2016. február 2. 2016. 3. szám

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HIVATALOS LAPJA

TARTALOM

1/2016. (I. 29.) AB határozat	a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvénnyel összefüggő átmeneti, módosuló és hatályát vesztő szabályokról, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2012. évi V. törvény 3. § (5) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről, valamint folyamatban lévő ügyekben történő alkalmazásának kizárásáról	58
3016/2016. (II. 2.) AB határozat	bírói kezdeményezés elutasításáról	72
3017/2016. (II. 2.) AB határozat	alkotmányjogi panasz elutasításáról	82
3018/2016. (II. 2.) AB határozat	alkotmányjogi panasz elutasításáról	90
3019/2016. (II. 2.) AB végzés	bírói kezdeményezés visszautasításáról és eljárás megszüntetéséről	97
3020/2016. (II. 2.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	99
3021/2016. (II. 2.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	102
3022/2016. (II. 2.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	104

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI ÉS VÉGZÉSEI

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 1/2016. (I. 29.) AB HATÁROZATA

a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvénnyel összefüggő átmeneti, módosuló és hatályát vesztő szabályokról, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2012. évi V. törvény 3. § (5) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről, valamint folyamatban lévő ügyekben történő alkalmazásának kizárásáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz és bírói kezdeményezések tárgyában – *dr. Pokol Béla* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Kiss László, dr. Salamon László* 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 közszolgálati tisztviselőkről szóló törvénnyel összefüggő átmeneti, módosuló és hatályát vesztő szabályokról, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2012. évi V. törvény 3. § (5) bekezdése alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.
A megsemmisített rendelkezés e határozatnak a Magyar Közlönyben történő közzétételét követő napon veszti hatályát.

2. A közszolgálati tisztviselőkről szóló törvénnyel összefüggő átmeneti, módosuló és hatályát vesztő szabályokról, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2012. évi V. törvény 3. § (5) bekezdése a Fővárosi Törvényszék előtt 49.Mfv.631.087/2013. számon folyamatban volt, továbbá a Nyíregyházi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt 6.M.103/2012. és 6.M.460/2012. számon folyamatban lévő ügyekben nem alkalmazható.

3. Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Törvényszék 49.Mfv.631.087/2013/4. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

I n d o k o l á s

I.

[1] 1. Az Alkotmánybíróság a döntését a rendelkezésre álló ítéletekből és iratokból megállapított, alábbi tényállás alapján hozta meg. Az ítéleti tényállások szerint az indítványozó kormánytisztviselői jogviszonyának kezdő időpontja 1975. május 31. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló peres eljárást megelőző években az indítványozót a korábbi munkahelyén, a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatalnál a prémiumévek program keretében foglalkoztatták. Ezt követően a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal és a Vidékfejlesztési Minisztérium mint munkáltatók, valamint az indítványozó mint köztisztviselő között áthelyezés tárgyában háromoldalú megállapodás született, melynek keretében a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal 2010. december 15-i hatállyal közös megegyezéssel határozatlan időre áthelyezte az indítványozót a Vidékfejlesztési Minisztérium állományába, ahol szakmai főtanácsadóként a Stratégiai Főosztályhoz tartozó Agrárpolitikai Osztályon dolgozott.

[2] 2011. május 19-én érkezett a Vidékfejlesztési Minisztériumba az Új Hangya Integrációs Szövetkezet együttműködési javaslata, mellyel a szövetkezet csatlakozni kívánt a minisztérium Nemzeti Ügyek stratégiai koncepciójához. A miniszter kiadta a levelet megválaszolás végett a parlamenti államtitkárnak, aki az ügyet a Stratégiai Főosztályra szignálta ki. A főosztályvezető az Agrárpolitikai Osztályt jelölte ki a feladat elvégzésére, az osztályvezető pedig az indítványozónak adta ki azt a feladatot, hogy tekintse át az együttműködési megállapodást és állítsa össze a miniszteri válaszlevél tervezetét. Az indítványozó elkészítette a tervezetet, mely a szakmai protokoll betartásával, osztályvezetői, főosztályvezetői és államtitkári jóváhagyással került beadásra a miniszteri titkárságra 2011. június 27-én. Ezt követően július 18-án a miniszter titkárnője átadta az indítványozónak a miniszter által kijavított levéltervezetet, és kérte, hogy a szükséges javításokat soron kívül végezze el. Az indítványozó a főosztályvezetővel átbeszélte azt, hogy hogyan kell elkészíteni a javított tervezetet, majd a főosztályvezető arra kérte az indítványozót, hogy a javításokat jóváhagyás végett mutassa be részére és csak ezt követően történjen a javított tervezet megküldése a miniszteri titkárságára. Az indítványozó még aznap átvezette az egyeztetett javításokat, és ezt követően a levéltervezetet jóváhagyás végett a főosztályvezető titkárságán leadta. Mielőtt még azonban a főosztályvezető láthatta volna a javított tervezetet, a miniszteri titkárság kifejezett utasítással, haladéktalanul bekérette azt, így főosztályvezetői ellenjegyzés és jóváhagyás, valamint megfelelő formátum nélkül érkezett a miniszteri titkárságra a levéltervezet. Még ugyanezen a napon, 2011. július 18-án este miniszteri megbeszélésre hívták a főosztályvezetőt, ahol arról tájékoztatták, hogy a levéltervezetek nem ütik meg a miniszteri levél színvonalát, ezért bizalomvesztés miatt mind az ő, mind az indítványozó jogviszonyát meg kívánják szüntetni.

[3] Ilyen előzmények után 2011. szeptember 25. napi hatállyal – két hónap felmentési idővel – felmentéssel bizalomvesztés jogcímén szüntették meg az alkotmányjogi panaszos indítványozó kormánytisztviselői jogviszonyát, a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény (a továbbiakban: Ktjv.) 8. § (2) bekezdés *e)* pontja alapján. A munkáltatói indokolás szerint a Ktjv. 8/C. § (1) bekezdése alapján bizalomvesztésnek minősül, ha a kormánytisztviselő a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) 37. § (4) bekezdésében meghatározott kötelezettségének nem tesz eleget, azaz, ha nem a vezetője iránti szakmai lojalitással látja el feladatait, mely alatt a vezető által meghatározott szakmai értékek iránti elkötelezettséget, az utasításoknak megfelelő fegyelmezett munkavégzést kell érteni. Mivel a válaszlevél nem olyan színvonalon készült el, mint ami egy miniszter által kiadmányozandó okiratnál elvárás, és mivel az indítványozó nem követte a vezetői által meghatározott szakmai iránymutatásokat, a további munkavégzés tekintetében mindez bizalmatlanságot eredményezett.

[4] 1.1. A felmentést sérelmezve az indítványozó keresetet terjesztett elő a Fővárosi Munkaügyi Bíróságon, kérve annak megállapítását, hogy kormánytisztviselői jogviszonyát jogellenesen szüntették meg, különös tekintettel arra, hogy a bizalomvesztés indoka nem felel meg a valóságnak. Keresetében arra is hivatkozott, hogy a minisztérium a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (a továbbiakban: régi Mt.) 4. § (1) és (2) bekezdéseivel ellentétesen gyakorolta munkáltatói jogait, és a rendeltetésellenes joggyakorlás vezetett oda, hogy a felmentés jogos érdekei kirívóan aránytalan csorbításához vezetett, figyelemmel arra, hogy a felmentés három évvel a nyugdíjba lépése előtt történt. Keresetében előadta továbbá, hogy a felmentés részleteit nem ismerhette meg, és így arra vonatkozóan nyilatkozatot sem tehetett. Elsődleges kereseti kérelmében az indítványozó a rendeltetésellenes joggyakorlásra és jogellenes jogviszony megszüntetésre hivatkozással kérte eredeti munkakörébe történő visszahelyezését, elmaradt illetményének megfizetését, illetve 12 havi illetményének kifizetését. Másodlagos kereseti kérelmében pedig 36 havi átlagilletmény megfizetésére kérte kötelezni az alperes minisztériumot a Ktv. 60. § (4) bekezdése alapján.

