bekezdései sérelmét állító indítvány vonatkozásában is azt állapította meg, hogy ezen alaptörvényi rendelkezések nem tekinthetők a panaszos alaptörvényben foglalt jogának, mert a nemzetközi és a magyar jog összhangjának biztosítása, illetve a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak elfogadása tartalmilag nem az indítványozóra állapítanak meg rendelkezéseket, nem rá vonatkoznak. Következésképpen ezen alaptörvénybeli rendelkezésekre történő indítványbeli hivatkozásokat az Alkotmánybíróság – irányadó gyakorlatának megfelelően – alkotmányjogi panaszindítvány alapján érdemben

nem vizsgálhatja {ld. 3115/2014. (IV. 17.) AB végzés, Indokolás [20], legutóbb megerősítette a 3130/2016. (VI. 29.) AB végzés, Indokolás [14]}.

- [21] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 8. cikkének (2) és (3) bekezdései vonatkozásában megállapította, hogy ezen alaptörvénybeli rendelkezések az országos népszavazás alkotmányos alapjait és korlátait határozzák meg, tartalmilag nem az indítványozóra állapítanak meg rendelkezéseket, így nem minősülnek olyan, az Alaptörvényben biztosított jognak, amelyre alkotmányjogi panaszt lehetne alapítani {ld. 3130/2016. (VI. 29.) AB végzés, Indokolás [16]}. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben megjegyzi, hogy a népszavazásból kizárt tárgykörök mikénti értelmezését – alapjogi sérelem állítása nélkül – önmagában nem lehet vitatni az Alkotmánybíróság előtt {ld. 28/2015. (IX. 24.) AB határozat, Indokolás [21]}.
- [22] Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján megállapította, hogy az indítványozó nem hivatkozott egyetlen olyan Alaptörvényben foglalt jogra sem, amelyre az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata értelmében alkotmányjogi panasz lenne alapítható, ezért indítványa nem felel meg az Abtv. 27. §-ába foglalt, erre vonatkozó törvényi feltételnek.
- [23] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Alaptörvény E cikk (2) és (3) bekezdései, N) cikk (1) és (2) bekezdései, Q) cikk (2) és (3) bekezdései, illetve 8. cikk (2) és (3) bekezdései tekintetében az Abtv. 56. § (3) bekezdése szerint eljárva, az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *h*) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2016. július 12.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnökhelyettese,
előadó alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1265/2016.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TANÁCSAINAK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉ NEM TETT HATÁROZATAI ÉS VÉGZÉSEI



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3152/2016. (VII. 22.) AB HATÁROZATA

bírói kezdeményezés elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítása iránti bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a belügyminiszter irányítása alá tartozó rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományát érintő személyügyi igazgatás rendjéről szóló 31/2015. (VI. 16.) BM rendelet 89. § (1) és (2) bekezdés alaptörvény-ellenességének megállapítására, valamint a jogszabály alkalmazásának kizárására irányuló bírói kezdeményezéseket elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság három bírása az előttük folyamatban lévő perek tárgyalásának felfüggesztése mellett az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. §-a alapján bírói kezdeményezéssel fordult az Alkotmánybírósághoz. A bíróság egyik bírása a 2016. március 21. napján kelt 2.M.3237/2015/8. sorszámú végzésével, másik bírása 2016. április 1. napján kelt 8.M.3186/2015/7. sorszámú végzésével, harmadik bírása a 2016. május 13. napján kelt 14.M.3273/2015/9. sorszámú végzésével kezdeményezte a belügyminiszter irányítása alá tartozó rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományát érintő személyügyi igazgatás rendjéről szóló 31/2015. (VI. 16.) BM rendelet (a továbbiakban: R.) 89. § (1) és (2) bekezdés alaptörvény-ellenességének megállapítását, valamint a jogszabály alkalmazásának kizárását a bíróság előtt folyamatban lévő ügyekben.
- [2] A bíróság előtt folyamatban lévő konkrét perek tárgya a felperesek által benyújtott szolgálati panaszokkal összefüggésben hozott határozatok megváltoztatása, amelyek tekintetében a felperesek vitatják a szolgálati időpótlék szempontjából figyelembe vehető szolgálati idő kezdő időpontjaként a munkáltató által megállapított időpontot, ebből következően az őket szolgálati időpótlék címén megillető illetményrész összegét. A sérelmezett határozatok a felperesek szolgálati időpótlékre jogosultságát a R. 89. § (1) és (2) bekezdése alapján állapították meg, amely rendelkezések megalkotására a bíróság mindhárom bírójának álláspontja szerint a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) nem adott felhatalmazást. A R. kifogásolt rendelkezései – a Hszt. 156. § (1) bekezdésével és 280. § (1) bekezdésével ellentétben, amelyek egységesen a hivatásos szolgálati idő alapján rendelik megállapítani a felmentési időre, a végkielégítésre jogosultság, a pótszabadság, a jubileumi jutalom, a szolgálati időpótlékre való jogosultság kezdő időpontját – a szolgálati időpótlékre való jogosultság tekintetében a hivatásos szolgálati idő helyett a tényleges szolgálati idő alapján határozzák meg a beszámítandó szolgálati időtartamot. Az indítványozók szerint a belügyminiszter nem kapott törvényi felhatalmazást arra, hogy a R. 89. § (2) bekezdésében a szolgálati időpótlékre való jogosultság tekintetében a Hszt.-ben foglalt rendelkezéstől eltérően a tényleges szolgálati időre szűkítve határozza meg a szolgálati időpótlékre való jogosultság szempontjából beszámítandó szolgálati időtartamot. Ezen túlmenően a R. 89. § (2) bekezdése a régi Hszt. 100/A. § (2) bekezdésében foglaltakra hivatkozás miatt a Hszt. 156. § (1) bekezdésébe, valamint 280. § (1) bekezdésébe

ütközik. Ezért a R. sérti az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdését, 15. cikk (3)–(4) bekezdését és 18. cikk (3) bekezdését.

- [3] Az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezéseket az Ügyrend 34. § (1) bekezdése alapján egyesítette és egy eljárásban bírálta el.
- [4] Az Alkotmánybíróság beszerezte a Belügyminisztérium álláspontját. A Belügyminisztérium állásfoglalása szerint az indítványozóknak az értelmezése, miszerint a Hszt. 280. § (1) bekezdés g) pontja alapján a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: 1996. évi XLIII. törvény) hivatásos szolgálati időre vonatkozó szabályait kellene beszámítani, csak akkor lenne helytálló, ha a hivatkozott rendelkezés az 1996. évi XLIII. törvény rendelkezései alapján elismert és beszámított hivatásos szolgálati időre hivatkozna. Mivel a fenti szűkítést a Hszt. 280. § (1) bekezdés g) pontja nem tartalmazza, csak azt az időtartamot lehet beszámítani, amit a korábbi törvény beszámítani rendelt, azaz a szolgálati időpótléknál a kedvezményesen számított szolgálati idő nélküli tényleges szolgálati időt. Az állásfoglalás utalt arra is, hogy a törvényi rendelkezés célja csupán az volt, hogy a korábban beszámítandó idők ne vesszenek el az új törvény hatálybalépésével, nem pedig az, hogy azokat kiterjessze. Ezért a R. kifogásolt rendelkezései se nem szűkítik, se nem tágítják a Hszt. 280. § (1) bekezdés g) pontjában szereplő szabályozást, hanem megmagyarázzák azt, a törvény egyetlen helyes értelmezését rögzítik. A Belügyminisztérium álláspontja szerint a Hszt. 280. § (1) bekezdés b)–f) és h) pontjai érvényesítik az egyes hivatásrendek közötti átjárhatóságra irányuló – a törvényjavaslat indokolásában kibontott – jogalkotói szándékot. Erre tekintettel az indítványozók azon álláspontja, mely szerint a R. a szolgálati időpótléket a törvényi rendelkezésekkel ellentétesen nem a hivatásos szolgálati idő, hanem a tényleges szolgálati idő alapján határozza meg, nem helytálló.

II.

- [5] 1. Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezései:

„T) cikk (3) Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.”

„15. cikk (3) Feladatkörében eljárva a Kormány törvényben nem szabályozott tárgykörben, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján rendeletet alkot.

(4) A Kormány rendelete törvénnyel nem lehet ellentétes.”

„18. cikk (3) A Kormány tagja törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján, feladatkörében eljárva, önállóan vagy más miniszter egyetértésével rendeletet alkot, amely törvénnyel, kormányrendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes.”

- [6] 2. Az R. kifogásolt rendelkezései:

„89. § (1) A hivatásos állományba történő kinevezéskor meg kell állapítani a Hszt. 280. § (1) bekezdése és (4) bekezdés a) pontja alapján

a) a felmentési idő,

b) a végkielégítés,

c) a pótszabadság,

d) a jubileumi jutalom, és

e) a szolgálati időpótlék

szempontjából a hivatásos állomány tagjának hivatásos szolgálati idejét.

(2) A Hszt. 280. § (1) bekezdés g) pontja alkalmazásában az (1) bekezdés a)–d) pontja szempontjából a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény 326–329. §-a alapján számított szolgálati időt, az (1) bekezdés e) pontja szempontjából a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény 100/A. § (2) bekezdésében meghatározott időt kell figyelembe venni.”

[7] 3. A Hszt. érintett rendelkezései:

„156. § (1) A szolgálati időpótlék a hivatásos állomány tagját a szolgálati viszonyban eltöltött tizedik évtől kezdődően megillető, a szolgálatban eltöltött további öt évenként növekvő mértékű, a rendvédelmi illetményalap meghatározott százalékában megállapított illetményelem. A szolgálati időpótlék mértékét a 10. melléklet tartalmazza. A szolgálati időpótlékre való jogosultságot a hivatásos szolgálati idő figyelembevételével kell megállapítani.”

„280. § (1) Ahol e törvény hivatásos szolgálati időről rendelkezik, szolgálati időként kell figyelembe venni:

- a) a rendvédelmi szervnél szolgálati viszonyban töltött időt,
- b) a rendvédelmi szervnél kormánytisztviselői, köztisztviselői, közalkalmazotti, igazságügyi alkalmazotti jogviszonyban és munkaviszonyban töltött időt,
- c) e törvény hatálya alá tartozó másik rendvédelmi szervnél szolgálati viszonyban töltött időt,
- d) a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses katonai állományában töltött időt,
- e) az a) és b) pont alá nem tartozó költségvetési szervnél kormányzati szolgálati jogviszonyban vagy közszolgálati jogviszonyban töltött időt, ha a szolgálati viszony e jogviszonyok valamelyikéből áthelyezéssel vagy közvetlenül kinevezéssel jött létre,
- f) az a) és b) pont alá nem tartozó költségvetési szervnél közalkalmazotti, igazságügyi alkalmazotti, bírói vagy ügyészi jogviszonyban eltöltött időt, ha a szolgálati viszony e jogviszonyok valamelyikéből áthelyezéssel vagy közvetlenül kinevezéssel jött létre,
- g) e törvény hatálybalépése előtt a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: 1996. évi XLIII. törvény) rendelkezései alapján elismert és beszámított időt, valamint
- h) a sor- és tartalékos katonai szolgálatban eltöltött időt.”

„341. § (1) Felhatalmazást kap a miniszter, hogy az általa irányított rendvédelmi szerv tekintetében rendeletben: 6. megállapítsa a) a személyügyi igazgatás rendjét, a munkáltatói intézkedések kiadásának rendjét, [...]”

III.

[8] A bírói kezdeményezések nem megalapozottak.

[9] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy a beadványok megfelelnek-e a törvényben előírt feltételeknek. Az Abtv. 25. §-a szerint a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – abban az esetben kezdeményezi az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását, ha az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a bírói kezdeményezések az Abtv. 25. §-ában, valamint az 52. § (1) és (1b) bekezdéseiben előírt, az Alkotmánybíróság 3058/2015. (III. 31.) AB végzésében értelmezett feltételeknek alapvetően megfelelnek, mivel az eljárásokban alkalmazni kell a támadott normákat, az eljárás felfüggesztése megtörtént, és az indítványok határozott kérelmet tartalmaznak.

[10] A bírói kezdeményezések ugyanakkor nem tartalmaznak érvelést az Alaptörvény 15. cikk (3) bekezdésének állított sérelmével kapcsolatban. Ezért az Alkotmánybíróság az Alaptörvény e szabályaival kapcsolatban nem vizsgálódott érdemben. Nem alkalmas az indítvány az érdemi elbírálásra, ha félreérthetően jelöli meg az Alaptörvénynek azt a rendelkezését, amelyet sérülni vél, vagy pusztán megjelöli azt, de nem indokolja meg – nem tartalmaz részletes érvelést arra vonatkozóan –, hogy az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével miért ellentétes a támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés. Az elégtelen indokolás miatt akadálya az érdemi elbírálásnak az is, ha a támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés és az Alaptörvény megjelölt rendelkezése között nem állapítható meg összefüggés vagy az alkotmányjogi értelemben nem releváns. {3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [19]}

- [11] 2. Az indítványozók – az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdésére, valamint 18. cikk (3) bekezdésében foglaltak sérelmére hivatkozva – azt állították, hogy a belügyminiszter nem kapott felhatalmazást a kifogásolt rendelkezések megalkotására és felhatalmazás nélkül megalkotott szabályozás ellentétes a Hszt. 156. § (1) bekezdésével, valamint 280. § (1) bekezdés g) pontjával.
- [12] A bírói kezdeményezések azt az alkotmányjogi kérdést vetik fel, hogy a bíróságoknak az előttük folyamatban lévő ügyekben olyan jogszabályt kell-e alkalmazni, amelyek felhatalmazás hiányában adtak ki és amely – az alacsonyabb szintű jogszabály magasabb szintű jogszabályba ütközése miatt – a jogforrási hierarchia rendjébe ütközik.
- [13] Az Alaptörvény T) cikke rendelkezik a jogszabályokról, meghatározza a jogszabályok körét és elnevezését, a kibocsátásukra jogosult szerveket, a jogforrási hierarchiát. Az Alaptörvényben meghatározott szervek csak az abban megjelölt elnevezéssel és az ott meghatározott terjedelemben jogosultak jogszabály kibocsátására. Az Országgyűlés és a Kormány tagja normaalkotási viszonyában a rendező elvet az Alaptörvény 18. cikk (3) bekezdésében foglalt azon szabály jelenti, amely szerint a Kormány tagja törvényben kapott felhatalmazás alapján, feladatkörében eljárva, önállóan vagy más miniszter egyetértésével rendeletet alkot, amely törvénnyel nem lehet ellentétes.
- [14] Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata szerint a jogállamiság alkotmányos alapját jelentő jogbiztonság elvének egyik garanciája a jogforrási hierarchia érvényesülése. A jogforrási hierarchia azt jelenti, hogy az alacsonyabb szintű jogszabály tartalma nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabály rendelkezéseivel {3132/2013. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [42]}. A törvénnyel való ütközést jelenti az is, ha a Kormány tagjának rendelete nem törvény felhatalmazásán alapul. A Kormány tagjának ugyanis nincs önálló rendeletalkotási hatásköre, hanem kizárólag felhatalmazás alapján alkothat jogszabályt.
- [15] 2.1. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy a R. megalkotására a belügyminiszter rendelkezett-e felhatalmazással. A R. preambuluma szerint a R. 89. §-a a Hszt. 341. § (1) bekezdés 6. pont a) alpontjában kapott felhatalmazáson alapul. A Hszt. ezen szabálya felhatalmazást ad a rendvédelmi feladatokat ellátó szervet irányító miniszternek, hogy az általa irányított rendvédelmi szerv tekintetében rendeletben megállapítsa a személyügyi igazgatás rendjét, a munkáltatói intézkedések kiadásának rendjét. A R. 89. § (1) bekezdése a szolgálati viszony létesítéséhez kapcsolódó eljárási szabály, amely azt mondja ki, hogy a jogviszony létesítésekor a munkáltatónak meg kell állapítania a különböző jogintézmények, többek között a szolgálati időpótlék esetében irányadó hivatásos szolgálati időt. Ez a szabály a személyügyi igazgatás keretébe tartozik, mivel a kinevezéssel összefüggésben jelöl meg feladatokat. A R. 89. § (2) bekezdése a Hszt. 280. § (1) bekezdés g) pontjának hivatkozott rendelkezését pontosítja azzal, hogy annak az „e törvény hatálybalépése előtt a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: 1996. évi XLIII. törvény) rendelkezései alapján” kitételét konkretizálja, megjelölve azokat a korábbi szabályokat, amelyek alapján elismerték és beszámították a Hszt. hatályba lépése előtt szerzett időt. Ez a szabály szintén a személyügyi igazgatás keretébe tartozik, mivel a kinevezéshez kapcsolódó feladathoz nyújt segítséget. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a rendvédelmi feladatokat ellátó szervet irányító miniszter törvényben kapott felhatalmazás alapján járt el, mivel a kifogásolt rendelkezések a felhatalmazás tárgyához (személyügyi igazgatás) tartoznak.
- [16] 2.2. Az indítványozók azt is kifogásolták, hogy a R. 98. § (1) és (2) bekezdése a Hszt. 156. § (1) bekezdésébe, valamint 280. § (1) bekezdésébe ütközik. Az Alaptörvény 18. cikk (3) bekezdése értelmében a Kormány tagjának rendelete nem lehet ellentétes törvénnyel. Az alaptörvényi szabály a jogállam elvéből következően a jogrendszer koherenciájának követelményét fogalmazza meg {3032/2012. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [35]}. Eszerint a feladatok ellátásának körére szűkített jogalkotási hatáskör korlátja, hogy a miniszteri rendelet nem lehet ellentétes a jogforrási hierarchia magasabb szintű szabályaival.
- [17] Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezések keretei között összevetette a R. kifogásolt szabályait a Hszt. érintett rendelkezéseivel. A Hszt. 156. § (1) bekezdésének harmadik mondata kimondja, hogy a szolgálati időpótlékra való jogosultságot a hivatásos szolgálati idő figyelembevételével kell megállapítani. A Hszt. öt jogintézmény esetében rendeli alkalmazni a hivatásos szolgálati időt: a felmentési idő [Hszt. 87. § (2) bekezdés], a végkielégítés [Hszt. 90. § (2) bekezdés], a pótszabadság [Hszt. 143. § (3) bekezdés], a szolgálati időpótlék [Hszt. 156. § (1) bekezdése], a jubileumi jutalom [Hszt. 166. § (2) bekezdés]. A Hszt. 280. § (1) bekezdése határozza meg, hogy szolgálati időként mely időtartamokat kell figyelembe venni azokban az esetek-

ben, ahol a Hszt. hivatásos szolgálati időről rendelkezik, azaz a fenti öt jogintézmény esetében. A Hszt. 280. § (1) bekezdése a rendvédelmi szervnél szolgálati viszonyban eltöltött időn túlmenően [a) pont] – az egyes közszolgálati jellegű foglalkoztatási jogviszonyok közötti átjárhatóság biztosítása érdekében – más, a rendelkezésekben nevesített foglalkoztatási jogviszonyokban töltött idők figyelembe vételéről is rendelkezik a hivatásos szolgálati idő részeként [b)–f) és h) pont].

- [18] A Hszt. 280. § (1) bekezdésének g) pontja szabályozza a Hszt. hatálybalépése előtt elismert szolgálati idő beszámítását azzal, hogy visszautal az 1996. évi XLIII. törvény rendelkezései alapján elismert és beszámított időre. Az 1996. évi XLIII. törvény azonban a különböző jogintézmények tekintetében különböző előírásokat tartalmazott egyes időtartamok elismerésére és beszámítására. A felmentési idő, a pótszabadság mértéke, a jubileumi jutalom és a végkielégítés esetében az 1996. évi XLIII. törvény 326. § (1) bekezdése, és ahhoz kapcsolódóan a 2011. december 31-ig hatályos 329. §-a, 2012. december 31-ig hatályos 326/A. §-a, a felmentési idő, a pótszabadság mértéke, a jubileumi jutalom esetében pedig a 328. § (4) bekezdése is tartalmazott olyan szabályokat, amelyek alapján beszámításnak volt helye. Ezzel szemben a szolgálati időpótlék esetében az 1996. évi XLIII. törvény 100/A. § (2) bekezdése azt mondta ki, hogy a szolgálati időpótlékre jogosultság szempontjából kizárólag – a kedvezményesen számított szolgálati idő nélküli – ténylegesen hivatásos állományban eltöltött idő vehető figyelembe. Tehát a szolgálati időpótlék esetében az 1996. évi XLIII. törvény zárta ki a tényleges szolgálatban töltött időn kívül bármilyen más szolgálati idő beszámítását, vagyis a 326–329. § alapján elismert, elismerhető egyéb szolgálati idők beszámítását. A Hszt. 280. § (1) bekezdés g) pontja azzal, hogy általánosan utalt vissza az 1996. évi XLIII. törvény rendelkezései alapján elismert és beszámított időre a korábbi törvényben szereplő beszámítási szabályok eredeti rendszere szerinti alkalmazását rendelte el. Ennek megfelelően mondja ki a R. 89. § (2) bekezdése, hogy a Hszt. 280. § (1) bekezdés g) pontja alkalmazásában a szolgálati idő szempontjából az 1996. évi XLIII. törvény XLIII. törvény 100/A. § (2) bekezdésében meghatározott időt kell figyelembe venni.
- [19] 3. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a R. 89. § (2) bekezdése nem ellentétes a Hszt. 156. § (1) bekezdésével, valamint 280. § (1) bekezdés g) pontjával, mivel a kifogásolt rendelkezés csupán egy technikai szabály, amely a Hszt. hivatkozott szabályának „a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: 1996. évi XLIII. törvény” rendelkezései alapján elismert és beszámított” kitételét pontosítja, megjelölve az 1996. évi XLIII. törvény vonatkozó rendelkezéseit. A R. 89. § (2) bekezdése tehát nem új anyagi jogi szabályt tartalmaz, nem tér el a Hszt. rendelkezéseitől, hanem csak a pontos törvényi hivatkozásokat jelöli meg az igazgatás rendje körébe tartozóan.
- [20] Az Alkotmánybíróság a kifejtett indokok alapján, a rendelkező részben foglaltak szerint a bírói kezdeményezések elutasításáról döntött.

Budapest, 2016. július 11.

Dr. Szívós Mária s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/741/2016.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3153/2016. (VII. 22.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Törvényszék 73.Pf.633.812/2015/7-I. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt – az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése tekintetében – elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt egyebekben visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, és a Fővárosi Törvényszék – a Pesti Központi Kerületi Bíróság 20.P.94.050/2014/7. számú ítéletét helybenhagyó – 73.Pf.633.812/2015/7-I. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.
- [2] 1.1. Az alkotmányjogi panasz bírósági iratokból, valamint az indítványozó előadásából megállapítható előzménye a következő volt.
- [3] Az indítványozó (a bírósági eljárás felperese) konzorciumi szerződést kötött két személlyel, illetve ugyanazon a napon ügyvédi letéti szerződést kötött mint letevő egy ügyvéddel mint letéteményessel, melynek megfelelően letétbe helyezett a letéteményes ügyvéd letéti számláján 3 millió forintot. Az ügyvéd a letett összeget jogosulatlanul fizette ki a korábban létrejött konzorciumi szerződés egyik szerződő fele számára. Erre tekintettel az indítványozó felszólította a letéteményes ügyvédet a fenti összeg visszafizetésére, majd mivel erre nem került sor, fegyelmi eljárást kezdeményezett az ügyvédi kamaránál. A fegyelmi eljárás eredményeként a kamara az ügyvédet fegyelmi vétség miatt pénzbírsággal sújtotta. Az indítványozó ezt követően felhívta az ügyvédet, hogy a kamara határozatára tekintettel fizessen ki számára 3 millió forintot kártérítésként, ezt az ügyvéd válaszában visszautasította arra hivatkozva, hogy az indítványozó igényét a másik szerződő féllel szemben kellene érvényesíteni, illetőleg kárigénye idő előtti. Az indítványozó a letét felvevőjével szemben fizetési meghagyást nyújtott be, mely 2014. szeptember 5-én jogerőre emelkedett.
- [4] Az indítványozó a fenti történéseket követően bírósághoz fordult az ügyvéd, illetve a Magyar Ügyvédek Kölcsönös Biztosító Egyesülete (a továbbiakban: MÜBSE, vagy alperes) ellen. Ennek eredményeként a Pesti Központi Kerületi Bíróság 3.P.90.239/2012/21. számú bírósági meghagyásával kötelezte az ügyvédet, hogy az indítványozónak fizessen meg 3 millió forintot és járulékait, míg a MÜBSE-vel szemben 3.P.90.239/2012/26. számú ítéletével a keresetet elutasította arra hivatkozva, hogy nem állnak fenn a megállapítási keresetnek a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 123. § szerinti eljárásjogi feltételei (így – többek között – az indítványozó előadásából nem volt megállapítható, hogy milyen joga megóvása érdekében szükséges a perindítás).
- [5] 1.2. Az alkotmányjogi panasz közvetlen előzménye az indítványozónak a MÜBSE ellen indított kártérítési pere volt. Az indítványozó ugyanis keresetet terjesztett elő a MÜBSE mint alperes ellen 3 millió forint és járulécai iránt, melynek jogalapjaként a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Ptk.) 318. § (1) bekezdését, 339. § (1) bekezdését, 466. § (1)–(2) bekezdését, valamint az 536. §-át jelölte meg, míg a késedelmi kamatra vonatkozó igényét a régi Ptk. 301. § (1) bekezdésére alapította.
- [6] Kérelme indokolásául előadta, hogy az alperes helytállási kötelezettséggel tartozik az ügyvéd jogosulatlan kifizetésével az indítványozónak okozott kárért, tekintettel különösen arra, hogy az ügyvéd a tárgyi időszakban az

alperesnél felelősségbiztosítással bírt. Hivatkozott arra is, hogy igényét – marasztalásra irányuló perben – közvetlenül is érvényesítheti a MÜBSE-vel szemben, mert jogerős bírósági meghagyás áll a rendelkezésére az ügyvéddel szemben, illetve a MÜBSE a korábbi perben is alperesként szerepelt, azaz arról tudomása volt. Ezzel összefüggésben hivatkozott a régi Ptk. 559. § (1)–(2) és (4) bekezdésére.

- [7] 1.3. A Pesti Központi Kerületi Bíróság 20.P.94.050/2014/7. számú ítéletével az indítványozó keresetét elutasította. Indokolásában kifejtette, hogy a perben arra vonatkozóan kellett állást foglalni, hogy az alperessel szemben a felperesnek (az indítványozónak) keresetösségi joga fennáll-e. A régi Ptk. 559. § (2) bekezdése első mondata értelmében ugyanis a biztosító a megállapított kártérítési összeget csak a károsultnak fizetheti; a károsult azonban igényét közvetlenül a biztosító ellen nem érvényesítheti. E rendelkezéstől való eltérésre akkor van lehetőség, ha külön jogszabály megengedi, ilyen azonban ebben az esetben nem volt. Az elsőfokú bíróság arra is hivatkozott, hogy a biztosítási jogviszony az ügyvéd és a biztosító között jött létre, ez alapján az indítványozó mint károsult az igényét közvetlenül az alperessel mint a károkozó biztosítójával szemben nem érvényesítheti, közöttük közvetlen biztosítási jogviszony nem áll fenn, az alperes a felperessel szemben közvetlenül nem tartozik helytállási kötelezettséggel.
- [8] 1.4. Az indítványozó fellebbezése folytán eljáró Fővárosi Törvényszék 73.Pf.633.812/2015/7-I. számú ítéletében az elsőfokú döntést helybenhagyta. Indokolásában – az elsőfokú bíróság ítéletével egyetértve – kifejtette, hogy sem az indítványozó által hivatkozott BH2005.175. számú eseti döntésből, sem az 58/B/2011. AB határozatból nem vonható le olyan következtetés, mely a károsult közvetlen perindítási jogát megteremtené a biztosítóval szemben. Kifejtette, hogy a hivatkozott eseti döntésben a marasztalás előzménye egy jogerős helytállási kötelezettséget megállapító ítélet volt, az adott ügyben azonban az előzményi perben az indítványozó keresetét a Pesti Központi Kerületi Bíróság 3.P.90.239/2012/26. számú ítéletével elutasította, így az eseti döntésben kifejtettek az adott ügyben nem voltak irányadók.
- [9] 2. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában a Fővárosi Törvényszék 73.Pf.633.812/2015/7-I. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Álláspontja szerint az ítélet sérti az Alaptörvény XIII. cikkét, XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdését, valamint B cikk (1) bekezdését.
- [10] 2.1. Az indítványozó szerint a támadott ítéletben megjelenő jogértelmezés a bírói gyakorlattal ellentétes, és az indítványozóval mint károsulttal szemben olyan feltételeket támaszt, ami kizárhatja a joga érvényesíthetőségét.
- [11] Álláspontja szerint, ha a károsult annak ellenére nem indíthat pert a biztosítóval szemben, ha egyébként a biztosító – mint a jelen esetben is – tudomással bír az ügyvéd (károkozó) elleni eredményes fellépésről, akkor a biztosítási jogviszony kiüresedik. Szerinte ez azt eredményezi, hogy semmilyen lehetőség nem áll rendelkezésére a perindításra, vagyis a bírói út nincsen biztosítva. Az indítványozó szerint ugyanis nem várható el a károkozó ügyvédtől, hogy a károsult érdekében pert indítson.
- [12] Az indítványozó az alkotmányjogi panasz „jogbiztonság követelménye” című alpontjában kifejtette, hogy a „fair eljárás elvét sérti, ha az igényérvényesítés feltételei nincsenek világosan és egyértelműen rögzítve, ha a bírósági gyakorlat következtelen”. Előadása szerint a bírósági eljárás során eredménytelenül hivatkozott a bírósági gyakorlatra, konkrétan a BH2005.175. számú eseti döntésre, mert a másodfokú bíróság az eseti döntésben foglaltakkal ellentétes következtetésre jutott. Álláspontja szerint a régi Ptk. 559. § (1)–(2) és (4) bekezdésében foglaltakat egymással összefüggésben kell értelmezni, azonban a kifogásolt döntés ezeknek a rendelkezéseknek sem felel meg.
- [13] Az indítványozó a fegyveregyenlőség sérelmére hivatkozva állítja, hogy a támadott ítélet indokolatlanul hátrányos helyzetbe hozza, hiszen csak akkor juthat hozzá a követeléséhez, ha a károkozó teljesít vagy biztosítja ellen pert indít. Sérelmesnek tartja az indítványozó azt is, hogy a biztosító szabályzata előírja, hogy a károsult indítson pert harmadik személlyel szemben, és kísérelje meg a végrehajtást.
- [14] 2.2. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában előadta azt is, hogy a bíróság a BH2005.175. számú eseti döntésben foglaltakat tévesen értelmezte, illetőleg a régi Ptk. 559. § (1)–(2) és (4) bekezdését tévesen alkalmazta. Álláspontja szerint ugyanis – szemben a bíróság döntésével, mely az alperessel szemben a felperes keresetösségi jogát kizárta – a károsultnak pert kell kezdeményeznie a biztosítóval szemben, hogy végrehajtható legyen

a biztosítottal szembeni marasztalás. Hangsúlyozta azt is, hogy szerinte a kötelező felelősségbiztosítás célja nem elsősorban a biztosított, hanem a potenciális károsultak védelme.

- [15] Szerinte ezt támasztja alá az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény (a továbbiakban: Ütv.) 10. §-a is, mely az ügyvéd anyagi felelősségére vonatkozóan tartalmaz rendelkezéseket.
- [16] Értelmezése szerint az Ütv. 10. § (2) bekezdés, mely felelősségbiztosítás megkötésére kötelezi az ügyvédet, az ügyvédi tevékenység során okozott kár megtérítésének fedezeteként határozza meg a biztosítást. Ezzel ellentétes értelmezés ugyanis oda vezetne, hogy a károsult jogerős bírósági döntés ellenére sem tudná érvényesíteni a követelését. Ennek megfelelően szerinte a támadott bírósági döntésben megjelenő jogértelmezés elfogadása a kötelező felelősségbiztosítás kiüresedéséhez vezetne, ami a kötelező felelősségbiztosítással végezhető szakmák iránti bizalmat erodálná.
- [17] 2.3. Az indítványozó indokolása alátámasztásául hivatkozott az 58/B/2011. AB határozatra, az állampolgári jogok országgyűlési biztosának OBH 1357/2003. számú, valamint az alapvető jogok biztosának AJB-3514/2012. számú jelentésére.
- [18] Álláspontja szerint az alapjogsérelem azért következett be, mert a kifogásolt ítélet meghozatala során mind a bírósági gyakorlat, mind a fent hivatkozott AB határozat és ombudsmani jelentések is figyelmen kívül maradtak. Ugyanakkor szerinte különösen az utóbbiak felvetik a biztosítási jogviszony – jogbiztonság követelményének megfelelő – újraszabályozásának kérdését is.

II.

- [19] Az alkotmányjogi panasszal érintett jogszabályi rendelkezések:

- [20] 1. Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„XIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.
(2) Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.”

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.

[...]

(7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

- [21] 2. A régi Ptk. figyelembe vett rendelkezései:

„559. § (1) Felelősségbiztosítási szerződés alapján a biztosított követelheti, hogy a biztosító a szerződésben megállapított mértékben mentesítse őt olyan kár megtérítése alól, amelyért jogszabály szerint felelős.

(2) A biztosító a megállapított kártérítési összeget csak a károsultnak fizetheti; a károsult azonban igényét közvetlenül a biztosító ellen nem érvényesítheti. A biztosított csak annyiban követelheti, hogy a biztosító az ő kezéhez fizessen, amennyiben a károsult követelését ő egyenlítette ki.

[...]

(4) A biztosított és a károsult egyezsége a biztosítóval szemben csak akkor hatályos, ha azt a biztosító tudomásul vette, a biztosított bírósági marasztalása pedig csak akkor, ha a biztosító a perben részt vett, a biztosított képviselétéről gondoskodott, vagy ezekről lemondott.”

III.

- [22] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv.-ben foglalt, a panaszok befogadhatóságára vonatkozó kritériumoknak.
- [23] Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerinti tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A (2) bekezdés alapján a tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, ezek között a 26–27. § szerinti érintettséget, az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket.
- [24] 2. A határidőben érkezett alkotmányjogi panasz a befogadhatóság formai követelményeinek az alábbiak szerint részben eleget tesz.
- [25] Az Abtv. 52. § (1) bekezdése alapján az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, az 52. § (1b) bekezdése pedig meghatározza, mikor tekinthető a kérelem határozottnak.
- [26] Az indítványozó megjelölte az Abtv. 27. §-át mint az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó hivatkozást [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) pont]; az indítványozó megjelölte az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit, így az Alaptörvény XIII. cikkét, XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdését, B) cikk (1) bekezdését [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]; megjelölte a Fővárosi Törvényszék 73.Pf.633.812/2015/7-I. számú ítéletét, melyet alaptörvény-ellenesnek tart [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont]; továbbá kifejezett kérelmet terjeszt elő a bírósági ítélet alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont].
- [27] 3. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) illetve e) pontja ugyanakkor a határozott kérelem további feltételeként megköveteli, hogy az indítványozó egyrészt adja elő az Alaptörvényben biztosított joga sérelme lényegét, másrészt indokolja, hogy a bírói döntés az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseit miért és mennyiben sérti.
- [28] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, XIII. cikke, valamint XXVIII. cikk (7) bekezdése tekintetében nem tartalmaz alkotmányjogilag értékelhető indokolást arra nézve, hogy a bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény – lényegében csak felsorolt – rendelkezéseivel. Erre tekintettel az alkotmányjogi panasz ebben a részében nem felel meg a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) illetve e) pontjában megfogalmazott követelményeinek.
- [29] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a határozott kérelem követelményeinek meg nem felelő részeiben az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.
- [30] Az Alkotmánybíróság megjegyzi: az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése nem tekinthető az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának, így e rendelkezésre – a visszamenőleges hatályú jogalkotás és a kellő felkészülési idő hiányának eseteit kivéve – alkotmányjogi panasz nem alapítható [lásd például: 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [171]].
- [31] 4. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése vonatkozásában a befogadhatóság formai feltételein túl a tartalmi feltételeknek is megfelel. Az indítványozó jogorvoslati lehetőségét kimerítette, további jogorvoslat pedig nincsen számára biztosítva, a Kúria előtt felülvizsgálati eljárás – annak kizártsága okán – nincsen folyamatban. Az indítványozó továbbá az alkotmánybírósági eljárás alapjául szolgáló ügyben félként – felperesként – szerepelt, ezért az Abtv. 27. §-a, és az Abtv. 51. § (1) bekezdése szerinti jogosultnak és nyilvánvalóan érintettnek tekinthető. Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság tartalmi feltételeként határozza meg, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet tartalmazzon vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában is megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását [például: 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]; illetve 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]].
- [32] Az Alkotmánybíróság szerint a bírósághoz fordulás jogával összefüggésben az alkotmányjogi panaszban felvett aggályok az Abtv. 29. § szerinti feltételnek is megfelelnek, ezért az Alkotmánybíróság az Ügyrend 31. § (6) bekezdése alapján a panasz befogadásáról szóló döntés helyett az indítványt érdemben vizsgálta.

IV.

- [33] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.
- [34] 1. Az Alkotmánybíróság az indítvány alapján azt vizsgálta, hogy megállapítható-e a bírósághoz fordulás jogának sérelme arra tekintettel, hogy az alperes biztosító ellen a biztosított ügyvéd által okozott kár megtérítése iránt közvetlenül kereset nem nyújtható be.
- [35] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el. A bírósághoz fordulás joga a tisztességes eljárásból ered, annak egyik részjogosítványa [l. például: 22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [49]]. A bírósághoz fordulás joga azt a kötelezettséget rója az államra, hogy a jogviták elbírálására bírói utat biztosítson.
- [36] Az Alkotmánybíróság a 36/2014. (XII. 18.) AB határozatban rámutatott arra is, hogy „[a] bírósághoz fordulás joga – figyelemmel az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésére – nem jelent korlátozhatatlan alanyi jogot a perindításra. Azonban – szintén az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján – a korlátozás nem érintheti az alapvető jog lényeges tartalmát, a korlátozásra egy másik alapvető jog vagy alkotmányos érték védelméhez feltétlenül szükséges mértékben és az elérni kívánt céllal arányosan kerülhet csak sor.” (Indokolás [66])
- [37] 2. Az Alkotmánybíróság – állandó gyakorlatát figyelembe véve – az adott ügyben a következőket állapította meg: az indítványozónak az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésben rögzített joga vélt sérelmét az okozza, hogy a bíróság – a panaszos szerint a bírói gyakorlattal ellentétesen – a felperes keresetösségi joga hiányára hivatkozva elutasította a (biztosítóval szemben benyújtott kártérítés iránti) keresetét, így álláspontja szerint el van zárva attól, hogy igényét a biztosítóval, mint alperessel szemben érvényesítse.
- [38] A bíróságok az eljárás során a régi Ptk. 559. §-ában foglalt rendelkezéseit értelmezve és alkalmazva jártak el. A régi Ptk. 559. §-a a következőképpen határozza meg a felelősségbiztosítási szerződés fogalmát: a felelősségbiztosítási szerződés alapján a biztosított követelheti, hogy a biztosító a szerződésben megállapított mértékben mentesítse őt olyan kár megtérítése alól, amelyért jogszabály szerint felelős. A (2) bekezdés értelmében a biztosító a megállapított kártérítési összeget csak a károsultnak fizetheti; a károsult azonban igényét közvetlenül a biztosító ellen nem érvényesítheti. (Ez alól jelenleg egyetlen kivétel van, ahogy arra a másodfokú bíróság is hivatkozik: a kötelező gépjármű-felelősségbiztosításról szóló 2009. évi LXII. törvény, mely lehetővé teszi a kárigeny közvetlen érvényesítését a biztosítóval szemben.) A biztosított csak annyiban követelheti, hogy a biztosító az ő kezéhez fizessen, amennyiben a károsult követelését ő egyenlítette ki.
- [39] Az indítványozó szerint a régi Ptk. fenti rendelkezéseiből és a bírósági gyakorlatból – így az általa hivatkozott eseti döntésből is – az következik, hogy igényét a biztosítóval szemben közvetlenül érvényesítheti.
- [40] Az Alkotmánybíróság ugyanakkor rámutat a következőre. A felelősségbiztosítási szerződés alapján a biztosító és a biztosított között keletkezik jogviszony, mely alapján utóbbi követelheti, hogy a biztosító a szerződésben megállapított mértékben mentesítse őt olyan kár megtérítése alól, amelyért jogszabály szerint felelős. A biztosítási szerződés tehát közvetett helytállási kötelezettséget jelent a biztosítóval szemben, őt mentesíti, amennyiben a biztosított jogellenesen kárt okoz; e szerződés esetében a jogellenes károkozás a biztosítási esemény. A károkozó, egyúttal biztosított ugyanakkor kártérítési felelősséggel tartozik a károsultnak a jogellenes károkozás esetén, vele szemben tehát a biztosítási esemény bekövetkezésekor a károsult jogosult igényét érvényesíteni. Ennek megfelelően hárompólusú jogviszony keletkezik, azzal, hogy a károsult és a biztosító egymással közvetlenül (szerződéses) jogviszonyba nem kerül.
- [41] A régi Ptk. 544. § (1) bekezdése alapján a biztosított a felelősségbiztosítás alapján köteles a biztosítási esemény bekövetkezését meghatározott időn belül bejelenteni. Ennek elmulasztása esetén a biztosító a biztosítottat nem mentesíti az okozott kár megtérítése alól. A törvény ugyanakkor nem tartalmaz rendelkezést többek között a bejelentés formájára, vagy határidejére, ezek rendezését a biztosítási szabályzatra bízta.
- [42] A MÜBSE biztosítási feltételei meghatározzák a biztosított kötelezettségeit a biztosítási esemény bekövetkezését követően. Ezt kiegészíti a káresemények bejelentése és azok elbírálásának rendjére vonatkozó dokumentum, melyek segítséget nyújtanak a károsultnak is.
- [43] Ennek megfelelően amennyiben a biztosított a bejelentési kötelezettségének nem tesz eleget, számolnia kell azzal, hogy a biztosító a biztosítási eseményért (a konkrét esetben a letét jogosulatlan kifizetésével okozott kárért) nem fog helytállni, vagyis a károkozó – az Ütv. 10. § (1) bekezdésére is tekintettel – a felelősséget maga

viseli. A bejelentés elmulasztása sem jelentheti tehát a károsult igénye kielégítésének akadályát, hiszen elsősorban a károkozó tartozik felelősséggel az okozott kárért, a biztosító helytállási kötelezettsége közvetett: a biztosítási jogviszony kizárólag a biztosítottal szemben teremt helytállási kötelezettséget (még ha a fizetési kötelezettség közvetlenül a károsult irányában áll is fenn). (Igaz ez különösen azért is, mert bizonyos – pl. bűncselekménnyel okozott – károk esetében a biztosító a helytállási kötelezettségét teljesen kizárja. Az indítványozó gondolatmenete mentén ez az igényérvényesítés lehetetlenségét jelentené.)

- [44] 3. Az Alkotmánybíróság szerint – figyelembe véve a fentieket is – nem vonható le olyan következtetés, hogy a biztosító közvetlen perelhetőségének hiányában a károsult az igényérvényesítéstől, a bírói úttól el lenne zárva, mint ahogy a jelen ügyben sem volt. Az indítványozó bírósághoz fordulásra vonatkozó joga azért sem sérülhetett, mert mind a korábbi szerződésben szerződő féllel szemben, mind a biztosított ügyvéddel szemben jogerős fizetési, illetve bírósági meghagyás áll rendelkezésére, igényét velük szemben érvényesítette.
- [45] Az Alkotmánybíróság megjegyzi: a támadott bírósági döntésben megjelenő jogértelmezés nem ellentétes az indítványozó által hivatkozott eseti döntéssel sem. A BH2005.175. számú eseti döntésben sincsen ugyanis szó közvetlen perelhetőségről; a bíróság abban az esetben is csak a teljesítési kötelezettséget megállapító jogerős döntés alapján mondta ki a marasztalásra irányuló igény érvényesíthetőségét.
- [46] Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság az adott ügyben nem észlelt olyan értelmezési hibát, amely a tisztességes eljáráshoz való alkotmányos jogot sértené. Az indítványnak ezen alaptörvényi rendelkezésre hivatkozó érvei nem támasztanak alá az alaptörvény-ellenesség megállapítására vezető okot, ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt elutasította.
- [47] 4. Az indítványozó alkotmányjogi panasza utolsó bekezdésében arra is hivatkozott, hogy – figyelembe véve az alapjogi biztos jelentéseiben foglaltakat is – szerinte a biztosítási jogviszony újraszabályozása jogalkotói feladat. Ennek állításán túl azonban ezzel összefüggésben konkrét kérelmet nem adott elő, így az indítványnak ezt a részét az Alkotmánybíróság nem vizsgálta. Az Alkotmánybíróság megjegyzi: mivel a kérelem legfeljebb jogalkotói mulasztás megállapítására irányulna, indítványozói jogosultság hiányában az Alkotmánybíróság nem is vizsgálhatná.

Budapest, 2016. július 11.

Dr. Szívós Mária s. k.,
tanácsvezető,
előadó alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/3344/2015.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3154/2016. (VII. 22.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Czine Ágnes és dr. Sulyok Tamás* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény egyes rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó a Független Rendőr Szakszervezet (képviseli: Pongó Géza főtítkárs, székhelye: 1146 Budapest, Ajtósi Dürer sor 27/A. nyilvántartási száma: 01-02-0000731, továbbiakban: indítványozó) (az indítványozó személyes adatai nyilvánosságra hozatalához hozzájárult) alkotmányjogi panasz indítványt terjesztett elő az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján, amelyben kérte a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény (továbbiakban: Hszt.) 309. §-a, 312. § (5) bekezdése, 314. § (2) és (3) bekezdése, 315. §-a, és 317. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az indítványozó állítása szerint a Hszt. felsorolt rendelkezései sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, az E) cikk (2) és (3) bekezdését, a Q) cikk (2) és (3) bekezdését, a T) cikk (3) bekezdését, a VIII. cikk (2) és (5) bekezdését, a XV. cikk (1) és (2) bekezdését, valamint a XVII. cikk (1) és (2) bekezdését.
- [2] 1.1. Az indítványozó 2015. december 22-én személyes kézbesítés útján terjesztette elő alkotmányjogi panaszát, a 2015. július hó 1-jén hatályba lépett Hszt. általa alaptörvény-ellenesnek tartott rendelkezéseivel szemben. Az indítványozó kilenc pontban foglalta össze az alkotmányjogi panasszal érintett tárgyköröket [1. a szakszervezeti szervezkedést ellehetetlenítő jogszabályváltozások; 2. a szakszervezeti tisztségviselők munkajogi védelme; 3. a szakszervezeti tisztségviselők munkaidő-kedvezménye; 4. az operatív működést elnehezítő további változások (tagdíj, helyiséghasználat); 5. a törvény hatálya, a szervezkedési szabadsághoz való jog korlátozásával érintettek köre; 6. az indokolatlan különbségtételek; 7. a fizetett tanulmányi szabadság hiánya; 8. a konzultációs jogok korlátozása; 9. a Magyar Rendvédelmi Kar (továbbiakban: MRK) hatása a szervezkedési szabadságra]. Ezek szerint az új jogi környezet nem biztosítja a munkavállalók szervezkedési szabadságát a 87. számú ILO Egyezmény 11. cikke szerint, továbbá sérül a 151. számú ILO Egyezmény 6. cikke, mert az érintett szakszervezetek képviselői nem részesülnek kellő kedvezményekben. Az indítványozó sérelmezi, hogy a Hszt. 314. § (2) bekezdése – ellentétben a korábbi szabályozással, amely korlátozást nem tartalmazott –, szervezeti egységenként egy tagra korlátozza a munkáltatói intézkedéssel szembeni védelemre jogosultak számát, míg a Hszt. 314. § (3) bekezdése alapján csak akkor jelölhet a szakszervezet a védelemre jogosult tisztségviselő helyett más személyt, ha a védelemre jogosult szolgálati jogviszonya, vagy szakszervezeti tagsága már megszűnt. Az indítvány szerint a 143. számú ILO Ajánlással nincs összhangban a korábbi szabályozáshoz képest az a változás sem, hogy a védelem csak a tisztség fennállása idejére illeti meg a tisztségviselőt, az annak megszűnését követő egy éves időszakra már nem.
- [3] Az új szabályozás – a Hszt. 315. §-a – több lényeges korlátozást vezetett be, illetve tartott fenn, a munkaidő kedvezményben részesíthető szakszervezetek körét és a munkaidő kedvezmény mértékét, valamint az annak igénybevitelére való jogosultságot illetően, ahogyan hátrányos a munkaidő kedvezmények összevonhatóságának megtiltása is. Az indítvány szerint ugyancsak hátrányos az is, hogy a munkaidő kedvezmény igénybevitelét tíz nappal korábban be kell jelenteni, továbbá a munkaidő kedvezménybe beleszámít a munkáltatóval folytatott tárgyalás időtartama, valamint az, hogy a munkaidő-kedvezmény fel nem használt részét a munkáltató nem köteles pénzben megváltani. Ugyancsak sérelmes a szakszervezetre, hogy a Hszt. 312. § (5) bekezdése szerint a munkáltató a szakszervezeti tagdíjat csak a rendvédelmi szerv és a hivatásos állomány tagjának erre irányuló

megállapodása esetén vonja le a tag illetményéből. Amennyiben ugyanis a rendvédelmi szerv elutasítja ilyen tárgyú megállapodás megkötését, úgy a szakszervezet számára jelentősen megnehezül a szakszervezeti tagdíjhoz, mint a legfőbb bevételi forráshoz való hozzájutás lehetősége. A korábbi – 2011. december 31-ig hatályban volt – szabályozáshoz képest a szakszervezetek „ellehetetlenítését célozza” a szakszervezetek munkaidő utáni helyiség-, és infrastruktúra használatát biztosító rendelkezés hatályon kívül helyezése is. Sérelmes az indítvány szerint az is, hogy a Hszt. 309. §-a alapján a fegyveres szerv szintje felett működő szakszervezet (vagy szakszervezeti szövetség) nem rendelkezik azokkal a jogokkal, amelyeket a törvény a továbbiakban a szakszervezetek számára biztosít. A szakszervezet így csak a munkáltatóval kerülhet kapcsolatba, a munkáltatói szint felett nincsenek „jogai”, kivéve az Országos Érdekegyeztető Tanácsban való részvételt (Hszt. 317. §) Ennek alapján a jogi környezet nincs összhangban az Európai Unió Alapjogi Chartájának 12. cikkével sem.

- [4] A szakszervezeti jogokra vonatkozó korlátozások (különösen a Hszt. 314. § (2) és (3) bekezdése, 315. §-a, 312. § (5) bekezdése, és 317. §-a) egységesen vonatkoznak a fegyveres szerveknél [Hszt. 1. § (1)–(6) bekezdései] dolgozó minden személyre, függetlenül a szervezet konkrét tevékenységétől, valamint attól, hogy az érintett dolgozó hivatásos állományban, vagy közalkalmazottként tevékenykedik-e. Mindez sérti a 87. számú ILO Egyezmény 9. cikk (1) bekezdését és a 151. számú ILO Egyezmény 1. cikk (3) bekezdését. A bemutatott szabályok indokolatlanul hozzák hátrányos helyzetbe a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjait és közalkalmazottait, illetve ezek szakszervezeteit, mert a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény és a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény a szakszervezeti tisztségviselők védelmének időtartamára, és a munkaidő-kedvezményére, valamint a helyiség-, és infrastruktúra használatára kedvezőbb szabályokat tartalmaznak. A hátrányos megkülönböztetés a közszférát illetően jelentkezik, hiszen ugyanezen hátrányos szabályok irányadók a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (továbbiakban: Kttv.) hatálya alá tartozó tisztviselőkre és szakszervezetekre is.
- [5] Az indítvány szerint az is megjegyzendő, hogy a jogalkotó szinte minden jogállási törvényben (közalkalmazottak, munka törvénykönyve hatálya alatt állók, közszolgálati tisztviselők és a hivatásos állományúak) megszüntette a szakszervezeti célú munkaidő kedvezményt, továbbá a rendvédelemben tevékenykedő szakszervezeteket nem kötelező bevonni a foglalkoztatást érintő jogalkotásba, amely ugyancsak ILO Egyezményt és ILO Ajánlást sért. Az indítványozó a szervezkedés szabadsága szempontjából sérelmesnek tartja az MRK (Hszt. XXIX. fejezet) felállítását, amely köztestületként – kötelező jellegű tagsággal –, sok tekintetben szakszervezeti funkciókat gyakorol. A „karok” tagdíjat nem gyűjtenek, de a miniszter és az államigazgatási szervek vezetői pénzbeli és nem pénzbeli támogatást nyújthatnak részükre. A karok jogai között vannak olyanok (foglalkoztatásra vonatkozó jogalkotással kapcsolatos konzultáció és véleményezés, kiváló munka elismerésére díj alapítása és adományozása, kitüntetés kezdeményezése, szakmai konferenciaszervezés, pályázat-kiírás, szakmai vizsgáztatáson megfigyelőként való részvétel), amelyek kifejezetten a szakszervezetek hagyományos jogai közé tartoznak, és amelyeknek a karok részére való biztosítása a szakszervezeteket ellehetetleníti. Az indítvány ennek kapcsán hivatkozik több ILO Ajánlásra és ILO Egyezményre, végül szövegszerűen is idézi az Alaptörvény általa felhívott rendelkezéseit.
- [6] 1.2. Az indítványozó – főtítkári felhívásra – kiegészítette panaszát, amely szerint az annak 6. pontjában (az indokolatlan különbségtételek) és 9. pontjában (az MRK hatása a szervezkedési szabadságra) foglaltakat „emeli ki”, illetve „tartja fenn”. Az indokolatlan különbségtétel körében az indítványozó úgy véli, hogy önmagában az eltérő szabályoknak lehet létjogosultsága – például a fegyveres szervek hivatásos állományai sztrájkjoga tilalmánál –, de észszerűtlennek tartja azt olyan munkáltatói döntések esetében, mint például a tagdíj levonása, a helyiséghasználat biztosítása, vagy a tisztségviselők munkajogi védelme és munkaidő kedvezményének korlátozottsága. A közalkalmazottakra és a magánszféra munkavállalóira vonatkozó szabályok nagyobb számú szakszervezeti tisztségviselő esetén teszik lehetővé a tisztségviselők védelmére vonatkozó szabályok alkalmazását, a védelem is hosszabb ideig áll fenn, és hosszabb a munkaidő kedvezmény is, ráadásul e szabályok lehetővé teszik a tagdíjlevonást és a helyiséghasználat jogát is. Ezáltal pedig a szabályozás a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjait és közalkalmazottait, illetve ezek szakszervezeteit és tisztségviselőit önkényesen és indokolatlanul hátrányosan megkülönbözteti meg a többi közalkalmazottól, munkavállalótól, illetve ezek szakszervezeteitől és szakszervezeti tisztségviselőitől. Az indítvány szerint a törvényhozó általában szabadon dönt valamely juttatásról, ennek során azonban nem járhat el önkényesen, ezért nem sérülhet az egyenlő elbánás alkotmányos elve, a szabályozás nem tartalmazhat hátrányos megkülönböztetést. Ez a hátrányos megkülönböztetés

- ugyanis – egyes ILO Egyezmények tételes rendelkezéseit is sértve –, a közsférát illetően jelentkezik, hiszen e hátrányos szabályok irányadók a Kttv. hatálya alatt álló közszolgálati tisztviselőkre és szakszervezeteikre is.
- [7] Az indítványozó állítása szerint az MRK létrehozása sérti az Alaptörvény VIII. cikk (5) bekezdése szerinti szakszervezeti jogait, mert a Hszt. 305. § (3) bekezdésének *d)* pontja alapján az MRK tisztségviselője, az ügyintézői testületek nem tisztségviselő tagja nem lehet olyan személy, akit szakszervezeti tisztségviselőnek megválasztottak. Ez az összeférhetlenségi szabály indokolatlanul korlátozza a szakszervezeti tisztségviselők „MRK-ban betöltött lehetőségeit”, ugyanis nyilvánvalóan azoknak a személyeknek az eljárását korlátozza, akik az érdekérvényesítés útján a legnagyobb tapasztalattal bírnak, ezért e rendelkezés sérti az Alaptörvény XII. cikkének (1) bekezdését.
- [8] Az indítvány ezt követően – az Alaptörvény VIII. cikk (2) és (5) bekezdését, XII. cikkének (1) bekezdését, XV. cikkének (1) és (2) bekezdését idézve – leszögezi, hogy a Hszt. 1. § (1)–(6) bekezdései, 312. §-ának (5) bekezdése, 314. §-ának (2) és (3) bekezdése, valamint 315. §-a alaptörvény-ellenes, ezért kéri a hivatkozott rendelkezések megsemmisítését.
- [9] 2. Az Abtv. 56. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie, ezért az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján előterjesztett indítvány megfelel-e az alkotmányjogi panasz előterjesztésére vonatkozó, törvényben meghatározott formai követelményeknek.
- [10] 2.1. A Hszt. 2015. július hó 1-jén lépett hatályba, az indítványozó az alkotmányjogi panaszt – személyes kézbesítés útján – 2015. december 22-én, az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerinti száznolcvan napon belül nyújtotta be az Alkotmánybíróságon, így a panasz határidőben benyújtottnak tekintendő. Az indítványozó megjelölte az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó törvényi rendelkezést, az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit, a Hszt. vizsgálandó, az indítványozó által alaptörvény-ellenesnek állított rendelkezéseit, valamint kifejezett kérelmet e rendelkezések megsemmisítésére.
- [11] 2.2 Az Abtv. 52. § (1) és (1b) bekezdésben foglaltak vizsgálata kapcsán az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz és annak kiegészítése alapján azt állapította meg, hogy az indítványozó ismertette ugyan a Hszt. hatályba lépésével kapcsolatosan a támadott jogszabályi rendelkezésekből fakadó számára hátrányos következményeket, azonban a Hszt. 1. § (1)–(6) bekezdései, a Hszt. 309. §-a, és 317. §-a vonatkozásában az indítvány nem tartalmazott alkotmányjogi indokolást, míg a Hszt. 305. § (3) bekezdés *d)* pontját, 312. §-ának (5) bekezdését, 314. §-ának (2) és (3) bekezdését, valamint 315. §-át illetően az indokolás alkotmányjogi relevanciával nem bírt. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti alkotmányjogi panasz – kivételes volta ellenére is – az egyedi ügyben bekövetkezett, az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének orvoslására szolgál, és semmiképpen sem tekinthető az általános normakontroll eszközének. Az Abtv. 52. § (2) bekezdése alapján pedig, az Alkotmánybíróság indítványhoz kötöttsége nem teszi lehetővé a támadott jogszabályi rendelkezések – hivatalból megállapított indokok alapján történő – alkotmányossági vizsgálatát.
- [12] Az Alkotmánybíróság mindezeket figyelembe véve megállapította, hogy az eljárás tárgyát képező alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b)* és *e)* pontjában szabályozott formai befogadási feltételeknek, ezért az indítványt Ügyrendjének 30. § (2) bekezdés *h)* pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2016. július 5.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

- [13] Nem értek egyet az alkotmányjogi panasz visszautasításával, mert véleményem szerint az érdemi vizsgálat feltételei fennállnak az alábbiakban kifejtettek alapján.
- [14] 1. Az Alkotmánybíróság azzal az indokkal utasította vissza az indítványozó alkotmányjogi panaszát, hogy „az indítványozó ismertette ugyan a Hszt. hatályba lépésével kapcsolatosan a támadott jogszabályi rendelkezésekből fakadó számára hátrányos következményeket”, azonban az indítvány részben nem tartalmaz alkotmányjogi indokolást, részben pedig az előadott indokolás alkotmányjogi relevanciával nem bír. Álláspontom szerint ugyanakkor az indítvány az Alaptörvény XV. cikkével összefüggésben alkalmas érdemi elbírálásra.
- [15] 2. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „a jogegyenlőség követelménye arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként kell kezelnie, azaz a jogalkotás során a jogalkotónak mindegyikük szempontjait azonos körültekintéssel, elfogulatlansággal és méltányossággal, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell értékelnie”. {20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [243]}. A diszkrimináció tilalma az Alkotmánybíróság gyakorlatában a jogrendszer egészét átható alkotmányos alapelveként kapott értelmezést. Ez alapján valamely megkülönböztetés alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából egymással összehasonlítható jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne {vö. 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [244]}.
- [16] Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének sérelme miatti tehát alaptörvény-ellenesség akkor állapítható meg, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos – homogén – csoportba tartozó (egymással összehasonlítható helyzetben lévő) jogalanyok között tesz különbséget, és a különbségtétel nem igazolható: az eltérő szabályozásnak nincs ésszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka, vagyis önkényes {ld. 3009/2012. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [54], 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [41], 14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [32]}.
- [17] A fentiekből következően az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésére alapított indítvány érdemi vizsgálata során azt kell mérlegelnie, hogy a támadott szabályozás – egy érintett homogén csoport vonatkozásában – megkülönböztetést eredményez-e (2.1. pont), és az eltérő szabályozásnak van-e ésszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka (2.2. pont). Véleményem szerint ehhez mérten kell vizsgálni már a befogadás körében – az indítvány tartalmára vonatkozó – formai szempontok teljesülését is.
- [18] 2.1. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában a Hszt. következő rendelkezései vonatkozásában állította a megkülönböztetést.
- [19] A Hszt. 312. § (5) bekezdése szerint „[a] rendvédelmi szervnél működő szakszervezetek vonatkozásában a munkavállalói érdek-képviseleti tagdíjfizetés önkéntességéről szóló 1991. évi XXIX. törvényt nem kell alkalmazni, a rendvédelmi szerv a hivatásos állomány tagjának illetményéből a szakszervezeti tagdíjat a rendvédelmi szerv és a hivatásos állomány tagjának erre vonatkozó megállapodása esetén vonja le. A rendvédelmi szerv szakszervezeti tagdíj levonásáért és a szakszervezet részére történő átutalásáért ellenértéket nem követelhet.”
- [20] A Hszt. 314. § (1)–(3) bekezdései szerint „[a] közvetlen felsőbb szakszervezeti szerv egyetértése szükséges a hivatásos állománynak a szakszervezetnél választott tisztséget betöltő és a szakszervezet által megjelölt tagjának tizenöt munkanapot elérő átrendeléséhez vagy vezényléséhez, a szolgálatteljesítési helyének megváltoztatásához, továbbá szolgálati viszonyának a rendvédelmi szerv által felmentéssel történő megszüntetéséhez, kivéve, ha a felmentés a 86. § (2) bekezdése alapján kötelező. A 86. § (2) bekezdése szerinti felmentésről a közvetlen felsőbb szakszervezeti szervet előzetesen értesíteni kell.
- (2) Az (1) bekezdésben foglaltak alkalmazása során a szakszervezet szervezeti egységeként a hivatásos állomány legfeljebb egy tagját jogosult megjelölni.
- (3) A szakszervezet a hivatásos állomány (1) bekezdés szerinti védelemre jogosult tagja helyett másikat akkor jelölhet meg, ha a védelemre jogosult szolgálati viszonya vagy tisztsége megszűnt.”
- [21] A Hszt. 315. § (1) bekezdése szerint „[f]eladata ellátása érdekében a szolgálati beosztás szerinti havi szolgálatteljesítési ideje tíz százalékának megfelelő szolgálatteljesítési időkedvezmény illeti meg a rendvédelmi szerv hivatásos állománya legalább tíz százalékának a tagságával rendelkező szakszervezetnél választott tisztséget betöltő és a szakszervezet által a hivatásos állomány 314. § (2) bekezdése szerint védelemre jelölt tagját. A szolgálatteljesítési időkedvezmény nem vonható össze.”

- [22] Az indítványozó érvelése szerint „[a] közalkalmazottakra (1992. évi XXXIII. törvény) és a magánszféra munkavállalóira (2012. évi I. törvény) vonatkozó törvények nagyobb számú szakszervezeti tisztségviselő esetében teszi lehetővé a tisztségviselők védelmére vonatkozó szabályok alkalmazását, a védelem is hosszabb időre áll fenn, és hosszabb munkaidő-kedvezményt is írnak elő. E törvények biztosítják a tagdíjlevonást és a helyiség-használat jogát is. A szakszervezeti jogokra vonatkozó fenti tárgyú szabályok a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjait és közalkalmazottait, illetve ezek szakszervezeteit és tisztségviselőit ezért [...] hátrányosan különböztetik meg a többi közalkalmazottal, valamint a munkaviszonyban álló munkavállalókkal, illetve ezek szakszervezeteivel, tisztségviselőivel szemben.”
- [23] 2.2. Az indítványozó a megkülönböztetés ésszerű indokának hiányával összefüggésben a következőket fejtette ki. „Határozott véleményünk szerint [...] az alkotmányjogi panaszunkban megjelölt jogszabályhelyek (különösen a Hszt. 314. § (2)–(3) bekezdései, 315. §, 312. § (5) bekezdése, 1. § (1)–(6) bekezdései) összehasonlítva a közalkalmazottakra és a civilekre hatályos, azonos tárgyú munkajogi szabályokkal a hivatásos állományra és a fegyveres szakszervezetekre vonatkozóan indokolatlanul és okszerűtlenül hátrányosak, melyek az Alaptörvény XV. cikkébe ütköznek. Nincs ésszerű magyarázata, hogy egy fegyveres szakszervezetre, hivatásos állományú tagjaira, illetve egy fegyveres szerv közalkalmazottaira miért kedvezőtlenebb szabályok vonatkoznak a tagdíjlevonás, a munkaidő kedvezmény, tisztségviselői védelem, helyiséghasználat és egyéb olyan tárgykörökben, melyeknél nem bír relevanciával a munkáltató tevékenységi köre.”
- [24] Álláspontom szerint az indítványozónak ez az érvelése alkotmányjogilag értékelhető indokolás, és ezért azt érdemben kellett volna vizsgálni. Ennek egyik szempontja lehetett volna a Hszt. támadott rendelkezéseinek normaszöveg-javaslatához fűzött indokolás. E szerint „[a] rendvédelmi szerveknél az egyesületi jogról szóló törvény, illetve a Hszt. rendelkezései alapján működnek a hivatásos állomány érdekeinek védelmére létrehozott érdekképviselői szervek. Minthogy a rendvédelmi szerveknél üzemi tanácsok, megbízottak nincsenek, az érdekképviselői szervek részére, – ha az ehhez szükséges feltételekkel rendelkeznek – a szolgálati jogviszony szabta kereteken belül szükséges biztosítani a megfelelő részvételi jogokat. A törvény rögzíti, hogy az e törvényben a szakszervezet számára biztosított jogok a rendvédelmi szervnél képvisellel rendelkező szakszervezetet illetik meg. A hivatásos állomány tagjai továbbra is jogosultak a rendvédelmi szervnél szakszervezet létrehozására. A szakszervezet a rendvédelmi szervnél szervezetet működtethet, ezek működésébe tagjait bevonhatja.”
- [25] A kifejtettek alapján álláspontom szerint az indítvány megfelel az Abtv. 52. § (1) bekezdésében és (1b) bekezdésében foglalt feltételeknek, mert tartalmazza az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartozó megkülönböztetés állított alaptörvény-ellenessége vizsgálatának szükséges elemeit. Ebből következően nem értek egyet azzal a megállapítással, hogy az alkotmányjogi panasz nem tartalmazott alkotmányjogi indokolást, illetve hogy az alkotmányjogi relevanciával nem bír. Az Alaptörvény VIII. cikk (5) bekezdése és XVII. cikke alapján érintettséggel bíró indítványozó alkotmányjogi panaszát az Alkotmánybíróságnak be kellett volna fogadnia, és azt érdemben kellett volna vizsgálnia.

Budapest, 2016. július 5.

Dr. Cziné Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

- [26] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2016. július 5.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/3405/2015.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3155/2016. (VII. 22.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta az alábbi

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 37.Kpk.45/934/2015/5. számú végzése és az Egyenlő Bánásmód Hatóság EBH/328/2/2015. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése iránti alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 37.Kpk.45/934/2015/5. számú végzése, valamint az Egyenlő Bánásmód Hatóság EBH/328/2/2015. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt.
- [2] Az indítványozó alkotmányjogi panaszát alapjául előadta, hogy bírósági ülnökválasztáson jelöltként kívánt indulni. A többszörös túljelentkezésre tekintettel az illetékes polgármester javaslatában további szempontokat jelölt meg, amelyeknek (felsőfokú végzettség, korábban ülnöki gyakorlat) nem felelt meg, ezért nem javasolták ülnöknek megválasztani. Az indítványozó ezért az Egyenlő Bánásmód Hatósághoz (továbbiakban: EBH) fordult, mivel álláspontja szerint kedvezőtlen bánásmódban részesült. Kérte az EBH-t annak megállapítására, hogy az illetékes polgármester megsértette az egyenlő bánásmód követelményét, és hogy tiltsa meg a jogsértő magatartás jövőbeni tanúsítását. Az EBH az indítványozó kérelmét – hatáskörének hiányát megállapítva – érdemi vizsgálat nélkül elutasította. Az EBH végzése ellen az indítványozó közigazgatási végzés bírósági felülvizsgálata iránti kérelmet nyújtott be, amelyet a bíróság végzésben elutasított.
- [3] Az indítványozó ezt követően alkotmányjogi panasszal élt az EBH, valamint a bíróság végzése ellen. Álláspontja szerint a támadott végzések több ponton is sértik az Alaptörvényt.
- [4] Az EBH azzal, hogy végzésben hatáskörének hiányát állapította meg, az indítványozó szerint megsértette az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésébe foglalt tisztességes eljárás követelményét. Az indítványozó szerint ugyanis érdemben kellett volna a kérelmet vizsgálni és határozatot kellett volna a hatóságnak hoznia. Erre alapozta az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét is, mivel – álláspontja szerint – az érdemi vizsgálatot igénylő anyagi jogi kérdésben hozott hatósági végzés ellen benyújtott bírósági felülvizsgálati kérelmét a bíróság anélkül utasította el, hogy nyilvános tárgyalást tartott volna, ahol lehetősége lett volna érveit előadni. Ezen túlmenően sérelmezte, hogy nem kérhette három hivatásos bíróból álló tanács eljárását, és felülvizsgálati kérelemmel sem élhetett a Kúria felé.
- [5] Az indítványozó utalt arra, hogy az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése kimondja, a törvény előtti egyenlőséget, míg az Alaptörvény 27. cikk (2) bekezdése szerint: „[t]örvény által meghatározott ügyekben és módon nem hivatásos bírák is részt vesznek az ítékezésben.” Az indítványozó szerint az Alaptörvény ezen rendelkezésire tekintettel az EBH (és a bíróság is) megsértették az Alaptörvény XXIII. cikk (8) bekezdésében rögzített közhivatal viseléséhez való jog tekintetében a XV. cikk (2) bekezdésébe foglalt egyenlő bánásmód követelményét.
- [6] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában számos alkotmánybírósági határozatot is megjelölt.
- [7] Az Alkotmánybíróság elsőként megvizsgálta az alkotmányjogi panasz befogadásának törvényi feltételeit.
- [8] Az Abtv. 30. §-a értelmében az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 37.Kpk.45.934/2015/5. számú végzését 2015. november 4. napján kézbesítették.
- [9] Az alkotmányjogi panaszt 2016. január 4-én – a határidő utolsó napján – személyesen nyújtották be.
- [10] Az indítványozó az alapügyben kérelmezőként lépett fel, majd a bírósági felülvizsgálati kérelem előterjesztője, e tekintetben az érintettsége megállapítható.
- [11] Az indítványozó megjelölte az Abtv. 27. §-át, mint az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó jogszabályi rendelkezést, valamint az Alaptörvény több szakaszát. Ezek tekintetében az alaptörvény-ellenességet állítva

annak indokait is előadta az indítványozó. Indítványában egyértelműen megjelölte, hogy mely végzések tekintetében kéri az alkotmánybíróági eljárás lefolytatását. Az indítvány az Abtv. 52. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek tehát e tekintetben megfelel.

- [12] Az Abtv. 56. § (2) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, az Abtv. 29. §-a szerint pedig az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.
- [13] Alkotmányjogi panaszában az indítványozó az Alaptörvény sérelmét arra alapozta, hogy a bírósági ülnök jelölés során alkalmazott szempontok tekintetében olyan megkülönböztetést alkalmaztak, amelyet az EBH-nak érdemi eljárásban kellett volna vizsgálnia. Ezzel szemben az EBH az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény 8. §-ban foglaltakra hivatkozott, és tekintettel arra, hogy az indítványozó (az alapügybeni kérelmező) nem jelölt meg olyan védett tulajdonságot, mely ebbe a körbe tartozna, hatáskörének hiányát állapította meg.
- [14] Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdése, valamint az Abtv. 27. §-a alapján az Alkotmánybíróságnak nem feladata a konkrét jogvitákban való ítélezés, ahogyan a jogalkalmazói jogértelmezés felülbírálata sem. Kizárólag arra van hatásköre, hogy alkotmányossági szempontból vizsgálja felül az eléje tárt bírói döntést, és amennyiben a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet észlel, azt kiküszöbölve, az alapjogi sérelmet orvosolja. A fentieket összegezve azonban az indítványozó nem a sérelmezett végzések alkotmányossági vizsgálatát kérte, hanem következetesen az EBH-nak az egyén védett tulajdonságait illetően kialakított jogértelmezését kifogásolta. Azonban mind az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdése, mind az Abtv. 27. §-a alapján az Alkotmánybíróságnak ez nem lehet a feladata. {3315/2014. (XI. 21.) AB végzés, Indokolás [16]; 3014/2015. (I. 27.) AB végzés, Indokolás [14]; 3029/2013. (II. 12.) AB végzés, Indokolás [16]; 3027/2014. (II. 17.) AB végzés, Indokolás [20]; 3168/2013. (IX. 17.) AB végzés, Indokolás [13]; 3091/2013. (IV. 19.) AB végzés, Indokolás [12]}.
- [15] Fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jelen ügyben nem merült fel a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, illetve alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés, így az alkotmányjogi panasz az Abtv. 29. §-ban foglaltaknak nem felelt meg. Az Alkotmánybíróság ezért az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján, az 56. § (3) bekezdésére figyelemmel, valamint az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontjára tekintettel az alkotmányjogi panaszt visszautasította.