[5] A Fővárosi Munkaügyi Bíróság 26.M.3784/2011/16. számú ítéletében az indítványozó keresetét – a keresetben foglaltaktól részben eltérő indokok alapján – alaposnak ítélte, megállapította a kormánytisztviselői jogviszony jogellenes megszüntetését, és 11 havi átlagkereset megfizetésére kötelezte a minisztériumot. Az elsőfokú bíróság a bizonyítási eljárás során megállapította, hogy az indítványozó a miniszteri levél elkészítéséhez tényleges szakmai iránymutatást nem kapott, így konkrét utasítás hiányában a kötelezettségszegés, a munkavégzés nem megfelelősége sem állapítható meg az indítványozó terhére. A Fővárosi Munkaügyi Bíróság ítéletében megállapította, hogy a minisztérium okszerűtlen indokok alapján szüntette meg az indítványozó jogviszonyát, mivel a bíróság álláspontja szerint az indítványozó együttműködve, szakmai elhivatottsággal végezte a rábízott feladatot a levéltervezet megfogalmazása során. A nem egyértelműen megjelölt kritériumok és utasítások miatti esetleges stílusbeli, formai hibák nem alapozhatnak meg bizalomvesztést. Megállapította azonban a bíróság azt

is, hogy önmagában az a körülmény, hogy az indítványozót a jogviszony megszüntetése előtt személyesen nem hallgatták meg, nem minősül rendeltetésellenes joggyakorlásnak, így a bíróság nem rendelte el az indítványozó eredeti munkakörében történő továbbfoglalkoztatását és az ezzel együtt járó jogkövetkezmények alkalmazását. A másodlagos kereseti kérelemnek megfelelően a bíróság a jogellenes jogviszony megszüntetése jogkövetkezményeként a Ktv. 60. § (4) bekezdését alkalmazta, és az eset összes körülményének mérlegelésével a minisztériumot 11 havi átlagkereset megfizetésére kötelezte az indítványozó részére.

[6] 1.2. Az ítélet ellen az indítványozó élt fellebbezéssel, kérve annak részbeni megváltoztatását, és az átalány kártérítés összegének az elsőfokú ítélet szerinti 11-ről, a kereset szerinti 36 havi átlagilletményre történő felemelését. Fellebbezésében előadta, hogy az elsőfokú bíróság nem megfelelően mérlegelte a Ktv. 60. § (4) bekezdésében foglaltakat, mivel figyelmen kívül hagyta, hogy áthelyezéssel került a minisztériumhoz, ennélfogva kormánytisztviselői jogviszonya kezdő időpontjaként a kinevezés módosításában is megjelölt 1975. május 31. napját kell figyelembe venni, így a jogellenes felmentésig a jogviszonya a 36 évet meghaladta, továbbá értékelendő lett volna az a tény is, hogy a jogellenes felmentés a nyugdíjazása előtt 3 évvel történt, és elhelyezkednie azóta sem sikerült.

[7] A Fővárosi Törvényszék 49.Mfv.631.087/2013/4. számú ítéletében az indítványozó fellebbezését részben alaposnak találta, és az elsőfokú bíróság által megállapított 11 havi átalány kártérítést felemelte, és a minisztériumot immáron 20 havi illetménynek megfelelő átalány kártérítés megfizetésére kötelezte. Helyt adva az indítványozó fellebbezésében foglaltaknak, a Fővárosi Törvényszék a tényállást kiegészítette azzal, hogy a kormánytisztviselői jogviszony kezdő időpontja 1975. május 31. napja, a felmentés időpontjáig tehát a kormánytisztviselői jogviszonya a harminchat évet meghaladta, továbbá a jogellenes felmondás a nyugdíjkorhatár betöltése előtt 3 évvel történt, mely súlyosan megnehezítette az indítványozó újbóli elhelyezkedését. A Fővárosi Törvényszék 49.Mfv.631.087/2013/4. számú ítéletében megállapította, hogy a jogellenes felmentés „hátrányos következményei igen jelentős súlyúak, ami a törvény által meghatározott legmagasabb átalány kártérítéssel állna arányban. Ugyanakkor nemcsak a jogsértés hátrányos következményeit, hanem magának a jogsértésnek a súlyát is figyelembe kell venni, ami viszont adott esetben nem tekinthető jelentősnek”.

[8] A másodfokú bíróság ítéletében a fentieken túlmenően rögzítette azt is, hogy az átalány kártérítés mértékének kereteit illetően azonban az elsőfokú bíróság tévesen alkalmazta a Ktv. 60. § (4) bekezdését, mely legalább 2, legfeljebb 36 havi átlagkeresetnek megfelelő mértékben határozza meg a közszolgálati jogviszony jogellenes megszüntetésének szankciójaként fizetendő átalány kártérítés mértékét. A 2012. március elsejétől hatályos Tv. 3. § (5) bekezdése kimondja ugyanis, hogy a Kttv. 193. §-át a folyamatban lévő perekben is alkalmazni kell. A Kttv. 193. § (5) bekezdése – a Ktv. 60. § (4) bekezdéséhez képest – leszállította az átalány kártérítés maximális mértékét: 36 hónapról 24 hónapra. Megállapította a másodfokú bíróság, hogy a munkaügyi perben egy folyamatban lévő eljárásról van szó, tehát az átalány kártérítés mértékének meghatározásakor immáron a Kttv. 193. § (5) bekezdése az irányadó – ami szerint legalább 2, legfeljebb 24 havi illetménynek megfelelő átalány kártérítést kell fizetni a jogellenes felmentés esetén – és nem a Ktv. 60. § (4) bekezdése. Ezen megváltozott jogszabályi keretek között a Fővárosi Törvényszéknek a maximálisan megítélhető 24 havi átalány kártérítéshez képest kellett, megállapítania a marasztalás mértékét, mely során az eset összes körülményét mérlegelve állapította meg a minisztérium 20 havi átlagkeresetnek megfelelő mértékű átalány kártérítési kötelezettségét az indítványozó részére.

[9] Az elsőfokú ítélethez képest jelentősen felemelt összegű átalány kártérítés megítélésén túlmenően azonban a Fővárosi Törvényszék az indítványozót kötelezte 742 300 Forint fellebbezési eljárási részilleték megfizetésére. Ennek kapcsán a másodfokú bíróság kifejtette ítéletében, hogy mivel az indítványozó a fellebbezésében, az első fok által megítélt 11 havi átlagilletményt 36 havi átlagilletményre kérte felemelni, a pertárgy értéke a kettő különbözete, azaz 25 havi átalány kártérítés. Azonban a másodfokú bíróság az első fok által megítélt 11 havihoz képest, és a fellebbezésben kért 25 havi felemeléshez képest csak 9 havi összeggel emelte fel az átalány kártérítés mértékét, melyet a Kttv. 193. § (5) bekezdésével bevezetett, 24 havira lecsökkentett átalány kártérítési plafon eredményezett. Ebből következően tehát a másodfokú bíróság értelmezése szerint a fellebbezési eljárásban a fellebbezett rész tekintetében az indítványozó minősül nagyobb arányban pervesztesnek.

[10] 1.3. A Fővárosi Törvényszék jogerős, 49.Mfv.631.087/2013/4. számú ítélete ellen az alperesi minisztérium felülvizsgálati kérelmet, míg az indítványozó alkotmányjogi panaszt terjesztett elő. Az alperesi minisztérium felülvizsgálati kérelme folytán eljáró Kúria a jogerős másodfokú ítéletet hatályában fenntartotta. A Kúria mint

felülvizsgálati bíróság Mfv.I.10.581/2013/5. számon meghozott ítéletében rámutatott, hogy a másodfokú bíróság döntésének meghozatala során valamennyi rendelkezésre álló adatot értékelve határozta meg az átalány-kártérítés összegét, melynek mértéke sem a jogsértés súlyára, sem a jogkövetkezményekre figyelemmel nem volt eltúlzott. A kúriai ítélet szerint a jogerős döntés nem minősül sem iratellenesnek, sem kirívóan okszerűtlennek, a bíróság mérlegelése pedig megfelelt a Pp. és a logika szabályainak. A Kúria a felülvizsgálati kérelmet nem találta alaposnak, ezért a Fővárosi Törvényszék ítéletét hatályában fenntartotta.