Budapest, 2016. július 5.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybíróági ügyszám: IV/131/2016.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3156/2016. (VII. 22.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Budai Központi Kerületi Bíróság 14.P.XII.23.515/2014/10. számú ítélete és a Fővárosi Törvényszék 47.Pf.633.623/2015/5. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.
- [2] Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-ára hivatkozva kérte a Budai Központi Kerületi Bíróság 14.P.XII.23.515/2014/10. számú ítélete és a Fővárosi Törvényszék 47.Pf.633.623/2015/5. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [3] Az indítványozó egy budai társasház egyik tulajdonosa. A bírósági döntésekből és az indítványból megállapítható, hogy a társasház 2014. május 22. napjára közgyűlést hívott össze, az indítványozó a postai úton megküldött közgyűlési meghívót 2014. május 16-án vette át, de a közgyűlésen nem vett részt. A meghívó szerint a közgyűlés napirendjén a társasház 2013. évi beszámolója, a 2014. évi költségvetése, a közös költség összege, a 2014. évi felújítások, valamint egyéb kérdések megvitatása szerepelt. A közgyűlés négy határozatot hozott, ezekben elfogadta a 2013. évi beszámolót, meghatározta a közös költség összegét, döntött a kaputelefon felújításáról, valamint egy csatornaszakasz cseréjéről.
- [4] A közgyűlésről készült jegyzőkönyvet 2014. június 7-én adták postára, azt az indítványozó június 11-én vette át. Az indítványozó 2014. július 20-án kelt és július 21-én postára adott keresetlevelében kérte a társasház 2014. május 22-ei közgyűlésén hozott határozatok érvénytelenségének a megállapítását.
- [5] Az indítványozó keresetét részben a társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény (a továbbiakban: Ttv.), részben az alapító okirat, részben pedig a kisebbség jogos érdekeinek sérelmére alapította. Az indítványozó álláspontja szerint a közgyűlést jogszabálysértő módon hívták össze, mivel a meghívó mellékletei nem kerültek megküldésre, illetve a meghívót magát nem függesztették ki a társasházban, továbbá nem volt írásos előterjesztés a szavazásra előterjesztett napirendi pontokhoz. Ugyancsak problémásnak vélte az indítványozó, hogy a jegyzőkönyv egyik hitelesítője nem a tulajdonostársak közül került ki. A perben alperes társasház ellenkérelmében elévülési kifogást terjesztett elő, arra hivatkozva, hogy a 2014. május 22-ei közgyűlésen hozott határozatok ellen a kereset előterjesztésére nyitva álló 60 napos határidő 2014. július 21-én járt le, ezzel szemben az indítványozó keresetlevele július 22-én érkezett a bíróságra.
- [6] Az első fokon eljáró Budai Központi Kerületi Bíróság 14.P.XII.23.515/2014/10. számú ítéletével az indítványozó keresetét elutasította. A BKKB nem vizsgálta érdemben a keresetlevélben foglaltakat, tekintettel arra, hogy a felperesi igény elévülését állapította meg. A perben nem volt vita a felek között sem abban, hogy az indítványozó keresete a közgyűlés napjától számított 61. napon érkezett a bíróságra, sem abban, hogy azt az előző napon postára adták. A bíróság leszögezte, hogy a Ttv. szerint a közgyűlési határozat megtámadására nyitva álló 60 napos határidő nem eljárásjogi, hanem anyagi jogi jellegű határidő, ezért az akkor tekinthető megtartottnak, ha a keresetlevél legkésőbb a 60. napon megérkezik a bíróságra. Az indítványozó a perben arra hivatkozott, hogy késve – a törvényi határidőn túl – kapta kézhez a közgyűlés jegyzőkönyvét, és a társasház a Ttv. előírása ellenére [39. § (4) bekezdés] nem függesztette ki a közgyűlési határozatokat. Álláspontja szerint a közgyűlés napja és a jegyzőkönyv kézhezvétele között az elévülés nyugodott, ezért esetében a 60 napos határidőt a jegyzőkönyv kézhezvételétől kell számítani. Az indítványozó arra is hivatkozott, hogy a keresetlevél postára adása megszakította az elévülést. A bíróság nem osztotta az indítványozó álláspontját, mivel a Ttv. 42. §-a szerint egyértelműen a közgyűlési határozat meghozatalától kell számítani a 60 napos határidőt és nem a tudomás-szerzéstől.

- [7] A bíróság szerint a közgyűlési határozatokról való hivatalos tudomásszerzéstől számítva (a határozat közlésére vonatkozó törvényi határidőhöz képest egy hetes késedelem miatt) is 40 nap állt az indítványozó rendelkezésére a keresetlevél előterjesztésére, ami ténylegesen nem akadályozta a kereseti kérelem részletes kidolgozását, előterjesztését. A bíróság azt is kifejtette, hogy az indítványozó állításával szemben a Ttv. által biztosított 60 napos határidő nem „adminisztratív” jellegű, hanem anyagi jogi határidő. Ebből következően a bíróság nem mérlegelhetette, hogy a határidő elmulasztásának jogkövetkezményei mekkora jogsérelmet okoznak. Az elévülést tehát akkor is figyelembe kellett vennie a bíróságnak, ha az ügy érdemi elbírálása esetén a kereset egyébként megalapozott lett volna.
- [8] Az indítványozó fellebbezéssel élt az elsőfokú bíróság ítélete ellen. A fellebbezését – többek között – arra alapozta, hogy a perindításra nyitva álló határidő elévülési jellegű, ami lehetővé teszi a mulasztás kimentését. Adott ügyben a társasház jogellenes magatartása miatt került sor a keresetlevél határidőn túli előterjesztésére, ez olyan menthető körülmény, ami megalapozza az elévülés nyugvását. A bíróság pedig mérlegeléssel nem hagyhatta volna figyelmen kívül az elévülési kifogást. Az indítványozó sérelmezte továbbá, az elsőfokú bíróság eljárását, a bíró elfogultságát, az ítélet iratellenességét.
- [9] A másodfokon eljáró Fővárosi Törvényszék 47.Pf.633.623/2015/5. számú ítéletével az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta, megállapítva, hogy az elsőfokú bíróság a tényállást helyesen állapította meg, és az abból levont jogi következtetések is helytállóak voltak. A törvényszék utalt rá, hogy az indítványozó által hivatkozott 3/2006. (II. 8.) AB határozat kifejezetten a közgyűlési határozat megtámadására nyitva álló 60 napos keresetindítási határidő jogvesztő jellegének alkotmányellenességét állapította meg, tekintettel arra, hogy az sértette a bírósághoz fordulás jogát, de ez nem érintette a keresetindítási határidő anyagi jogi jellegét. A bíróság azért tartotta fontosnak az erre való utalást, mivel az indítványozó álláspontja szerint az Alkotmánybíróság fenti határozata a közgyűlési határozat megtámadására nyitva álló határidőt nem anyagi, hanem eljárásjogi határidőnek minősítette.
- [10] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában kérte annak megállapítását, hogy mind az első, mind a másodfokú bíróság ítélete sértette az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését [alapjog korlátozás feltételei], a XXIV. cikk (1)–(2) bekezdéseit [tisztességes hatósági eljárás, hatósági jogkörben okozott kár], XXV. cikkét [panaszjog], valamint a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésében foglaltakat [tisztességes bírósági eljáráshoz és jogorvoslathoz való jog]. Az indítványozó azt kérte az Alkotmánybíróságtól, hogy – hiánypótlás keretében – engedélyezze számára az alaptörvény-ellenesség fennállásának későbbi indokolását. Hiánypótlásra felhívást követően az indítványozó korábbi beadványát jelentősen kiegészítette, az alkotmányos sérelem körét viszont leszűkítette az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésére. Az indítványozó a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jog sérelmét főként abban látta, hogy az ügyben eljáró bíróságok az elévülési kifogás és az elévülés nyugvásának (Ptk. 6:23. §–6:24. §), valamint a bizonyítás szabályait alaptörvény-ellenesen értelmezték, pontosabban figyelmen kívül hagyták.
- [11] Az indítványozó úgy vélte, hogy a jelen ügyben támadott közgyűlési határozatok részben a társasház 2013. december 16-ai közgyűlésén elfogadott határozatokra épülnek, amely határozatok végrehajtását egy folyamatban lévő másik perben a bíróság felfüggesztette, ezért elvonták a bírósághoz fordulás jogától, mivel olyan közgyűlési határozatok kapcsán állapította meg a bíróság a kereset elkésztését, amely határozatokat más perben már megtámadott. Az adott ügyben az indítványozó álláspontja szerint a bíróságok a kereset-kiegészítést új keresetként kezelték, majd azt jogalap nélkül elutasították.
- [12] Az indítványozó álláspontja szerint a tárgybani közgyűlés megtartására jogszerűen nem is került sor, és így a támadott határozatok meghozatala közgyűlésen kívül történt. Ezt bizonyítja a közgyűlésről készült „jegyzőkönyv” is, amely lényegében egyetlen törvényi feltételnek sem felel meg (nem tartalmazza sem a szavazati arányokat; nem szerepel sem a határozat szó, sem a határozatok száma a közgyűlési funkcionáriusok megválasztása és a napirendi pontok elfogadása tekintetében; továbbá az sem derül ki, mely tulajdonosok jelentek meg az állítólagos közgyűlésen). A jegyzőkönyv tehát egy hamis tartalmú okirat, amelyet a perben nem lehetett volna felhasználni. A bíróságok elmulasztották ennek megállapítását, ezzel megfosztva őt a jogorvoslathoz való jogától.
- [13] Az indítványozó összességében úgy vélte, hogy a bíróságok az elévülés nyugvásának félreértelmezése miatt a keresetét érdemben nem vizsgálták, ugyanakkor csak az érdemi vizsgálat deríthetett volna fényt arra, hogy a kérdéses közgyűlés megtartására nem (vagy nem szabályszerűen) került sor, így a törvény adta 60 napos határidőn belül terjesztette elő keresetét. Mindezek alapján kérte a támadott bírósági határozatok megsemmisítését.

- [14] 2. Az Abtv. 56. § értelmében az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerinti tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt formai és tartalmi feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket. A befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát.
- [15] Az alkotmányjogi panasz megfelel az Abtv. 51. és 52. §-ában foglalt feltételeknek, azaz az alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló határozott kérelmet az arra jogosult és érintett terjesztette elő a törvény adta határidőn belül.
- [16] Az Abtv. 29. §-a szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy az ügyben felmerült alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány nem felel meg ezeknek a követelményeknek.
- [17] Az indítványozó ugyanis egyértelműen az ügyében eljár bíróságok jogértelmezését, a bírói mérlegelést tartotta alaptörvény-ellenesnek. Mint az indítványból kiderül, az alaptörvény-ellenességet egyrészt arra alapozta az indítványozó, hogy a bíróságok a Ptk. elévülésre vonatkozó szabályait helytelenül értelmezték, másrészt a bizonyítás keretében számos – véleménye szerint – jogszabálysértő megállapítást tettek, így a bizonyítékokat figyelmen kívül hagyták, vagy a jogszabályokkal ellentétes módon értékelték.
- [18] Az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja, valamint az Abtv. 27. §-a alapján azonban csak a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kiküszöbölésére van jogköre, a bírói döntés irányának, a bizonyítékok bírói mérlegelésének, és a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára azonban már nem rendelkezik hatáskörrel. {3231/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4]}
- [19] A fentiek szerint az indítvány alapján nem volt megállapítható a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, illetve az indítvány nem vetett fel alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést sem.
- [20] A Ttv. szabályai nem csak a társasházra, hanem a tulajdonostársakra is kötelezőek, így a jelen ügyben az indítványozónak – függetlenül attól, hogy mi a személyes meggyőződése – a Ttv. által biztosított keretek között kellett volna megtámadnia a közgyűlési határozatokat. Annak megállapítása ugyanis, hogy történt-e jogszabálysértés a bíróság hatásköre, nem pedig a közgyűlési határozat megtámadására jogosult tulajdonostársé, és a bíróság csak abban az esetben tud érdemben eljárni, ha a keresetlevél a törvény által előírtak szerint, határidőben érkezik a bíróságra.
- [21] Az Alkotmánybíróság a fentiekben foglaltakra tekintettel az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2016. július 5.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/2965/2015.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3157/2016. (VII. 22.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Debreceni Ítéltábla Pkf.I.20.552/2015/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, és a Debreceni Ítéltábla Pkf.I.20.552/2015/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.
- [2] 1.1. Az alkotmányjogi panasz bírósági iratokból, valamint az indítványozó előadásából megállapítható előzménye a következő volt.
- [3] Az indítványozó cége közös képviselői feladatokat látott el több társasház részére. A Debreceni Törvényszék előtt 10.P.21.473/2012. szám alatt per volt folyamatban, melyet az indítványozó mint felperes azért kezdeményezett, mert állítása szerint az alperes azt állította róla, hogy sem az indítványozó, sem a cége nem ért „az adófizetési kötelezettséghez”. Erre tekintettel az indítványozó annak megállapítását kérte, hogy az alperes megsértette a jóhírnévhez, becsülethez és emberi méltósághoz fűződő személyiségi jogát, és kérte az alperes nem vagyoni kártérítés megfizetésére kötelezését. Az alperes ellenkérelmében a kereset elutasítását kérte.
- [4] Az elsőfokú bíróság – az indítványozó keresetét elutasító – 10.P.21.473/2012/18. számú elsőfokú ítéletével szemben a felperes elkésetten terjesztette elő a fellebbezését, ezért azt a bíróság hivatalból elutasította, így az ítélet már elsőfokon jogerőre emelkedett.
- [5] Az indítványozó a jogerős ítélettel szemben perújítást kezdeményezett, melyet 2014. december 30-án adott postára. Perújítási kérelmében a jogerős ítélet hatályon kívül helyezésén és az elsőfokú bíróság új eljárásra utasításán túl – továbbra is – az alperes nem vagyoni kártérítés megfizetésére kötelezését kérte.
- [6] 1.2. A Debreceni Törvényszék 6.P.21.752/2014/13-I. számú végzésével a perújítási kérelmet mint érdemi tárgyalásra alkalmatlant elutasította.
- [7] Az elsőfokú bíróság végzése indokolásában rámutatott egyrészt arra, hogy az indítványozónak, mint perújító felperesnek a bíróságra 2014. december 31-én érkezett perújítási kérelme elkésettnek minősül. Az indítványozó a határidő elmulasztásának igazolására nyilatkozatot nyújtott be a bíróságra, melyben megbetegedéséből fakadó akadályoztatására hivatkozott. A bíróság az indítványozói nyilatkozatra figyelemmel az indítványozót felhívta az egészségügyi akadályoztatás okiratokkal való igazolására. Az indítványozó által benyújtott egészségügyi dokumentumok alapján a bíróság megállapította, hogy az a határidő elmulasztásának kimentésére nem alkalmas, a perújítási kérelem előterjesztésének határideje 2013. december 21-én lejárt.
- [8] A bíróság megállapította azt is, hogy az indítványozó a perújításra nyitva álló határidőn belül hivatalos ügyeinek intézésében nem volt akadályozva, hiszen éppen a perújításra nyitva álló időtartamon belül is az alapügybeli (10.P.21.473/2012. számon folyt) perhez kapcsolódó bírósági ügyeit – szinte folyamatosan – intézte.
- [9] Végezetül az elkésettség megállapításán túl kimondta a bíróság azt is, hogy a perújítási kérelem egyetlen azt megalapozó okot sem tartalmaz, pusztán a jogerős döntés megállapításait vitatja, így ha nem minősülne elkésettnek, akkor sem állnának meg a perújítás eljárásjogi feltételei.
- [10] 1.3. Az indítványozó fellebbezése folytán eljár Debreceni Ítéltábla Pkf.I.20.552/2015/2. számú végzésében az elsőfokú bíróság végzését helybenhagyta. Végzése indokolásában az elsőfokú végzésben foglaltakat megerősítve kimondta, hogy a perújítási kérelem elkésett, és nem merült fel olyan körülmény, ami azt indokolta volna,

hogy a perújítási kérelem előterjesztésére nyitva álló 6 hónapos határidőt ne a támadott ítélet jogerőre emelkedésétől kellett volna számítani.

- [11] Megalapozottnak találta a másodfokú bíróság azt is, hogy a perújítási kérelem határidőben történő előterjesztése esetén sem lett volna alkalmas az érdemi elbírálásra, a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 260–261. §-ában foglalt feltételeknek nem felelt meg.
- [12] 2. Az indítványozó ezt követően fordult az Alkotmánybírósághoz, kérve a Debreceni Ítéltábla Pkf.I.20.552/2015/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Álláspontja szerint a végzés sérti az Alaptörvény több rendelkezését, így II. cikkét, VI. cikk (1) bekezdését, IX. cikk (4) bekezdését, XII. cikk (1) bekezdését, XVII. cikk (3) bekezdését, XX. cikk (1) bekezdését, XXIV. cikk (1) bekezdését, valamint XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdését.
- [13] 2.1. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában azt sérelmezte, hogy a bíróság a perújítás megengedhetőségének vizsgálata körében a korábban szerinte figyelmen kívül hagyott bizonyítékokat nem tekintette új ténynek. Kifogásolta azt is e körben, hogy az alapperben a bíróság a tényállítást és az értékítéletet összekeverte, ezt pedig a perújítás során a személyiségi jogsérelem bizonyítékaként el kellett volna fogadni.
- [14] A foglalkozás szabad megválasztásához, a vállalkozáshoz és a tisztességes munkafeltételekhez való jog, valamint az emberi méltóság sérelmére hivatkozva előadta, hogy szerinte törvénytelenül váltották le közös képviselői megbízásából, és az ellene korábban indított perrel ellehetetlenítették a további munkavállalási lehetőségeit, hiszen ennek következtében máshonnan sem kapott közös képviselői megbízást.
- [15] A tisztességes eljáráshoz, valamint a jogorvoslathoz való joga sérelmét abban látja, hogy a bíróság nem tett eleget a tényállás felderítésére vonatkozó kötelezettségének, és a bizonyítékokat kellő mértékben nem vette figyelembe. Így például figyelmen kívül hagyta a bíróság azt is, hogy az önkormányzati adóhatóság az indítványozót akadályozta közös képviselői eljárásában, és nem adott ki számára bizonyos információkat, a bíróság viszont az adóhatóságot nem kereste meg. Az indítványozó szerint ha a bíróság megfelelően járt volna el, az ítélete kedvezőbb lett volna. A tisztességes eljáráshoz, valamint a jogorvoslathoz való joga azért is sérül, mert a perújítás megengedhetősége kérdésében a bíróság egy dokumentum alapján döntött, ugyanakkor például tanúk meghallgatását elmulasztotta, ami az indítványozó szerint egyébként elvárható lett volna.
- [16] 2.2. Hiánypótlásra történt felhívását követően az indítványozó kérelmét kiegészítette: ismételten hivatkozott arra, hogy a bíróságnak a tényállításra és értékítéletre vonatkozóan a 10.P.21.473/2012/18. számú ítéletben tett megállapítása helytelen. A bíróság szerinte véleményként értékelte az alperes olyan megállapítását, mely tényállításnak tekintendő, így sérült az emberi méltósága és az Alaptörvény IX. cikk (4) bekezdése.
- [17] Az indítványozó szerint a támadott végzés indokolása azt állította, hogy a 10.P.21.473/2012/18. számú ítélet elleni fellebbezése elkésztett. Az indítványozó szerint ezzel szemben a fellebbezés nem késztetett el, ezzel kapcsolatban a pártfogó ügyvéd igénybe vételére vonatkozó jogosultságára és az ebből eredő késedelemre hivatkozott.
- [18] Vitatta azt is, hogy a perújítási határidőt elmulasztotta, e körben utalt az objektív és szubjektív határidőkre. Szerinte mivel a bíróság ezt figyelmen kívül hagyta, sérült a tisztességes eljáráshoz, valamint a jogorvoslathoz való joga.
- [19] 3. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv.-ben foglalt, a panaszok befogadhatóságára vonatkozó kritériumoknak.
- [20] Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerinti tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A (2) bekezdés alapján a tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, ezek között a 26–27. § szerinti érintettséget, az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket. A (3) bekezdés úgy rendelkezik, hogy a befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indoklással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát.

- [21] 4. Az alkotmányjogi panasz az alábbiak szerint nem befogadható.
- [22] 4.1. Az Abtv. 52. § (1) bekezdése alapján az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, az 52. § (1b) bekezdése pedig meghatározza, mikor tekinthető a kérelem határozottnak.
- [23] Az indítványozó megjelölte az Abtv. 27. §-át mint az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó hivatkozást [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) pont]; megjelölte a Debreceni Ítélőtábla Pkf.I.20.552/2015/2. számú végzését, melyet alaptörvény-ellenesnek tart [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont]; megjelölte az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit, így az Alaptörvény II. cikkét, VI. cikk (1) bekezdését, IX. cikk (4) bekezdését, XII. cikk (1) bekezdését, XVII. cikk (3) bekezdését, XX. cikk (1) bekezdését, XXIV. cikk (1) bekezdését, valamint XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdését [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]; továbbá kifejezett kérelmet terjeszt elő a bírósági döntés alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont].
- [24] 4.2. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) illetve e) pontja ugyanakkor a határozott kérelem további feltételeként megköveteli, hogy az indítványozó egyrészt adja elő az Alaptörvényben biztosított joga sérelme lényegét, másrészt indokolja, hogy a bírói döntés az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseit miért és mennyiben sérti.
- [25] Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben a következőket állapította meg.
- [26] Az indítványban előadott indokolás túlnyomó része az alapügyben született, jelen alkotmányjogi panasszal nem támadott elsőfokon jogerőre emelkedett 10.P.21.473/2012/18. számú ítélet – alkotmányjogilag nem értékelhető – tartalmi kritikája. Az indítványozó az ítélet alkotmányossági vizsgálatát nem kérte, ugyanakkor az alkotmányjogi panaszban az Alaptörvény II. cikkével, VI. cikk (1) bekezdésével, IX. cikk (4) bekezdésével, XII. cikk (1) bekezdésével, XVII. cikk (3) bekezdésével, XX. cikk (1) bekezdésével összefüggésben felvetett aggályok ehhez az ítélethez kapcsolódnak. Az elsőfokon jogerőre emelkedett ítélet alkotmányosságát azonban az Alkotmánybíróság erre vonatkozó kifejezett kérelem hiányában sem vizsgálhatná: egyrészt az ítéletet az indítványozó 2013. június 5-én vette kézhez, vagyis az alkotmányjogi panasz benyújtására nyitva álló határidő nyilvánvalóan eltelt, így a panasz elkésett; másrészt pedig mivel az ítélet elleni fellebbezés elkésett, a jogorvoslat nem tekinthető e vonatkozásban kimerítettnek.
- [27] 4.3. Az Alkotmánybíróság a fentiekben túl megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz a perújítás megengedhetősége kérdésében hozott végzést helybenhagyó Pkf.I.20.552/2015/2. számú végzésre vonatkozóan nem tartalmaz alkotmányjogilag értékelhető indokolást arra nézve, hogy a végzés miért ellentétes az Alaptörvény tisztességes hatósági, illetőleg bírósági eljárásra vonatkozó rendelkezéseivel. Az indítványozó a hiánypótlásra való felhívásra adott válaszában sem adott elő releváns alkotmányjogi érvekkel alátámasztott indokolást arra vonatkozóan, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdését a bírói döntés miért és mennyiben sérti, a panaszban előadott aggályok a bizonyítékok bírói mérlegelésével és értékelésével, az azokból levont következtetésekkel összefüggésben merültek fel.
- [28] 4.4. Az indítványozó által a tisztességes eljárás körében előadott érveivel összefüggésben az Alkotmánybíróság – állandó gyakorlatának megfelelően – a jelen ügyben is hangsúlyozza: „[a]z Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikkének (1) bekezdése alapján az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. A (2) bekezdés d) pontja értelmében alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját. Az alkotmányjogi panasz jellegének megfelelően a testület hatáskörébe a bírói döntéseknek kizárólag az alkotmányossági szempontú vizsgálata tartozik. Ebből következően az alkotmányjogi panasz nem tekinthető a bírósági szervezeten belül jogorvoslattal (már) nem támadható bírói határozatok által okozott valamennyi jogsérelm orvoslása eszközének [...]” {3198/2013. (X. 22.) AB végzés, Indokolás [22]} Az Alkotmánybíróság a bizonyítékok bírói mérlegelésének, és a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára nem rendelkezik hatáskörrel [lásd: 3231/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4], 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]].
- [29] Az Alkotmánybíróság a fentiekben túl megjegyzi: az indítványozó által részletes indokolás nélkül hivatkozott Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése nem a bírósági eljárásokra, hanem a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozik, a tisztességes bírósági eljárás követelményét az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése fogalmazza meg. Ennek megfelelően a XXIV. cikk a támadott bírói döntéssel nem hozható alkotmányjogilag értékelhető összefüggésbe.

- [30] 4.5. A jogorvoslathoz való joggal összefüggésben előadottak tekintetében az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg: az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése sérelmének pusztá állításán és az alaptörvényi rendelkezés ismertetésén túl az indítványozó a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben sem adott elő értékelhető indokolást arra nézve, hogy a támadott végzés e jogot miért és mennyiben sérti. Az Alkotmánybíróság szerint az eljáró bíróságok mind a perújítás megengedhetősége tárgyában hozott – az indítványozó által egyébként nem támadott – végzésben, mind az azt helybenhagyó végzésben részletesen indokolták, miért nincsen helye a perújításnak.
- [31] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jog követelménye mindenkinek jogot biztosít arra, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata értelmében a rendkívüli jogorvoslat nem tekinthető az alkotmányos jogorvoslathoz való jog részének [például: 3242/2015. (XII. 8.) AB végzés]. Erre tekintettel a jogorvoslathoz való joggal kapcsolatban felvetettek egyébként sem hozhatók összefüggésbe az Alkotmánybíróság ezen alapvető joggal kapcsolatos álláspontjával.
- [32] Az Alkotmánybíróság megjegyzi: az Alkotmánybíróságnak ezen túlmenően nem feladata, hogy az indítványozó által felsorolt érveket és alaptörvényi rendelkezéseket „összefűszkölje”, és ily módon következtessen ki az indítványozó által előadottakból azt, hogy az indítványozó mely alaptörvényi rendelkezés sérelmét milyen indokokra alapítva kéri.
- [33] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés b), illetve e) pontjaiban foglalt feltételeknek, ezért befogadására nincsen mód. Az Alkotmánybíróság erre tekintettel az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés h) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2016. július 11.

Dr. Szívós Mária s. k.,
tanácsvezető,
előadó alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/488/2016.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3158/2016. (VII. 22.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Pesti Központi Kerületi Bíróság 20.B.VIII.33083/2013/12-III. számú és a Fővárosi Törvényszék 27.Bf.VIII.7277/2014/8. számú ítéletei, valamint a Kúria Bfv.II.607/2015/14. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselővel eljárva az Abtv. 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, melyet az Alkotmánybíróság főtítkárának hiánypótlási felhívására kiegészített. Az indítványban a Pesti Központi Kerületi Bíróság 20.B.VIII.33083/2013/12-III. számú és a Fővárosi Törvényszék 27.Bf.VIII.7277/2014/8. számú ítéletei, valamint a Kúria Bfv.II.607/2015/14. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.
- [2] Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben az indítványozót a Pesti Központi Kerületi Bíróság (a továbbiakban: elsőfokú bíróság) 20.B.VIII.33083/2013/12-III. számú ítéletében bűnösnek mondta ki önbíráskodás büntetében, és emiatt, valamint szerzői jog megsértésének vétsége miatt – halmazati büntetésül – kettő év börtönbüntetésre ítélte, melynek végrehajtását három év hat hónapi próbaidőre felfüggesztette.
- [3] A másodfokon eljáró Fővárosi Törvényszék (a továbbiakban: másodfokú bíróság) 27.Bf.VIII.7277/2014/8. számú ítéletével az elsőfokú bíróság ítéletét megváltoztatta, és az indítványozó bűncselekményét fegyveresen elkövetett önbíráskodás büntetének minősítette. A kettő év, börtön fokozatban letöltendő szabadságvesztés főbüntetés mellett az indítványozót három év közügyektől eltiltás mellékbüntetésre ítélte. Az elsőfokú bíróságnak a szabadságvesztés végrehajtása felfüggesztését megállapító ítéleti rendelkezését mellőzte, és rendelkezett arról is, hogy az indítványozó a szabadságvesztés büntetéséből annak 2/3-ad része kitöltését követően bocsátható feltételes szabadságra. Az elsőfokú bíróság ítéletét egyebekben helybenhagyta.
- [4] Az indítványozó felülvizsgálati kérelemmel fordult Kúriához. A Kúria a Pesti Központi Kerületi Bíróság 20.B.VIII.33083/2013/12-III. számú és a Fővárosi Törvényszék mint másodfokú bíróság 27.Bf.VIII.7277/2014/8. számú ítéletét hatályában fenntartotta.
- [5] 2. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában és annak kiegészítésében kifejtette, hogy az első- és másodfokú bírósági ítéletek és a Kúria végzése sértik az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes eljáráshoz, illetve a XXVIII. cikk (3) bekezdésében biztosított védelemhez való jogát.
- [6] Az indítványozó a tisztességes eljáráshoz való jogának és a védelemhez való jogának a megsértését abban látta, hogy az elsőfokú bíróság úgy hozott ítéletet, hogy azt a sértett nyomozati szakaszban megtett egyetlen vallomásra alapította. A vád és a védelem indítványa ellenére sem került sor a sértett bíróság előtti meghallgatására és a vádlottal (az indítványozóval) történő szembesítésére. Az elsőfokú bíróság a sértett tanú kihallgatásának mellőzésével teljes mértékben elzárta mind a vádlottat (az indítványozót), mind a védelmet attól, hogy a tanúhoz kérdést intézzenek, vagy a közvetlen vallomásra észrevételt tegyenek és ezt követően esetlegesen további bizonyítási indítványt terjesszenek elő a tényállás további tisztázása érdekében. Ezzel sérültek a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX törvény (a továbbiakban: Be.) 75. és 286. §-ai, és ezáltal az Alaptörvényben biztosított jogok is.
- [7] Ezt a mulasztást a másodfokú bíróság és a Kúria is figyelmen kívül hagyták, és így döntéseikkel szintén alapjogi sérelmet okoztak.
- [8] Mindezekre figyelemmel az indítványozó kérte az említett bírói döntések alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, valamint azt, hogy az Alkotmánybíróság hívja fel a jogerős döntés végrehajtásának a felfüggesztésére az eljáró bíróságot.

- [9] 3. Az Abtv. 56. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint az Alkotmánybíróságnak elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie.
- [10] 3.1. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó alkotmányjogi panaszát határidőn belül terjesztette elő.
- [11] Az indítvány a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdésében előírt feltételeinek az alábbiak szerint felel meg. Az indítvány az Alkotmánybíróság hatáskörére és az indítványozó jogosultságára vonatkozó hivatkozást tartalmaz, megjelöli az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmének lényegét, az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit és megfelelő indokolást is tartalmaz. Ezenkívül megjelöli a sérelmezett bírói döntéseket és kifejezetten kéri azok megsemmisítését.
- [12] 3.2. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján a továbbiakban azt vizsgálta meg, hogy az Abtv. 27. §-ában, valamint az Abtv. 29–31. §-aiban foglalt tartalmi feltételeket az alkotmányjogi panasz kimeríti-e. Az egyedi ügyben való érintettség megállapítható, mivel az indítványozó a panasszal támadott ügy terheltje volt. Megállapítható továbbá, hogy az indítványozónak a támadott határozatokkal szemben további jogorvoslati lehetősége nem állt fenn.
- [13] Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság további tartalmi feltételeiként nevesíti, hogy a panasznak a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést kell tartalmaznia.
- [14] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó alkotmányjogi panasza a tisztességes eljáráshoz való joggal és a védelemhez való joggal összefüggésben elsősorban arra irányult, hogy az Alkotmánybíróság a büntetőeljárás során beszerzett bizonyíték (sértett tanúvallomása) bizonyító erejét, illetve törvényességét és az eljárás lefolytatásának törvényességét a bíróságtól eltérő módon értékelje, és alaptörvény-ellenesnek minősítse.
- [15] Az alkotmányjogi panaszban állított alapjogsérelemre az indítványozó már az alapügyben is hivatkozott, a másodfokú bíróság pedig a sértett nyomozati szakaszban tett tanúvallomásával összefüggésben rögzítette, hogy a sértett ismert külföldi címén az idézést nem vette át, az elsőfokú bíróság így a Be. 296. § (1) bekezdésének a) pontja alapján felolvasással tette a bizonyítás anyagává a nyomozás során tett vallomását. A nyomozás során a sértett törvényes figyelmeztetést követően tolmács jelenlétében tette meg és írta alá vallomását, a nyomozás során tett vallomása tehát törvényes bizonyíték, amely az ismertetéssel a bírósági eljárásban felhasználható.
- [16] Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban szükségesnek tartja rámutatni a következőkre. A Be. főszabályként a (sértett) tanú jelenlétét és bíróság előtti vallomástételét írja elő. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a (sértett) tanúnak minden esetben jelen kell lennie a tárgyaláson. A Be. – a vád ésszerű határidőn belül történő elbírálása érdekében – több olyan rendelkezést is tartalmaz, amely kifejezetten azt az esetkört szabályozza, amikor a bírósági eljárási szakaszban a (sértett) tanú nincs jelen. Többek között ilyen szabály a Be. 296. §-a is.
- [17] Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy az eljáró bíróságoknak – az állandó ítélkezési gyakorlattal összhangban álló – jogszabály-értelmezése és eljárása nem ébreszt a támadott döntésekkel szemben alaptörvény-ellenességi kételyt [3111/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3]; 3039/2015. (II. 20.) AB végzés, Indokolás [23]].
- [18] Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó alkotmányjogi panaszában a tisztességes eljáráshoz való jog, illetve a védelemhez való jog tekintetében előadottak nem minősülnek a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességnek.
- [19] 3.3. Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy az indítványozó panasza nem tartalmaz semmilyen alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést sem.
- [20] 4. A kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az indítványozó panaszában a kifogásolt bírósági döntésekben foglaltakkal kapcsolatosan nem állított bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet, illetve alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést sem vetett fel, így nem teljesítette az Abtv. 29. §-ában meghatározott befogadhatósági feltételek egyikét sem.
- [21] Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontja alapján, figyelemmel az Abtv. 56. § (2) és (3) bekezdésére is, az alkotmányjogi panaszt visszautasította.

- [22] Az alkotmányjogi panasz visszautasítása miatt okafigyottá vált az indítványozónak az eljáró bíróság felhívására vonatkozó – a támadott határozat végrehajtásának felfüggesztésére irányuló – kérelme is.

Budapest, 2016. július 11.

Dr. Szívós Mária s. k.,
tanácsvezető,
előadó alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/37/2016.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3159/2016. (VII. 22.) AB VÉGGÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Pesti Központi Kerületi Bíróság 5.P.51.534/2014/19. számú, valamint a Fővárosi Törvényszék 47.Pf.636.352/2015/3. 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 útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz. Az alapügyben az indítványozó mint bérbeadó 2008. április 17-én bérleti szerződést kötött egy kft.-vel (a továbbiakban: bérlő) a tulajdonában álló vendéglátó helyiség használatára. A szerződés alapján az egyedi ügy alperese (a továbbiakban: alperes) készfizető kezességet vállalt a bérlőnek a bérleti szerződés alapján az indítványozóval (bérbeadóval) szemben keletkező tartozásaiért. 2010. január 15-én az indítványozó felszólította a bérlőt arra, hogy nyolc napon belül fizessen meg a részére 1 315 405 Ft bérletidíj-hátralékot. A felszólítás eredménytelensége miatt az indítványozó elküldte rendkívüli felmondását a bérlő számára, melyben 2010. február 28-ával megszüntette a bérleti szerződést. A bérleti szerződés alapján a bérlő korábbi tagja 1 300 000 Ft-ot fizetett meg az indítványozónak 2010. március közepéig, majd még további 297 000 Ft-ot. Az indítványozó a 2010. április, május, június havi bérleti díjról és közös költségről számlát állított ki, ezt azonban a bérlő – melynek felszámolását a Fővárosi Bíróság 2011. december 7-én elrendelte, majd a Fővárosi Törvényszék 2013. május 22-én felszámolta – a 2010. július 28-án kelt fizetési felszólítás ellenére sem egyenlítette ki. Az indítványozó ezért – sikertelen egyezségi tárgyalást követően – keresetében kérte a Pesti Központi Kerületi Bíróságot, hogy kötelezze az alperest 1 329 315 Ft bérleti díj, annak törvényes késedelmi kamata, valamint az indítványozó perköltségének megfizetésére. A Pesti Központi Kerületi Bíróság ítéletében kötelezte az alperest a követelés egy részének megfizetésére, ezt az ítéletet azonban a Fővárosi Törvényszék végzésével hatályon kívül helyezte, az elsőfokú bíróságot pedig a per újabb tárgyalására és újabb határozat hozatalára utasította. A megismételt eljárást követően a Pesti Központi Kerületi Bíróság elutasította az indítványozó keresetét. Az indítványozó a perben azt állította, hogy a szerződés 2010. február 28-i rendkívüli felmondása nem hatályosult, ugyanis annak kézbesítése nem felelt meg a postai szolgáltatások ellátásáról és minőségi követelményeiről szóló 79/2004. (IV. 19.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. r.) előírásainak, ennél fogva perbeli követelése a bérleti szerződésen alapul, s mint ilyen, a készfizető kezességet vállaló alperessel szemben is érvényesíthető. Ezzel szemben az elsőfokú ítélet arra mutatott rá, hogy a bizonyítékok mérlegelése alapján a kézbesítés szabályszerű, a felmondás hatályosult, ezért az indítványozót terheli az ellenkező bizonyítása. Az indítványozó ilyen bizonyítékot nem terjesztett elő, ugyanakkor az alperes rámutatott arra, hogy az irányadó jogszabályok szerint a postai szolgáltató a tértivevényes küldeményeket csak az arra jogosultnak adhatja át, továbbá az alperes, saját tanúvallomása szerint, házastársával együtt meghatalmazottként vette át a küldeményeket, emellett az alperes és B. J. előadta, hogy bár az alperes nem adta át B. J. részére a felmondást, annak tartalmáról tájékoztatta őt. Ezért a rendkívüli felmondás hatályosult, ebből következően az alperes nem kötelezhető a bérleti szerződés megszűnését követően felmerült tartozások megtérítésére. A Fővárosi Törvényszék az indítványozó fellebbezésére helyben hagyta az elsőfokú ítéletet. Az abban foglalt indokokkal többségében egyetértett, azonban a szerződés megszűnését és a felmondás hatályosulását más okból tartotta megállapíthatónak: a Korm. r. nem rögzít vélelmet az átvevő jogosultságát illetően, azonban az alperes és B. J. egybehangzó tanúvallomása, annak ténye, hogy B. J. jogosult volt meghatalmazást adni, továbbá hogy a posta ténylegesen átadta az alperes és házastársa részére a küldeményt, alátámasztja, hogy az alperes rendelkezett meghatalmazotti jogosultsággal. A Fővárosi Törvényszék utalt arra is, hogy a konkrét esetben a jogszabály nem köti írásbeli alakhoz a meghatalmazást.