[11] 1.4. Az indítványozó a fentiekben ismertetett előzmények után terjesztett elő alkotmányjogi panaszt az Abtv. 26. § (1) bekezdése és 27. §-a alapján, indítványozva a Tv. 3. § (5) bekezdése és a Fővárosi Törvényszék 49.Mfv.631.087/2013/4. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, mivel mindkettő az Alaptörvény B) cikkébe ütközik.

[12] Alkotmányjogi panaszában előadta, hogy a jogállamiság részét képezi a jogbiztonság, mely kiterjed arra is, hogy az eljárás megindításakor hatályos anyagi jogszabályok alapján kell a bíróságoknak eljárni, az esetleges időközbeni jogszabály-változások már csak a megváltozott jogszabály kihirdetése után megindult perekben alkalmazhatók, így azoknak nem lehet visszamenőleges hatálya, különösképpen akkor nem, ha alkalmazásuk sérelmesebb a peres felek egyikére. Esetében a visszamenőleges jogalkotásra és jogalkalmazásra tekintettel jelentős érdeksérelem következett be, mivel a per megindításakor hatályos jogi szabályozás értelmében 36 havi átalány kártérítés illette volna meg, míg az eljárás során bekövetkezett jogszabályváltozás során ennek mértékét 24 hónapra szállította le a jogalkotó.

[13] Ezzel kapcsolatosan hangsúlyozza, hogy a jogbiztonság egyik vetülete a jogalkotási elvek érvényesülése, melyek szerint követelmény, hogy jogszabály a hatálybalépését megelőző időre nem korlátozhat, és nem vonhat el jogot. A visszamenőleges hatályú jogalkotással kapcsolatos alaptörvény-ellenességen túlmenően rámutatott az alkotmányjogi panaszos arra is, hogy a másodfokon eljáró bíróság nem volt következetes a jogszabályok alkalmazása során, mert a perköltség megállapításánál a pertárgyértéket a 36 havi szabályozáshoz képest állapította meg, és nem az általa a kártérítés összegének megállapításakor alkalmazott 24 havi plafonhoz képest, melynek következménye az lett, hogy a perköltség tekintetében jelentős mértékben pervesztes lett.

[14] 2. Az alkotmányjogi panasz benyújtását követően a Nyíregyházi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság bírája az előtte 6.M.103/2012. és 6.M.460/2012. számú folyamatban lévő peres eljárásokban az Abtv. 25. § (1) bekezdése alapján indítványozta a Tv. 3. § (5) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és alkalmazásának kizárását a bíróság előtt folyamatban lévő ügyekben, a peres eljárások egyidejű felfüggesztése mellett.

[15] A bírói kezdeményezésekre okot adó ügyek kapcsán a bíróság végzései ismertetik, hogy a munkáltató kormányhivatal – a 6.M.103/2012. számon folyamatban lévő ügyben – a kormánytisztviselő felperes kormánytisztviselői jogviszonyát 2012. január 16. napján, míg a 6.M.460/2012. számon folyamatban lévő ügyben a felperes jogviszonyát január 17. napján kelt írásbeli intézkedésével felmentéssel megszűntette. Mindkét esetben a felperesek még aznap, személyesen vették át a felmentést tartalmazó írásbeli munkáltatói intézkedést. Ezt követően – a 30 napos határidőn belül – a felperesek jogi képviselőik útján keresetet terjesztettek elő a kormánytisztviselői jogviszony felmentéssel megszüntető munkáltatói intézkedés jogellenességének megállapítása és a jogellenes kormánytisztviselői jogviszony megszüntetése miatt alkalmazandó jogkövetkezmények alkalmazása iránt a munkáltató kormányhivatallal szemben.

[16] A felperesek kormánytisztviselői jogviszonyának felmentéssel történő megszüntetéséről szóló munkáltatói intézkedés, illetőleg annak közlése az akkor hatályos, de 2012. március 1. napjával már hatályát vesztő Ktjv. 8. § (1) bekezdés *a)* pontja alapján történt. A munkáltató általi jogellenes kormánytisztviselői jogviszony megszüntetése esetén alkalmazandó jogkövetkezményekről a Ktjv. 62. §-a rendelkezett.

[17] A bírói kezdeményezés rámutat, hogy a 2012. február 29. napján hatályba lépő Tv. 59. § (1) bekezdés *b)* pontja helyezte hatályon kívül a Ktjv.-t, és a Tv. 3. § (5) bekezdése rendelkezett arról, hogy a 2012. március 1. napjától hatályba lépő Kttv. 193. §-át és 194. §-át, melyek a jogellenes jogviszony megszüntetés, a felmentés jogkövetkezményeit határozzák meg, a folyamatban lévő perekben is – így az előtte 6.M.103/2012. és 6.M.460/2012. számú folyamatban lévő ügyekben – alkalmazni kell.

[18] A bíróság a tényállás megállapítása alapjául szolgáló bizonyítást lefolytatta, és amennyiben a keresettel támadott munkáltatói intézkedés a felmentés jogellenességét állapítja meg, úgy a munkáltató általi jogellenes kormánytisztviselői jogviszony megszüntetése miatt alkalmazandó jogkövetkezményeket kell alkalmaznia az ítélet meghozatalakor. A vitatott munkáltatói intézkedés és a kereset előterjesztésekor is hatályban volt Ktjv. 62. §

(4) bekezdése szerinti jogkövetkezmény alkalmazásakor a bíróság mérlegelése alapján két, legfeljebb harminchat havi átlagkeresetnek megfelelő átalány kártérítés fizetésére kötelezheti a munkáltatót. Azonban a kereset előterjesztése után hatályba lépett Kttv. 193. § (5) bekezdése alapján ez az összeg már legfeljebb csak huszonnégy havi lehet. Az indítványozó álláspontja szerint a Tv. 3. § (5) bekezdése visszamenőleges hatályú jogalkalmazást elrendelő szabálya miatt a folyamatban lévő munkaügyi perekben a kormánytisztviselők azáltal, hogy a bíróság mérlegelése alapján megállapítható legmagasabb összeg a korábbiakban részletezettek szerint, jelentősen lecsökkent, hátrányos helyzetbe kerültek a munkáltatóval szemben érvényesíthető jogkövetkezmények tekintetében.

[19] Az indítványozó bíró előadása szerint sem az Alaptörvény B) cikke, sem a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 2. § (2) bekezdése nem teszi lehetővé azt, hogy jogszabály a hatálybalépését megelőző időre kötelezettséget állapítson meg, kötelezettséget tegyen terhesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé, amit az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata is a jogállamiság fontos követelményeként határoz meg. Előadja továbbá, hogy a jogállamiság elve azt jelenti, hogy az államnak a jog uralma alatt kell állnia, a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon fejtik ki tevékenységüket. Minden jogszabály az Alaptörvényből ered és azzal nem lehet ellentétes. A jogállamiság egyik fontos követelménye a jogalkotás során a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalma. A kiszámíthatóság és előreláthatóság elvéből is levezethető a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalma. Az indítványozó hivatkozott az 57/1994. (XI. 17.) AB határozatra is, melyben a jogbiztonság követelményébe ütközőnek minősítette az Alkotmánybíróság azt a megoldást, mely során a jogalkotó egy már megindult folyamatba avatkozott be akként, hogy a hatálybalépése előtti viszonyokat lényegében átrendezte és ezáltal hatott vissza a hatálybalépést megelőző időszakra. Felidézte továbbá az Alaptörvény R) cikkét, T) cikkét és I. cikkét, továbbá a Jat. több rendelkezését is.

[20] Az indítványozó szerint az Országgyűlés azzal, hogy a Tv. 3. § (5) bekezdésében, visszamenőleges hatállyal, a 2012. március 1. napján hatályba lépő a munkáltató általi, a kormánytisztviselő kormányzati szolgálati jogviszonyának jogellenesen történő megszüntetése esetén alkalmazandó jogkövetkezményeknek a folyamatban lévő perekben való alkalmazásáról rendelkezett, megsértette a jogalkotás során a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmát, így a Tv. 3. § (5) bekezdése az Alaptörvény B) cikkébe ütközik és alaptörvény-ellenes. Ezzel a visszamenőleges hatályú jogalkotással a kormánytisztviselők a folyamatban lévő perekben az átalány kártérítés jelentős lecsökkentése miatt, a Ktjv. 62. § (4) bekezdése helyett alkalmazott Kttv. 193. § (5) bekezdése alkalmazásával hátrányos helyzetbe kerülhetnek.

[21] 3. Tekintettel arra, hogy az indítványok ugyanazon jogszabályi rendelkezést, azonos tartalmú kifogásokkal támadják, az Alkotmánybíróság az ügyeket az Abtv. 58. § (2) bekezdése alapján – figyelemmel az Ügyrend 34. § (1) bekezdésében foglalt szabályokra – egyesítette, és az Ügyrend 31. § (6) bekezdését alkalmazva érdemben bírálta el.

II.

[22] 1. Az Alaptörvénynek az indítványokkal érintett rendelkezése:

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

[23] 2. A Tv.-nek az indítványok által támadott rendelkezése:

„3. § (5) A Kttv. 193. és 194. §-át a folyamatban lévő perekben is alkalmazni kell."

[24] 3. A Ktv. az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló munkáltatói intézkedés megtételekor, és a kereset előterjesztésekor hatályos, az indítványban hivatkozott és érintett rendelkezése:

„60. § (4) Ha a közszolgálati jogviszonyt nem az (1) bekezdésben foglalt módon szüntették meg jogellenesen, a közszolgálati jogviszony a megszüntetésről szóló jognyilatkozat szerinti időpontban megszűnik, de a köztisztviselő részére – az eset összes körülményeinek, így különösen a jogsértés és annak következményei súlyának mérlegelése alapján – legalább két, legfeljebb harminchat havi átlagkeresetnek megfelelő átalány-kártérítést kell fizetni."

[25] 4. A Ktjv. az egyes indítványok alapjául szolgáló munkáltatói intézkedések megtételekor, és a keresetek előterjesztésekor hatályos, az indítványokban hivatkozott és érintett rendelkezése:

„62. § (4) Ha a munkaviszonyt nem az (1) bekezdésben foglalt módon szüntették meg jogellenesen, a munkaviszony a megszüntetésről szóló jognyilatkozat szerinti időpontban megszűnik, de a munkavállaló részére – az eset összes körülményeinek, így különösen a jogsértés és annak következményei súlyának mérlegelése alapján – legalább két, legfeljebb harminchat havi átlagkeresetnek megfelelő átalány-kártérítést kell fizetni."

[26] 5. A Kttv. hatályos, indítványokkal érintett rendelkezése:

„193. § (5) Ha a kormányzati szolgálati jogviszonyt nem az (1) bekezdésben foglalt módon szüntették meg jogellenesen, a kormányzati szolgálati jogviszony a megszüntetésről szóló jognyilatkozat szerinti időpontban megszűnik, de a kormánytisztviselő részére – az eset összes körülményeinek, így különösen a jogsértés és annak következményei súlyának mérlegelése alapján – legalább két, legfeljebb huszonnégy havi illetményének megfelelő átalánykártérítést kell fizetni."

III.

[27] 1. Az indítványok egyesítésétől függetlenül az Alkotmánybíróság nem tekinthetett el annak vizsgálatától, hogy az Abtv. 26. § (1) bekezdése és 27. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panasz, illetve a bírói kezdeményezések megfelelnek-e az Abtv. és az Ügyrend által előírt, az indítványokra vonatkozó formai és tartalmi kritériumoknak. Az ügyek érdemi elbírálásához mindenekelőtt az szükséges, hogy az indítványok, indítvány-kiegészítések teljesítsék a formai és tartalmi követelményeket, melyek az Alaptörvényben szabályozott típuskényszerből is fakadnak. Mind az alkotmányjogi panaszokkal, mind a bírói kezdeményezésekkel – mint beadványokkal – szemben követelmény, hogy eleget tegyenek az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében foglaltaknak. Ezen túlmenően azonban más és más formai és tartalmi követelményeknek kell megfelelnie az alkotmányjogi panaszoknak, illetőleg a bírói kezdeményezéseknek ahhoz, hogy az érdemi elbírálásuk megtörténhessen. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványok vizsgálatát külön-külön végezte el.

[28] 2. Az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta meg, hogy az Abtv. 26. § (1) bekezdésére és 27. §-ára alapított alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv.-ben foglalt, az alkotmányjogi panaszok befogadhatóságára vonatkozó kritériumoknak.

[29] 2.1. A befogadhatóság formai feltételeit vizsgálva az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az indítvány megfelel az alkotmányjogi panasszal szemben támasztott formai követelményeknek. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése értelmében az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül kell benyújtani az ügyben első fokon eljárt bírósághoz címezve, melynek az indítványozó jogi képviselője útján határidőben eleget tett. Az alkotmányjogi panasz az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében foglalt további formai követelményeknek is megfelel, mert megjelöli az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezést [az Abtv. 26. § (1) bekezdését és 27. §-át] és az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezését [B) cikk (1) bekezdés] és ez utóbbival összefüggésben az alkotmányjogi sérelem lényegét is. Az indítványozó megjelöli az Alkotmánybíróság által vizsgálni kért jogszabályi rendelkezést [Tv. 3. § (5) bekezdése] és a konkrét bírói döntést [Fővárosi Törvényszék 49.Mfv.631.087/2013/4. számú ítélete], okfejtést tartalmaz előbbi alaptörvényellenességéről, valamint kifejezett kérelmet fogalmaz meg az érintett jogszabályhely és a bírósági ítélet megsemmisítésére.

[30] 2.2. Az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeinek vizsgálata során az Alkotmánybíróság az alábbi következtetésekre jutott.

[31] Az indítványozó az Abtv. 26. § (1) bekezdése és az Abtv. 27. §-a, illetve az Abtv. 51. § (1) bekezdése szerint jogosultnak tekinthető, és figyelemmel arra, hogy az alapul szolgáló peres eljárásban felperesként szerepelt, nyilvánvalóan érintett is.

[32] Az Abtv. 26. § (1) bekezdés *b)* pontja és az Abtv. 27. § *b)* pontjában foglaltak szerint a bírói döntéssel és az abban alkalmazott jogszabállyal szemben alkotmányjogi panasz akkor terjeszthető elő, ha az indítványozó

a jogorvoslati lehetőségeit kimerítette vagy jogorvoslati lehetőség nincsen számára biztosítva. Az indítványozó a jelen alkotmányjogi panaszt fellebbezési lehetőségének kimerítését követően, a Fővárosi Törvényszék másodfokú, jogerős ítéletével szemben terjesztette elő. Az indítványozóval ellenérdekű alperes a Fővárosi Törvényszék ezen ítélete ellen pedig felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő, melyet a Kúria nem talált alaposnak, így a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta. Az Ügyrend 32. § (1) bekezdésére is figyelemmel az alkotmányjogi panasz megfelel az Abtv. 26–27. § e körben előírt feltételeinek.