- [2] 2. Az indítványozó e jogerős, másodfokú ítélet meghozatalát követően nyújtotta be – az Alkotmánybíróság főtítkárának felhívására hiánypótlással kiegészített – alkotmányjogi panaszát az Alkotmánybírósághoz, melyben az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésére, XXIV. cikk (1) bekezdésére, XXVIII. cikk (1) bekezdésére, valamint – az említett alapvető jogokkal összefüggésben – 28. cikkére hivatkozással és a B cikk (1) bekezdésére való utalással kérte a támadott bírói döntés, továbbá az általa helybenhagyott elsőfokú ítélet alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Állítása szerint az eljáró bíróságok megsértették a *res iudicata* követelményét akkor, amikor nem vették figyelembe azt a tényt, hogy a Fővárosi Bíróság a bérlő felszámolását elrendelő végzését arra alapította, hogy annak – a kezessel szemben is érvényesíthető – bérletidő-tartozása állt fenn az indítványozó felé a 2010. áprilisától júniusáig terjedő időszakra. Ennek ellenére azért utasították el az indítványozó keresetét, mert szerintük a bérleti szerződés 2010. február 28-án megszűnt. Ebből viszont az következik, hogy az indítványozónak a jelzett időszakra nem állhatott fenn követelése, amely állítás viszont ellentétes a korábban jogerőre emelkedett, felszámolást elrendelő végzés tartalmával, így az ítélt dolog követelményével is.
- [3] Az indítványozó szerint az eljáró bíróságok megsértették a bizonyítási teher követelményét is a bérleti szerződés megszűnésének megállapítása során. Helytelenül várták el az indítványozótól, hogy igazolja a felmondás érvénytelenségét és ezáltal a bérleti szerződés 2010. február 28-án túli érvényességét. A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 3. § (3) bekezdése szerint annak a félnek kell bizonyítania tényállítását, akinek érdekében áll, hogy azt a bíróság valóban fogadja el. Az alperesnek érdekében állt, hogy a szerződés megszűnését a bíróság megállapítsa, ezért neki kellett volna bizonyítania azt, hogy a szerződés 2010. február 28-ával megszűnt, oly módon, hogy igazolja a rendkívüli felmondás szabályszerű kézbesítését. Emellett az indítványozó hivatkozott arra is, hogy a Korm. r. szabályai írott meghatalmazást követelnek meg a postai kézbesítés során.
- [4] 3. Az Abtv. 56. § (1)–(2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt azt kellett vizsgálnia, hogy az indítvány megfelel-e a törvényben foglalt – formai és tartalmi – befogadási feltételeknek, és így alkalmas-e az érdemi elbírálásra.
- [5] Az Abtv. 52. § (1) bekezdése előírja, hogy az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, 52. § (1b) bekezdése pedig meghatározza, mely feltételek teljesülése esetén tekinthető határozottnak a kérelem. Ezekre tekintettel megállapítható, hogy az indítványozó megjelölte az Alkotmánybíróság hatáskörét, valamint az indítványozói jogosultságát megalapozó alaptörvényi és törvényi (Abtv.-beli) előírásokat [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) pont]. Nevesítette az Alaptörvény azon rendelkezéseit, amelyek megítélése szerint sérültek az egyedi ügy során [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont], pontosan meghatározta, mely bírói döntéseket tartja azokkal ellentétesnek [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont], és előterjesztett indokolást arra nézve, miért tartja ellentétesnek a kifogásolt bírói döntéseket az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont], melyek az Alaptörvényben biztosított jogok [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont], így sérelmük vizsgálatára az alkotmányjogi panasz elbírálása keretében van lehetőség. Azonban itt jegyzi meg az Alkotmánybíróság, hogy az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése a hatósági eljárások vonatkozásában rögzíti a tisztességes eljáráshoz való jogot, ezzel szemben a bírósági eljárás kapcsán a XXVIII. cikk (1) bekezdése hivatkozható. A jelen ügyben a panasz kizárólag bírósági eljárásban született döntések ellen irányul, ezért az indítványozónak az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt joga elvileg sem sérülhetett, így a panasz vizsgálatára csak a XXVIII. cikk (1) bekezdése alapján van lehetőség.
- [6] Az indítványozó kifejezetten kérte a Fővárosi Törvényszék támadott ítéletének – a Pesti Központi Kerületi Bíróság ítéletére kiterjedő hatállyal történő – megsemmisítését, ezért teljesült a kifejezett kérelem követelménye [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont].
- [7] Az indítványozó jogi képviselője a Fővárosi Törvényszék ítéletét 2015. december 19-én vette kézhez, majd az alkotmányjogi panaszt személyesen nyújtotta be a Pesti Központi Kerületi Bíróságnál 2016. február 12-én, így teljesült az Abtv. 30. § (1) bekezdésében előírt hatvan napos határidő.
- [8] Az Abtv. 27. §-a megköveteli az indítványozó érintettségét, valamint a jogorvoslatok kimerítését. Az indítványozó az egyedi ügyben felperesként vett részt, ezért érintettsége kétségtelenül megállapítható. Jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, a rendelkezésére álló rendes jogorvoslati lehetőségeket igénybe vette.
- [9] Az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett az Abtv. 29. §-ából fakadó követelmény teljesülését is, melynek értelmében az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadható be.

- [10] Az indítványban foglaltak két lényeges pontban foglalhatók össze. Az indítványozó egyrészt állította a *res iudicata* követelményének megsértését, másrészt sérelmezte azt, hogy az eljáró bíróságok a bizonyítás terhét őrá – mint az ügy felperesére – helyezték annak kérdéséről, hogy a bérleti szerződés felmondása hatályosult-e (eredményes volt-e a felmondó nyilatkozat kézbesítése), ráadásul a Korm. r. előírásaival ellentétes következtetésre jutott. Ezek azonban olyan sérelmek, amelyek orvoslása a rendes bírósági eljárásra tartozik, és az Alkotmánybíróság közbeavatkozására csak akkor van lehetőség, ha a kérdéses alapjogsérelem közvetlenül következik a bíróságok jogértelmezéséből. Az Alkotmánybíróság már az Alaptörvény hatályba lépése, illetve a bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz bevezetése utáni első években felvázolta az ilyen esetben irányadó szempontokat: „[a] bírósági jogértelmezésnek, jogalkalmazásnak közvetlenül kell valamely Alaptörvényben biztosított jog sérelmére vezetnie”, továbbá „[a] bíró bármely ténybeli vagy jogi tévedése nem teszi automatikusan tisztességtelenné az egész eljárást, mivel az ilyen tévedések teljesen soha nem küszöbölhetők ki, azokat az igazságszolgáltatás ma ismert rendszere magában hordozza.” {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [15]} Ebből az iránymutatásból világosan kiderül, hogy az Alkotmánybíróság szerepe nem pusztán abban áll, hogy a rendes bíróságok minden vélt vagy valós tévedését korrigálja, ezzel ugyanis – az Alkotmánybíróság megfogalmazásában – „a bírósági szervezet feletti »szuperbíróság« szerepébe” lépne és hagyományos jogorvoslati fórumként járna el.” {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]} Ez azonban nem vezethető le az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdésében meghatározott szerepéből.
- [11] A bizonyítékok mérlegelésével kapcsolatosan az Alkotmánybíróság leszögezte – és e gyakorlathoz következetesen tartja magát –, hogy „jogköre a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vizsgálatára és kiküszöbölésére korlátozódik, ezért a bírói döntés irányának, a bizonyítékok bírói mérlegelésének és értékelésének, illetve a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára nem rendelkezik hatáskörrel”. {3231/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4]} Egy későbbi végzésében az Alkotmánybíróság a bizonyítottság, a bizonyítási kötelezettség, a bizonyítási teher, és más bizonyítási kérdések vonatkozásában a rendes bíróságok döntésének felülmérlegelését azok hatásköre elvonásával tekintette egyenértékűnek. {v.ö. 3236/2013. (XII. 21.) AB végzés, Indokolás [52]}.
- [12] Az Alkotmánybíróság e gyakorlatának fényében megállapítható, hogy az indítvány két követelése nem irányul egyébre, mint az indítványozó számára kedvezőtlen döntés megváltoztatására. Az Alkotmánybíróság eljárására azonban csak akkor van lehetőség, ha az indítványozó alapvető alkotmányjogi jelentőségű érvet terjeszt elő, vagy az Alaptörvényben foglalt jogának olyan – indokolással alátámasztott – sérelmére mutat rá, amely a támadott bírói döntést érdemben befolyásolta. Ilyen érvelést az indítvány nem tartalmaz: mind a *res iudicata* megállapíthatóságának hiánya, mind a felmondás hatályosulása – vagy annak elmaradása –, illetve a Korm. r. értelmezése a bíróságok eljárásában eldöntendő jogértelmezési, illetve ténykérdés, melyek felülmérlegelésére az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre. Az indítvány nem nyújtott kellő indokolást az Abtv. 29. §-a szerinti feltételek megvalósulására, ezért annak érdemi elbírálására az Abtv. alapján nincs lehetőség.
- [13] 4. Az Alkotmánybíróság a fentiek miatt az indítványt – az Abtv. 56. § (3) bekezdésére figyelemmel – az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2016. július 11.

Dr. Szívós Mária s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/425/2016.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3160/2016. (VII. 22.) AB VÉGGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Czine Ágnes* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény egyes rendelkezései, továbbá a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény módosításáról szóló 2014. évi CV. törvény 31. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszokat visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (továbbiakban Nkt.) egyes rendelkezéseivel, továbbá a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény módosításáról szóló 2014. évi CV. törvény (továbbiakban Nktmód.) 31. §-ával összefüggésben hat indítványozó [szakszervezet, egyházi intézményfenntartó, két intézményvezető pedagógus és két pedagógus] közös alkotmányjogi panaszban fordult az Alkotmánybírósághoz az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján, azok alaptörvény-ellenességének megállapítását és hatálybalépésük napjára visszamenőleges hatállyal történő megsemmisítését kérve.
- [2] Az Alkotmánybíróság főtítkára az indítványozókat tájékoztatta arról, hogy a benyújtott alkotmányjogi panaszok érvényességéhez szükséges, hogy az adott ügyben valamennyi indítványozó érintettsége megállapítható legyen. Erre tekintettel arról is tájékoztatta az indítványozókat, hogy érintettségük igazolására hiánypótlás keretében harminc napon belül lehetőségük van, továbbá, hogy mindezekre tekintettel az alkotmányjogi panasz ügyek indítványozónként eltérő ügyszámon kerültek iktatásra. A főtítkári felhívásnak az indítványozók közül a szakszervezet (a Pedagógusok Szakszervezete – a továbbiakban: indítványozó – képviseletében a szakszervezet elnöke), az intézményfenntartó és az intézményvezető indítványozók tettek határidőben eleget.
- [3] 2. Az Nkt. és az Nktmód. indítványokban támadott rendelkezései *i)* az intézmények átszervezésével, a fenntartói jog átadásának kérdésével [Nkt. 4. § 11. pont és 84. § (4) bekezdés]; *ii)* a nevelési-oktatási intézmény és pedagógiai szakszolgálat vezetőjének a magasabb vezetői, vezetői megbízással kapcsolatos feladatainak ellátására a heti teljes munkaidőből – a számukra rendeletben megállapított (kötelező minimális) tanórákon felül – fordítható munkaidejével [Nkt. 62. § (14) bekezdés]; *iii)* a Nemzeti Pedagógus Kar (a továbbiakban: Kar) által megalkotott Pedagógus Etikai Kódex (továbbiakban: Etikai Kódex) kötelezően, illetve egyházi köznevelési intézményben ajánlásként történő alkalmazásával [Nkt. 83. § (2a) bekezdés]; *iv)* az oktatásért felelős miniszter és a Kormány számára a törvényben a Kar működésével és az etikai eljárással, illetve a vallási, világnézeti tekintetben elkötelezett, továbbá a nemzetiségi iskolai nevelés oktatás szervezésének és az esélyegyenlőség előmozdításának feltételeivel kapcsolatos rendeletalkotására adott felhatalmazásokkal [Nkt. 94. (1) bekezdés v) pontja, 94. § (4) bekezdés z) pontja], valamint *v)* az ezen rendelkezések hatályba lépéséről rendelkező Nktmód. 31. §-ával kapcsolatosak.
- [4] Az indítványozó a főtítkári tájékoztatást követően, a hiánypótlásra rendelkezésre álló határidőn belül benyújtott, átdolgozott és egységes szerkezetbe foglalt alkotmányjogi panaszát a következők szerint tartotta fenn.
- [5] Az Nkt. támadott rendelkezéseit az Nktmód. vezette be, annak 31. §-a léptette hatályba. Az indítványozó ez utóbbi rendelkezést tekintettel arra, hogy a törvény kihirdetésére 2014. december 30-án, hatálybalépésére pedig 2015. január 1-jén került sor, a kellő felkészülési idő hiánya okán az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését sértőnek tartotta. Érvelése szerint, mivel a törvény megalkotása során nem tartották meg a hazai jogszabályok mellett a nemzetközi szerződésekben is levezethető egyeztetési, tájékoztatási kötelezettséget, a pedagógusok munkajogi helyzetét jelentős mértékben megváltoztató jogszabály-módosítás nem került megvitatásra a reprezentatív ágazati szakszakszervezettel, az Alaptörvény Q) cikk (2)–(3) bekezdései is sérültek. Arra tekintettel pedig, hogy véleménye szerint a hatályon kívül helyezésre váró rendelkezések között olyan kérdések [a tanulói

fegyelmi eljárás garanciális elemei, a Kar működésének, szervezetének garanciális elemei] is találhatók, „amelyek nem szabályozhatók alacsonyabb szintű jogszabályban”, álláspontja szerint az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése is sérült.

- [6] Az indítványozó érvelése szerint az Nkt. 4. § 11. pontjában és 84. § (4) bekezdésében foglalt rendelkezések módosításával bevezetett azon új szabályok, amelyek a stabil intézményi működés feltételeit biztosító korábbi garanciális szabályokkal szemben intézményátszervezés és a fenntartói jog átadása tekintetében jogszabályváltozás esetén (kivételesen) akár tanítási, illetve nevelési évben is lehetővé teszik az intézményi működés alapvető szabályainak megváltoztatását, lényegében megszüntetik az intézményi stabilitást. Ez az indítványozó szerint sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság követelményét.
- [7] Az Nkt. 62. § (14) bekezdése az indítványozó szerint szintén ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével. Érvelése szerint az alapjogi sérelmet az okozza, hogy a vezetői, magasabb vezetői megbízatással rendelkező pedagógusok ezen megbízatásukból fakadó kötelezettségeik ellátására fordítható munkaideje a heti munkaidejükből az általuk az intézményben tanított tantárgyak – részben az Nkt. 5. melléklete, részben pedig a kerettantervben meghatározott, vagy a helyi tanterv szerinti – heti (kötelező) óraszámához kötve, azon felüli ellátási kötelezettséggel került meghatározásra. Ez az indítványozó álláspontja szerint, mivel az egyes pedagógusok által tanított tantárgyakra eleve eltérő heti óraszámok az irányadóak, amit ráadásul a különböző évfolyamokon történő óraadás tovább differenciál, lehetetlenné teszi az érintett, vezetői megbízatással rendelkező pedagógusok heti tanórai foglalkozásai számának meghatározását. Emellett lehetővé válik, hogy a törvényi rendelkezésekben [Nkt. 5. melléklete] meghatározott heti tanórákra vonatkozó előírásokat „a jogszabályi hierarchiában lényegesen alacsonyabb szinten elhelyezett” miniszteri rendelet, sőt akár az egyes iskolák helyi tanterve is „leronthatja”, állítja az indítványozó. Ezáltal szerinte az egyes intézményvezetők kötelező heti óraszámának annak függvényében is eltérhet, hogy mekkora tanulólétszámú iskolában kerül sor a foglalkoztatásukra, illetve hogy milyen tantárgyakat, és melyik évfolyamon oktatnak, noha a vezetői megbízatásból rájuk háruló feladatok mértéke adott esetben megegyezik, vagy éppen az így kapottakkal ellentétes helyzetet indokolna.
- [8] Az indítványozó az Nkt. 83. § (2a) bekezdésének azon szabályát is támadta, amely az állami és önkormányzati fenntartású köznevelési intézményekben kötelezővé teszi a Kar által megalkotott Etikai Kódex alkalmazását, a magán köznevelési intézményekben előírja az ebben foglalt alapelvek figyelembevételével a saját, intézményi etikai kódex megalkotását, az egyházi köznevelési intézmények számára pedig ajánlásként figyelembe veendőként határozza meg az Etikai Kódex alapelveit. Az indítványozó szerint elsődlegesen az okozza az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmét, hogy a támadott rendelkezés 2015. január 1-jén lépett hatályba, amely időpontban a kötelezően alkalmazni, illetve adaptálni rendelt Etikai Kódex még nem állt rendelkezésre. Emellett az is a jogállamiság követelményének a sérelmét okozza, hogy bár az Alaptörvény vonatkozó rendelkezései alapján általánosan kötelező magatartási szabályt csak jogszabály írhatna elő, az Etikai Kódex jogszabálynak nyilvánvalóan nem tekinthető. Elismeri ugyan, hogy a jogszabályok mellett létezhetnek más olyan normák is, amelyek egy adott ágazatban foglalkoztatott személyek elvárható magatartására tartalmaznak előírásokat, azonban az Etikai Kódex nem tartozik az Mt. 13. §-ában a munkaviszonyra vonatkozó szabályok körében a jogszabályokon kívül kötelezőként elismert egyéb, taxatív módon meghatározott szabályok közé. Erre tekintettel érvelése szerint – a jogállamiság elvének sérelme nélkül – a kellő törvényi iránymutatás hiánya mellett létrehozandó Etikai Kódex nem tartalmazhat állam által kikényszeríthető kötelező magatartási szabályokat.
- [9] Az Nkt. 94. § (1) bekezdés v) pontja az oktatásért felelős miniszter számára ad a Kar tagságával, szervezetével, tagozataival, etikai eljárásának főbb szabályaival, a tagság nyilvántartásával, illetve a törvényességi felügyeleti jogkör gyakorlójával kapcsolatosan rendeletalkotásra felhatalmazást. Az indítványozó érvelése szerint ez a rendelkezés ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével és I. cikk (3) bekezdésével. Az érvelés szerint – utalással a köztestületekre vonatkozó hatályos törvényi szabályozásra – a köztestületek tekintetében nincs helye miniszteri szintű szabályozásnak; a köztestületek feladatait, a működésükkel és tagságukkal kapcsolatos kérdéseket törvényben kell meghatározni, a törvényben nem szabályozott kérdésekben pedig az öngazgatásnak kell érvényesülnie. Ezért, mivel „a miniszteri rendelet olyan kérdéseket kíván szabályozni, amelyek bekerültek az Nkt.-ba, s amelyek végrehajtásához a Nemzeti Pedagógus Kar SZMSZ-e tartalmaz előírásokat”, az indítványozó szerint a „rendelkezések a pedagógus munkakörben foglalkoztatottak érdekeivel ellentétesek.”
- [10] Az Nkt. 94. § (4) bekezdés z) pontjában a Kormány arra kapott felhatalmazást, hogy rendeletben szabályozza a vallási, világnézeti tekintetben elkötelezett, továbbá a nemzetiségi iskolai nevelés oktatás szervezésének és az esélyegyenlőség előmozdításának feltételeivel kapcsolatos kérdéseket, különös tekintettel a jogellenes elkülönítés tilalmára. Az indítványozó e rendelkezést azért tartja az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését és I. cikk (3) be-

kezdését sértőnek, mert az azokban foglaltakkal szemben teszi lehetővé az említett kérdések törvénynél alacsonyabb szintű jogszabályban való szabályozását a Kormány számára. Az ezen rendelkezéssel kapcsolatos érvelésében az indítványozó az Alaptörvény XIX. cikk (1) és (3) bekezdését is beidézti, illetve utal az érintett kérdések alapvető emberi jogi jellegére, azonban indítványában ezen – őt mint szakszervezetet meg nem illető – jogok sérelmére kifejezetten indítványi elemet nem alapított.

- [11] 3. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának formai és tartalmi feltételeit vizsgálja. Ezekkel kapcsolatban a következőket állapította meg.
- [12] 3.1. Az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság formai feltételeinek [Abtv. 30. § (1) bekezdés, valamint 52. § (1b) bekezdés) a)–f) pont] megfelel.
- [13] Az Abtv. 30. § (1) bekezdése értelmében a 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt az alaptörvény-ellenesnek vélt jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan napon belül lehet benyújtani. Az Nktmód. 31. § (1) bekezdése alapján a támadott rendelkezések 2015. január 1-jén léptek hatályba, az indítványozók által eredetileg, közösen benyújtott alkotmányjogi panasz pedig 2015. március 11-én érkezett az Alkotmánybírósághoz, ezen felül az ügyek indítványozók szerinti elkülönítését és a főtktári felhívást követően az indítványozó által külön is benyújtott kiegészített alkotmányjogi panasz is a hiánypótlásra rendelkezésre álló határidőn belül érkezett. Ennek megfelelően a panasz határidőben benyújtottnak minősül.
- [14] Az alkotmányjogi panasz az Abtv. 52. § (1b) bekezdés a)–f) pontjaiban foglalt feltételeknek eleget tesz, mivel határozott kérelmet tartalmaz, melynek része az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó indokolt hivatkozás, az eljárás megindítása indokainak megjelölése, illetve a támadott rendelkezés alaptörvény-ellenességére vonatkozó részletes okfejtés. Emellett a panasz határozott kérelmet fogalmaz meg az alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabályi rendelkezések megsemmisítésére is.
- [15] 3.2. Az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság megvizsgálta az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit is.
- [16] Ezekkel kapcsolatban az Alkotmánybíróság elsőként megállapította, hogy az indítványozó által támadott rendelkezések a hatályba lépésüket követően a köznevelés rendszerében létrejött jogviszonyokra közvetlenül alkalmazhatók, külön bírói döntés nélkül hatályosultak, azokkal szemben jogorvoslati lehetőség nem áll rendelkezésre.
- [17] Az indítványozók az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján is csak akkor fordulhatnak kivételes alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz, ha az általuk sérelmesnek tartott, közvetlenül alkalmazható jogszabály (jogszabályi rendelkezés) az Alaptörvényben biztosított jogukat sérti. Ebből az előírásból az következik, hogy az indítvány érdemi elbírálhatóságához az szükséges, hogy a kivételes alkotmányjogi panaszt benyújtó indítványozó is a saját Alaptörvényben biztosított jogának sérelmére hivatkozzon az indítványában, mivel „[A]z Abtv. szerint az alkotmányjogi panasz benyújtása szempontjából az tekinthető érintettnek, akinek az Alaptörvényben biztosított joga sérült.” {3050/2013. (II. 28.) AB végzés, Indokolás [17]}.
- [18] Az indítványozó – részben a kellő felkészülési idő hiányával összefüggésben – a támadott rendelkezések kapcsán az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, I. cikk (3) bekezdésének, valamint – elsősorban az érintettsége megállapíthatóságával összefüggésben – az Alaptörvény Q) cikk (2)–(3) bekezdéseinek sérelmére is hivatkozott.
- [19] Az Alkotmánybíróság az állított alapjogi sérelmek kapcsán a következőket állapította meg.
- [20] Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint az olyan alaptörvényi rendelkezés, amelynek címzettje nem az indítványozó, számára jogot nem biztosít, nem minősül Alaptörvényben biztosított jognak, ezért arra alkotmányjogi panasz sem alapítható {lásd. pl.: 3267/2014. (XI. 4.) AB végzés, Indokolás [13], 3039/2015. (II. 20.) AB végzés, Indokolás [17]}. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény alapvető jogok korlátozhatóságára vonatkozó I. cikk (3) bekezdése, valamint a magyar és a nemzetközi jog összhangjának biztosítására vonatkozó Q) cikk (2)–(3) bekezdései tekintetében is azt állapította meg, hogy azok a fentiek alapján nem minősülnek az indítványozók Alaptörvényben biztosított jogának. Mivel a felhívott rendelkezések címzettje nem az indítványozó, így azok nem biztosítanak számára jogot, ezért alkotmányjogi panaszt sem lehet közvetlenül ezekre az előírásokra alapítani. Hasonlóan kizárt az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata alapján az alkotmányjogi panaszok befogadása a B) cikk (1) bekezdésének – az indítványban szintén több helyen megjelenő – a jogállamiság, jogbiztonság elvének általában vett sérelmével összefüggő hivatkozásra tekintettel.

- [21] Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti kivételes panasz esetében különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának. Mivel az ilyen panasz közvetlenül a norma ellen irányul, „[a] panaszos alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az *actio popularis*-tól” {elsőként lásd.: 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]; megerősítette: 3123/2015. (VII. 9.) AB végzés, Indokolás [12]; legutóbb: 3198/2015. (X. 14.) AB végzés, Indokolás [13]}. A kivételes alkotmányjogi panasz kapcsán az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint ezért „[a]z érintettségnek [...] személyesnek, közvetlennek és aktuálisnak kell lennie {Lásd: 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]}.” {3120/2015. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [55]}. Az indítványozónak a támadott rendelkezések kapcsán kifejtett érvelése szerint azokból nem számára, hanem esetlegesen tagjai (a pedagógusok, intézményvezető pedagógusok) számára keletkezhet a jövőben valamely tevőleges magatartást kívánó kötelezettség, illetve a törvény egy adott rendelkezésének teljesíthetlensége [a még nem létező Etikai Kódex alapján saját etikai kódex megalkotása] okán tagjai azok, akik esetlegesen – önhibájukon kívül – jogellenes helyzetbe kerülhetnek. Az alkotmányjogi panaszok érdemi elbírálása érdekében azonban az indítványozóknak az ilyen szabályok jogrendszerbe kerülése és azok megtámadása esetén is igazolni szükséges vagy ténylegesen bekövetkezett – és saját, Alaptörvényben rögzített joguk sérelmét okozó – jogsérelmüket, vagy ilyen jogsérelem elkerülhetetlenül bekövetkező voltát, és annak tényleges – rájuk nézve hátrányos – következményeit. Az indítványozó részéről azonban ilyen tartalommal bíró okfejtéseket az indítvány nem tartalmaz. Ténylegesen bekövetkezett, vagy elkerülhetetlenül bekövetkező, alkotmányjogilag is értékelhető (saját) jogsérelem igazolásának hiányában viszont, pusztán annak hipotetikus, bizonyos feltételek esetén a jövőben másokra, azaz a szakszervezet tagjaira nézve esetlegesen bekövetkező voltára tekintettel az Alkotmánybíróságnak nincs módja arra, hogy – akár a kellő felkészülési idő esetleges sérelmére is tekintettel – az indítványozó közvetlen és aktuális érintettségét megállapítsa és az indítványt érdemben elbírálja {v.ö.: 3033/2014. (III. 3.) AB végzés, Indokolás [19]–[20]}.
- [22] Mivel tehát az indítványozó egyrészt olyan alaptörvényi rendelkezésekre hivatkozik az indítványában, amelyekre alkotmányjogi panasz nem alapítható, részben pedig olyan hátrányok esetleges bekövetkeztére alapítja indítványát, amelyek aktuális fennálltát nem igazolta, továbbá amelyek – mint azt az Alkotmánybíróság a fent idézett korábbi határozatában a hasonló helyzetekre megállapította – „[n]em személyesen az indítványozó szakszervezetet magát érintik, hanem bizonyos feltételek fennállása esetén a pedagógusokat mint a szakszervezet és a Kar tagjait érinthetik” {3033/2014. (III. 3.) AB végzés, Indokolás [20]}, az indítvány nem felel meg az érintettségre vonatkozó kritériumoknak (lásd.: u.o.).
- [23] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy mivel az indítvány az Abtv. 26. §-ában foglalt feltételeknek nem felel meg, az alkotmányjogi panasz befogadására nincs lehetőség. Az Alkotmánybíróság ezért az indítványokat az Abtv. 47. § (1) bekezdése, 50. §-a és az 56. § (1)–(3) bekezdései, valamint az Ügyrend 5. § (1) és (2) bekezdései alapján eljárva az Ügyrend 30. § (2) bekezdés c) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2016. július 11.

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

- [24] Nem értek egyet a rendelkező részben foglalt visszautasítással az alábbiakban kifejtett indokok miatt.
- [25] Az Alkotmánybíróság azzal az indokkal utasította vissza az alkotmányjogi panaszt, hogy „az indítványozó egyrészt olyan alaptörvényi rendelkezésekre hivatkozik az indítványában, amelyekre alkotmányjogi panasz nem alapítható, részben pedig olyan hátrányok esetleges bekövetkeztére alapítja indítványát, amelyek aktuális fennálltát nem igazolta, továbbá amelyek – mint azt az Alkotmánybíróság a fent idézett korábbi határozatában a hasonló helyzetekre megállapította – »[n]em személyesen az indítványozó szakszervezetet magát érintik, hanem bizonyos feltételek fennállása esetén a pedagógusokat, mint a szakszervezet és a Kar tagjait érinthetik«

- {3033/2014. (III. 3.) AB végzés, Indokolás [20]}, az indítvány nem felel meg az érintettségre vonatkozó kritériumoknak (lásd.: u. o.)". Az Alkotmánybíróság ez utóbbi megállapításával nem értek egyet.
- [26] Az Alkotmánybíróság már több, álláspontom szerint ebben az ügyben is irányadó határozatában kifejtette, hogy „[a] jogállam fogalmához [...] nem csupán a jogállami intézményrendszer formális kiépítése, hanem annak normális működtetése [...] is hozzátartozik” [28/1995. (V. 19.) AB határozat, ABH 1995, 138, 142.]. „A demokratikus jogállam intézményrendszere »normális« működésének pedig feltétele [...], hogy az állami döntéshozatal mechanizmusában jelentőséget kell tulajdonítani az érdekképviseltek véleményformálásának” [40/2005. (X. 19.) AB határozat, ABH 2005, 427, 445.]. A demokratikus jogállamban ugyanis „a társadalom különböző csoportjai érdekeinek megjelenítése, azok hatékony képviselése, a társadalmi párbeszéd csatornáinak kiépítettsége különös jelentőségű”. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy ebből következően „a társadalmi párbeszéd működése zavartalanságához akkor is fontos érdek fűződik, ha az erre létrehozott különböző formációkban, intézményekben való részvétel nem jelenti az Alkotmányból közvetlenül levezethető hatáskörök gyakorlását”. [40/2005. (X. 19.) AB határozat, ABH 2005, 427, 445.]
- [27] Véleményem szerint ebből következik az Alkotmánybíróságnak az a gyakorlata, amely szerint „a szakszervezetek léte és működése a tagok magánérdekein túlmutató közérdeket is szolgál” [24/1990. (XI. 18.) AB határozat, ABH 1990, 115, 118.; 49/1991. (IX. 27.) AB határozat, ABH 1991, 246, 247.]
- [28] A szakszervezet alapvető funkciója – a hatályos szabályozásban is – tagjainak az érdekképviselése és érdekvédelme. E funkcióhoz kötődő feladatok és jogok részletszabályait tartalmazza az Mt. XXI. Fejezete. E szabályozás „kifejezetten feljogosítja a szakszervezetet, hogy céljainak megvalósítása, a munkavállalók érdekeinek védelme érdekében” fellépjen (lásd az Mt. 270. §-ához fűzött indokolást).
- [29] A szakszervezet fentiekben megjelölt alapvető társadalmi funkciója miatt kiemelt jelentősége van annak, hogy a tagjait érintő jogszabályok előkészítésében részt vegyen. Részben ugyanis ezáltal biztosíthatók azok a fentiekben hivatkozott jogállami garanciák, hogy a jogalkotás folyamatában a különböző társadalmi csoportok érdekei megjelenjenek, illetve azokat hatékonyan képviseljük, és ezáltal épüljenek ki a társadalmi párbeszéd hatékony csatornáinak. E garanciák fontosságára utalt a jogalkotó is, a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvényhez fűzött indokolásban. Eszerint „a közjó előmozdítása érdekében, valamint a közérdek messzemenő szem előtt tartásával, kívánatos, hogy a társadalom legszélesebb rétegeinek legyen lehetősége arra, hogy a jogszabályok előkészítése során kifejezhesse véleményét, észrevételeit, javaslatait a készülő jogszabállyal kapcsolatban”.
- [30] A szakszervezet fentiekben megjelölt társadalmi funkciójából az is következik, hogy a szakszervezet tagjainak érdekében a hatóságok előtt felléphet. Álláspontom szerint ez magában foglalja azt is, hogy a társadalmi funkciójával összefüggésben alkotmányjogi panaszt nyújthat be.
- [31] Az adott esetben az indítványozó szakszervezet azt sérelmezte, hogy „[a] törvényjavaslat előkészítése során nem tartották meg a nemzetközi szerződésekből és a magyar jogszabályokból levezethető egyeztetési, tájékoztatói kötelezettséget. A törvényjavaslat annak ellenére, hogy jelentős mértékben megváltoztatja a pedagógus munkakörben foglalkoztatottak munkajogi helyzetét, nem került megvitatásra az érdekelt, az ágazatban reprezentatív szakszervezettel”.
- [32] Álláspontom szerint ezért az indítványozó valójában azt sérelmezte, hogy a támadott jogszabállyal összefüggésben nem tudta érvényesíteni azt az Alkotmánybíróság által közvetlenül a szakszervezethez kötött, közérdekűnek minősített funkciót, amely tagjainak hatékony érdekképviselését biztosította volna. Az adott esetben ezért el kellett volna ismerni a szakszervezet „személyes, közvetlen és aktuális sérelmét”, figyelemmel az Alkotmánybíróságnak arra a hivatkozott gyakorlatára is, miszerint a társadalmi párbeszéd működésének zavartalanságához kiemelt érdek fűződik, még akkor is, ha az erre létrehozott különböző formációkban, intézményekben való részvétel nem jelenti az alkotmányos rendelkezésekből közvetlenül levezethető hatáskörök gyakorlását.
- [33] A fentiekből ezért álláspontom szerint az következik, hogy az adott ügyben az indítványozó saját, alkotmányosan védett jogában való sérelem, valamint a kifogásolt jogszabályi rendelkezések és az indítványozó alkotmá-

nyos pozíciója közötti szoros kapcsolat – figyelemmel az Alaptörvény XVII. cikk (2) bekezdésére is – egyértelműen megállapítható.

Budapest, 2016. július 11.

Dr. Cziné Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/776/2015.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3161/2016. (VII. 22.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CX. törvény egyes rendelkezései, továbbá a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CX. törvény módosításáról szóló 2014. évi CV. törvény 31. §-a alap-törvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CX. törvény (továbbiakban Nkt.) egyes rendelkezéseivel, továbbá a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CX. törvény módosításáról szóló 2014. évi CV. törvény (továbbiakban Nktmód.) 31. §-ával összefüggésben hat indítványozó [szakszervezet, egyházi intézményfenntartó, két intézményvezető pedagógus és két pedagógus] közös alkotmányjogi panaszban fordult az Alkotmánybírósághoz az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CL. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján, azok alaptörvény-ellenességének megállapítását és hatálybalépésük napjára visszamenőleges hatállyal történő megsemmisítését kérve.
- [2] Az Alkotmánybíróság főtárgya az indítványozókat tájékoztatta arról, hogy a benyújtott alkotmányjogi panaszok érvényességéhez szükséges, hogy az adott ügyben valamennyi indítványozó érintettsége megállapítható legyen. Erre tekintettel arról is tájékoztatta az indítványozókat, hogy érintettségük igazolására hiánypótlás keretében harminc napon belül lehetőségük van, továbbá, hogy mindezekre tekintettel az alkotmányjogi panasz ügyek indítványozónként eltérő ügyszámon kerültek iktatásra. A főtárgyi felhívásnak az indítványozók közül a szakszervezet, az intézményfenntartó és az intézményvezető indítványozók tettek határidőben eleget. A jelen ügy indítványozója az egyik intézményvezető (a továbbiakban: indítványozó).
- [3] 2. Az Nkt. és az Nktmód. eredeti indítványban és az indítványokban támadott rendelkezései *i)* az intézmények átszervezésével, a fenntartói jog átadásának kérdésével [Nkt. 4. § 11. pont és 84. § (4) bekezdés]; *ii)* a nevelési-oktatási intézmény és pedagógiai szakszolgálat vezetőjének a magasabb vezetői, vezetői megbízással kapcsolatos feladatainak ellátására a heti teljes munkaidőből – a számukra rendeletben megállapított (kötelező minimális) tanórákon felül – fordítható munkaidejével [Nkt. 62. § (14) bekezdés]; *iii)* a Nemzeti Pedagógus Kar (a továbbiakban: Kar) által megalkotott Pedagógus Etikai Kódex (továbbiakban: Etikai Kódex) kötelezően, illetve egyházi köznevelési intézményben ajánlásként történő alkalmazásával [Nkt. 83. § (2a) bekezdés]; *iv)* az oktatásért felelős miniszter és a Kormány számára a törvényben a Kar működésével és az etikai eljárással, illetve a vallási, világnézeti tekintetben elkötelezett, továbbá a nemzetiségi iskolai nevelés oktatás szervezésének és az esélyegyenlőség előmozdításának feltételeivel kapcsolatos rendeletalkotására adott felhatalmazásokkal [Nkt. 94. § (1) bekezdés v) pontja, 94. § (4) bekezdés z) pontja], valamint v) az ezen rendelkezések hatályba lépéséről rendelkező Nktmód. 31. §-ával kapcsolatosak.
- [4] Az indítványozó a főtárgyi tájékoztatást követően, a hiánypótlásra rendelkezésre álló határidőn belül immár kizárólag saját nevében, átdolgozott és egységes szerkezetbe foglalt alkotmányjogi panaszt nyújtott be. Az eredetileg, másokkal közösen benyújtott panaszban is támadott rendelkezések közül az egységes szerkezetbe foglalt újabb alkotmányjogi panasz az Nkt. 62. § (14) bekezdését, 94. § (1) bekezdés v) pontját, és 94. § (4) bekezdés z) pontját [lásd. fentebb: *ii)*, és *iv)* pont] felsorolja ugyan a törvény támadott rendelkezései között, azonban azokat illetően az indítvány semmilyen okfejtést nem tartalmaz.
- [5] Az Nkt. támadott rendelkezéseit az Nktmód. vezette be, annak 31. §-a léptette hatályba. Az indítványozó ez utóbbi rendelkezést tekintettel arra, hogy a törvény kihirdetésére 2014. december 30-án, hatálybalépésére pedig 2015. január 1-jén került sor, a kellő felkészülési idő hiánya okán az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését sértőnek tartotta. Arra tekintettel pedig, hogy véleménye szerint a hatályon kívül helyezésre váró rendelkezések között olyan kérdések [a tanulói fegyelmi eljárás garanciális elemei, a Kar működésének, szervezetének

garanciális elemei] is találhatók, „amelyek nem szabályozhatók alacsonyabb szintű jogszabályban”, álláspontja szerint az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése is sérül.