[33] Az Abtv. 29. §-a alapján az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának további feltétele, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség lehetőségét vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik feltétel fennállása önmagában is megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását. Ezen feltételek meglétének a vizsgálata az Alkotmánybíróság – főszabály szerint tanácsának, jelen esetben az Abtv. 50. § (2) bekezdés *b)* pontjára is tekintettel teljes ülésének – mérlegelési jogkörébe tartozik. Az alkotmányjogi panaszban felhozott, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének tartalmával felmerülő kérdések vizsgálata érdemi alkotmánybírósági eljárást igényel, az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálat eredménye alapján válaszolhatja meg a támadott jogszabályhely és a bírói döntés alaptörvény-ellenessége kapcsán felmerült kételyeket, melyre figyelemmel az Ügyrend 31. § (6) bekezdését alkalmazva az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz befogadásáról és érdemi alkotmányossági vizsgálatáról döntött.

[34] 2.3. Az alkotmányjogi panasz azonban – az alábbiakban részletezettek szerint – nem minden részében felel meg a törvényi feltételeknek. Az indítványozó nem csak az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt terjesztett elő, hanem az Abtv. 27. § szerinti alkotmányjogi panaszt is, mely utóbbiban a Fővárosi Törvényszék 49.Mfv.631.087/2013/4. számú ítéletének vizsgálatát indítványozta. Erre az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint lehetősége van az indítványozónak: több kérelmet is megjelölhet az indítványában, hiszen nem kizárt az, hogy egyidejűleg merül fel az Alaptörvényben foglalt jog sérelme a bíróság által alkalmazott jogszabály és a bíróság eljárása következtében. Ilyen esetben azonban mind a két, különböző típusú alkotmányjogi panasz indítvány esetében teljesülnie kell az Abtv. által fentiekben kifejtett követelményeknek. Az indítvány és az indítvány-kiegészítés sem tartalmaz azonban semmilyen önálló indokolást arra nézve, hogy a Fővárosi Törvényszék ítélete miért ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, azon túlmenően, hogy az indítványozó a Tv. 3. § (5) bekezdésének alaptörvény-ellenességét részletezi.

[35] Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 27. §-ára alapított indítványi elem vonatkozásában – figyelemmel az Abtv. 52. § (1b) *e)* pontjára – az Abtv. 64. § *d)* pontja alapján visszautasította.

[36] 3. Az alkotmányjogi panasz fentiekben elvégzett vizsgálatát követően az Alkotmánybíróságnak azt kellett megvizsgálnia, hogy a bírói kezdeményezések megfelelnek-e az Alaptörvényben és az Abtv.-ben előírt feltételeknek, azok érdemi elbírálásra alkalmasak-e.

[37] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bírói kezdeményezések az alábbiak szerint érdemi elbírálásra alkalmasak.

[38] A Nyíregyházi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság bírája az előtte folyamatban lévő két ügyben – a bírósági eljárások felfüggesztése mellett – az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b)* pontja és az Abtv. 25. §-a alapján kezdeményezte a Tv. 3. § (5) bekezdésének alkotmányossági vizsgálatát. A bírói kezdeményezések eleget tesznek az Abtv. 52. § (1) bekezdésében megkövetelt határozottság követelményének és az (1b) bekezdésében felsorolt feltételeknek is. A bírói kezdeményezések egyértelműen és kellő módon részletezik előterjesztésük indokait: megjelölik a Tv. 3. § (5) bekezdését mint a támadott és az alapügyekben alkalmazandó jogszabályi rendelkezést, továbbá az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését mint az Alaptörvény megsérteni vélt rendelkezését. Alkotmányjogilag is értékelhető indokolást tartalmaznak az indítványok abban a tekintetben, hogy az indítványozó bíró az általa alkalmazandó Tv. 3. § (5) bekezdését miért tartja ellentétesnek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével. A bírói kezdeményezések az alkalmazandó jogkövetkezmények tekintetében is egyértelmű kérelmet tartalmaznak: alaptörvény-ellenesség megállapítását és alkalmazási tilalom kimondását kérik az Alkotmánybíróságtól. Bár az indítványozó bíró formálisan nem kérte a támadott jogszabályi rendelkezés megsemmisítését, az következhet – hasonlóan az alkotmányos követelmény vagy mulasztás megállapításához – az általa *expressis verbis* indítványozott alaptörvény-ellenesség megállapításából és az alkalmazási tilalom kimondásából.

IV.

[39] Az indítványok az alábbiak szerint megalapozottak.

[40] 1. Az Alkotmánybíróság kiindulópontként felidézi, egy, az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott határozatában foglaltakat, mely szerint: „[a] munka az egyén létének, emberi autonómiájának anyagi forrása. Határozatlan időtartamú munkavégzésre irányuló jogviszonyok esetén a munkavállaló hosszú távon számít arra, hogy munkája gazdasági biztonságot biztosít maga és családja számára. Ugyanakkor a munkavégzésre irányuló jogviszonyok jellemzője, hogy aszimmetrikus jogviszonyok, amelyben a munkavállaló jogilag függő helyzetben van a munkáltatótól. E jogviszonyok törvényi szabályozásának a funkciója éppen azon garanciák megteremtése, amelyek biztosítják, hogy ez a függő helyzet a munkavállalói oldalon ne eredményezzen kiszolgáltatottságot." [8/2011. (II. 18.) AB határozat, ABH 2011, 49, 73.] A magyar jogrendszerben a munkavégzésre irányuló jogviszonyokat – az ún. versenyszféra, a közszolgálat, s egyéb területek sajátosságai miatt – több törvény eltérő jelleggel szabályozza, mégis ezen szabályozások közös igénye, azok közös metszetébe tartozik – a teljesség igénye nélkül – a gazdasági biztonság, a viszonylagos stabilitás iránti igény és az ezeket elősegítő és megőrző – mind a munkavállalót, mind a munkáltatót megillető – garanciák megléte.

[41] 1.1. 1992 előtt minden foglalkoztatási jogviszony, – így az állam feladatait ellátó köztisztviselők szolgálati viszonyai is – egységesen a Munka Törvénykönyve rendelkezéseinek hatálya alá tartoztak. 1992-ben – tekintettel a rendszerváltozás folyamatában végbemenő társadalmi változásokra – az Országgyűlés alapjaiban átalakította a foglalkoztatási jogviszonyok törvényi szabályozását. A korábbi egységes munkajogi szabályozást egy differenciált szabályozás váltotta fel. A differenciálás lényege a versenyszférában, illetőleg a közszférában létrejövő foglalkoztatási jogviszonyokra vonatkozó szabályozás elválasztása volt. Az elválasztás eredményeként a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (a továbbiakban: régi Mt.) a munka világában a korábbi szabályozáshoz képest jelentősen növelte a szerződési szabadságot, magánjogi jellegű szabályozást alakított ki. A közszférában, ahol mind a munkáltató, mind az alkalmazott jogi helyzetét az állami költségvetéstől való függőség határozza meg, alapvetően a zárt közszolgálati rendszer sajátosságainak megfelelő közjogi szabályozás jött létre, a Ktv. és a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.) közel két évtizedig tartó párhuzamos szabályozásával. A közszolgálati jogviszonyokat szabályozó harmadik pillérként jelent meg a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény (a továbbiakban: Ktjv.), mely ugyan csak szűk két évig volt hatályban, mégis számos alkotmánybírósági vizsgálat tárgyát képezte.

[42] Az Alaptörvény hatálybalépését követően a munkajogi szabályozás átalakult. A 2012. március elsejétől hatályos Kttv. váltotta fel a Ktv. és Ktjv. kettős rendszerét, egy jogszabályon belül szabályozva a kormányzati szolgálati jogviszonyban (kormánytisztviselők és kormányzati ügykezelők), valamint a közszolgálati jogviszonyban állókat (köztisztviselők és közszolgálati ügykezelők), mely azonban továbbra is differenciál az állam szolgálatában munkát végzők között az ellátott tevékenység sajátosságai szerint. 2012. július elsejétől pedig a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény váltotta fel a régi Mt.-t, azzal, hogy a Kjt. jelen határozat meghozatalakor is hatályos.

[43] 1.2. A versenyszféra és a közszféra foglalkoztatási jogviszonyaira vonatkozó különböző és párhuzamos szabályozás ellenére ezek az alapvetően munkavégzésre irányuló jogviszonyok – a kettő munkajogi szempontú elválasztását illetően mind elméleti szinten mind a hatályos szabályozásból adódóan – számos közös jellemzővel rendelkeznek, azonban szignifikáns különbségek is megtalálhatóak. Ezeknek a munkavégzésre irányuló jogviszonyoknak a fundamentuma – vonatkozzon rá a hatályos törvények közül az Mt., a Kttv. vagy éppen a Kjt. – az, amit a fentiekben kiindulópontként idézett fel az Alkotmánybíróság: a munka az egyén létének, emberi autonómiájának anyagi forrása, mely gazdasági biztonságot biztosít maga és családja számára.

[44] Azonban a köztisztviselői, kormánytisztviselői jogviszonyok kettős arculatú jogviszonyok. Egyrészt mivel munkavégzésre irányuló jogviszonyok, sok vonatkozásban a munkajogi jogviszonyok sajátosságaival rendelkeznek. Másrészt e jogviszonyok sajátosságait meghatározza az is, hogy e munkavégzés közhatalommal rendelkező állami szervekben történik, és a tisztviselők közhivatalt viselnek, állami feladatokat látnak el, állami, közhatalmi döntéseket hoznak, készítenek elő, ezért alapvetően közjogi jellegű jogviszonyok. [8/2011. (II. 18.) AB határozat, ABH 2011, 49, 77.] A zárt közszolgálati rendszer alapvető jellemzője, hogy a közszolgálati jogviszony tartalmát, a jogviszony alanyainak jogait és kötelezettségeit nem a felek megállapodása, hanem jogszabály, tör-

vény határozza meg. A jogviszonyt nem mellérendelt felek szerződése, hanem az állam egyoldalú aktusa hozza létre, amelyben kinevezi a köztisztviselőt, megbízva meghatározott feladatkör, munkakör vagy tisztség ellátásával. A köztisztviselőnek nincs aktív szerepe a jogviszony tartalmának alakításában, csak arról dönthet, hogy elfogadja a törvényben meghatározott feltételek mellett a kinevezést vagy sem. {5/2013. (II. 21.) AB határozat, Indokolás [23]}

[45] A versenyszféra és a közszféra különbözősége az Alkotmánybíróság gyakorlatában is nyomon követhető. Az Alkotmánybíróság eddigi határozataiban eltérő alkotmányossági megközelítést alkalmazott a régi Mt. által szabályozott munkaviszonyok megszüntetésére vonatkozó és a közszolgálati jogviszonyok megszüntetését szabályozó rendelkezések megítélése során. Előbbi tekintetében a szerződési szabadság volt a kiindulópont, míg utóbbi, a közszolgálati jogviszonyok tekintetében a felmentés feltételeit szabályozó törvényi szabályok alkotmányosságának a megítélése során már az egyik első ilyen tárgyban született döntésében, a 44/B/1993. AB határozatában rámutatott arra, hogy a közszolgálati jogviszonyokban a felmentési okok törvényi szabályozása alkotmányossági kérdés, olyan garanciális követelmény, amely összefügg a közszolgálati jogviszonyok sajátosságaival. (ABH 1994, 574, 576.)

[46] 1.3. Az Alaptörvény – hasonlóan a korábban hatályos Alkotmányhoz – nem tartalmaz kifejezetten a közszolgálatra, az államszervezetben dolgozó, az állam közigazgatási feladatait ellátó tisztviselők jogállására nézve speciális szabályokat. Így az Alaptörvény keretei között a törvényhozó nagy szabadságot élvez a közszolgálati jogviszonyok szabályozásában. Hangsúlyozni kívánja azonban az Alkotmánybíróság: ez a szabályozási szabadság a jogalkotót csakis az Alaptörvény keretei között illeti meg. A közszolgálati viszonyok szabályozási szabadságából következik a felmentési okokat megillető szabályozási szabadság. Ez utóbbi szerves részét képezi a felmentéssel kapcsolatos jogviták esetén a bírói út igénybevételének lehetősége, és az ennek során, a jogalkalmazó munkaügyi bíróságok által alkalmazható jogkövetkezmények is.

[47] 2. Az Alkotmánybíróság a következőkben röviden áttekinti az alkotmányjogi panasszal és bírói kezdeményezésekkel kapcsolatos, hatályos jogszabályi környezet kialakulását.

[48] 1992-es hatálybalépésekor a Ktv. a közszolgálati jogvitákat illetően eltérő súlypontokkal, jellemzően más tartalmakkal rendelkezett, és nem kivétel ez alól az alkotmányjogi panasszal érintett 60. § (4) bekezdése sem. Hatálybalépésekor a Ktv. 60. § (4) bekezdése szabályozta azt az esetkört, amikor a bíróság a köztisztviselő keresetére a felmentést hatálytalanította – annak felmondási tilalomba ütközése vagy egyéb jogellenessége miatt – és a köztisztviselő nem kérte jogviszonyának fenntartását, mely esetben végkielégítés illette meg.

[49] A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2001. évi XXXVI. törvény átfogó jelleggel módosította a Ktv. egészét, köztük a közszolgálati jogviták rendszerét is. A törvény 60. §-a teljesen új tartalommal töltötte meg a Ktv. 60. §-át, mely 2001. július elsejétől lépett hatályba. A módosítás törvényi indokolása szerint a kialakult bírói gyakorlat tanulságai alapján, az addig tisztázatlan részletek szabályozásával a vitatható felmentési döntéseket kívánta megelőzni a jogalkotó az új szabályozással, továbbá a régi Mt.-vel való összhangot is meg kívánta teremteni. Főszabállyá vált a munkáltatói jogellenes jogviszony-megszüntetés esetében az eredeti munkakörben való továbbfoglalkoztatás, mely általános szabálytól a Ktv. csak két esetben engedett eltérést. A Ktv. 60. § (4) bekezdése immáron munkáltatói jogellenes megszüntetés esetére – amennyiben eredeti munkakörbe történő visszahelyezését a köztisztviselő nem kérte, vagy ezt a bíróság mellőzte – legalább két, legfeljebb tizenkét havi átlagkeresetnek megfelelő összeg megfizetésére kötelezést írt elő, illetőleg adott esetben elmaradt illetmény, egyéb járandóság és felmerült kár megfizetésére is sor kerülhetett.

[50] A 2010. július hatodikától hatályos Ktjv. a Ktv. szabályozásában is számos változást idézett elő. A Ktjv. 66. § (17) bekezdése állapította meg a Ktv. 60. §-ának új tartalmát. Az általános szabály megfordult: a jogellenesen elbocsátott köztisztviselő immáron csak kivételes esetben kérhette az eredeti munkakörében való továbbfoglalkoztatását. Új szabályként jelent meg továbbá, hogy a munkáltatói jogsértés és annak következményei súlyának mérlegelése alapján átalány-kártérítésre is sor kerülhetett. Az átalány-kártérítés kifejezés azonban azt is jelentette, hogy más jogcímen a köztisztviselő egyéb igényt a volt munkáltatójával szemben nem támaszthatott. A Ktv. 60. § (4) bekezdés új tartalma szerint, amennyiben a közszolgálati jogviszonyt nem a Ktv. 60. § (1) bekezdésében foglalt módon szüntették meg jogellenesen, úgy a bíróság a jogsértés és annak következményei súlyának mérlegelése alapján legalább két, legfeljebb harminchat havi átlagkeresetnek megfelelő átalány-kárté-

rítés megfizetésére kötelezhette a jogellenesen eljáró munkáltatót. Ezt követően változatlan tartalommal volt hatályban ez a szabályozás a Ktv. 2012-es hatályon kívül helyezéséig.

[51] Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy a Ktjv. 76. § (7) bekezdése a Ktv. fenti módosítása kapcsán úgy rendelkezett – ellentétben a Tv. támadott és jelen eljárásban vizsgált 3. § (5) bekezdésével – hogy az új szabályozást csak a hatálybalépése után közölt, közszolgálati jogviszony megszüntetésére irányuló munkáltatói jognyilatkozatokra kell alkalmazni.