- [6] Az indítványozó érvelése szerint az Nkt. 4. § 11. pontjában és 84. § (4) bekezdésében foglalt rendelkezések módosításával bevezetett azon új szabályok, amelyek a stabil intézményi működés feltételeit biztosító korábbi garanciális szabályokkal szemben intézményátszervezés és a fenntartói jog átadása tekintetében jogszabályváltozás esetén (kivételesen) akár tanítási, illetve nevelési évben is lehetővé teszik az intézményi működés alapvető szabályainak megváltoztatását, lényegében megszüntetik az intézményi stabilitást. Ez az indítványozó szerint sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság követelményét, továbbá azzal összefüggésben az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdését, XI. cikk (1) bekezdését, valamint XVI. cikk (1)–(3) bekezdéseit.
- [7] Az indítványozó az Nkt. 83. § (2a) bekezdésének azon szabályát is támadta, amely az állami és önkormányzati fenntartású köznevelési intézményekben kötelezővé teszi a Kar által megalkotott Etikai Kódex alkalmazását, a magán köznevelési intézményekben előírja az ebben foglalt alapelvek figyelembevételével a saját, intézményi etikai kódex megalkotását, az egyházi köznevelési intézmények számára pedig ajánlásként figyelembe veendőként határozza meg az Etikai Kódex alapelveit. Az indítványozó szerint elsődlegesen az okozza az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmét, hogy a támadott rendelkezés 2015. január 1-jén lépett hatályba, amely időpontban a kötelezően alkalmazni, illetve adaptálni rendelt Etikai Kódex még nem állt rendelkezésre. A Kar az Nkt. 63/A. § (1) bekezdésének megfogalmazása szerint az állami és önkormányzati fenntartású köznevelési intézményekben pedagógus-munkakörben közalkalmazottként foglalkoztatottak önkormányzattal rendelkező köztestülete. Az indítványozó szerint mivel a Karnak nem minden (hanem csak az állami vagy önkormányzati fenntartó által működtetett intézményben foglalkoztatott) pedagógus tagja, azaz a pedagógusok körében a tagsági kötelezettség nem teljes körű, nem születhet olyan tartalmú Etikai Kódex sem, amely a köznevelés egész területét átfogja és minden pedagógusra nézve azonos kötelezettségeket keletkeztetne. A – fentiek szerint nem teljes körű – kötelező tagság kérdése az indítványozó szerint – utalással „az Országos Magyar Vadászkamara működését elemző” 41/2012. (X. 11.) AB határozatra, a Magyar Ügyvédi Kamara, a Magyar Orvosi Kamara és a Magyar Gyógyszerész Kamara működésével, etikai szabályaik megalkotásával és azok számon kérhetőségével kapcsolatos törvényi szabályozásra, illetve a köztestületi jellegre – több okból is ellentétesek az Alaptörvény különböző rendelkezéseivel. A köznevelés rendszere tekintetében a törvény, illetve az annak végrehajtására kiadott rendelet szabályai megállapítják a pedagógusok alapvető feladatait és legfontosabb kötelezettségeit, előmeneteli rendszerét, továbbá meghatározzák a pedagógiai-szakmai, a törvényességi és a hatósági ellenőrzés szabályait is, valamint az ezekért felelős szervezetrendszer (Oktatási Hivatal, oktatásért felelős miniszter), amelyek „a pedagógusok munkájának külső, egységes kritériumok szerinti ellenőrzése és értékelése” feladatát megfelelően rendezik. Ezekhez képest az indítványozó szerint bizonytalan az Etikai Kódex jogrendszeren belüli „elhelyezése”. Mivel általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény rendelkezései szerint csak jogszabály állapíthat meg; a köztestületek által kiadott etikai kódex pedig nem tekinthető jogszabálynak, „[E]bből következően általánosan kötelező magatartási szabályt nem állapíthat meg.” Az indítványozó elismeri, hogy léteznek „olyan speciális munkavégzési szabályok, olyan foglalkozási területek, amelyek kívül esnek a foglalkoztatást meghatározó jogszabályok [az indítványozó e tekintetben az Mt.-t és a Kjt.-t nevesíti] által rendezett közös körön”, például az ügyvédi, az orvosi, vagy a gyógyszerész hivatás, azonban érvelése szerint ezek tekintetében külön, jól körülhatárolható tartalommal megállapított törvényi rendelkezések hatalmazzák fel az érintett kamarákat a szakmai etikai kódexek megalkotására, és kötelezik a tagokat az azokban foglaltak megtartására. Érvelése szerint a Kar által készített Etikai Kódex esetén „nincs törvényi iránymutatás az etikai követelmények tartalmára” így az bizonytalan, „akár olyan szabályokat is tartalmazhat, amelyek sérthetik az emberi méltóságot, az érintett magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét”. Emellett értelmezhetetlenek azok a rendelkezések, amelyek az Etikai Kódex figyelembevételét írják elő (saját, intézményi etikai kódex megalkotása, illetve az Etikai Kódex ajánlásként történő figyelembe vétele) a magán és egyházi fenntartású intézményekre is, amelyekben foglalkoztatott pedagógusok ráadásul törvény erejénél fogva nem is tagjai a Karnak. Mivel azonban az Etikai Kódex olyan szabályokra is vonatkozhat, amelyek megalkotásában nem kizárólag a szakma, de adott esetben a közigazgatás is részt vesz, ez az indítványozó szerint az egyházak és az állam különállásával kapcsolatos alkotmányos tételeket is sérti, így „sérülnek az Alaptörvénynek azok a rendelkezései, amelyek rendezik az állam és az egyházak kapcsolatát”. Az indítványozó szerint teljesen bizonytalan, hogy az etikai szabályok megszegése esetén milyen eljárási rendben történhet felelősségre vonás – különösen igaz ez azokban az esetekben, amikor a pedagógus nem is tagja a Karnak –; ez az indítványozó szerint a tisztességes eljárás sérelmét is jelenti egyben. Az ezen rendelkezéssel kapcsolatos érvelések összegzése képpen az indítvá-

nyozó megállapítja, hogy: *i)* a Kar nem szakmai kamara; *ii)* nem kevesek által gyakorolt, szabad foglalkozásúak köztestülete; *iii)* nem minden pedagógus tagja a köztestületnek és a közfeladatok nem igénylik a kötelező kamarai tagságot; *iv)* a pedagógus feladat-ellátási kötelezettségei törvényben szabályozottak, annak állami ellenőrzése megoldott; *v)* az Etikai Kódex lényeges tartalmi elemei törvényben nem meghatározottak, ezzel szemben miniszteri rendeletalkotásra vonatkozó felhatalmazás van etikai eljárási kérdésekben. Ezen rendelkezések miatt az indítványozó szerint pedagógus munkakörben foglalkoztatottakat éri jogsérelem. Mindezekre tekintettel a rendelkezés kapcsán az indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, T) cikk (1) bekezdésének, I. cikk (3) bekezdésének, II. cikkének, VI. cikk (1) bekezdésének, és VII. cikk (3) és (5) bekezdésének a sérelmét is állította.

- [8] 3. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának formai és tartalmi feltételeit vizsgálja. Ezekkel kapcsolatban a következőket állapította meg.
- [9] 3.1. Az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság formai feltételeinek [Abtv. 30. § (1) bekezdés, valamint 52. § (1b) bekezdés) a)–f) pont] az alábbiak szerint felel meg.
- [10] Az Abtv. 30. § (1) bekezdése értelmében a 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt az alaptörvény-ellenesnek vélt jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan napon belül lehet benyújtani. Az Nktmód. 31. § (1) bekezdése alapján a támadott rendelkezések 2015. január 1-jén léptek hatályba, az indítványozók által eredetileg, közösen benyújtott alkotmányjogi panasz pedig 2015. március 11-én érkezett az Alkotmánybírósághoz, ezen felül az ügyek indítványozók szerinti elkülönítését és a főtitkári felhívást követően az indítványozó által külön is benyújtott kiegészített alkotmányjogi panasz is a hiánypótlásra rendelkezésre álló határidőn belül érkezett. Ennek megfelelően a panasz határidőben benyújtottnak minősül.
- [11] Az alkotmányjogi panasz az Abtv. 52. § (1b) bekezdés a)–f) pontjaiban foglalt feltételeknek részben eleget tesz, mivel határozott kérelmet tartalmaz, melynek része az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó indokolt hivatkozás, az eljárás megindítása indokainak megjelölése, illetve – kivéve az Nkt. 62. § (14) bekezdése, 94. § (1) bekezdés v) pontja, és 94. § (4) bekezdés z) pontja tekintetében – a támadott rendelkezés alaptörvény-ellenességére vonatkozó részletes okfejtés. Emellett a panasz határozott kérelmet fogalmaz meg az alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabályi rendelkezések megsemmisítésére is. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor megállapította, hogy a támadott szabályok közül a fent említett rendelkezések tekintetében az indítvány egyáltalán nem tartalmaz indokolást, továbbá az Alaptörvény sérülni véltrendelkezéseinek megjelölését, így az Nkt. 62. § (14) bekezdése, 94. § (1) bekezdés v) pontja, és 94. § (4) bekezdés z) pontja tekintetében nem tesz eleget az Abtv. 52. § (1b) b), valamint d)–e) pontjaiban írt feltételeknek.
- [12] Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az indítványozó érintettségének megállapítása az ezen rendelkezésekkel összefüggésben az eredeti, másokkal közösen benyújtott panaszban kifejtett érvek alapján sem lett volna lehetséges [l. a 3160/2016. (VII. 22.) AB végzés és a 3163/2016. (VII. 22.) AB végzés indokolásának vonatkozó részét]. Ezért nem volt jelentősége annak, hogy az átdolgozott és egységes szerkezetbe foglalt, önállóan benyújtott alkotmányjogi panaszt – mely e tekintetben nem tartalmazott okfejtést – az Alkotmánybíróságnak újabb indítványként kellett kezelnie, mivel az eredeti panaszban foglalt okfejtésen alapuló vizsgálat sem vezethetett volna az indítványozó számára kedvezőbb eredményre. Így az említett panaszelemek befogadhatóságát végeredményben nem befolyásolta, hogy az Alkotmánybíróság formai okokból a korábban felhozott érveket a jelen indítvány elbírálása során már nem vizsgálhatta.
- [13] 3.2. Az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság megvizsgálta az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit is.
- [14] Ezekkel kapcsolatban az Alkotmánybíróság elsőként megállapította, hogy az indítványozó által támadott rendelkezések a hatályba lépésüket követően a köznevelés rendszerében létrejött jogviszonyokra közvetlenül alkalmazhatók, külön bírói döntés nélkül hatályosultak, azokkal szemben jogorvoslati lehetőség nem áll rendelkezésre.
- [15] Az indítványozók az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján is csak akkor fordulhatnak kivételes alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz, ha az általuk sérelmesnek tartott, közvetlenül alkalmazható jogszabály (jogszabályi rendelkezés) az Alaptörvényben biztosított jogukat sérti. Ebből az előírásból az következik, hogy az indítvány érdemi elbírálhatóságához az szükséges, hogy a kivételes alkotmányjogi panaszt benyújtó indítványozó is a saját Alaptörvényben biztosított jogának sérelmére hivatkozzon az indítványában, mivel „[A]z Abtv.

szerint az alkotmányjogi panasz benyújtása szempontjából az tekinthető érintettnek, akinek az Alaptörvényben biztosított joga sérült.” {3050/2013. (II. 28.) AB végzés, Indokolás [17]}.

- [16] Az indítványozó – részben a kellő felkészülési idő hiányával összefüggésben – a támadott rendelkezések kapcsán az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, T) cikk (1) bekezdésének, I. cikk (3)–(4) bekezdéseinek, II. cikkének, VI. cikk (1) bekezdésének, VII. cikk (3) és (5) bekezdésének, XI. cikk (1) bekezdésének, és XVI. cikk (1)–(3) bekezdéseinek sérelmére hivatkozott.
- [17] Az Alkotmánybíróság az állított alapjogi sérelmek kapcsán a következőket állapította meg.
- [18] Az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében foglalt magánélet védelméhez való jog, továbbá a II. cikkben foglalt emberi méltóság védelme és a támadott rendelkezések közötti, alkotmányjogilag is értékelhető tartalmi összefüggés hiányzik, az indítvány ezen tekintetben alkotmányjogilag értékelhető indokolást nem tartalmaz.
- [19] Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint az olyan alaptörvényi rendelkezés, amelynek címzettje nem az indítványozó, számára jogot nem biztosít, nem minősül Alaptörvényben biztosított jognak, ezért arra alkotmányjogi panasz sem alapítható {lásd. pl.: 3267/2014. (XI. 4.) AB végzés, Indokolás [13], 3039/2015. (II. 20.) AB végzés, Indokolás [17]}. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény jogforrásokkal kapcsolatos T) cikk (1) bekezdése, az alapvető jogok korlátozhatóságára és a nem természetes személy jogalanyokat megillető alapvető jogok körének meghatározására vonatkozó I. cikk (3)–(4) bekezdései, valamint az egyház és az állam különállásával és a szabad vallásgyakorlást garantáló törvényi rendelkezések sarkalosságával kapcsolatos VII. cikk (3) és (5) bekezdései tekintetében is azt állapította meg, hogy azok a fentiek alapján nem minősülnek az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának. Mivel a felhívott rendelkezések címzettje nem az indítványozó, így azok nem biztosítanak számára jogot, ezért alkotmányjogi panaszt sem lehet közvetlenül ezekre az előírásokra alapítani. Hasonlóan kizárt az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata alapján az alkotmányjogi panasz befogadása a B) cikk (1) bekezdésének – az indítványokban szintén több helyen megjelenő – a jogállamiság, jogbiztonság elvének általában vett sérelmével összefüggő hivatkozásra tekintettel.
- [20] Az indítványozó által mindezekon felül hivatkozott, az Alaptörvény művelődéshez való joggal kapcsolatos XI. cikk (1) bekezdése, a gyermekek jogaival és a szülők gondoskodási kötelezettségével kapcsolatos XVI. cikk (1)–(3) bekezdései olyan Alaptörvényben biztosított jogokról rendelkeznek, amelyekre az egyéb feltételek megállapíthatósága esetén alkotmányjogi panasz eredményesen alapítható. A jelen ügyben viszont megállapítható, hogy az indítványozó ezen rendelkezések kapcsán másokat megillető Alaptörvényben biztosított jogok sérelmére, nem pedig saját alapjogi sérelemre hivatkozott. Sem mint pedagógus, sem mint köznevelési intézményt vezető személy, az indítványozó a fenti, másokat (elsődlegesen a gyermekeket, illetve az Alaptörvény szóhasználatának megfelelően az oktatást igénybe venni kívánó minden magyar állampolgárt, másodsorban pedig a szülőket) megillető Alaptörvényben rögzített jogoknak nem lehet alanya, így azokra, mint nem saját jogokra, alkotmányjogi panaszban sem hivatkozhat eredményesen {v.ö.: 3120/2015. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [57], [69], [72]–[75] és [80], továbbá 3050/2013. (II. 28.) AB végzés, Indokolás [19]–[21]}.
- [21] Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti kivételes panasz esetében különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának. Mivel az ilyen panasz közvetlenül a norma ellen irányul, „[a] panaszos alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az *actio popularis*-tól” {elsőként lásd.: 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]; megerősítette: 3123/2015 (VII. 9.) AB végzés, Indokolás [12]; legutóbb: 3198/2015. (X. 14.) AB végzés, Indokolás [13]}. A kivételes alkotmányjogi panasz kapcsán az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint ezért „[a]z érintettségnek [...] személyesnek, közvetlennek és aktuálisnak kell lennie {Lásd: 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]}.” {3120/2015. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [55]}. Az indítványozónak a támadott rendelkezések kapcsán kifejtett érvelése szerint azokból számára a jövőben valamely tevőleges magatartást kívánó kötelezettség keletkezhet, [pl.: jogszabályváltozás kapcsán történő intézményátstrukturizálás; saját, intézményi etikai kódex megalkotásának kötelezettsége], illetve a törvény egy adott rendelkezésének [a még nem létező Etikai Kódex alapján saját etikai kódex megalkotása] teljesíthetlensége okán – önhibáján kívül – jogellenes helyzetbe kerülhet. Az alkotmányjogi panaszok érdemi elbírálása érdekében azonban az indítványozóknak az ilyen szabályok jogrendszerbe kerülése és azok megtámadása esetén is igazolni szükséges vagy ténylegesen bekövetkezett – és saját, Alaptörvényben rögzített joguk sérelmét okozó – jogsérelmüket, vagy ilyen jogsérelem elkerülhetetlenül bekövetkező voltát, és annak tényleges – rájuk nézve hátrányos – következményeit. Az indítványozó részéről azonban ilyen tartalommal bíró okfejtéseket az indítvány nem tartalmaz. Ténylegesen bekövetkezett, vagy elkerülhetetlenül bekövetkező, alkotmányjogilag is értékelhető (saját) jogsérelem igazolásának hiányában viszont, pusztán annak hipotetikus, bizonyos feltételek esetén a jövőben esetlegesen bekövetkező voltára tekintettel az Alkotmánybíróságnak nincs módja arra,

hogy – akár a kellő felkészülési idő esetleges sérelmére is tekintettel – az indítványozó közvetlen és aktuális érintettségét megállapítsa és az indítványt érdemben elbírálja {v.ö.: 3120/2015. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [55], [62]–[65] és [80], továbbá 3033/2014. (III. 3.) AB végzés, Indokolás [19]–[20]}.

- [22] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy mivel az alkotmányjogi panasz az Abtv. 26. §-ában foglalt feltételeknek – az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésével és II. cikkével kapcsolatos eleme, illetve az Nkt. 62. § (14) bekezdése, 94. § (1) bekezdés v) pontja, és 94. § (4) bekezdés z) pontja tekintetében pedig az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében foglalt követelményeknek – nem felel meg, az alkotmányjogi panasz befogadására nincs lehetőség. Az Alkotmánybíróság ezért az indítványt az Abtv. 47. § (1) bekezdése, 50. §-a és az 56. § (1)–(3) bekezdései, valamint az Ügyrend 5. § (1) és (2) bekezdései alapján eljárva – az Ügyrend 30. § (2) bekezdés c) és h) pontja alapján – visszautasította.

Budapest, 2016. július 11.

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/871/2015.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3162/2016. (VII. 22.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény egyes rendelkezései, továbbá a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény módosításáról szóló 2014. évi CV. törvény 31. §-a alap-törvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (továbbiakban Nkt.) egyes rendelkezéseivel, továbbá a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény módosításáról szóló 2014. évi CV. törvény (továbbiakban Nktmód.) 31. §-ával összefüggésben hat indítványozó [szakszervezet, egyházi intézményfenntartó, két intézményvezető pedagógus és két pedagógus] közös alkotmányjogi panaszban fordult az Alkotmánybírósághoz az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján, azok alaptörvény-ellenességének megállapítását és hatálybalépésük napjára visszamenőleges hatállyal történő megsemmisítését kérve.
- [2] Az Alkotmánybíróság főtítkára az indítványozókat tájékoztatta arról, hogy a benyújtott alkotmányjogi panaszok érvényességéhez szükséges, hogy az adott ügyben valamennyi indítványozó érintettsége megállapítható legyen. Erre tekintettel arról is tájékoztatta az indítványozókat, hogy érintettségük igazolására hiánypótlás keretében harminc napon belül lehetőségük van, továbbá, hogy mindezekre tekintettel az alkotmányjogi panasz ügyek indítványozónként eltérő ügyszámon kerültek iktatásra. A főtítkári felhívásnak az indítványozók közül a szakszervezet, az intézményfenntartó és az intézményvezető indítványozók tettek határidőben eleget. A jelen ügy indítványozója az egyik intézményvezető (a továbbiakban: indítványozó).
- [3] 2. Az Nkt. és az Nktmód. eredeti indítványban és az indítványokban támadott rendelkezései *i)* az intézmények átszervezésével, a fenntartói jog átadásának kérdésével [Nkt. 4. § 11. pont és 84. § (4) bekezdés]; *ii)* a nevelési-oktatási intézmény és pedagógiai szakszolgálat vezetőjének a magasabb vezetői, vezetői megbízással kapcsolatos feladatainak ellátására a heti teljes munkaidőből – a számukra rendeletben megállapított (kötelező minimális) tanórákon felül – fordítható munkaidejével [Nkt. 62. § (14) bekezdés]; *iii)* a Nemzeti Pedagógus Kar (a továbbiakban: Kar) által megalkotott Pedagógus Etikai Kódex (továbbiakban: Etikai Kódex) kötelezően, illetve egyházi köznevelési intézményben ajánlásként történő alkalmazásával [Nkt. 83. § (2a) bekezdés]; *iv)* az oktatásért felelős miniszter és a Kormány számára a törvényben a Kar működésével és az etikai eljárással, illetve a vallási, világnézeti tekintetben elkötelezett, továbbá a nemzetiségi iskolai nevelés oktatás szervezésének és az esélyegyenlőség előmozdításának feltételeivel kapcsolatos rendeletalkotására adott felhatalmazásokkal [Nkt. 94. § (1) bekezdés v) pontja, 94. § (4) bekezdés z) pontja], valamint v) az ezen rendelkezések hatályba lépéséről rendelkező Nktmód. 31. §-ával kapcsolatosak.
- [4] Az indítványozó a főtítkári tájékoztatást követően, a hiánypótlásra rendelkezésre álló határidőn belül immár kizárólag saját nevében, átdolgozott és egységes szerkezetbe foglalt alkotmányjogi panaszt nyújtott be. Az eredetileg, másokkal közösen benyújtott panaszban is támadott rendelkezések közül az egységes szerkezetbe foglalt újabb alkotmányjogi panasz az Nkt. 62. § (14) bekezdését, 94. § (1) bekezdés v) pontját, és 94. § (4) bekezdés z) pontját [lásd. fentebb: *ii)*, és *iv)* pont] felsorolja ugyan a törvény támadott rendelkezései között, azonban azokat illetően az indítvány semmilyen okfejtést nem tartalmaz.
- [5] Az Nkt. támadott rendelkezéseit az Nktmód. vezette be, annak 31. §-a léptette hatályba. Az indítványozó ez utóbbi rendelkezést tekintettel arra, hogy a törvény kihirdetésére 2014. december 30-án, hatálybalépésére pedig 2015. január 1-jén került sor, a kellő felkészülési idő hiánya okán az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését sértőnek tartotta. Arra tekintettel pedig, hogy véleménye szerint a hatályon kívül helyezésre váró rendelkezések között olyan kérdések [a tanulói fegyelmi eljárás garanciális elemei, a Kar működésének, szervezetének

garanciális elemei] is találhatók, „amelyek nem szabályozhatók alacsonyabb szintű jogszabályban”, álláspontja szerint az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése is sérül.

- [6] Az indítványozó érvelése szerint az Nkt. 4. § 11. pontjában és 84. § (4) bekezdésében foglalt rendelkezések módosításával bevezetett azon új szabályok, amelyek a stabil intézményi működés feltételeit biztosító korábbi garanciális szabályokkal szemben intézményátszervezés és a fenntartói jog átadása tekintetében jogszabályváltozás esetén (kivételesen) akár tanítási, illetve nevelési évben is lehetővé teszik az intézményi működés alapvető szabályainak megváltoztatását, lényegében megszüntetik az intézményi stabilitást. Ez az indítványozó szerint sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság követelményét, továbbá azzal összefüggésben az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdését, XI. cikk (1) bekezdését, valamint XVI. cikk (1)–(3) bekezdéseit.
- [7] Az indítványozó az Nkt. 83. § (2a) bekezdésének azon szabályát is támadta, amely az állami és önkormányzati fenntartású köznevelési intézményekben kötelezővé teszi a Kar által megalkotott Etikai Kódex alkalmazását, a magán köznevelési intézményekben előírja az ebben foglalt alapelvek figyelembevételével a saját, intézményi etikai kódex megalkotását, az egyházi köznevelési intézmények számára pedig ajánlásként figyelembe veendőként határozza meg az Etikai Kódex alapelveit. Az indítványozó szerint elsődlegesen az okozza az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmét, hogy a támadott rendelkezés 2015. január 1-jén lépett hatályba, amely időpontban a kötelezően alkalmazni, illetve adaptálni rendelt Etikai Kódex még nem állt rendelkezésre. A Kar az Nkt. 63/A. § (1) bekezdésének megfogalmazása szerint az állami és önkormányzati fenntartású köznevelési intézményekben pedagógus-munkakörben közalkalmazottként foglalkoztatottak önkormányzattal rendelkező köztestülete. Az indítványozó szerint mivel a Karnak nem minden (hanem csak az állami vagy önkormányzati fenntartó által működtetett intézményben foglalkoztatott) pedagógus tagja, azaz a pedagógusok körében a tagsági kötelezettség nem teljes körű, nem születhet olyan tartalmú Etikai Kódex sem, amely a köznevelés egész területét átfogja és minden pedagógusra nézve azonos kötelezettségeket keletkeztetne. A – fentiek szerint nem teljes körű – kötelező tagság kérdése az indítványozó szerint – utalással „az Országos Magyar Vadászkamara működését elemző” 41/2012. (X. 11.) AB határozatra, a Magyar Ügyvédi Kamara, a Magyar Orvosi Kamara és a Magyar Gyógyszerész Kamara működésével, etikai szabályaik megalkotásával és azok számon kérhetőségével kapcsolatos törvényi szabályozásra, illetve a köztestületi jellegre – több okból is ellentétesek az Alaptörvény különböző rendelkezéseivel. A köznevelés rendszere tekintetében a törvény, illetve az annak végrehajtására kiadott rendelet szabályai megállapítják a pedagógusok alapvető feladatait és legfontosabb kötelezettségeit, előmeneteli rendszerét, továbbá meghatározzák a pedagógiai-szakmai, a törvényességi és a hatósági ellenőrzés szabályait is, valamint az ezekért felelős szervezetrendszer (Oktatási Hivatal, oktatásért felelős miniszter), amelyek „a pedagógusok munkájának külső, egységes kritériumok szerinti ellenőrzése és értékelése” feladatát megfelelően rendezik. Ezekhez képest az indítványozó szerint bizonytalan az Etikai Kódex jogrendszeren belüli „elhelyezése”. Mivel általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény rendelkezései szerint csak jogszabály állapíthat meg; a köztestületek által kiadott etikai kódex pedig nem tekinthető jogszabálynak, „[E]bből következően általánosan kötelező magatartási szabályt nem állapíthat meg.” Az indítványozó elismeri, hogy léteznek „olyan speciális munkavégzési szabályok, olyan foglalkozási területek, amelyek kívül esnek a foglalkoztatást meghatározó jogszabályok [az indítványozó e tekintetben az Mt.-t és a Kjt.-t nevesíti] által rendezett közös körön”, például az ügyvédi, az orvosi, vagy a gyógyszerész hivatás, azonban érvelése szerint ezek tekintetében külön, jól körülhatárolható tartalommal megállapított törvényi rendelkezések hatalmazzák fel az érintett kamarákat a szakmai etikai kódexek megalkotására, és kötelezik a tagokat az azokban foglaltak megtartására. Érvelése szerint a Kar által készített Etikai Kódex esetén „nincs törvényi iránymutatás az etikai követelmények tartalmára” így az bizonytalan, „akár olyan szabályokat is tartalmazhat, amelyek sérthetik az emberi méltóságot, az érintett magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét”. Emellett értelmezhetetlenek azok a rendelkezések, amelyek az Etikai Kódex figyelembevételét írják elő (saját, intézményi etikai kódex megalkotása, illetve az Etikai Kódex ajánlásként történő figyelembe vétele) a magán és egyházi fenntartású intézményekre is, amelyekben foglalkoztatott pedagógusok ráadásul törvény erejénél fogva nem is tagjai a Karnak. Mivel azonban az Etikai Kódex olyan szabályokra is vonatkozhat, amelyek megalkotásában nem kizárólag a szakma, de adott esetben a közigazgatás is részt vesz, ez az indítványozó szerint az egyházak és az állam különállásával kapcsolatos alkotmányos tételeket is sérti, így „sérülnek az Alaptörvénynek azok a rendelkezései, amelyek rendezik az állam és az egyházak kapcsolatát”. Az indítványozó szerint teljesen bizonytalan, hogy az etikai szabályok megszegése esetén milyen eljárási rendben történhet felelősségre vonás – különösen igaz ez azokban az esetekben, amikor a pedagógus nem is tagja a Karnak –; ez az indítványozó szerint a tisztességes eljárás sérelmét is jelenti egyben. Az ezen rendelkezéssel kapcsolatos érvelések összegzé-

seképpen az indítványozó megállapítja, hogy: *i)* a Kar nem szakmai kamara; *ii)* nem kevesek által gyakorolt, szabad foglalkozásúak köztestülete; *iii)* nem minden pedagógus tagja a köztestületnek és a közfeladatok nem igénylik a kötelező kamarai tagságot; *iv)* a pedagógus feladat-ellátási kötelezettségei törvényben szabályozottak, annak állami ellenőrzése megoldott; *v)* az Etikai Kódex lényeges tartalmi elemei törvényben nem meghatározottak, ezzel szemben miniszteri rendeletalkotásra vonatkozó felhatalmazás van etikai eljárási kérdésekben. Ezen rendelkezések miatt az indítványozó szerint pedagógus munkakörben foglalkoztatottakat éri jogsérelem. Mindezekre tekintettel a rendelkezés kapcsán az indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, T) cikk (1) bekezdésének, I. cikk (3) bekezdésének, II. cikkének, VI. cikk (1) bekezdésének, és VII. cikk (3) és (5) bekezdésének a sérelmét is állította.

- [8] 3. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának formai és tartalmi feltételeit vizsgálja. Ezekkel kapcsolatban a következőket állapította meg.
- [9] 3.1. Az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság formai feltételeinek [Abtv. 30. § (1) bekezdés, valamint 52. § (1b) bekezdés) a)–f) pont] az alábbiak szerint felel meg.
- [10] Az Abtv. 30. § (1) bekezdése értelmében a 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt az alaptörvény-ellenesnek vélt jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan napon belül lehet benyújtani. Az Nktmód. 31. § (1) bekezdése alapján a támadott rendelkezések 2015. január 1-jén léptek hatályba, az indítványozók által eredetileg, közösen benyújtott alkotmányjogi panasz pedig 2015. március 11-én érkezett az Alkotmánybírósághoz, ezen felül az ügyek indítványozók szerinti elkülönítését és a főtktári felhívást követően az indítványozó által külön is benyújtott kiegészített alkotmányjogi panasz is a hiánypótlásra rendelkezésre álló határidőn belül érkezett. Ennek megfelelően a panasz határidőben benyújtottnak minősül.
- [11] Az alkotmányjogi panasz az Abtv. 52. § (1b) bekezdés a)–f) pontjaiban foglalt feltételeknek részben eleget tesz, mivel határozott kérelmet tartalmaz, melynek része az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó indokolt hivatkozás, az eljárás megindítása indokainak megjelölése, illetve – kivéve az Nkt. 62. § (14) bekezdése, 94. § (1) bekezdés v) pontja, és 94. § (4) bekezdés z) pontja tekintetében – a támadott rendelkezés alaptörvény-ellenességére vonatkozó részletes okfejtés. Emellett a panasz határozott kérelmet fogalmaz meg az alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabályi rendelkezések megsemmisítésére is. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor megállapította, hogy a támadott szabályok közül a fent említett rendelkezések tekintetében az indítvány egyáltalán nem tartalmaz indokolást, továbbá az Alaptörvény sérülni véltrendelkezéseinek megjelölését, így az Nkt. 62. § (14) bekezdése, 94. § (1) bekezdés v) pontja, és 94. § (4) bekezdés z) pontja tekintetében nem tesz eleget az Abtv. 52. § (1b) b), valamint d)–e) pontjaiban írt feltételeknek.
- [12] Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az indítványozó érintettségének megállapítása az ezen rendelkezésekkel összefüggésben az eredeti, másokkal közösen benyújtott panaszban kifejtett érvek alapján sem lett volna lehetséges [l. a 3160/2016. (VII. 22.) AB végzés és a 3163/2016. (VII. 22.) AB végzés indokolásának vonatkozó részét]. Ezért nem volt jelentősége annak, hogy az átdolgozott és egységes szerkezetbe foglalt, önállóan benyújtott alkotmányjogi panaszt – mely e tekintetben nem tartalmazott okfejtést – az Alkotmánybíróságnak újabb indítványként kellett kezelnie, mivel az eredeti panaszban foglalt okfejtésen alapuló vizsgálat sem vezethetett volna az indítványozó számára kedvezőbb eredményre. Így az említett panaszelemek befogadhatóságát végeredményben nem befolyásolta, hogy az Alkotmánybíróság formai okokból a korábban felhozott érveket a jelen indítvány elbírálása során már nem vizsgálhatta.
- [13] 3.2. Az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság megvizsgálta az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit is.
- [14] Ezekkel kapcsolatban az Alkotmánybíróság elsőként megállapította, hogy az indítványozó által támadott rendelkezések a hatályba lépésüket követően a köznevelés rendszerében létrejött jogviszonyokra közvetlenül alkalmazhatók, külön bírói döntés nélkül hatályosultak, azokkal szemben jogorvoslati lehetőség nem áll rendelkezésre.
- [15] Az indítványozók az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján is csak akkor fordulhatnak kivételes alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz, ha az általuk sérelmesnek tartott, közvetlenül alkalmazható jogszabály (jogszabályi rendelkezés) az Alaptörvényben biztosított jogukat sérti. Ebből az előírásból az következik, hogy az indítvány érdemi elbírálhatóságához az szükséges, hogy a kivételes alkotmányjogi panaszt benyújtó indítványozó is a saját Alaptörvényben biztosított jogának sérelmére hivatkozzon az indítványában, mivel „[A]z Abtv.

szerint az alkotmányjogi panasz benyújtása szempontjából az tekinthető érintettnek, akinek az Alaptörvényben biztosított joga sérült.” {3050/2013. (II. 28.) AB végzés, Indokolás [17]}.

- [16] Az indítványozó – részben a kellő felkészülési idő hiányával összefüggésben – a támadott rendelkezések kapcsán az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, T) cikk (1) bekezdésének, I. cikk (3)–(4) bekezdéseinek, II. cikkének, VI. cikk (1) bekezdésének, VII. cikk (3) és (5) bekezdésének, XI. cikk (1) bekezdésének, és XVI. cikk (1)–(3) bekezdéseinek sérelmére hivatkozott.
- [17] Az Alkotmánybíróság az állított alapjogi sérelmek kapcsán a következőket állapította meg.
- [18] Az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében foglalt magánélet védelméhez való jog, továbbá a II. cikkben foglalt emberi méltóság védelme és a támadott rendelkezések közötti, alkotmányjogilag is értékelhető tartalmi összefüggés hiányzik, az indítvány ezen tekintetben alkotmányjogilag értékelhető indokolást nem tartalmaz.
- [19] Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint az olyan alaptörvényi rendelkezés, amelynek címzettje nem az indítványozó, számára jogot nem biztosít, nem minősül Alaptörvényben biztosított jognak, ezért arra alkotmányjogi panasz sem alapítható {lásd. pl.: 3267/2014. (XI. 4.) AB végzés, Indokolás [13], 3039/2015. (II. 20.) AB végzés, Indokolás [17]}. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény jogforrásokkal kapcsolatos T) cikk (1) bekezdése, az alapvető jogok korlátozhatóságára és a nem természetes személy jogalanyokat megillető alapvető jogok körének meghatározására vonatkozó I. cikk (3)–(4) bekezdései, valamint az egyház és az állam különállásával és a szabad vallásgyakorlást garantáló törvényi rendelkezések sarkalosságával kapcsolatos VII. cikk (3) és (5) bekezdései tekintetében is azt állapította meg, hogy azok a fentiek alapján nem minősülnek az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának. Mivel a felhívott rendelkezések címzettje nem az indítványozó, így azok nem biztosítanak számára jogot, ezért alkotmányjogi panaszt sem lehet közvetlenül ezekre az előírásokra alapítani. Hasonlóan kizárt az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata alapján az alkotmányjogi panasz befogadása a B) cikk (1) bekezdésének – az indítványokban szintén több helyen megjelenő – a jogállamiság, jogbiztonság elvének általában vett sérelmével összefüggő hivatkozásra tekintettel.
- [20] Az indítványozó által mindezekon felül hivatkozott, az Alaptörvény művelődéshez való joggal kapcsolatos XI. cikk (1) bekezdése, a gyermekek jogaival és a szülők gondoskodási kötelezettségével kapcsolatos XVI. cikk (1)–(3) bekezdései olyan Alaptörvényben biztosított jogokról rendelkeznek, amelyekre az egyéb feltételek megállapíthatósága esetén alkotmányjogi panasz eredményesen alapítható. A jelen ügyben viszont megállapítható, hogy az indítványozó ezen rendelkezések kapcsán másokat megillető Alaptörvényben biztosított jogok sérelmére, nem pedig saját alapjogi sérelemre hivatkozott. Sem mint pedagógus, sem mint köznevelési intézményt vezető személy, az indítványozó a fenti, másokat (elsődlegesen a gyermekeket, illetve az Alaptörvény szóhasználatának megfelelően az oktatást igénybe venni kívánó minden magyar állampolgárt, másodsorban pedig a szülőket) megillető Alaptörvényben rögzített jogoknak nem lehet alanya, így azokra, mint nem saját jogokra, alkotmányjogi panaszban sem hivatkozhat eredményesen {v.ö.: 3120/2015. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [57], [69], [72]–[75] és [80], továbbá 3050/2013. (II. 28.) AB végzés, Indokolás [19]–[21]}.
- [21] Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti kivételes panasz esetében különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának. Mivel az ilyen panasz közvetlenül a norma ellen irányul, „[a] panaszos alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az *actio popularis*-tól” {elsőként lásd.: 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]; megerősítette: 3123/2015 (VII. 9.) AB végzés, Indokolás [12]; legutóbb: 3198/2015. (X. 14.) AB végzés, Indokolás [13]}. A kivételes alkotmányjogi panasz kapcsán az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint ezért „[a]z érintettségnek [...] személyesnek, közvetlennek és aktuálisnak kell lennie {Lásd: 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]}.” {3120/2015. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [55]}. Az indítványozónak a támadott rendelkezések kapcsán kifejtett érvelése szerint azokból számára a jövőben valamely tevőleges magatartást kívánó kötelezettség keletkezhet, [pl.: jogszabályváltozás kapcsán történő intézményát szervezés; saját, intézményi etikai kódex megalkotásának kötelezettsége], illetve a törvény egy adott rendelkezésének [a még nem létező Etikai Kódex alapján saját etikai kódex megalkotása] teljesíthetlensége okán – önhibáján kívül – jogellenes helyzetbe kerülhet. Az alkotmányjogi panaszok érdemi elbírálása érdekében azonban az indítványozóknak az ilyen szabályok jogrendszerbe kerülése és azok megtámadása esetén is igazolni szükséges vagy ténylegesen bekövetkezett – és saját, Alaptörvényben rögzített joguk sérelmét okozó – jogsérelmüket, vagy ilyen jogsérelem elkerülhetetlenül bekövetkező voltát, és annak tényleges – rájuk nézve hátrányos – következményeit. Az indítványozó részéről azonban ilyen tartalommal bíró okfejtéseket az indítvány nem tartalmaz. Ténylegesen bekövetkezett, vagy elkerülhetetlenül bekövetkező, alkotmányjogilag is értékelhető (saját) jogsérelem igazolásának hiányában viszont, pusztán annak hipotetikus, bizonyos feltételek esetén a jövőben esetlegesen bekövetkező voltára tekintettel az Alkotmánybíróságnak nincs módja arra,

hogy – akár a kellő felkészülési idő esetleges sérelmére is tekintettel – az indítványozó közvetlen és aktuális érintettségét megállapítsa és az indítványt érdemben elbírálja {v.ö.: 3120/2015. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [55], [62]–[65] és [80], továbbá 3033/2014. (III. 3.) AB végzés, Indokolás [19]–[20]}.

- [22] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy mivel az alkotmányjogi panasz az Abtv. 26. §-ában foglalt feltételeknek – az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésével és II. cikkével kapcsolatos eleme, illetve az Nkt. 62. § (14) bekezdése, 94. § (1) bekezdés v) pontja, és 94. § (4) bekezdés z) pontja tekintetében pedig az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében foglalt követelményeknek – nem felel meg, az alkotmányjogi panasz befogadására nincs lehetőség. Az Alkotmánybíróság ezért az indítványt az Abtv. 47. § (1) bekezdése, 50. §-a és az 56. § (1)–(3) bekezdései, valamint az Ügyrend 5. § (1) és (2) bekezdései alapján eljárva – az Ügyrend 30. § (2) bekezdés c) és h) pontja alapján – visszautasította.

Budapest, 2016. július 11.

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/874/2015.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3163/2016. (VII. 22.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény egyes rendelkezései, továbbá a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény módosításáról szóló 2014. évi CV. törvény 31. §-a alap-törvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (továbbiakban Nkt.) egyes rendelkezéseivel, továbbá a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény módosításáról szóló 2014. évi CV. törvény (továbbiakban Nktmód.) 31. §-ával összefüggésben hat indítványozó [szakszervezet, egyházi intézményfenntartó, két intézményvezető pedagógus és két pedagógus] közös alkotmányjogi panaszban fordult az Alkotmánybírósághoz az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján, azok alaptörvény-ellenességének megállapítását és hatálybalépésük napjára visszamenőleges hatállyal történő megsemmisítését kérve.
- [2] Az Alkotmánybíróság főtítkára az indítványozókat tájékoztatta arról, hogy a benyújtott alkotmányjogi panaszok érvényességéhez szükséges, hogy az adott ügyben valamennyi indítványozó érintettsége megállapítható legyen. Erre tekintettel arról is tájékoztatta az indítványozókat, hogy érintettségük igazolására hiánypótlás keretében harminc napon belül lehetőségük van, továbbá, hogy mindezekre tekintettel az alkotmányjogi panasz ügyek indítványozónként eltérő ügyszámon kerültek iktatásra. A főtítkári felhívásnak az indítványozók közül a szakszervezet, az intézményfenntartó (a továbbiakban: indítványozó) és az intézményvezető indítványozók tettek határidőben eleget.
- [3] 2. Az Nkt. és az Nktmód. indítványokban támadott rendelkezései *i)* az intézmények átszervezésével, a fenntartói jog átadásának kérdésével [Nkt. 4. § 11. pont és 84. § (4) bekezdés]; *ii)* a nevelési-oktatási intézmény és pedagógiai szakszolgálat vezetőjének a magasabb vezetői, vezetői megbízással kapcsolatos feladatainak ellátására a heti teljes munkaidőből – a számukra rendeletben megállapított (kötelező minimális) tanórákon felül – fordítható munkaidejével [Nkt. 62. § (14) bekezdés]; *iii)* a Nemzeti Pedagógus Kar (a továbbiakban: Kar) által megalkotott Pedagógus Etikai Kódex (továbbiakban: Etikai Kódex) kötelezően, illetve egyházi köznevelési intézményben ajánlásként történő alkalmazásával [Nkt. 83. § (2a) bekezdés]; *iv)* az oktatásért felelős miniszter és a Kormány számára a törvényben a Kar működésével és az etikai eljárással, illetve a vallási, világnézeti tekintetben elkötelezett, továbbá a nemzetiségi iskolai nevelés oktatás szervezésének és az esélyegyenlőség előmozdításának feltételeivel kapcsolatos rendeletalkotására adott felhatalmazásokkal [Nkt. 94. § (1) bekezdés v) pontja, 94. § (4) bekezdés z) pontja], valamint *v)* az ezen rendelkezések hatályba lépéséről rendelkező Nktmód. 31. §-ával kapcsolatosak.
- [4] Az indítványozó a főtítkári tájékoztatást követően, a hiánypótlásra rendelkezésre álló határidőn belül benyújtott, átdolgozott és egységes szerkezetbe foglalt alkotmányjogi panaszát a következők szerint tartotta fenn.
- [5] Az Nkt. támadott rendelkezéseit az Nktmód. vezette be, annak 31. §-a léptette hatályba. Az indítványozó ez utóbbi rendelkezést tekintettel arra, hogy a törvény kihirdetésére 2014. december 30-án, hatálybalépésére pedig 2015. január 1-jén került sor, a kellő felkészülési idő hiánya okán az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését sértőnek tartotta. Arra tekintettel pedig, hogy véleménye szerint a hatályon kívül helyezésre váró rendelkezések között olyan kérdések (a tanulói fegyelmi eljárás garanciális elemei, a Kar működésének, szervezetének garanciális elemei) is találhatók, „amelyek nem szabályozhatók alacsonyabb szintű jogszabályban”, álláspontja szerint az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése is sérül.
- [6] Az indítványozó érvelése szerint az Nkt. 4. § 11. pontjában és 84. § (4) bekezdésében foglalt rendelkezések módosításával bevezetett azon új szabályok, amelyek a stabil intézményi működés feltételeit biztosító korábbi

garanciális szabályokkal szemben intézményátszervezés és a fenntartói jog átadása tekintetében jogszabályváltozás esetén (kivételesen) akár tanítási, illetve nevelési évben is lehetővé teszik az intézményi működés alapvető szabályainak megváltoztatását, lényegében megszüntetik az intézményi stabilitást. Ez az indítványozó szerint sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság követelményét, továbbá azzal összefüggésben az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdését, XI. cikk (1) bekezdését, valamint XVI. cikk (1)–(3) bekezdéseit.

- [7] Az Nkt. 62. § (14) bekezdése az indítványozó szerint szintén ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével. Érvelése szerint az alapjogi sérelmet az okozza, hogy a vezetői, magasabb vezetői megbízással rendelkező pedagógusok ezen megbízatásukból fakadó kötelezettségeik ellátására fordítható munkaideje a heti munkaidejükből az általuk az intézményben tanított tantárgyak – részben az Nkt. 5. melléklete, részben pedig a kerettantervben meghatározott, vagy a helyi tanterv szerinti – heti (kötelező) óraszámához kötve, azon felüli ellátási kötelezettséggel került meghatározásra. Ez az indítványozó álláspontja szerint, mivel az egyes pedagógusok által tanított tantárgyakra eleve eltérő heti óraszámok az irányadóak, amit ráadásul a különböző évfolyamokon történő óraadás tovább differenciál, lehetetlenné teszi az érintett, vezetői megbízással rendelkező pedagógusok heti tanórai foglalkozásai számának meghatározását. Emellett lehetővé válik, hogy a törvényi rendelkezésekben (Nkt. 5. melléklete) meghatározott heti tanórákra vonatkozó előírásokat „a jogszabályi hierarchiában lényegesen alacsonyabb szinten elhelyezett” miniszteri rendelet, sőt akár az egyes iskolák helyi tanterve is „leronthatja”, állítja az indítványozó. Ezáltal szerinte az egyes intézményvezetők kötelező heti órászáma annak függvényében is eltérhet, hogy mekkora tanulólétszámú iskolában kerül sor a foglalkoztatásukra, illetve hogy milyen tantárgyakat, és melyik évfolyamon oktatnak, noha a vezetői megbízatásból rájuk háruló feladatok mértéke adott esetben megegyezik, vagy éppen az így kapottakkal ellentétes helyzetet indokolna.
- [8] Az indítványozó az Nkt. 83. § (2a) bekezdésének azon szabályát is támadta, amely az állami és önkormányzati fenntartású köznevelési intézményekben kötelezővé teszi a Kar által megalkotott Etikai Kódex alkalmazását, a magán köznevelési intézményekben előírja az ebben foglalt alapelvek figyelembevételével a saját, intézményi etikai kódex megalkotását, az egyházi köznevelési intézmények számára pedig ajánlásként figyelembe veendőként határozza meg az Etikai Kódex alapelveit. Az indítványozó szerint elsődlegesen az okozza az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmét, hogy a támadott rendelkezés 2015. január 1-jén lépett hatályba, amely időpontban a kötelezően alkalmazni, illetve adaptálni rendelt Etikai Kódex még nem állt rendelkezésre. A Kar az Nkt. 63/A. § (1) bekezdésének megfogalmazása szerint az állami és önkormányzati fenntartású köznevelési intézményekben pedagógus-munkakörben közalkalmazottként foglalkoztatottak önkormányzattal rendelkező köztestülete. Az indítványozó szerint mivel a Karnak nem minden (hanem csak az állami vagy önkormányzati fenntartó által működtetett intézményben foglalkoztatott) pedagógus tagja, azaz a pedagógusok körében a tagsági kötelezettség nem teljes körű, nem születhet olyan tartalmú Etikai Kódex sem, amely a köznevelés egész területét átfogja és minden pedagógusra nézve azonos kötelezettségeket keletkeztetne. A – fentiek szerint nem teljes körű – kötelező tagság kérdése az indítványozó szerint – utalással „az Országos Magyar Vadászkamara működését elemző” 41/2012. (X. 11.) AB határozatra, a Magyar Ügyvédi Kamara, a Magyar Orvosi Kamara és a Magyar Gyógyszerész Kamara működésével, etikai szabályaik megalkotásával és azok számon kérhetőségével kapcsolatos törvényi szabályozásra, illetve a köztestületi jellegre – több okból is ellentétesek az Alaptörvény különböző rendelkezéseivel. A köznevelés rendszere tekintetében a törvény, illetve az annak végrehajtására kiadott rendelet szabályai megállapítják a pedagógusok alapvető feladatait és legfontosabb kötelezettségeit, előmeneteli rendszerét, továbbá meghatározzák a pedagógiai-szakmai, a törvényességi és a hatósági ellenőrzés szabályait is, valamint az ezekért felelős szervezetrendszer (Oktatási Hivatal, oktatásért felelős miniszter), amelyek „a pedagógusok munkájának külső, egységes kritériumok szerinti ellenőrzése és értékelése” feladatát megfelelően rendezik. Ezekhez képest az indítványozó szerint bizonytalan az Etikai Kódex jogrendszeren belüli „elhelyezése”. Mivel általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény rendelkezései szerint csak jogszabály állapíthat meg; a köztestületek által kiadott etikai kódex pedig nem tekinthető jogszabálynak, „[E]bből következően általánosan kötelező magatartási szabályt nem állapíthat meg.” Az indítványozó elismeri, hogy léteznek „olyan speciális munkavégzési szabályok, olyan foglalkozási területek, amelyek kívül esnek a foglalkoztatást meghatározó jogszabályok [az indítványozó e tekintetben az Mt.-t és a Kjt.-t nevesíti] által rendezett közös körön”, például az ügyvédi, az orvosi, vagy a gyógyszerész hivatás, azonban érvelése szerint ezek tekintetében külön, jól körülhatárolható tartalommal megállapított törvényi rendelkezések hatalmazzák fel az érintett kamarákat a szakmai etikai kódexek megalkotására, és kötelezik a tagokat az azokban foglaltak megtartására. Érvelése szerint a Kar által készített Etikai Kódex esetén „nincs törvényi iránymutatás az etikai követelmények tartalmára” így az bizonytalan, „akár olyan szabályokat is tartalmazhat, amelyek sérthetik az

emberi méltóságot, az érintett magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét”. Emellett értelmezhetetlenek azok a rendelkezések, amelyek az Etikai Kódex figyelembevételét írják elő (saját, intézményi etikai kódex megalkotása, illetve az Etikai Kódex ajánlásként történő figyelembe vétele) a magán és egyházi fenntartású intézményekre is, amelyekben foglalkoztatott pedagógusok ráadásul törvény erejénél fogva nem is tagjai a Karnak. Mivel azonban az Etikai Kódex olyan szabályokra is vonatkozhat, amelyek megalkotásában nem kizárólag a szakma, de adott esetben a közigazgatás is részt vesz, ez az indítványozó szerint az egyházak és az állam különállásával kapcsolatos alkotmányos tételeket is sérti, így „sérülnek az Alaptörvénynek azok a rendelkezései, amelyek rendezik az állam és az egyházak kapcsolatát”. Az indítványozó szerint teljesen bizonytalan, hogy az etikai szabályok megszegése esetén milyen eljárási rendben történhet felelősségre vonás – különösen igaz ez azokban az esetekben, amikor a pedagógus nem is tagja a Karnak –; ez az indítványozó szerint a tisztességes eljárás sérelmét is jelenti egyben. Az ezen rendelkezéssel kapcsolatos érvelések összegzéseként az indítványozó megállapítja, hogy: *i)* a Kar nem szakmai kamara; *ii)* nem kevesek által gyakorolt, szabad foglalkozásuk köztestülete; *iii)* nem minden pedagógus tagja a köztestületnek és a közfeladatok nem igénylik a kötelező kamarai tagságot; *iv)* a pedagógus feladat-ellátási kötelezettségei törvényben szabályozottak, annak állami ellenőrzése megoldott; *v)* az Etikai Kódex lényeges tartalmi elemei törvényben nem meghatározottak, ezzel szemben miniszteri rendeletalkotásra vonatkozó felhatalmazás van etikai eljárási kérdésekben. Ezen rendelkezések miatt az indítványozó szerint pedagógus munkakörben foglalkoztatottakat éri jogsérelem. Mindezekre tekintettel a rendelkezés kapcsán az indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, T) cikk (1) bekezdésének, I. cikk (3) bekezdésének, II. cikkének, VI. cikk (1) bekezdésének, és VII. cikk (3) és (5) bekezdésének, továbbá a XXIV. cikk (1) bekezdésének a sérelmét is állította.

- [9] Az Nkt. 94. § (1) bekezdés v) pontja az oktatásért felelős miniszter számára ad a Kar tagságával, szervezetével, tagozataival, etikai eljárásának főbb szabályaival, a tagság nyilvántartásával, illetve a törvényességi felügyeleti jogkör gyakorlójával kapcsolatosan rendeletalkotásra felhatalmazást. Az indítványozó érvelése szerint ez a rendelkezés ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével és I. cikk (3) bekezdésével. Az érvelés szerint – utalással a köztestületekre vonatkozó hatályos törvényi szabályozásra – a köztestületek tekintetében nincs helye miniszteri szintű szabályozásnak; a köztestületek feladatait, a működésükkel és tagságukkal kapcsolatos kérdéseket törvényben kell meghatározni, a törvényben nem szabályozott kérdésekben pedig az öngazgatásnak kell érvényesülnie. Ezért, mivel „a miniszteri rendelet olyan kérdéseket kíván szabályozni, amelyek bekerültek az Nkt.-ba, s amelyek végrehajtásához a Nemzeti Pedagógus Kar SZMSZ-e tartalmaz előírásokat”, az indítványozó szerint a „rendelkezések a pedagógus munkakörben foglalkoztatottak érdekeivel ellentétesek.”
- [10] Az Nkt. 94. § (4) bekezdés z) pontjában a Kormány arra kapott felhatalmazást, hogy rendeletben szabályozza a vallási, világnézeti tekintetben elkötelezett, továbbá a nemzetiségi iskolai nevelés oktatás szervezésének és az esélyegyenlőség előmozdításának feltételeivel kapcsolatos kérdéseket, különös tekintettel a jogellenes elkülönítés tilalmára. Az indítványozó e rendelkezést az emberi méltóság sérelmével összefüggésben azért tartja az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését, valamint XIX. cikk (1) és (3) bekezdéseit sértőnek, mert az azokban foglaltakkal szemben teszi lehetővé az említett kérdések törvénynél alacsonyabb szintű jogszabályban való szabályozását a Kormány számára. Mivel az indítványozó az indítványában az Alaptörvény II. cikkét is megjelölte az Alaptörvény megsértettnek vélt rendelkezései körében, továbbá indítványa előbbiekben részletezett része „Az emberi méltóság sérelme” címet viseli, így az Alkotmánybíróság úgy értékelte az indítványozó okfejtését, hogy az az említett felhatalmazó rendelkezés alaptörvény-ellenességét a II. cikk sérelme okán is állította, annak ellenére, hogy érvelésének ezen részében azt kifejezetten nem hivatkozta.
- [11] 3. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának formai és tartalmi feltételeit vizsgálja. Ezekkel kapcsolatban a következőket állapította meg.
- [12] 3.1. Az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság formai feltételeinek [Abtv. 30. § (1) bekezdés, valamint 52. § (1b) bekezdés) a)–f) pont] megfelel.
- [13] Az Abtv. 30. § (1) bekezdése értelmében a 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt az alaptörvény-ellenesnek vélt jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan napon belül lehet benyújtani. Az Nktmód. 31. § (1) bekezdése alapján a támadott rendelkezések 2015. január 1-jén léptek hatályba, az indítványozók által eredetileg, közösen benyújtott alkotmányjogi panasz pedig 2015. március 11-én érkezett az Alkotmánybírósághoz, ezen felül az ügyek indítványozók szerinti elkülönítését és a főtktári felhívást követően az indítványozó

által külön is benyújtott kiegészített alkotmányjogi panasz is a hiánypótlásra rendelkezésre álló határidőn belül érkezett. Ennek megfelelően a panasz határidőben benyújtottnak minősül.

- [14] Az alkotmányjogi panasz az Abtv. 52. § (1b) bekezdés a)–f) pontjaiban foglalt feltételeknek eleget tesz, mivel határozott kérelmet tartalmaz, melynek része az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó indokolt hivatkozás, az eljárás megindítása indokainak megjelölése, illetve a támadott rendelkezés alaptörvény-ellenességére vonatkozó részletes okfejtés. Emellett a panasz határozott kérelmet fogalmaz meg az alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabályi rendelkezések megsemmisítésére is.
- [15] 3.2. Az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság megvizsgálta az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit is.
- [16] Ezekkel kapcsolatban az Alkotmánybíróság elsőként megállapította, hogy az indítványozó által támadott rendelkezések a hatályba lépésüket követően a köznevelés rendszerében létrejött jogviszonyokra közvetlenül alkalmazhatók, külön bírói döntés nélkül hatályosultak, azokkal szemben jogorvoslati lehetőség nem áll rendelkezésre.
- [17] Az indítványozók az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján is csak akkor fordulhatnak kivételes alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz, ha az általuk sérelmesnek tartott, közvetlenül alkalmazható jogszabály (jogszabályi rendelkezés) az Alaptörvényben biztosított jogukat sérti. Ebből az előírásból az következik, hogy az indítvány érdemi elbírálhatóságához az szükséges, hogy a kivételes alkotmányjogi panaszt benyújtó indítványozó is a saját Alaptörvényben biztosított jogának sérelmére hivatkozzon az indítványában, mivel „[A]z Abtv. szerint az alkotmányjogi panasz benyújtása szempontjából az tekinthető érintettnek, akinek az Alaptörvényben biztosított joga sérült.” {3050/2013. (II. 28.) AB végzés, Indokolás [17]}.
- [18] Az indítványozó – részben a kellő felkészülési idő hiányával összefüggésben – a támadott rendelkezések kapcsán az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, T) cikk (1) bekezdésének, I. cikk (3)–(4) bekezdéseinek, II. cikkének, VI. cikk (1) bekezdésének, VII. cikk (3) és (5) bekezdésének, XI. cikk (1) bekezdésének, XVI. cikk (1)–(3) bekezdéseinek, XXIV. cikk (1) bekezdésének, és XXIX. cikk (3) bekezdésének sérelmére hivatkozott.
- [19] Az Alkotmánybíróság az állított alapjogi sérelmek kapcsán a következőket állapította meg.
- [20] Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes hatósági eljáráshoz, a II. cikkben foglalt emberi méltósághoz, valamint a VI. cikk (1) bekezdésében foglalt magánélet védelméhez való jog és a támadott rendelkezések közötti, alkotmányjogilag is értékelhető tartalmi összefüggés hiányzik, az indítvány ezen tekintetben alkotmányjogilag értékelhető indokolást nem tartalmaz.
- [21] Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint az olyan alaptörvényi rendelkezés, amelynek címzettje nem az indítványozó, számára jogot nem biztosít, nem minősül Alaptörvényben biztosított jognak, ezért arra alkotmányjogi panasz sem alapítható {lásd. pl.: 3267/2014. (XI. 4.) AB végzés, Indokolás [13], 3039/2015. (II. 20.) AB végzés, Indokolás [17]}. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény jogforrásokkal kapcsolatos T) cikk (1) bekezdése, az alapvető jogok korlátozhatóságára és a nem természetes személy jogalanyokat megillető alapvető jogok körének meghatározására vonatkozó I. cikk (3)–(4) bekezdései, valamint az egyház és az állam különállásával és a szabad vallásgyakorlást garantáló törvényi rendelkezések sarkalatosságával kapcsolatos VII. cikk (3) és (5) bekezdései tekintetében is azt állapította meg, hogy azok a fentiek alapján nem minősülnek az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának. Mivel a felhívott rendelkezések címzettje nem az indítványozó, így azok nem biztosítanak számára jogot, ezért alkotmányjogi panaszt sem lehet közvetlenül ezekre az előírásokra alapítani. Hasonlóan kizárt az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata alapján az alkotmányjogi panasz befogadása a B) cikk (1) bekezdésének – az indítványokban szintén több helyen megjelenő – a jogállamiság, jogbiztonság elvének általában vett sérelmével összefüggő hivatkozásra tekintettel.
- [22] Az indítványozó által mindezekon felül hivatkozott, az Alaptörvény művelődéshez való joggal kapcsolatos XI. cikk (1) bekezdése, a gyermekek jogaival és a szülők gondoskodási kötelezettségével kapcsolatos XVI. cikk (1)–(3) bekezdései, valamint a nemzetiségek jogaira vonatkozó XXIX. cikk (1) és (3) bekezdései olyan Alaptörvényben biztosított jogokról rendelkeznek, amelyekre az egyéb feltételek megállapíthatósága esetén alkotmányjogi panasz eredményesen alapítható. A jelen ügyben viszont megállapítható, hogy az indítványozó ezen rendelkezések kapcsán másokat megillető Alaptörvényben biztosított jogok sérelmére, nem pedig saját alapjogi sérelemre hivatkozott. Mint köznevelési intézményt fenntartó jogi személy, az indítványozó a fenti, másokat (természetes személyeket) megillető Alaptörvényben rögzített jogoknak nem lehet alanya, így azokra, mint nem saját jogokra, alkotmányjogi panaszban sem hivatkozhat eredményesen {v.ö.: 3120/2015. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [57], [69], [72]–[75] és [80], továbbá 3050/2013. (II. 28.) AB végzés, Indokolás [19]–[21]}.

- [23] Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti kivételes panasz esetében különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának. Mivel az ilyen panasz közvetlenül a norma ellen irányul, „[a] panaszos alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az *actio popularis*-tól” {elsőként lásd.: 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]; megerősítette: 3123/2015 (VII. 9.) AB végzés, Indokolás [12]; legutóbb: 3198/2015. (X. 14.) AB végzés, Indokolás [13]}. A kivételes alkotmányjogi panasz kapcsán az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint ezért „[a]z érintettségnek [...] személyesnek, közvetlennek és aktuálisnak kell lennie {Lásd: 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]}.” {3120/2015. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [55]}. Az indítványozónak a támadott rendelkezések kapcsán kifejtett érvelése szerint azokból számára a jövőben valamely tevőleges magatartást kívánó kötelezettség keletkezhet, [pl.: jogszabályváltozás kapcsán történő intézményátstrukturizálás; saját, intézményi etikai kódex megalkotásának kötelezettsége; a megalkotandó rendeleti szabályok alkalmazási kötelezettsége], illetve a törvény egy adott rendelkezésének (a még nem létező Etikai Kódex alapján saját etikai kódex megalkotása) teljesíthetlensége okán – önhibáján kívül – jogellenes helyzetbe kerülhet. Az alkotmányjogi panaszok érdemi elbírálása érdekében azonban az indítványozóknak az ilyen szabályok jogrendszerbe kerülése és azok megtámadása esetén is igazolni szükséges vagy ténylegesen bekövetkezett – és saját, Alaptörvényben rögzített joguk sérelmét okozó – jogsérelmüket, vagy ilyen jogsérelem elkerülhetetlenül bekövetkező voltát, és annak tényleges – rájuk nézve hátrányos – következményeit. Az indítványozó részéről azonban ilyen tartalommal bíró okfejtéseket az indítvány nem tartalmaz. Ténylegesen bekövetkezett, vagy elkerülhetetlenül bekövetkező, alkotmányjogilag is értékelhető (saját) jogsérelem igazolásának hiányában viszont, pusztán annak hipotetikus, bizonyos feltételek esetén a jövőben esetlegesen bekövetkező voltára tekintettel az Alkotmánybíróságnak nincs módja arra, hogy – akár a kellő felkészülési idő esetleges sérelmére is tekintettel – az indítványozó közvetlen és aktuális érintettségét megállapítsa és az indítványt érdemben elbírálja {v.ö.: 3120/2015. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [55], [62]–[65] és [80], továbbá 3033/2014. (III. 3.) AB végzés, Indokolás [19]–[20]}.
- [24] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy mivel az alkotmányjogi panasz az Abtv. 26. §-ában foglalt feltételeknek – az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésével és II. cikkével kapcsolatos eleme, illetve az Nkt. 62. § (14) bekezdése, 94. § (1) bekezdés v) pontja, és 94. § (4) bekezdés z) pontja tekintetében pedig az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében foglalt követelményeknek – nem felel meg, az alkotmányjogi panasz befogadására nincs lehetőség. Az Alkotmánybíróság ezért az indítványt az Abtv. 47. § (1) bekezdése, 50. §-a és az 56. § (1)–(3) bekezdései, valamint az Ügyrend 5. § (1) és (2) bekezdései alapján eljárva – az Ügyrend 30. § (2) bekezdés c) és h) pontja alapján – visszautasította.

Budapest, 2016. július 11.

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/875/2015.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3164/2016. (VII. 22.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Debreceni Törvényszék 10.P.21.334/2012/13. számú ítélete, a Debreceni Ítéltábla Pf.I.20.644/2013/5. számú ítélete, a Kúria Pfv.IV.20.561/2014/6. számú ítélete, valamint a Debreceni Törvényszék 6.P.21.753/2014/16-I. számú végzése, és a Debreceni Ítéltábla Pkf.II.20.555/2015/2. számú végzése alap-törvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó 2016. január 28-án az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt nyújtott be a Debreceni Törvényszék útján az Alkotmánybírósághoz. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszában kérte a Debreceni Törvényszék 10.P.21.334/2012/13. számú ítélete, a Debreceni Ítéltábla Pf.I.20.644/2013/5. számú ítélete, a Kúria Pfv.IV.20.561/2014/6. számú ítélete, valamint a Debreceni Törvényszék 6.P.21.753/2014/16-I. számú végzése, és a Debreceni Ítéltábla Pkf.II.20.555/2015/2. számú végzése megsemmisítését.
- [2] 2. Az indítványozó közös képviselői feladatokat látott el Debrecenben több társasház részére. Az alperes ellen azért indított keresetet, mert – állítása szerint – az alperes az indítványozó által képviselt társasházakban a lakókat felkereste, és megvádolta pénzügyi bűncselekmények elkövetésével. Ennek köszönhetően a közös képviselői megbízatását megszüntették, és helyére közös képviselőnek az alperest választották meg. Az indítványozó személyhez fűződő jog megsértése miatt indított pert a bíróságon, amely eljárásban keresetét elutasították. A Kúria a felülvizsgálati eljárás eredményeként ítéletében megállapította, hogy az eljáró bíróságok helytállóan jutottak arra a következtetésre, okszerű mérlegelés alapján, hogy az indítványozó keresetének jogalapja teljességgel hiányzik, és erre figyelemmel az általa igényelt jogkövetkezmények – köztük az eleve irreális mértékű nem vagyoni kártérítés – sem voltak alkalmazhatók.
- [3] 3. A törvényszék az indítványozó perújítási kérelmét elutasította, az ítéltábla pedig a törvényszék határozatát helybenhagyta. Az ítéltábla végzésében rámutatott arra, hogy a fellebbezés a perújítási kérelemhez képest nem tartalmaz novumot, jogi érvet. Az elsőfokú bíróság a perújítási kérelemről hozott döntését kellő részletességgel megindokolta, a fellebbezés érvei alapján jogszabálysértés nem volt megállapítható. Az ítéltábla szerint a törvényszék helytállóan állapította meg azt is, hogy a perújítási kérelem előterjesztésének törvényi határidejét az indítványozó elmulasztotta, a perújítása alapjaként megjelölt bizonyítékait a korábbi eljárás során érvényesítette. Az ítéltábla végzése kiemeli, hogy e két körülmény bármelyike már önmagában is kizárta a perújítás megengedhetőségét.
- [4] 4. Az indítványozó ezt követően fordult az Alkotmánybírósághoz alkotmányjogi panaszával, kérve a rendelkező részben megjelölt három ítélet és két végzés megsemmisítését. Az indítványozó álláspontja szerint a bíróságok döntései megsértették az Alaptörvény II. cikke szerinti emberi méltósághoz való jogát, amikor az alapper alperese részére öt forint nem vagyoni kártérítést ítélt meg, ezzel a jóhírnév értékét degradálták le, valamint a VI. cikk (1) bekezdésébe foglalt jóhírnév tiszteletben tartásához való jogát, a IX. cikk (1) és (4) bekezdéseibe foglalt véleménynyilvánítás szabadságához való jogát, a XII. cikk (1) bekezdésébe foglalt munka és foglalkozás szabad megválasztásához való jogát, mert a bírósági döntéseknek a távlati következménye az lett, hogy többet nem kapott közös képviselői megbízatást. Sérült továbbá a XV. cikk (1) bekezdésébe foglalt törvény előtti egyenlőséghez való joga, valamint a XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes eljáráshoz való joga, mert a bíróság a kellően felderített tényállás és a megfelelő jogi minősítés hiányában nemcsak hogy nem biztosított neki elégtételt, hanem át is fordította a jogi helyzet értékelését a másik fél javára, miközben ő, mint valóban sértett fél arányaiban nagyobb sérelmet szenvedett és az eljáró bíróságok egyes bizonyítási indítványait sem vették figye-

lembe. Állítása szerint sérült a XXVII. cikk (3) bekezdésébe foglalt munkavállaló egészséghez, méltósághoz való joga, és a XX. cikk (1) bekezdésébe foglalt testi és lelki egészséghez való joga is, mert a bíróságok döntései olyan törést okoztak egészségében és magánéletében, amelyeket azóta sem tudott helyrehozni.

- [5] Az indítványozót a főtitkár hiánypótlásra hívta fel, amelyben tájékoztatta arról, hogy az indítványa nem tartalmaz kellő indokolást arra nézve, hogy a támadott határozatok az Alaptörvényben biztosított jogait mennyiben és miért sértik. Felhívta az indítványozó figyelmét arra is, hogy az indítvány indokolásának célszerű kitérnie az Alaptörvénynek az alkotmányjogi panaszban hivatkozott valamennyi rendelkezésére. Az indítványozó a határidőben érkezett hiánypótlásában továbbra sem adott elő alkotmányjogi szempontból értékelhető indokolást, lényegében az ügy történeti tényállását ismertetve ismételt.
- [6] 4. Az alkotmányjogi panasz az alábbiak miatt nem befogadható.
- [7] 4.1. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság először az alkotmányjogi panasz befogadásáról dönt, melynek során az eljáró tanács vizsgálja, hogy az indítvány megfelel-e az alkotmányjogi panasz befogadhatóságára vonatkozó törvényi – formai és tartalmi – feltételeknek. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó érintettnek tekinthető és a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeket kimerítette.
- [8] Az Abtv. 30. § (1) és (4) bekezdése alapján az alkotmányjogi panasz a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan, de legfeljebb száznyolcvan napon belül nyújtható be. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában kérte az alapügyben hozott ítéletek – azaz a Debreceni Törvényszék 10.P.21.334/2012/13. számú ítélete, a Debreceni Ítéltábla Pf.I.20.644/2013/5. számú ítélete, és a Kúria Pfv.IV.20.561/2014/6. számú ítélete – megsemmisítését is. Az elsőfokú bíróság által megküldött tértivevény szerint a Kúria ítéletét 2014. november 12-én vette át az indítványozó ügyvédje. Az alkotmányjogi panaszt az indítványozó a Debreceni Törvényszékre 2016. január 18-án postázta. Az alapeljárásban hozott három bírósági ítélettel szembeni alkotmányjogi panasz benyújtási határideje 2015. január 12-én járt le, tehát az indítványt elkésztetten terjesztette elő. Fentiek alapján megállapítható, hogy az alkotmányjogi panasz beadásának hatvan napos határideje az alapügyben született határozatok tekintetében lejárt, így az alkotmányjogi panaszt az indítványozó ezen három bírósági döntés tekintetében a törvényi határidőn túl terjesztette elő. Az indítvány a perújítási ügyben hozott határozatokkal – azaz a Debreceni Törvényszék 6.P.21.753/2014/16-I. számú végzésével, és a Debreceni Ítéltábla Pkf.II.20.555/2015/2. számú végzésével – szemben azonban határidőben érkezett.
- [9] 4.2. Az Alkotmánybíróság a befogadhatóság formai feltételeinek vizsgálatát követően az alkotmányjogi panasznak az Abtv. 27. § és 29. §-a szerinti tartalmi követelményeit vizsgálta. Az eljárás során az indítványozó jogorvoslati lehetőségeit kimerítette. [Abtv. 27. § b) pont] Az Abtv. 27. § a) pontja értelmében az alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti.
- [10] Az Abtv. 29. §-a alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.
- [11] 4.3. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt rámutat arra, hogy az Abtv. 27. §-ából következően nem tekinthető a bírósági szervezetrendszer egyik felülbírálati fórumának, és valójában e hatásköre is – az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának védelmének keresztül – az Alaptörvény védelmét biztosítja. [Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés]. A rendes bíróságok által elkövetett vélt vagy valós jogszabálysértések ezért önmagukban nem adhatnak alapot alkotmányjogi panasz előterjesztésére. Ellenkező esetben az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna [lásd: 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [28]].
- [12] Az Alkotmánybíróság jogköre – a fentiekben hivatkozottak szerint – az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja és az Abtv. 27. §-a értelmében arra terjed ki, hogy kiküszöbölje a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet. Következésképpen a bizonyítékok bírói mérlegelésének, és a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára nem rendelkezik hatáskörrel [lásd: 3231/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4], 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]].
- [13] Jelen ügyben az Alkotmánybíróság ismételtlen leszögezi, hogy az indítványozó által előterjesztett alkotmányjogi panasz az alapügyben született bírósági ítéletek megsemmisítésére vonatkozó indítvány-elemeit – azok elkésztése okán – nem vizsgálhatta. A panasz tehát lényegében a debreceni törvényszék és a debreceni íté-

lőtábla perújítási kérelme tárgyában hozott – az indítványozó kérelmét elutasító – végzéseire vonatkozik. Ebben a körben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a panaszban előadott aggályok a bizonyítékok bírói mérlegelésével és értékelésével, szakjogi ténymegállapításaival összefüggésben merültek fel, tehát tartalmilag valóban a bírói döntések irányának, a bizonyítékok bírói értékelésének, illetve a bírósági eljárás egészének ismételt felülbírálatára irányulnak, amelyre azonban az Alkotmánybíróság nem rendelkezik hatáskörrel. Az Alkotmánybíróság megállapítja azt is, hogy a perújítási eljárások lefolytatásának eredményeként hozott végzéseikben az eljáró bíróságok részletesen indokolták, miért nem lehet helyt adni az indítványozó perújítási kérelmének. Az indítványozó ugyanakkor az Alkotmánybíróság által értékelhető, kifejezetten alkotmányjogi érvelésnek tekinthető indokolást e tekintetben nem adott elő, és a bírói döntések érdemével kapcsolatosan sem jelölt meg olyan pontosan körülírt alaptörvény-ellenességet, amelyet alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként lehetne figyelembe venni, vagy amely felvetné a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kéte-lyét.