[52] 2.1. Az alkotmányjogi panasszal ellentétben nem köztisztviselői jogviszony, hanem kormánytisztviselői jogviszony képezi az alapját az egyesített bírói kezdeményezéseknek, így azokban nem a Ktv. 60. § (4) bekezdése, hanem a Ktjv. 62. § (4) bekezdése az érintett jogszabályi rendelkezés. A Ktjv. 62. § (4) bekezdése azonban – a törvény 2010-es hatálybalépésétől annak 2012-es hatályon kívül helyezéséig –azonos tartalommal bírt, mint az ezzel párhuzamosan hatályos Ktv. 60. § (4) bekezdése.

[53] 2.2. A szabályozási környezet áttekintése kapcsán az Alkotmánybíróság felidézi a 8/2011. (II. 18.) AB határozatban tett azon megállapítását, mely szerint „[a]z Alkotmány keretei között a törvényhozó széles körű szabadsággal rendelkezik a felmentési okok szabályozásában", amiből adódóan a jogellenes megszüntetés jogkövetkezményeinek megállapítása során is szabályozási szabadsággal bír. Hangsúlyozza azonban az Alkotmánybíróság, hogy jelen ügy elbírálása során nem abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a közszolgálati tisztviselőnek bíróság által megítélhető átalány-kártérítés maximumának harminchatról huszonnégy havira történő lecsökkentése alkotmányos-e, hanem arról kellett döntenie, hogy a jogellenes munkáltatói jogviszony megszüntetések és a keresetek előterjesztése után hatályba lépett új szabályozás alkalmazásának az elrendelése a folyamatban lévő perekben összhangban van-e az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével.

[54] 3. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság klauzulából és a T) cikk (1) bekezdéséből olvasható ki a jogbiztonság követelménye. Ez utóbbiból vezethető le a visszaható hatályú jogalkotás tilalma is, mely egyben a rendszerváltozást követő jogalkotási törvények állandó sarokköve is. Az Alkotmánybíróság számos döntésében foglalkozott a jogbiztonsággal és a jogbiztonság részét képező visszaható hatályú jogalkotás tilalmával. A testület az elmúlt évek egyik legnagyobb társadalmi érdeklődésre számot tartó döntésében utalt egy több mint két évtizeddel ezelőtt meghozott határozatában lefektetett azon tételre, mely szerint „a jogállamiság egyik legfontosabb alkotóeleme a jogbiztonság, amely – egyebek között – megköveteli, hogy a jogalanyoknak meglegyen a tényleges lehetőségük arra, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani, ennek érdekében a jogszabályok a kihirdetésüket megelőző időre nézve ne állapítsanak meg kötelezettséget, illetőleg valamely magatartást visszamenőleges hatállyal ne minősítsenek jogellenesnek". {34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [71]}

[55] A fenti jogbiztonsággal kapcsolatos követelményen túlmenően, a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmába ütközés vizsgálatánál az Alkotmánybíróság főszabályként abból a tételből indult ki, hogy valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközőnek, „ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, hanem akkor is, ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell". {3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [88]; 10/2014. (IV. 4.) AB határozat, Indokolás [15]; 16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [32]; 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [106]; 3024/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [23]} Ugyanakkor a jogbiztonságból fakadó visszaható hatályú jogalkotás tilalma nem feltétlen és kizárólag a jogalanyok helyzetét elnehezítő *(ad malem partem)* jogalkotásra irányadó, továbbá a tilalom nem terjed ki a jogszabályok módosíthatóságának időbeli korlátaira sem {16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [32]}.

[56] Egyrészről tekintettel arra, hogy a tilalom nem abszolút, másrészről tekintettel arra, hogy az érintett, Alkotmánybíróság által vizsgált jogviszonyok szükségképpen nagyon is különbözőek – közjogi vagy magánjogi vetületűek, már teljesedésbe mentek vagy hosszú távúak, tartósak stb. – lehetnek, amennyiben az új jogszabály rendelkezéseit annak hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kellett, úgy az Alkotmánybíróság esetről esetre vizsgálta meg, hogy megvalósult-e a jogbiztonság sérelme. A 7/1992. (I. 30.) AB határozatban alkotmányellenesnek ítélte az Alkotmánybíróság az illeték mértékének akként történő felemelését, hogy a szigorító rendelkezést a jogalkotó alkalmazni rendelte az új jogszabály hatálybalépése előtt kötött, a hatóságokhoz határidőn belül, de már a szigorító rendelkezés hatálybalépése után benyújtott szerződésekre is. (ABH 1992,

45, 48.) Szintén alkotmányellenességet állapított meg a testület a 20/2001. (VI. 11.) AB határozatában, amikor is a vizsgált rendelkezéseket tartalmazó jogszabályt a folyamatban lévő hatósági eljárásokban rendelte alkalmazni a jogalkotó (ABH 2001, 612, 619). Nem állapította meg azonban a jogbiztonság sérelmét az Alkotmánybíróság a 349/B/2001. AB határozatban, melyben a vizsgált szabályozást a jogalkotó a jogerős államigazgatási határozattal le nem zárult ügyekre is alkalmazni rendelte (ABH 2002, 1241, 1255.).

[57] A 3189/2013. (X. 22.) AB határozatában az Alkotmánybíróság nem találta alaptörvény-ellenesnek azt az építésügyi szabályozást, mely magasabb építésügyi bírság kiszabását tette lehetővé a hatálybalépése előtt keletkezett tényállások kapcsán, de csak a hatálybalépése után megindult eljárásokban. A tankönyvjegyzékre való felvétel jövőre nézve szóló korlátozását és a le nem zárt tankönyvvé nyilvánítási eljárások megszüntetését sem találta az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütközőnek a 3024/2015. (II. 9.) AB határozat.

[58] Az Alkotmánybíróság a 10/2014. (IV. 4.) AB határozatban deklarálta a jelen ügy megítélése során is jelentős azon tételét, mely szerint „a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalma nem abszolút érvényű, és egyértelműen élhet ezzel a jogalkotó akkor, amikor új jogosultságot állapít meg, meglévő jogosultságot terjeszt ki, vagy valamely jog korlátozását oldja fel". (Indokolás [18]) Ebből a megállapításából adódóan ebben a korábbi ügyében az Alkotmánybíróság nem csak azt állapította meg, hogy a vizsgált szabályozás visszaható hatályú jogalkotásnak minősül, hanem azt is, hogy az hátrányos tartalmú, és ezért a hátrányos tartalmú, visszamenőleges hatályú szabályozást találta az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütközőnek, mely megalapozta a vizsgált törvényhely megsemmisítését.

[59] 4. A Tv. 3. § (5) bekezdése a fentiekhez hasonló megoldást alkalmaz. Önmagában az, hogy kifejezetten hosszútávra létrejövő jogviszonyok – mint amilyenek az ügyben is érintett, határozatlan időtartamra létrejött közszolgálati és munkavégzésre irányuló jogviszonyok is – esetében jogszabályváltozás történik, alaptörvény-ellenességet nem okoz. Azonban a vizsgált Tv. 3. § (5) bekezdése oly módon rendelkezik, hogy a Kttv. 193. §-át és 194. §-át nem csak a törvény hatályba lépése után megindult, hanem a már folyamatban lévő perekben is alkalmazni kell. A Tv. 3. § (5) bekezdése rendszertani és nyelvtani értelmezése után az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a törvényi rendelkezés visszaható hatályú szabályozásnak minősül.