- [14] 5. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz befogadhatósági vizsgálatának eredményeként így arra a következtetésre jutott, hogy az alkotmányjogi panasz az Abtv. 29. §-ában megfogalmazott befogadhatósági akadályban szenved. Az Alkotmánybíróság ezért a kérelmet – az Abtv. 47. § (1) bekezdése és az 56. § (2)–(3) bekezdései, valamint az Ügyrend 5. § (1)–(2) bekezdései alapján eljárva, az Ügyrend 30. § (2) bekezdése a) és f) pontjai alapján – visszautasította.

Budapest, 2016. július 12.

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető,
előadó alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s., k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/170/2016.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3165/2016. (VII. 22.) AB VÉGGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Szegedi Törvényszék 7.P.20.972/2012/56. számú ítélete, a Szegedi Ítéltábla Pf.II.20.501/2013/8. számú ítélete és a Kúria Pfv.IV.21.124/2014/50. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó 2015. december 1-jén az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt nyújtott be személyesen az Alkotmánybírósághoz. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszában kérte a Szegedi Törvényszék 7.P.20.972/2012/56. számú ítélete, a Szegedi Ítéltábla Pf.II.20.501/2013/8. számú ítélete és a Kúria Pfv.IV.21.124/2014/50. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [2] 2. Az indítványozó – aki az alkotmányjogi panasz benyújtására okot adó per felperese volt – ügyében eljáró bíróságok által megállapított tényállás szerint a per I. és III. rendű alperesei által tulajdonolt, a perben II. rendű alperes cég élelmiszerboltot üzemeltetett. Az illetékes közúti igazgatóság üzemmérnöksége engedélyezte a főút mellett elhelyezkedő üzlethez kapcsolódóan az út mindkét oldalán leálló sáv létesítését annak előírásával, hogy a szelvényezés bal oldalán a kerékpárút védelme érdekében védőkorlátot kell kiépíteni. Az indítványozó – állítása szerint – a boltnál a fenti kerékpárúton balesetet szenvedett, mert elmondása szerint a bolt előtti védőkorlátból a kerékpárútra behajló acélidomnak ütközött. Az indítványozó többször módosított keresetében kérte annak megállapítását, hogy az üzemeltető cég megsértette a személyhez fűződő jogait, ezen belül az emberi méltóságát, életét és becsületét azzal, hogy az üzlet előtt húzódó kerékpárút melletti védőkorlát létesítésére, illetve karbantartására irányuló kötelezettségének nem tett eleget, így mulasztása következtében 8 napon belül gyógyuló sérülésekkel járó balesetet szenvedett. Kérte a cég jogsértés abbahagyására kötelezését, a további jogsértéstől való eltiltását, valamint elégtétel adására és a sérelmes helyzet megszüntetésére (a kerékpárút padkájára jogellenesen épített műtárgy megsemmisítésére), valamint vagyoni kára megtérítésére kötelezését. Az indítványozó I. rendű alperessel szemben előterjesztett keresete szerint az I. rendű alperes azzal a magatartásával, hogy őt kinevette és valótlan nyilatkozatot tett, emiatt vele szemben eljárás indult, megsértette az emberi méltóságát, becsületét és jó hírnevét. Az indítványozó a III. rendű alperessel szemben ugyancsak a személyhez fűződő joga megsértésének megállapítását kérte, amelyet állítása szerint azzal a magatartásával követett el, hogy a helyszíni szemlén gúnyolódott vele, amikor azt kérdezte, hogy „[m]ég azt sem tudod, kivel akarsz tárgyalni?“, majd ezután meg nem engedhető testközelbe lépett hozzá, kezével felé nyúlt és „akaratihajlító fenyegetéssel” illette. Az indítványozó a perben állította, hogy a baleset bekövetkezését és annak okát közokiratok igazolják.
- [3] 3. Az indítványozó ügyében eljáró bíróságok az indítványozó keresetét és felülvizsgálati kérelmét elutasították. A Kúria az ügyben hozott ítéletében megállapította, hogy a másodfokú bíróság ítéletével jogszabálysértés nélkül hagyta helyben az elsőfokú bíróság ítéletét. Az elsőfokú bíróság a tényállást a per adatainak megfelelő, okszerű mérlegelésével állapította meg, amelyből helyes jogi következtetést vont le és az arra alapított döntése is helytálló. A Kúria döntése szerint a jogerős ítélet a vonatkozó jogszabályhely helyes alkalmazásával állapította meg, hogy a más eljárásokban megállapított, kizárólag az indítványozó előadásán alapuló tényálláshoz az eljáró bíróság nincsen kötve. Az indítványozó téves álláspontjával szemben pedig a kereset elbírálása szempontjából nem a baleset ténye, hanem annak körülményei szorultak bizonyításra. Az indítványozó azonban – oktatás ellenére – a korábbi eljárások adataira hivatkozáson túlmenően bizonyítást nem ajánlott fel. A Kúria rámutatott arra is, hogy az indítványozó alaptalanul hivatkozott az Alkotmány, az Alaptörvény rendelkezéseinek és nemzetközi egyezmények megsértésére is, amelyek alapján a keresetben állított jogsértést megállapítani nem lehet.

- [4] 3. Az indítványozó ezt követően fordult az Alkotmánybírósághoz alkotmányjogi panaszával, kérve a rendelkező részben megjelölt három ítélet megsemmisítését. Állítása szerint a törvényszék és az ítéltábla törvénytörő ítéleteivel szemben benyújtott felülvizsgálati eljárás tárgyában a Kúria „a hazai és nemzetközi törvényeket sértő végső elutasító döntését egy színlelt eljárásban” hozta meg.
- [5] Ezt követően kéri annak megállapítását, hogy a támadott ítéletek ellentétben állnak az 1976. évi 8. tvr.-el kihirdetett Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 2. cikkével, az 5. cikk 1. pontjával, 7. cikkével, a 14. cikk 1. pont 1. mondatával, a 14. cikk 6. pontjával, 17. cikkével, 26. cikkével, „az 1988. évi 3. tvr.-el kihirdetett Egyezmény” 2. cikk 1. pontjával, 12. cikkével, 13. cikkével, 14. cikkével, 17. cikkével, 26. cikkével, „a 2007. évi CLXVIII. törvénnyel kihirdetett EU-ról szóló szerződés” 1. cikkével, 3. cikkével, 4. cikkével, 6. cikkével, 20. cikkével, 21. cikkével, 47. cikkével, 51. cikkével, „az 1993. évi XXXI. tv.-el kihirdetett Egyezmény” 2. cikk 1. pontjával, 3. cikkével, a 6. cikk 1. pontjával, a 8. cikk 1. pontjával, a 10. cikk 1. pont 1. mondatával, 13. cikkével, 14. cikkével, 17. cikkével, 18. cikkével, az Alaptörvény I. cikkével, II. cikkével, a III. cikk 1. pont 1. mondatával, V. cikkével, a VI. cikk (1) bekezdésével, a IX. cikk (1) bekezdésével, a XV. cikk. (1) és (2) bekezdéseivel, a XX. cikk (1) bekezdésével, a XXVIII. cikk (1) bekezdésével, 28. cikkével és a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény tizenöt §-ával, továbbá az Alkotmánybíróság két – 1991-ben hozott – határozatával. Az indítványozó nem fogalmaz meg indokolást arra nézve az indítványban, hogy a felsorolt jogszabályhelyeket mennyiben és miért sértik az általa támadott ítéletek.
- [6] Az indítványozó panaszában állítja, hogy az ügyében eljáró bíróságok a ténszerűtlen, okszerűtlen, valótlan tartalmú önkényes ítéleteikkel tiltott önhatalommal beavatkoztak a magánszférájába és magánélete jog által védett köreibé. Ezt követően idézi az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdését. Állítja, hogy a „Kúria is tiltott önhatalommal fosztotta meg” felperesi személyét „a fentebb felsorolt nemzetközi és hazai törvények által biztosított összes alapvető emberi jogai élvezetétől és bírósági érvényesítésétől”. Az indítványozó idézi az Alaptörvény 28. cikkét, majd megállapítja, hogy az általa támadott ítéletek „ellentétesek a valósággal egyező tényekkel, az anyagi jogi és eljárási jogi törvényekkel, olyan valótlanságokat tartalmaznak, hogy a törvények ellenére” tették őt pervesztessé. Beadványában végül kérte a támadott ítéletek végrehajthatóságának azonnali felfüggesztését is.
- [7] Ezt követoően az indítványozó összesen hét alkalommal egészítette ki alkotmányjogi panaszát. A 2015. december 21-én kelt beadványában állítja, hogy a Kúria általa támadott ítélete „ténszerűtlen, okszerűtlen, valótlan állításokat tartalmazó jogi hatású döntés, amelyet a Kúria semmivel nem tudott bizonyítani”. Ezt követően ismételt felsorolja az ítéletek által megsérteni vélt jogszabályhelyeket. Véleménye szerint a Kúria és az első- és másodfokú bíróságok jogellenesen elvonták és teljesen megsemmisítették a joghoz való hozzáféréshez és a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesüléséhez való minden alapvető emberi jogát. Úgy látja, hogy az ítéletek az alperesek ténszerűtlen, bizonyíték nélküli rosszhiszemű állításai szerint ténszerűtlenek, okszerűtlenek, iratellenesek, logikai ellentmondásokat tartalmaznak. Állítja azt is, hogy a közlekedési hatóság által adott engedély nem az üzlethez kapcsolódó leállósáv létesítésére szolt, hanem hirdető tábla kihelyezésére.
- [8] A 2015. december 23-án kelt indítvány kiegészítésében megállapítja, hogy kerékpáros balesete azért következett be, mert az állam nem követelte meg a másodrendű alperestől azt, hogy az emberi élet, a méltóság, az egészség és a közlekedésbiztonság érdekében építse meg a részére előírt acélcső korlátot. Vitatja az eljáró bíróságok arra vonatkozó megállapítását, hogy a bíróságot határozatának meghozatalában más hatóság döntése, illetve az abban megállapított tényállás nem köti. Véleménye szerint az ügyében eljáró bíróságok a bírósághoz fordulását csak a periratok előterjeszthetőségére korlátozták, felperesi személyét eljárásuk tárgyi eszközeként lealacsonyították. Az első- és másodfokú bíróságok soha nem biztosították személyének a bíróság előtti egyenlőséget, „akaratbénító tudati kényszerekkel megakadályozták” törvényes bírósági meghallgatását, önkényesen elvonták perbeli pozíciója egyenjogúságát. Állítása szerint a Kúria a részére kirendelt pártfogó ügyvédek többségét ellene fordította, amivel megakadályozta, hogy előadják az indítványozó jogi érveléseit. Megítélése szerint a törvényszék ítélete a valósággal egyező igaz tényekkel ellentétes, bizonyíték nélküli valótlanságokat tartalmaz. Szerinte ő a balesetével kapcsolatos tényeket és adatokat közvetlen és közvetett bizonyítékokkal alátámasztotta. Ezt követően részletesen ismerteti a betontámfalba rögzített acéloszlop műszaki paramétereit. Sérelmezi azt is, hogy a törvényszék ügyében eljáró tanácsának elnöke a tárgyalást úgy rekesztette be, hogy nem közölte, hogy ítéletet akar hozni. Az indítványozó állítja, hogy az eljáró bíróságok nem a nemzetközi egyezmények és az Alaptörvény szerint megkövetelt, törvény által felállított független és pártatlan bíróságok, mivel az alperesek irányában részrehajlóak voltak és határozataikat nem ésszerű időn belül hozták meg. Állítása szerint a bíróságok több, mint öt naptári éven át „embertelen megalázó kegyetlenkedésekkel sértik és veszélyeztetik” az életét, és tartósítják alaptörvény-ellenesen a közlekedés biztonságát is veszélyeztető állapotokat.

- [9] Az indítványozó 2016. január 4-én kelt beadványában kifogásolja, hogy a törvényszék az ügyében eljáró tanácsot „jogtalan kényszereknek és hátrányokozásoknak” a személyével szembeni folyamatos alkalmazására kötelezte. Az indítványozó kéri az ügyében jövőben eljáró független és illetékes bíróság kijelölését is. Sérelmezi, hogy az ítéletábla ügyében nem hozott harminc napon belül döntést, és nem tartott tárgyalást sem a baleset helyszínén. Ezt követően az indítványozó felsorolja azokat a bizonyítási indítványait, amelyeket a bíróságok nem vettek figyelembe és részben megismétli a korábbi beadványaiban írtakat.
- [10] A indítványozót a főtitkár ezt követően – 2016. január 20-án – hiánypótlásra hívta fel, amelyben rámutatott, hogy a beadvány az ügy körülményeit, valamint az Alaptörvény és a nemzetközi egyezmények megsérteni vélt rendelkezéseit ismerteti, azonban nem tartalmaz kellő, alkotmányjogi érvekkel alátámasztott indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett bírói döntések miért ellentétesek az Alaptörvény valamennyi megjelölt rendelkezésével, illetve milyen indokok alapján merül fel az Alaptörvényben biztosított indítványozói jogok sérelme.
- [11] Az indítványozó 2016. február 26-án kelt beadványában ismételten kérte a rendelkező részben megjelölt bírósági döntések megsemmisítését. Ebben elsőként részletesen ismerteti a panasz benyújtására okot adó bírósági eljárások előzményének tekinthető szabálysértési eljárás általa kifogásolt lefolyását. Rátérve a Kúria sérelmezett ítéletére megállapítja, hogy a Kúria elvonta az eredetileg kijelölt bírótól ügye intézését, és elfogult tanácselnöknek adta az ügyet. Az új tanácselnök – állítja az indítványozó – elmulasztotta a jogi érvelések törvényes vizsgálatát, meghíúsította a hozzá kirendelt jogi képviselő jogérvényesítését, a téves jogértelmezések közvetlen szóbeli kifejtését szükségessé tevő jogi érvei előadását. Állítja, hogy mindhárom bíróság az ő jóhiszemű, közérdekű bejelentő személyével szembeni megtorlásként alaptörvény-ellenes, „jogmegsemmisítő jogtalan hátrányokozásokat alkalmazott”. Ezt követően az indítványozó lényegében megismétli a korábbi indítvány-kiegészítéseiben írtakat.
- [12] Az indítványozó 2016. március 1-jén kelt beadványában – részben korábbi állításainak alátámasztásaként – mellékelte a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium államtitkárának az indítványozó megkeresésére írt válaszelevelét, amelyben megállapítja, hogy a kérdéses kerékpárút a helyi közúthálózat része, ezért a kerékpárút padkájára épített műtárgyakkal kapcsolatos eljárás lefolytatására az önkormányzat jegyzője a jogosult.
- [13] A 2016. március 10-én kelt indítvány-kiegészítésében az indítványozó meglátása szerint az „Alaptörvény által védett alapvető emberi jogai bírósági és ügyészségi jogkörökben történő annulálása és ignorálása miatt szervezett bűnözés van folyamatban” ellene a „jóhiszemű megalapozott közérdekű bejelentései hatalmi megtorlása-ként”. Ebben a beadványban már sérelmezi az ügyében eljáró ügyészség munkáját is. Kéri az Alkotmánybíróság főtitkárát, hogy szíveskedjen elősegíteni mindhárom alaptörvény-ellenes ítélet végrehajthatóságának azonnali felfüggesztését az emberi életét sértő és közvetlenül veszélyeztető szervezett bűnözés azonnali megakadályozása érdekében. Állítja, hogy „köztudomású tény, hogy én sértett tanú vagyok, aki vétlen szenvedő áldozata a közlekedési akadályt létrehozó és fenntartó jogsértő cselekmények előidézőinek”. Az indítványozó szerint őt védik a nemzetközi és hazai törvények, ehhez képest az ügyészségek és a bíróságok az önkéntes jogkövető sértett jóhiszemű bejelentő személyét üldözik folyamatosan, amivel „életellenes támadásokat folytatnak” ellene.
- [14] Az indítványozó 2016. március 30-án kelt beadványában részben ismerteti az általa megsérteni vélt egyes jogszabályhelyeket, részben megismétli a már a korábbi beadványaiban is ismertetett álláspontját.
- [15] 4. Az alkotmányjogi panasz az alábbiak miatt nem befogadható.
- [16] 4.1. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság először az alkotmányjogi panasz befogadásáról dönt, melynek során az eljáró tanács vizsgálja, hogy az indítvány megfelel-e az alkotmányjogi panasz befogadhatóságára vonatkozó törvényi – formai és tartalmi – feltételeknek. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a határidőben előterjesztett alkotmányjogi panasz benyújtásra jogosulttól, azaz az alapügy felperesétől származik (Abtv. 51. § (1) bekezdés), és az indítvány kérelmet tartalmaz a megjelölt bírósági döntések megsemmisítésére (Abtv. 52. § (1b) bekezdés).
- [17] 4.2. Az Alkotmánybíróság a befogadhatóság formai feltételeinek vizsgálatát követően az alkotmányjogi panasznak az Abtv. 27. § és 29. §-ai szerinti tartalmi követelményeit vizsgálta. Az eljárás során az indítványozó jogorvoslati lehetőségeit kimerítette (Abtv. 27. § b) pont). Az Abtv. 27. § a) pontja értelmében az alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti.

- [18] Az Abtv. 29. §-a alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.
- [19] Jelen ügyben az Alkotmánybíróság rámutat az Abtv. 52. § (1b) bekezdése *b)* pontjában foglaltakra is. E szerint a határozott kérelemnek egyértelműen meg kell jelölnie az eljárás megindításának indokait, alkotmányjogi panasz esetén az Alaptörvényben biztosított jog sérelme lényegét.
- [20] 4.3. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt rámutat arra, hogy az Abtv. 27. §-ából következően nem tekinthető a bírósági szervezetrendszer egyik felülbírálati fórumának, és valóban e hatásköre is – az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogainak védelmén keresztül – az Alaptörvény védelmét biztosítja (Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés). A rendes bíróságok által elkövetett vélt vagy valós jogszabálysértések ezért önmagukban nem adhatnak alapot alkotmányjogi panasz előterjesztésére. Ellenkező esetben az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna [lásd.: 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [28]].
- [21] Az Alkotmánybíróság jogköre – a fentiekben hivatkozottak szerint – az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d)* pontja és az Abtv. 27. §-a értelmében arra terjed ki, hogy kiküszöbölje a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet. Következésképpen a bizonyítékok bírói mérlegelésének, és a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára nem rendelkezik hatáskörrel [lásd.: 3231/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4], 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]].
- [22] 5. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában többször megismételte az általa helyesnek vélt tényállást, balesetének szerinte valósként megjelölt okát, az eljáró bíróságok – általa alaptörvény-ellenesnek tartott – bizonyítás felvételi hiányosságait, az eljáró bíróságok bizonyíték értékelési tévedéseit, jogszabály értelmezési tévedéseit, amelyeket már a bírósági eljárás során előadott, ám állításait, megállapításait, kijelentéseit, kritikáit elmulasztotta érvekkel alátámasztani.
- [23] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó által előadott aggályok a bizonyítékok mérlegelésével és szakjogi ténymegállapításaival összefüggésben merültek fel, tehát tartalmilag a bírói döntés irányának, a bizonyítékok bírói értékelésének, illetve a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára irányulnak, amelyre a fentiek szerint az Alkotmánybíróság nem rendelkezik hatáskörrel. Jóllehet, az indítványozó az Alaptörvény és több nemzetközi egyezmény számos rendelkezésének sérelmét is megjelölte, ugyanakkor az Alkotmánybíróság által értékelhető, kifejezetten alkotmányjogi érvelésnek tekinthető indokolást ezek tekintetében nem adott elő és a bírói döntések érdemével kapcsolatosan sem jelölt meg olyan pontosan körülírt alaptörvény-ellenességet, amelyet alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként lehetne figyelembe venni, vagy amely felvetné a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kétélyét.
- [24] 6. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz befogadhatósági vizsgálatának eredményeként így arra a következtetésre jutott, hogy az alkotmányjogi panasz az Abtv. 29. §-ában megfogalmazott befogadhatósági akadályban szenved. Az Alkotmánybíróság ezért a kérelmet – az Abtv. 47. § (1) bekezdése és az 56. § (2)–(3) bekezdései, valamint az Ügyrend 5. § (1)–(2) alapján eljárva, az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *a)* és *f)* pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2016. július 11.

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető,
előadó alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/3316/2015.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3166/2016. (VII. 22.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Czine Ágnes* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Mfv. I.10.149/2015/7. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére, annak nemzetközi szerződésbe ütközése megállapítására, valamint a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény – már nem hatályos – 8. § (1) bekezdés *b)* pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására, továbbá nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására és a fenti perben történő alkalmazási tilalom kimondására irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselője útján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.
- [2] Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasszal élt az Alkotmánybíróságnál.
- [3] Az indítványozó 2004. január 1-jétől köztisztviselőként, utóbb kormánytisztviselőként állt alkalmazásban a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatalnál (a továbbiakban: Hivatal), vezető informatikusként, rendszergazdaként, vezető tanácsos beosztásban, emellett biztonsági, munkaügyi-nyilvántartási, elsősegély-nyújtási, tűzvédelmi és vagyonvédelmi, illetve leltárkezelői feladatokat is ellátott. Jogviszonyának fennállása alatt több alkalommal dícséretben részesült. A Hivatal az indítványozó kormánytisztviselői jogviszonyát 2010. szeptember 8-án közölt felmentéssel indokolás nélkül a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény (a továbbiakban: Ktjt.) 8. § (1) bekezdés *b)* pontjára, valamint annak 9. § (1) bekezdésére hivatkozással megszüntette.
- [4] Az indítványozó a munkáltatói intézkedés ellen kormánytisztviselői jogviszony jogellenes megszüntetésének megállapítása iránt keresettel élt a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt. Keresetét egyrészt arra alapította, hogy az alperes rendeltetésellenes joggyakorlást valósított meg, másrészt érvelése szerint sérültek az Európai Unió Bírósága irányadó határozataiban, a vonatkozó nemzetközi szerződésekben, az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) releváns esetjogában, valamint az Alaptörvényben megfogalmazott alapjogai. Az elsőfokú bíróság a keresetet elutasította. Indokolása szerint az a körülmény, hogy a jogszabálynak megfelelően a munkáltató indokolás nélkül szüntette meg az indítványozó jogviszonyát, önmagában rendeltetésellenesnek nem tekinthető, ugyanakkor az indítványozó egyéb, a munkáltató oldalán fennálló rendeltetésellenességet megalapozó körülményt nem állított. Az Alkotmánybíróság 8/2011. (II. 18.) AB határozatával (ABH 2011, 49.; a továbbiakban: Abh.) összefüggésben az elsőfokú ítélet megállapította, hogy az Alkotmánybíróság a Ktjt. 8. § (1) bekezdését jövőre nézve, 2011. május 31-i hatállyal semmisítette meg, ezért az alkotmányellenesnek minősülő jogszabályt az Alkotmánybíróság által megjelölt időpontig alkalmazni kellett, vagyis e körben a munkáltató jogszabálysértést nem követett el. Az elsőfokú bíróság az Európai Bíróság előtt előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett. Döntésében az Európai Bíróság kifejtette, hogy nem rendelkezik hatáskörrel a kérdést előterjesztő bíróság által feltett kérdések megválaszolására, mivel az előzetes döntéshozatalra irányuló határozatok nem tartalmazzak olyan elemet, amely alapján megállapítható lenne, hogy az alapeljárások az uniós jogot a Charta 51. cikk (1) bekezdése alapján végrehajtó nemzeti szabályozásra vonatkoztatnák. Ezzel összefüggésben az elsőfokú ítélet indokolása megállapította, hogy az Európai Alapjogi Charta 30. cikkének közvetlen alkalmazhatóságára a konkrét perben nem volt lehetőség.
- [5] Az indítványozó fellebbezése folytán a Debreceni Törvényszék 2.Mf.20.984/2014/5. számú ítéletével az elsőfokú bíróság ítéletét – a perköltség leszállítása mellett – helyben hagyta. Indokolásában – többek között – kifejtette, hogy a rendeltetésellenes joggyakorlásra nézve a bizonyítási kötelezettség az indítványozót terhelte, amelynek azonban az elsőfokú bíróság többszöri felszólítása ellenére sem tett eleget. Utalt továbbá a Kúria

azon eseti döntéseire, amelyek szerint nem ütközik a rendeltetészerű joggyakorlás követelményébe az utóbb alkotmányellenesnek nyilvánított, de hatályos törvényi rendelkezésre alapított felmentés, ahol az Alkotmánybíróságnak a döntése meghozatalakor is az volt a célja, hogy a jogviszony egyoldalú megszüntetése ne maradjon szabályozatlanul.

- [6] Az indítványozó a másodfokú ítélet ellen felülvizsgálati kérelemmel élt, melyben elsődlegesen a jogerős ítélet hatályon kívül helyezését és új eljárásra utasítását, míg másodlagosan a másodfokú ítélet hatályon kívül helyezését és az elsőfokú ítélet megváltoztatását és a keresetnek megfelelő határozat meghozatalát kérte. Álláspontja szerint az eljáró bíróságok okszerűtlenül, iratellenesen és logikátlanul értékelték a bizonyítás eredményét. Ebben – többek között – előadta, hogy az eljáró bíróságok ítéletei jogszabálysértő módon nem rendelkeztek teljes körűen a Ktjv. 8. § (1) bekezdés *b)* pontjának jogellenessége vonatkozásában annak nemzetközi szerződésbe ütközése megállapításával összefüggésben előterjesztett kereseti kérelmeiről, másrészt jogszabálysértő módon nem indokolták meg, hogy mely jogszabályi rendelkezések alapján jutottak el az általuk kifejtett következtetésekre. Az indítványozó álláspontja szerint a jogvita eldöntése során nem hagyható figyelmen kívül az EJEB esetjoga, különösen a *K.M.C. kontra Magyarország* ügyben hozott döntése.
- [7] A Kúria a jogerős másodfokú ítéletet hatályában fenntartotta. Indokolásában rámutatott, hogy az Európai Unió jogának megsértésére történő hivatkozás alapján a felmentés jogellenessége nem volt megállapítható, mivel a Ktjt. megalkotásával Magyarország nem az unió jogát hajtotta végre, így a felülvizsgálati kérelemnek az uniós jogszabályokkal összefüggő érvelése nem képezhetette a felülvizsgálati eljárás részét; míg a Szociális Charta nem része az uniós jognak. Hangsúlyozta, hogy az EJEB hivatkozott döntései a Magyar Állam jogalkotás során megvalósított jogsértését állapították meg, amelyet azonban az Alkotmánybíróság az Abh-ban szintén rögzített és annak orvoslásáról *pro futuro* rendelkezett. A kúriai döntés – utalva az Alkotmánybíróság 34/2012. (VII. 17.) AB határozatában (ABH 2012, 143.) foglaltakra – megállapította, hogy megalapozatlan a felülvizsgálati kérelem azon érvelése, amely az Abtv. 25. §-a és az Alaptörvény ott említett rendelkezéseinek megsértését állítja. Utalt továbbá arra, hogy a Pp. 164. § (1) bekezdése, valamint az MK 95. számú állásfoglalás IV. pont indoklása alapján az indítványozót terhelte a munkáltató részéről történő rendeltetésellenes joggyakorlás bizonyítása; önmagában azt azonban a jogszabályon alapuló jogviszony megszüntetés indoklás hiányában sem valósította meg. Egyben kifejtette, hogy az indítványozó a megfelelő kioktatás mellett sem jelölte meg azt, hogy mely munkáltatói intézkedésre vagy magatartásra alapozza a rendeltetésellenes joggyakorlást.
- [8] 2. Az indítványozó a kúriai döntés ellen benyújtott, Abtv. 27. §-ára alapított alkotmányjogi panaszában a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Mfv. I. 10.149/2015/7. számú ítélete alaptörvény-ellenességét az Alaptörvény számos rendelkezése sérelmére hivatkozással állította. Nézete szerint a kúriai ítélet sértette az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiság elvét, a XII. cikk szerinti munkához való jogát, a XXIII. cikk (8) bekezdése szerinti közhivatal viseléshez való jogát, a II. cikk szerinti emberi méltósághoz való jogát, a XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti bírói jogvédelemhez való jogát, emellett sérülni vélte a XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti tényleges jogorvoslathoz való jogát, továbbá az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdését, a Q) cikk (2) és (3) bekezdéseit és 28. cikkét, melyre tekintettel a kúriai döntés megsemmisítését kérte. Emellett az indítványozó a – már nem hatályos, de az alapul fekvő bírósági ügyben alkalmazott – Ktjt. 8. § (1) bekezdés *b)* pontja említett alaptörvényi rendelkezésekkel való összhangja, továbbá nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát is kérte. Az indítvány egyben kérelmet tartalmazott a kifogásolt jogszabályi rendelkezésre nézve valamennyi még folyamatban lévő bírósági eljárásban történő alkalmazhatósága „vizsgálatára”.
- [9] Az indítvány hosszasán elemezte az Abh. tartalmát, továbbá a *pro futuro* megsemmisítés indokát. Utalva az Alkotmánybíróság 35/2011. (V. 6.) AB határozatára, részletesen kifejtette, hogy az új Abtv. 25. §-a alapján az eljáró bíróságoknak az Alkotmánybíróságnál az alkalmazási tilalom megállapítását kellett volna kezdeményezniük, ennek hiánya miatt a Kúria ítélete súlyosan alapjog sértő döntést tartalmaz. Kifejtette továbbá, hogy a támadott bírói ítéletek ellentétesek az Alaptörvény Q) cikk (2) és (3) bekezdéseivel, mivel sértik az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságjogok Védelméről szóló, Rómában 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: EJE) 6. cikk 1. pontját. Hangsúlyozta, hogy az EJEB *K.M.C. kontra Magyarország*, illetve *N.K.M. kontra Magyarország* ügyekben hozott ítéletei egyaránt megállapították, hogy a Ktjt. 8. § (1) bekezdés *b)* pontja a belső jog részévé vált EJE 6. cikk 1. pontjában biztosított tisztességes eljáráshoz való jogának sérelmét eredményezi. Az indítványozó, mivel az Alkotmánybíróság a Ktjt. 8. § (1) bekezdésének nemzetközi szerződésbe ütközését még nem vizsgálta, ezért kezdeményezte (az indítvány petitum részében) mind a bírói döntés, mind a kifogásolt jogszabályi rendelkezés nemzetközi szerződésbe ütközése megállapítását és megsemmisítését,

továbbá a jelen ügyben és valamennyi még folyamatban lévő bírósági eljárásban az alkalmazhatósági tilalom kimondását.

- [10] 3. Az alkotmányjogi panasz az alábbiak szerint nem befogadható.
- [11] 3.1. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróságnak elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról kell döntenie. Az Alkotmánybíróság ezért tanácsban eljárva mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e a befogadhatóság törvényben előírt formai természetű, valamint az Abtv. 26–27. §-aiban, illetve az Abtv. 29–31. §-aiban előírt tartalmi kritériumainak.
- [12] 3.2. Az indítványozó (jogi képviselője útján) a kúriai döntést 2016. március 2-án vette át, míg beadványát a határidő utolsó napján, 2016. május 2-án adta postára, azaz beadványa határidőben benyújtottnak tekintendő.
- [13] Az indítványozó az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló bírósági eljárásban jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, ezért az Abtv. 27. § b) pontjában foglalt feltételeknek e részét teljesítette.
- [14] 3.3. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja értelmében a kérelem akkor határozott, ha az tartalmaz arra vonatkozóan indokolást, hogy a sérelmezett jogszabály, jogszabályi rendelkezés, illetve bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével vagy a nemzetközi szerződéssel.
- [15] A kérelem mind a bírói döntés, mind a Kjt. 8. § (1) bekezdés b) pontja kapcsán sérülni vélte az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, a T) cikk (3) bekezdését, a Q) cikk (2)–(3) bekezdéseit, a II. cikket, a XII. cikket, a XXIII. cikket, a XXVIII. cikket, valamint a 28. cikket.
- [16] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alaptörvény II. cikkével, XII. cikkével, XXIII. cikkével összefüggésben a beadvány sem az Abtv. 27. §-a alapján, sem a 26. § (1) bekezdésével összefüggésben nem tartalmaz alkotmányjogilag értékelhető indokolást arra nézve, hogy a bírói döntés, illetve a kifogásolt jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel, csupán az Abh. megállapításaira vonatkozó utalásokat tartalmaz, így az indítvány ebben a részében nem felel meg a határozott kérelem feltételeinek.
- [17] 3.4. Az indítványozó mind az Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapított, mind az Abtv. 27. §-ára alapított alkotmányjogi panaszában az Alaptörvény B) cikke, valamint a T) cikk (3) bekezdése és a 28. cikke sérelmét is állította. Ugyanakkor az Alaptörvény utóbb hivatkozott cikkeiben foglaltak nem minősülnek az Alaptörvényben biztosított jogoknak. Az Alaptörvény B) cikkében megfogalmazott jogállamiság és jogbiztonság alkotmányos követelményére az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint csak kivételes esetekben – a visszaható hatályú jogalkotásra és a felkészülési idő hiányára alapított indítványok esetében – van helye alkotmányjogi panasznak [3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [171]]. Jelen alkotmányjogi panasz esetében az Alaptörvény B) cikkére mindezek alapján nem lehet alappal hivatkozni. A T) cikk (3) bekezdésébe foglalt jogforrási hierarchia, illetve annak sérelme (azaz lényegében a jogbiztonság követelményével összefüggő kérdés) az Alkotmánybíróság eddig folytatott következetes gyakorlata [1. 3121/2014. (IV. 24.) AB határozat, Indokolás [22]] szerint önmagában szintén nem tekinthető Alaptörvényben biztosított jognak, mint ahogy az Alaptörvény 28. cikke a bíróságok jogértelmezésére irányadó értelmezési szabályról rendelkezik [1. pl. 3140/2013. (VII. 2.) AB végzés Indokolás [17]–[18], megerősítette legutóbb: 3110/2016. (VI. 3.) AB végzés, Indokolás [19]], ezért e cikke önmagában, további részletezés, vagy Alaptörvényben biztosított joggal fennálló kapcsolat, összefüggés bemutatása nélkül alkotmányjogi panasz szintén nem alapítható.
- [18] 4. Az indítványozó az Abtv. 26. § (1) bekezdésére valamint a 27. §-ára alapított alkotmányjogi panaszában az Alaptörvény XXVIII. cikke sérelmét is állította. Az Abtv. 29. §-a az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának tartalmi feltételeit rögzíti. Eszerint az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.
- [19] Az Alkotmánybíróság megjegyzi továbbá, hogy a panaszban hivatkozott alapjogok sérelmének vizsgálata során jelen ügyben is a 13/2013. (VI. 7.) AB határozata szerinti, a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően rögzített szempontok figyelembe vételével járt el.
- [20] Jelen döntése során figyelemmel volt arra, hogy Abh. – többek között – megállapította a Kjt. 8. § (1) bekezdése alkotmányellenességét, ezért azt 2011. május 31-i hatállyal megsemmisítette. A határozat meghozatalakor hatályban volt, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: régi Abtv.) 42. §-a alapján az Alkotmánybíróság által megsemmisített jogszabályi rendelkezés főszabályként a határozat közzétételét köve-

tő napon veszítette hatályát. A régi Abtv. 43. § (4) bekezdése alapján azonban az Alkotmánybíróság ettől eltérően is meghatározhatta az alkotmányellenes jogszabály hatályon kívül helyezésének időpontját, ha ezt a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolta. A *pro futuro* megsemmisítés alkalmazásának két előfeltétele, hogy a megalkotandó új jogszabály hatálybalépéséig biztosítható legyen a jogrend kiszámítható működése, valamint az alkotmányellenes jogszabály időleges hatályban tartása kevesebb veszélyt jelentsen a jogrend épsége szempontjából, mint az azonnali megsemmisítés [47/2003. (X. 27.) AB határozat, ABH 2003, 525, 549–550.]. [19] Az Alkotmánybíróság az Abh. meghozatala során, a megsemmisítés időpontjának meghatározásánál figyelemmel volt arra, „hogymivel a Kjt. 10. § (1) bekezdése alapján a kormánytisztviselői jogviszonyokban a Ktv.-nek a köztisztviselő lemondására és felmentésére vonatkozó 16–17. §-ai nem alkalmazandók, a Kjt. 8. § (1) bekezdésének megsemmisítése következtében a kormánytisztviselői jogviszony lemondással és felmentéssel való megszüntetése szabályozatlanul marad. Időt kívánt biztosítani a jogalkotónak az Alkotmánynak megfelelő szabályok megalkotására, ezért a Kjt. 8. § (1) bekezdését a jövőre nézve úgy semmisítette meg, hogy az 2011. május 31-én veszti hatályát.” (ABH 2011, 49, 84.) A *pro futuro* megsemmisítéssel tehát az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes jogszabályt meghatározott időtartamra kifejezett rendelkezésével a jövőre nézve alkalmazandónak nyilvánítja, és ilyen esetekben az alkotmányellenes jogszabály alkalmazhatósága tekintetében nincs mód sem egyedi, sem generális jelleggel annak ismételt elbírálására [lásd 1813/B/2010. AB határozat (ABH 2011, 2936, 2939.), továbbá 3066/2015. (IV. 10.) AB végzés, Indokolás [18]–[20]].

- [21] Az Alkotmánybíróság fentiekben ismertetett gyakorlatát, a Kjt. 8. § (1) bekezdése alapján felmentett személyek alkotmányjogi panaszai folytán meghozott végzéseiben megerősítette [lásd 3041/2013. (II. 28.) AB végzés, 3042/2013. (II. 28.) AB végzés, 3043/2013. (II. 28.) AB végzés, 3044/2013. (II. 28.) AB végzés, 3045/2013. (II. 28.) AB végzés és 3167/2013. (IX. 17.) AB végzés], amikor kimondta, hogy „[a] *pro futuro* hatállyal megsemmisített jogszabályt (jogszabályi rendelkezést) az adott alkotmánybírósági határozat indokolásában a *pro futuro* megsemmisítés meghatározott okától függetlenül, minden esetben alkalmazni kell, amíg a megsemmisített jogszabály hatályát nem veszti, hacsak az Alkotmánybíróság az adott alkotmánybírósági határozatban másként nem rendelkezik.” [3167/2013. (IX. 17.) AB végzés, Indokolás [22]]
- [22] Az Alkotmánybíróság – a jelen ügghöz hasonló ténybeli alaphoz származó, azonos jog alapján keletkezett jogviszonyokról döntve – az említett ügyekben azt is megállapította, hogy miután a bíróságok – a *pro futuro* megsemmisítés miatt – az Abh. közzététele után is kötelesek voltak az alkotmányellenessé nyilvánított Kjt. 8. § (1) bekezdését alkalmazni, az alkotmányjogi panaszok nem tartalmaztak új, alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdéseket, ugyanis az indítványban előadottakat az Abh.-ban az Alkotmánybíróság már elbírálta.
- [23] Az Alkotmánybíróság jelen ügyben – a fentiekre figyelemmel – megállapította, hogy az indítvány alapjogi érvelése megegyezik az Abh.-ban korábban már vizsgáltakkal, azaz hasonló ténybeli alaphoz származó, azonos jog alapján keletkezett jogviszonyokról az Abh. már döntött, így az indítvány új, alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést nem tartalmaz.
- [24] 5. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában a Q) cikk (2) és (3) bekezdései megsértését állítva jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát is kezdeményezte. Az Abtv. 32. § (2) bekezdése azonban ezen alkotmánybírósági eljárás kezdeményezését csak meghatározott személyi kör részére teszi lehetővé, így arra az indítványozó nem jogosult.
- [25] Az Alkotmánybíróság a fentiekben kifejtettek szerint mind az Abtv. 26. § (1) bekezdésére, mind a 27. §-ára alapított alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a), c) és h) pontjai alapján visszautasította.

Budapest, 2016. július 12.

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető,
előadó alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

- [26] Nem értek egyet az alkotmányjogi panasz visszautasításával, és fenntartom a 3029/2015. (II. 9.) AB végzéshez, a 3030/2015. (II. 9.) AB végzéshez és a 3066/2015. (IV. 10.) AB végzéshez fűzött különvéleményemben foglaltakat.
- [27] 1. Álláspontom szerint az adott ügyben sem lehet az alkotmányjogi panasz visszautasításának az a hivatkozás az indoka, hogy a *pro futuro* hatályú megsemmisítés esetén „az alkotmányellenes jogszabály alkalmazhatósága tekintetében nincs mód sem egyedi, sem generális jelleggel annak ismételt elbírálására [lásd 1813/B/2010. AB határozat (ABH 2011, 2936, 2939.)].”
- [28] Nem lehet ugyanis figyelmen kívül hagyni, hogy az Alkotmánybíróság hivatkozott gyakorlatának nem a hatályos Abtv. az alapja. Az Alkotmánybíróság hatáskörei – különösen az alkotmányjogi panasz szabályozása tekintetében – jelentősen megváltoztak az említett határozat meghozatala óta (2011. október 25.), ezért a fenti megállapításnak nem lehet olyan tartalmat tulajdonítani, amely a hatályos szabályozás értelmezésekor is irányadó.
- [29] Az alkotmányjogi panasz a korábbi szabályozás rendszerében az utólagos normakontroll egy fajtája volt. Ennek keretében az Alkotmánybíróság egy jogszabály alkotmányossági vizsgálatát folytatta le [ld. régi Abtv. 48. § (1)–(3) bekezdés], és nem vizsgálhatta a jogszabály alkalmazásával érintett – konkrét – ügyben bekövetkezett egyedi jogsérelmet. Az Alkotmánybíróság a régi Abtv. alapján több határozatában is rámutatott, hogy az alkotmányjogi panasz alapján „nincs hatásköre a bíróság által esetlegesen elkövetett eljárási hibák felülvizsgálatára, s ennek alapján az egyedi bírósági határozatok alkotmányellenességének megállapítására” [pl. 1029/D/1998. AB határozat, ABH 2001, 1295.].
- [30] Az Alaptörvény és ennek alapján a hatályos Abtv. „az alapjogvédelem új korszakát [nyitotta] meg azáltal, hogy [...] az Alkotmánybíróság az egyedi ügyben hozott bírói döntés esetleges Alaptörvénybe ütközését is megvizsgálja. Ez a hatékony rendes jogorvoslati lehetőségeit már kimerítő panaszos számára egy olyan további különleges jogorvoslatot biztosít, amely a legsúlyosabb – alkotmányos – jogsérelmek esetén lehetőséget ad az Alkotmánnyal összhangban lévő döntés meghozatalára”. Hangsúlyozta a jogalkotó azt is, hogy „a valódi alkotmányjogi panasz alapján az alapjogok közjogi alanyi jogként érvényesülnek” (Abtv.-hez fűzött indokolás).
- [31] Álláspontom szerint a fentiekre tekintettel nem tehető az a megállapítás, hogy az adott ügyben „ismételt” elbírálásra kerülne sor, mert az adott ügynek nem normakontroll a tárgya. Az utólagos normakontroll keretében megvalósuló objektív jellegű jogvédelem és a lényegében „alanyi jogérvényesítést” megvalósító – az Abtv. 27. §-a szerinti – alkotmányjogi panasz esetén nem csak az eljárás alanya és tárgya különbözik egymástól, de más a hivatkozott jogsérelem megállapításának a szempontrendszere is. Az a jogsérelem, amely az egyéni érintettség esetén alaptörvény-ellenességre vezethet, nem szükségszerűen vezet arra az objektív jogvédelem keretében, és fordítva: lehet olyan alkotmányossági szempont, amelyre tekintettel a *pro futuro* megsemmisítés indokolt, de ez a normakontroll keretében elfogadható szempont önmagában nem zárhatja ki az egyéni jogsérelemre alapított alkotmányjogi panasz érdemi elbírálását.
- [32] 2. Álláspontom szerint az adott ügyben az Alkotmánybíróság az Abtv. 29. §-án alapuló feltételek vizsgálatát nem folytatta le teljeskörűen, mert csak azt vizsgálta, hogy az ügyben felmerül-e a befogadást megalapozó alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés. Az Alkotmánybíróság ugyanis azt állapította meg: „az indítványozó által állított alapjogi érvelés szintén a fentiekben már kifejtettekhez hasonló ténybeli alapból származó, azonos jog alapján keletkezett jogviszonyokról döntött, ezért az nem tartalmaz új, alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést.”
- [33] Ebből következően az Alkotmánybíróság nem vizsgálta az Abtv. 29. §-ában foglalt azt a befogadási feltételt, hogy felmerül-e az adott ügyben a bírói döntés érdemére kihatós alaptörvény-ellenesség lehetősége. Álláspontom szerint – figyelemmel az 1. pontban kifejtettekre is – az adott ügyben a befogadásnak e feltétele fennáll. A bíróságok ugyanis a konkrét – egyedi – ügyben olyan törvényi rendelkezést alkalmaztak [Ktjt. 8. § (1) bekezdés b) pont], amelynek alkotmányellenességét az Alkotmánybíróság korábban megállapította. E körülmény, úgy gondolom, az Abtv. 27. §-án alapuló egyéni jogvédelmet megalapozza.

- [34] Az adott esetben ezért érdemben kellett volna vizsgálni, hogy az indítványozó által támadott bírósági döntések – az állított jogsérelemhez mérten – sértik-e az indítványozó valamely Alaptörvényben biztosított jogát.

Budapest, 2016. július 12.

Dr. Cziné Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/932/2016.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3167/2016. (VII. 22.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Balsai István és dr. Juhász Imre* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Pfv.VI.20.970/2015/6. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozók – meghatalmazással igazolt jogi képviselőjük útján – alkotmányjogi panasszal fordultak az Alkotmánybírósághoz.
- [2] Az indítványozók – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján előterjesztett – alkotmányjogi panaszukban a Kúria Pfv.VI.20.970/2015/6. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérték.
- [3] Az ügy előzményei a következők. Az indítványozók a 2005-ben kötött deviza-alapú, jelzáloggal biztosított lakáshitel szerződésük érvénytelenségének megállapítása iránt keresetet terjesztettek elő a Pesti Központi Kerületi Bíróságnál. Az indítványozók szerint a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló – már nem hatályos – 1996. évi CXII. törvény (a továbbiakban: régi Hpt.) 213. § c), d) és e) pontjai alapján a szerződés semmis, mivel nem tartalmazta költségként az árfolyamrést, a törlesztőrészek összegét (vagy azok számítási módját) a teljes futamidőre vonatkozóan, illetve nem határozta meg azokat a feltételeket sem, amelyek bekövetkezése esetén az alperes pénzügyi intézmények az egyoldalú szerződésmódosítás jogával élhettek. Az indítványozók keresetét a Pesti Központi Kerületi Bíróság a 27.P.92.880/2012/24. számú ítéletével elutasította. Az ítéletben foglaltak szerint a szerződés alapján egyértelműen megállapítható volt a törlesztőrészek számításának módja, összecszerű meghatározása azonban – az árfolyam előre meg nem becsülhető változása miatt – nem volt elvárható a pénzügyi intézményektől, illetve az nem is volt lehetséges. Az elsőfokú bíróság az indítványozók keresetét a régi Hpt. 213. § (1) bekezdés c) és d) pontjai alapján sem találta megalapozottnak. Az elsőfokú ítélet ellen az indítványozók fellebbezéssel éltek.
- [4] A Fővárosi Törvényszék a 43.Pf.630.709/2014/5. számú ítéletével az elsőfokú ítéletet megváltoztatta, és – a régi Hpt. 213. § (1) bekezdés c), d) és e) pontjai alapján – megállapította a szerződés érvénytelenségét. A Fővárosi Törvényszék kiemelte, hogy a törlesztőrészek összegének meghatározása csak egzakt módon történhet, nem pedig esetlegesen választott napi árfolyam alapulvételével. Az ítélet ellen az alperes pénzügyi intézmények terjesztettek elő felülvizsgálati kérelmet.
- [5] A Kúria – az alkotmányjogi panasszal támadott – Pfv.VI.20.970/2015/6. számú ítéletében a jogerős ítéletet hatályon kívül helyezte, és az első fokú ítélet megváltoztatásával megállapította, hogy a felek között létrejött szerződésnek az árfolyamrésre és az egyoldalú kamat-, költség- és díjemelésre vonatkozó rendelkezései érvénytelenek. A Kúria a támadott ítéletében rámutatott, hogy a másodfokú bíróság jogszabálysértéssel állapította meg a szerződés teljes érvénytelenségét, mivel a 6/2013. számú PJE határozat 5. pontjához fűzött indokolás, illetve a 2/2014. számú PJE határozat (a továbbiakban: PJE határozat) 3. pontja alapján eleve csak részleges érvénytelenségről lehetett szó. A Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Törvény) 3. § (1) bekezdése már kifejezetten részleges érvénytelenséget eredményező semmis kikötésnek minősítette az árfolyamrés alkalmazását (helyébe mind a folyósítás, mind pedig a törlesztés esetén a Magyar Nemzeti Bank hivatalos deviza árfolyama lép), ezt tehát a Kúria hivatalból – az eljárás megismétlése nélkül – megállapíthatta. A Kúria az egyoldalú szerződésmódosítás lehetőségének kérdésében úgy foglalt állást, hogy a felek közötti szerződés tartalmazta az oklistát, ezért a szerződés megfelelt a régi Hpt. 213. § (1) bekezdés d) pontjában foglaltaknak, így nem tekinthető jogszabályba ütközőnek, e vonatkozásban a tisztességtelenség kérdése merülhetett fel. Az indítványozók a tisztességtelenség megállapítására nem terjesztettek elő kere-

setet, ami azonban szükségtelen is lett volna a Törvény 4. §-ával felállított vélelemre tekintettel (az alpereseknek a törvényi vélelem megdöntésére irányuló keresetét a Kúria egy másik ügyben elutasította). Az előzőekre tekintettel a Kúriának ismételtén csupán deklarálnia kellett az egyoldalú kamat, költség és díjemelésre vonatkozó rendelkezések érvénytelenségét. Az indítványozók keresete e két elemben tehát – a jogcím és a jogkövetkezmények téves megjelölése ellenére – érdemben alapos volt.

- [6] A Kúria ítéletével szemben az indítványozók alkotmányjogi panaszt terjesztettek elő. Az indítványozók álláspontja szerint a másodfokú ítélet jogerősen kimondta, hogy a kölcsönszerződés érvénytelen (semmis). Kifejtik, hogy a Kúria a jogerős döntés meghozatalát követően elfogadott PJE határozatot visszaható hatállyal – a jogerőt áttörve – alkalmazta, ezért a támadott ítélet sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését. Az indítványozók előadják, hogy a Kúria ítéletét objektív jogi rendelkezések figyelmen kívül hagyásával – a jogbiztonságot és alapvető jogelveket sértő indokolással – hozta meg, ezért az sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdését. Az indítványozók az előzőekkel összefüggésben az Alaptörvény 28. cikkének sérelmére is hivatkoztak.
- [7] 2. Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. § (1) bekezdése értelmében először azt kellett megvizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz eleget tesz-e a befogadhatóság feltételeinek.
- [8] Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz *formai* követelményeinek való megfelelés körében áttekintette, hogy az indítvány határidőben érkezett-e [Abtv. 30. §-a], illetve, hogy tartalmaz-e határozott kérelmet [Abtv. 52. § (1b) bekezdése].
- [9] Az Abtv. 30. § (1) bekezdése értelmében – az Abtv. 27. §-a szerinti – alkotmányjogi panaszt – a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. A Kúria a támadott döntést 2015. október 27-én hozta meg, az indítványozók alkotmányjogi panaszukat 2015. december 23-án – megállapíthatóan határidőben – adták postára.
- [10] Az alkotmányjogi panasznak az Abtv. 52. § (1b) bekezdése szerinti határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozók kérelme e feltételeknek csak részben felel meg. Az indítványozók hivatkoztak az Alaptörvény 28. cikkére, ugyanakkor e rendelkezés sérelmével kapcsolatosan indokolást nem terjesztettek elő. Az indítványozók a Kúria döntésének alaptörvény-ellenességét az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése vonatkozásában azért állították, mert szerintük az eltért a jogszabályoktól, valamint a jogbiztonság elvétől. Az indítványozók ugyanakkor nem terjesztettek elő alapjogsérelmüket alátámasztó, alkotmányjogilag megalapozott indokolást, így kérelmük ezek vonatkozásában nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b)* pontjában foglaltaknak. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 28. cikkének sérelmére való hivatkozással összefüggésben megjegyzi a következőket. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az alkotmányjogi panasz jogintézményének célja valamely, az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének orvoslása. Alkotmányjogi panaszt – bizonyos kivételekkel – csak valamely Alaptörvényben biztosított jog megsértése esetén lehet előterjeszteni [lásd például: a 3121/2015. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [89] pontja]. Az Alkotmánybíróság több alkalommal rámutatott arra is, hogy az Alaptörvény 28. cikke a bíróságok számára alkotmányos kötelezettségként írja elő, hogy ítélező tevékenységük során a jogszabályokat az Alaptörvénnyel összhangban értelmezzék. Ugyanakkor az Alaptörvény e szabálya nem az Alaptörvényben az indítványozó számára biztosított jog, így ennek megfelelően vélt sérelmére alkotmányjogi panasz sem alapítható [lásd például: 3109/2016. (VI. 3.) AB végzés, Indokolás [20] pontja].
- [11] 3. Az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt *tartalmi* feltételeinek (az Abtv. 27. §-ának, illetve a 29–31. §-ainak) való megfelelés vizsgálata során az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg.
- [12] 3.1. Az indítványozók a bírósági ügyek felperesei, ezért érintettségük egyértelműen megállapítható, jogorvoslati lehetőségeiket kimerítették.
- [13] 3.2. Az Alkotmánybíróság az előbbieken már hivatkozott azon – töretlen – gyakorlatára, amelynek értelmében alkotmányjogi panaszt csak valamely, az Alaptörvényben biztosított jog sérelmére lehet alapítani. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor következetes gyakorlatot követ a tekintetben is, hogy „a jogbiztonság önmagában nem Alaptörvényben biztosított jog, így a B) cikk (1) bekezdésének a sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotás és jogalkalmazás, valamint a felkészülési idő hiánya esetén – lehet alapítani” [3051/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [14], továbbá lásd még például: 3066/2013. (II. 28.) AB végzés, Indokolás [9] pontja].

- [14] Az indítványozók alkotmányjogi panaszukban kifejtett érvelésük lényege szerint a Kúria visszaható hatállyal alkalmazta ügyükben a PJE határozat egyes rendelkezéseit, ezért az ítélet sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését.
- [15] 3.3. Az Abtv. 29. §-a értelmében az alkotmányjogi panasz indítvány akkor fogadható be, ha az abban kifejtettek a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet támasztanak alá, illetve ha alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vetnek fel.
- [16] Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasszal támadott bírói döntéseket kizárólag alkotmányos szempontok szerint vizsgálja felül, ugyanakkor tartózkodik attól, hogy szakjogi, vagy törvényértelmezési kérdésekben állást foglaljon [megerősítette többek között a 3059/2016. (III. 22.) AB végzés, Indokolás [15] pontja].
- [17] Az indítványozók alkotmányjogi panaszukban kifejezetten a PJE határozat – szerintük – visszaható hatállyal történt alkalmazását sérelmezték. Elsődlegesen annak megállapítása volt szükséges, hogy egy jogegységi határozat (jelen esetben a PJE határozat) alkalmazása felvetheti-e a visszaható hatályú jogalkalmazás kérdését.
- [18] Az Abtv. 37. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság – többek között – alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a jogegységi határozat Alaptörvénnyel való összhangját. Az Abtv. szövege elsősorban a jogegységi határozatnak normaként történő felülvizsgálatára utal, ugyanakkor nem zárja ki annak alkalmazásával összefüggésben az Abtv. 27. §-a szerinti panasz benyújtását [a jogegységi határozat alkotmányjogi panasz eljárásban történő felülvizsgálatával összefüggésben lásd például a 3264/2014. (XI. 4.) AB határozat, Indokolás [32]–[36] pontjait, illetve a 7/2015. (III. 19.) AB határozat, Indokolás [27] pontját]. A jogegységi határozat meghozatalának, alkalmazásának feltételeit az Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdése, valamint a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 32–44. §-ai határozzák meg. Az Alkotmánybíróság a PJE határozat 1. pontjának alkotmányossági vizsgálata során hozott 11/2015. (V. 14.) AB határozat, Indokolás [29] pontjában megerősítette egy korábbi döntését, amelynek értelmében az Alaptörvény a Kúria számára – a jogalkalmazás egységessége érdekében – biztosítja, hogy jogegységi határozatban valamely jogszabály értelmezésére vonatkozóan egységes és kötelező tartalmat adjon [a jogegységi határozat alkotmányos funkcióját legutóbb a 2/2016. (II. 8.) AB határozat foglalta össze]. A Bszi. 42. § (1) bekezdése értelmében a jogegységi határozat a Magyar Közlönyben történő közzététel időpontjától – valamennyi bíróságra, így a Kúriára nézve is – kötelező. A jogegységi határozat intézménye tehát szükségszerűen egy múltban keletkezett jogszabály egységes értelmezését hivatott biztosítani [ezzel összefüggésben lásd például: 2/2016. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [48] pontja], amely közzétételét követően valamennyi bíróság által – a folyamatban lévő ügyekben is – alkalmazandó.
- [19] A Kúria a PJE határozatot – a joggyakorlat továbbfejlesztése érdekében – a másodfokú ítélet meghozatalát (2014. április 30.) követően hozta meg (2014. június 16.). Az Alkotmánybíróság – a Törvény egyes rendelkezéseinek alkotmányossági vizsgálata során – a 34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [96] pontjában rámutatott, hogy „a bíróságoknak az egyedi ügyekben értelmezés útján kialakított gyakorlata (az anyagi jogi szabályok eseti értelmezése) eredményezte [...] a PJE határozat megszületését [...]”. A Kúria a jogegység biztosítása érdekében foglalta össze az egyedi jogesetek eldöntése során felmerült és alkalmazott irányadó elveket és szabályokat”. Az előbb idézett alkotmánybírósági döntésben említett egyedi jogesetek a deviza alapú kölcsönszerződésekkel összefüggésben – a jelen ügy alapját képező eljáráshoz hasonló – tömegesen született bírósági döntések voltak. A Kúria a PJE határozatot tehát éppen ezen, nagyszámú ügyek egységes elbírálása érdekében hozta meg. Az előbbieken kifejtettekre tekintettel megállapítható, hogy a PJE határozatnak a támadott ítéletben való alkalmazása nem sérti – és nem is sértheti – a visszaható hatályú jogalkalmazás tilalmát, mivel az egyfelől az alkotmányjogi panasszal is érintett ügyekre vonatkozó egységes ítélkezési gyakorlat biztosítása érdekében született, másfelől – éppen előző funkciójának beteljesítése céljából, a Bszi. 42. § (1) bekezdésére tekintettel – a folyamatban lévő ügyekben, így a felülvizsgálati eljárás során is alkalmazandó.
- [20] 4. Az Alkotmánybíróság mindezekre tekintettel megállapította, hogy az indítványozók alkotmányjogi panasza egyrészt nem felel meg az Abtv.-ben előírt formai követelményeknek, másrészt nem támaszt alá a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet, illetve nem vet fel olyan, alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést, amely az alkotmányjogi panasz befogadását és érdemi elbírálását indokolná.

- [21] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b)* pontjában, valamint a 29. §-ában foglaltak, illetve az Alkotmánybíróság Ügyrendjének 30. § (2) bekezdés *a)* és *h)* pontja alapján az indítványt visszautasította.

Budapest, 2016. július 11.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
tanácsvezető,
előadó alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [22] Az alkotmányjogi panasz visszautasításával és részben annak indokaival is egyetértek. A PJE határozat visszamenőleges hatályú alkalmazásával kapcsolatos indítványi elem visszautasítását azonban más okból tartottam volna megalapozottnak.
- [23] A végzésben megjelenő gondolattal, amely szerint a jogegységi határozat természeténél fogva „visszamenőleges hatályú”, hiszen egy múltban keletkezett norma egységes értelmezését hivatott megteremteni, egyetértek.
- [24] Ugyanakkor a többségi végzés a visszamenőleges hatályú jogalkalmazás fogalmával operálva megállapítja, hogy az alkotmánybírói gyakorlat „következetes” abban, hogy a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalma kiterjed a bírói jogalkalmazásra is. Ez a megállapítás azonban nem kellően átgondolt és nem kellően megalapozott.
- [25] Helyesnek és követendőnek azt a gyakorlatot tartom, amelyet az Alkotmánybíróság – az indítványozók által kifejezetten sérelmezett visszaható hatályú bírósági jogalkalmazás kérdését illetően – az alábbi ügyben a következőképpen fogalmazott meg: „[a]z alkotmányjogi panasznak a bíróságok »visszaható hatályú joggyakorlását« sérelmező része tekintetében az Alkotmánybíróság szükségesnek tartja megjegyezni, hogy a jogállamiság alkotmányossági elemeként számon tartott visszamenőleges hatály kérdése a jogalkotást illetően vethet fel alkotmányossági aggályokat, a bíróságok ítélkezési tevékenysége szükségképpen visszamenőleges jellegű, így annak önmagában alaptörvény-ellenesség nem tulajdonítható.” {3013/2016. (I. 25.) AB végzés, Indokolás [20]}
- [26] Teljesen feleslegesnek és elhibázottnak tartom tehát a visszamenőleges hatályú jogalkalmazás fogalmának bevezetését az alkotmánybírói gyakorlatba. Álláspontom szerint ugyanis a visszamenőleges alkalmazandóság körében a visszaható hatályú jogalkotás tilalmához hasonló, a jogállamiságból közvetlenül levezethető követelmény nincs, hanem a vonatkozó szakjogi jogszabályi rendelkezések előírásait kell követni. Ettől függetlenül természetesen ezekben az esetekben is szem előtt kell tartani az e körben, az Alkotmánybíróság által korábban megfogalmazott alkotmányos követelményeket, így a szerzett jogok védelmét vagy a kellő felkészülési idő biztosítását.
- [27] A jelen ügyben tehát egyetértek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmére alapított indítványi elem visszautasításával, de nem a visszamenőleges hatályú jogalkalmazás hiányára hivatkozva, hanem azért, mert a bírói döntésben megjelenő jogértelmezés nem vetett fel a jogbiztonság elvének sérelmét feltételező alapvető alkotmányjogi kérdést.

Budapest, 2016. július 11.

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

[28] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2016. július 11.

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/3411/2015.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3168/2016. (VII. 22.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz eljárás megszüntetéséről

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Kfv.V.35.806/2013/15. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése iránti alkotmányjogi panasz eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

- [1] Az indítványozó gazdasági társaság jogi képviselő útján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő.
- [2] Az indítványozó a csatolt meghatalmazással igazolt jogi képviselője útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő a Kúria Kfv.V.35.806/2013/15. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt.
- [3] Az indítványozó előadta, hogy egy nemzetközi cégcsoport hazai tagjaként utalványok és cafetéria szolgáltatások forgalmazásával foglalkozik.
- [4] Az adóhatóság a 2006-2007-es üzleti évekre vonatkozóan utólagos adóellenőrzést folytatott, melynek nyomán az indítványozó terhére adóhiányt állapított meg, amely után adóbírságot és késedelmi pótlékot szabott ki. Az indítványozó az elsőfokú adóhatósági határozatot megfellebbezte, majd a másodfokú határozat ellen keresettel élt, közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítéletében a keresetet elutasította. Az indítványozó jogszabálysértésre hivatkozással felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő a Kúriához a bírósági ítélet ellen, egyúttal kérte, hogy a bíróság kezdeményezze az Európai Unió Bíróságának (továbbiakban: EUB) előzetes döntéshozatali eljárását. A Kúria az indítványozó által sérelmezett ítéletében a felülvizsgálati eljárás alá vont bírósági ítéletet hatályában fenntartotta, előzetes döntéshozatali eljárást nem kezdeményezett.
- [5] Az indítványozó ezt követően alkotmányjogi panaszt terjesztett elő a Kúria ítélete ellen, mely révén szerinte sértült az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, E) cikk (2) és (3) bekezdése, R) cikk (2) bekezdése, XXIV. cikk (1) bekezdése, XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdése, 25. cikk (2) bekezdésének a) pontja, valamint 28. cikke. Mindezekre tekintettel kérte az ítélet alaptörvény-ellenességének megállapítását, és megsemmisítését.
- [6] A főtítkárság hiánypótlásra hívta fel az indítványozót. Az indítványozó a hiánypótlásra felhívást követően indítványát kiegészítette, az Alaptörvény korábban is felhívott XXIV. cikk (1) bekezdése, valamint XXVIII. cikk (1) bekezdése tekintetében részben megismételte az eredeti beadványában szereplő indokait, valamint hangsúlyozta, hogy álláspontja szerint a sérelmezett ítélet azért sérti az indítványozó jogait, mert a Kúria az ügyet ésszerűtlenül hosszú időn át intézte, azonban valójában ténylegesen, érdemben nem bírálta el. A Kúria ezzel a mulasztásával, valamint azzal, hogy nem kezdeményezte az EUB előzetes döntéshozatali eljárását, alaptörvény-ellenességet idézett elő.
- [7] Ezt követően, 2016. június 21-én az indítványozó jogi képviselője útján az alkotmányjogi panasz visszavonásáról nyilatkozott.
- [8] Az Abtv. 59. §-a értelmében az Alkotmánybíróság – az Ügyrendjében meghatározottak szerint – kivételesen a nyilvánvalóan okafogyottá váló ügyek esetén az előtte folyamatban lévő eljárást megszüntetheti. Az Ügyrend

67. § (2) bekezdés c) pontja szerint pedig okafogyottá válik az indítvány különösen, ha az indítványozó az indítványát visszavonta.

[9] Fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz eljárást megszüntette.

Budapest, 2016. július 5.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-OehmEgon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1997/2015.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3169/2016. (VII. 22.) AB VÉGGZÉSE

alkotmányjogi panasz eljárás megszüntetéséről

Az Alkotmánybíróság tanácsa bírói döntés alaptörvény-ellenességének vizsgálatára irányuló alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 35.M.2163/2015/12. sorszámú ítélete alaptörvény-ellenességnek megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó 2016. február 26-án az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontjában foglaltakra, illetve az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-ában meghatározottakra hivatkozva alkotmányjogi panaszt terjesztett elő. A panasz a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 35.M.2163/2015/12. sorszámú ítélete alaptörvény-ellenességnek megállapítására és megsemmisítésére irányul.
- [2] 1.1. A panasz szerint az indítványozó 2011. március 1-jétől 2013. október 31-ig egyéni vállalkozói tevékenységet folytatott, ekkortól egyéni vállalkozói jogviszonyát szüneteltette és 2013. november 1-jétől gazdasági társasággal munkaviszonyt létesített. 2014. január 30. napján gyermeke született, akire tekintettel – az akkor hatályban volt rendelkezések alapján – terhességi-gyermekágyi segélyt (a továbbiakban: TGYÁS) állapítottak meg részére. Ennek lejártát követően gyermekgondozási díjat (a továbbiakban: GYED) igényelt a gazdasági társasággal fennálló munkaviszonya alapján. Kérelmét az illetékes szakigazgatási szerv elutasította, fellebbezésére a határozatot helybenhagyták (Budapest Főváros Kormányhivatala Egészségbiztosítási Pénztár Szakigazgatási Szerve BPK-232/15861-2/2014. sorszámú elsőfokú határozata; az Országos Egészségbiztosítási Pénztár S011/564-3/2014. sorszámú másodfokú határozata).
- [3] A GYED-et illetően a bíróság a 35.M.2163/2015/12. sorszámú ítéletével a keresetet elutasította. A panasz szerint az igazgatási szervek és az eljáró bíróság a határozatokat az Ebtv. 42/A. § (1) bekezdésére, a Korm. rendelet 26/A. § (3) bekezdésére és az Ebtv. 43. § (2) bekezdésére alapították. E szabályok lényege szerint az igényelt ellátásra való jogosultság egyik feltétele meghatározott tartamú előzetes biztosítási idő szerzése, az egyidejűleg fennálló biztosítási jogviszony esetén a jogosultságot, azok időtartamát, az ellátás mértékét, illetőleg összegét mindegyik jogviszonyban külön-külön kell megállapítani, az ellátásokra a táppénz szabályait kell megfelelően alkalmazni. A hatóságok és a bíróság jogértelmezése szerint a vállalkozói jogviszony szüneteltetése alatt biztosítási jogviszony áll fenn, ezért a panaszost a munkaviszonyára tekintettel többes jogviszonyban álló személynek kell tekinteni. A vállalkozói jogviszonyában a szüneteltetés alatt járulékot nem kellett fizetnie, ezért e jogviszony alapján nem szerzett ellátási jogosultságot a GYED-et illetően. A munkaviszonyában viszont nincs meg a megkívánt mértékű előzetes biztosítási idő, mert abba az egyéni vállalkozói jogviszonyban az annak szünetelése előtt szerzett időt – minthogy azt mint fennálló biztosítást külön kell vizsgálni – nem lehet beleszámítani. A panasz szerint a bírói döntés ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, XV. cikkével, XIX. cikkével.
- [4] 1.2. Az alkotmányjogi panaszban az indítványozó kérte, hogy a panaszt az Alkotmánybíróság egyesítse az Alkotmánybíróság előtt IV/3024/2015. szám alatt folyamatban lévő ügyhöz.
- [5] A panasz benyújtását követően az Alkotmánybíróság 2016. március 29-én kelt, 9/2016. (IV. 6.) AB határozata a folyamatban lévő eljárást befejezte, ugyanennek az indítványozónak azonos tárgyú ügyeiben született bírói ítéletek elleni alkotmányjogi panaszokat elbírált.
- [6] 2. A 9/2016. (IV. 6.) AB határozat (a továbbiakban: Abh.) megállapította, hogy a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 35.M.59/2015/3. sorszámú ítélete és 12.M.1642/2015/5. sorszámú ítélete alaptörvény-ellenes, ezért azokat megsemmisítette.

- [7] 2.1. Az ítéletek az indítványozó 2014. január 30. napján született gyermekére tekintettel – az akkor hatályban volt rendelkezések alapján – TGYÁS és GYED igényét kedvezőtlenül elbíráló szakigazgatási szerv határozatainak felülvizsgálatáról szóltak. A GYED igényét elutasították, a bíróság a 35.M.59/2015/3. sorszámu ítéletével a határozat felülvizsgálatára irányuló keresetet utasította el.
- [8] 2.2. Ugyanez az indítványozó a TGYÁS iránti igényt elutasító (BPK 233/08714-2/2014., S011/682-2/2014.) és ezzel egyidejűleg a 2014. január 13. napjától 2014. május 31. napjáig terjedő időszakra 0 forint jogalap nélkül kifizetett TGYÁS ellátás visszafizetésére kötelező (BPK 232/08713-2/2014., S011/682-3/2014.) határozatok törvényességét felülvizsgáló bírói döntéssel összefüggésben is alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a 12.M.1642/2015/5. sorszámu ítéletével az indítványozó keresetét jogerősen elutasította.
- [9] 2.3. Az Abh. ezt a két bírói döntést semmisítette meg. Az indítványra okot adó ügyekben alkalmazott jogszabályok bíróság által értelmezett tartalma szerint az igényelt ellátásokra való jogosultság egyik feltétele meghatározott tartamú előzetes biztosítási idő szerzése; az egyidejűleg fennálló biztosítási jogviszony esetén a jogosultságot, azok időtartamát, az ellátás mértékét, illetőleg összegét mindegyik jogviszonyban külön-külön kell megállapítani, az ellátásokra a táppénz szabályait kell megfelelően alkalmazni.
- [10] Az Abh-ban elbírált esetben a hatóságok és a bíróság jogértelmezése szerint a vállalkozói jogviszony szüneteltetése alatt biztosítási jogviszony áll fenn, ezért a panaszost a munkaviszonyára tekintettel többes jogviszonyban álló személynek kellett tekinteni. A hatóságok és a bíróság szerint a vállalkozói jogviszonyában a szüneteltetés alatt járulékot nem kellett fizetnie, ezért e jogviszony alapján nem szerzett ellátási jogosultságot a GYED-et illetően; a munkaviszonyában viszont nincs meg a megkívánt mértékű előzetes biztosítási idő, mert abba az egyéni vállalkozói jogviszonyban az annak szünetelése előtt szerzett időt – minthogy azt e jogértelmezés szerint mint fennálló biztosítást külön kell vizsgálni – nem lehetett beleszámítani.
- [11] Az Abh. megállapította, hogy a Tbj. 5. § (1) bekezdés e) pontja, 7. § (1) bekezdése, 8. § f) pontja, Ebtv. 42. § (5) bekezdése, 43. § (2) bekezdése, Evtv. 18. § (3) bekezdése rendelkezéseit együttesen, az Alaptörvénnyel összhangban úgy kell értelmezni, hogy az egyéni vállalkozás szünetelése alatt biztosítási jogviszony nem áll fenn.
- [12] 3. Az Abh-ban megsemmisített bírói döntések a közigazgatási hatóságnak az indítványozó TGYÁS és GYED igényét jogviszonyonként elbíráló határozata törvényességéről szóltak; a közigazgatási hatóság külön vizsgálta az egyéni vállalkozói jogviszony és a munkaviszony alapján szerzett biztosítási időt. Az Abh. következtében az indítványozó TGYÁS és GYED igényének újbóli elbírálása vált szükségessé, az Abh-ban megfogalmazott szempont alapján.
- [13] 4. Az Abtv. 59. §-a szerint az Alkotmánybíróság – ügyrendjében meghatározottak szerint – kivételesen a nyilvánvalóan okafigyottá váló ügyek esetén az előtte folyamatban lévő eljárást megszüntetheti.
- [14] Az Ügyrend 67. § (2) bekezdés e) pontja értelmében okafigyottá válik az indítvány különösen, ha az eljárás folytatására okot adó körülmény már nem áll fenn, illetve az indítvány egyéb okból tárgytalanná vált.
- [15] A jelen esetben arra figyelemmel, hogy az indítványra okot adó ügyben érvényesített GYED igényt ismét el kell bírálni az időközben meghozott Abh. folytán, az alkotmánybírósági eljárás megszüntetése indokolt.

Budapest, 2016. július 11.

Dr. Szívós Mária s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/762/2015.

• • •

Az Alkotmánybíróság Határozata az Alkotmánybíróság hivatalos lapja, mely elektronikus formában, időszakosan jelenik meg.
A kiadvány az Alkotmánybíróság döntéseinek gondozott, szükség esetén anonimizált változatú szövegét tartalmazza.
Az Alkotmánybíróság Határozatainak egyes számai bárki számára, személyazonosítás nélkül, korlátozástól mentesen,
díjmentesen hozzáférhetőek az Alkotmánybíróság honlapján: www.alkotmanybirosag.hu

A szerkesztésért felel: dr. Bitskey Botond, az Alkotmánybíróság főtítkára
layout: www.estercom.hu

Kiadja a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6., www.mhk.hu
Felelős kiadó: Köves Béla ügyvezető
HU ISSN 2062–9273