[60] Ezt követően az Alkotmánybíróság azt vizsgálta meg, hogy jelent-e egyúttal hátrányos tartalmat is a Tv. 3. § (5) bekezdésének visszaható hatálya. A hatályos Kttv. Harmadik Rész V. fejezetében található 193. §-a és 194. §-a teljes körűen szabályozza a jogellenes jogviszony megszüntetés jogkövetkezményeit a Kttv. rendszerén belül. Az alkotmányjogi panasz tekintetében a jogellenes munkáltatói intézkedés és ezt követően a kereset előterjesztésekor az alkalmazandó jog az akkor hatályban volt Ktv. 60. § (4) bekezdése lett volna, míg az alkotmányjogi panaszhoz egyesített másik két indítvány tekintetében – tekintettel arra, hogy kormánytisztviselői és nem köztisztviselői jogviszonyról van szó – a Ktjv. 62. § (4) bekezdése lett volna az alkalmazandó jog. Mindkét törvényhely akként rendelkezik, hogy jogellenes munkáltatói jogviszony megszüntetés esetén legalább két, legfeljebb harminchat havi átlagkeresetnek megfelelő átalány-kártérítést megfizetésére kötelezhető a volt munkáltató. Ennek mértékét az eset összes körülményeinek, így különösen a jogsértés és annak következményei súlyának mérlegelése alapján az eljáró bíróság állapítja meg. A Tv. 3. § (5) bekezdése szerint azonban a folyamatban lévő perekben a Kttv. 193. és 194. §-át kell alkalmazni. Jelen egyesített ügyekben ez azt jelenti, hogy a Ktv. 60. § (4) bekezdése, illetve a Ktjv. 62. § (4) bekezdése helyett a Kttv. 193. § (5) bekezdését kell alkalmazni. A Kttv. 193. § (5) bekezdése szerint azonban az átalány-kártérítés összege jelentősen kevesebb: legalább két, legfeljebb huszonnégy havi.

[61] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Tv. 3. § (5) bekezdése hátrányos tartalmú, visszamenőleges hatályú szabályozást valósít meg az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütköző módon azáltal, hogy a folyamatban lévő perekben a munkavállalót megillető átalány-kártérítés megítélhető legnagyobb összegét harminchatról huszonnégy havira csökkentette le, ezért azt az Alkotmánybíróság megsemmisíti. Az alaptörvény-ellenesség megállapítása kapcsán hangsúlyozza az Alkotmánybíróság, hogy a jogalkotó nem magánfelek közötti peres ügyekbe avatkozott bele, hanem olyan közszolgálati, foglalkoztatási jogviszonyt érintő perekben csökkentette le a megítélhető átalány-kártérítés összegét ahol szükségszerűen és végeredményében az állam a másik peres fél. Ezáltal nem csupán hátrányos tartalmú, visszamenőleges hatályú szabályozást hozott létre, hanem a saját nézőpontjából kedvezőbb szabályozást teremtett meg folyamatban lévő perekben.

[62] 5. Az Alkotmánybíróságnak az alaptörvény-ellenesség megállapításán túlmenően, a jogkövetkezmények alkalmazásának elrendelésekor tekintettel kellett lennie arra, hogy három – egyesített – ügyet bírált el jelen döntése

meghozatalakor. Az Abtv. 45. § (1) bekezdése főszabályként rendelkezik arról, hogy az Alkotmánybíróság által megsemmisített jogszabályi rendelkezés, az erről szóló alkotmánybírósági határozat hivatalos lapban való közzétételét követő napon veszti hatályát és e naptól nem alkalmazható. Ettől a szabálytól azonban az Abtv. és a kialakult gyakorlat alapján is eltérhet az Alkotmánybíróság, ha ezt indokolja az Alaptörvény védelme, a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke.

[63] Az Abtv. 45. § (2) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz vagy bírói kezdeményezés alapján semmisít meg egyedi ügyben alkalmazott jogszabályt, a megsemmisített jogszabály az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben nem alkalmazható. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglaltak szerint határozott arról, hogy a megsemmisített Tv. 3. § (5) bekezdése nem alkalmazható az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló, Fővárosi Törvényszék mint másodfokú bíróság előtt 49.Mfv.631.087/2013. számon folyamatban volt eljárásban, továbbá nem alkalmazható a Nyíregyházi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt 6.M.103/2012. és 6.M.460/2012. számon folyamatban lévő ügyekben.

[64] Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben – a III/2.3. pontban részletezettek miatt – visszautasította a Fővárosi Törvényszék jogerős 49.Mfv.631.087/2013/4. számú ítéletének érdemi vizsgálatát. A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 360. § *a)* pontja alapján – tekintettel a jogszabályi rendelkezés megsemmisítésre és az alkalmazási tilalom kimondására – az alkotmányjogi panasz orvoslásának eljárási eszközét a Kúria állapítja meg.

[65] 6. Az Alkotmánybíróság e határozatát az Abtv. 44. § (1) bekezdésének első mondata alapján közzé kell tenni a Magyar Közlönyben.

Budapest, 2016. január 25.

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

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. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[66] Csak az indokolás kiegészítése és kritikája mellett tudom támogatni a rendelkező részi pontokat. Az indokolás IV. részének 3. pontja (Indokolás [54]–[58]) ugyanis három, részben egymással is ellentmondásban lévő formulát vesz át a korábbi alkotmánybírósági határozatokból a múltban létrejött, tartós jogviszonyokat illetően, melyek még a jövőben is léteznek.

[67] Átveszi először azt, hogy visszaható hatály az is, ha az új jogszabály ezeket egyáltalán érinti, kihat rájuk: „Következetes az alkotmánybírósági gyakorlat abban a tekintetben, hogy valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközőnek, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, hanem akkor is, ha a hatályba léptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell.” (Indokolás [67]). Rögtön ezután egy másik alkotmánybírósági határozatból az itteni kategórikus tétellel szemben állva azt a formulát idézi meg, hogy ez csak akkor minősül alkotmányosan meg nem engedettnek, ha elnehezíti ezzel az érintett jogalanyok helyzetét, és ezt megismétli az indokolás

e része fordítva is – egy másik alkotmánybírósági határozatot megidézve –, hogy ha egy új jogszabály meglévő jogosultságot terjeszt ki, vagy valamely jog korlátozását oldja fel a múltban létrejött tartós jogviszonyokat érintően, akkor az is megengedett.

[68] A kritikát nemcsak az átvett formulák belső ellentmondásai miatt kell megfogalmazni, hanem azért is, mert ezek nem fedik az Alkotmánybíróság gyakorlatát. A Testület ugyanis sok-sok esetben az Alaptörvénnyel összhangban állónak fogadta el a múltban létrejött, tartós jogviszonyokba belenyúló jogszabályokat, melyek a jövőt illetően jogokat is elvontak, vagy nehezítették az érintett jogalanyok helyzetét, és ezzel egyet is lehet érteni. Ez nem jelentheti a visszaható hatály sérelmét, mert ellenkező esetben a mindennapi életben túlnyomónak mondható tartós jogviszonyok vonatkozásában visszavenné a modern jog változtathatóságának a felvilágosodás menetében létrejött vívmányát, és a gyorsan változó mai életviszonyok közepette ez társadalmi kataklizmákat okozna. (Ennek ellenére a *status quó*ban érdekelt társadalmi csoportok mindig örömmel támogatnának egy ilyen értelmezést, amely megtiltaná a mindenkor változó demokratikus törvényhozási többségeknek a belenyúlást az egyszer létrejött jogeloszlásokba.) Csak utalok a nagyjelentőségű, devizahiteles ügyekben hozott alaphatározatunkra, mely a visszaható hatály terjedelmére itt felhozott és kritizált formulák nyílt cáfolatát jelenti.

Budapest, 2016. január 25.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye

[69] A határozat indokolásának döntő részével és a rendelkező rész 3. pontjával egyetértek. A határozat rendelkező részének 1. pontját (a megsemmisítés *ex nunc* hatálya miatt) és 2. pontját (az általános alkalmazási tilalom kimondásának hiányában) azonban az alábbi indokok miatt nem tudtam támogatni.

[70] 1. A jogkövetkezmények megállapításakor elsősorban a közszolgálati jogviszony indokolás nélküli megszüntetését *pro futuro* alkotmányellenessé nyilvánító 8/2011. (II. 18.) AB határozat jogi és (szociál)pszichológiai hatásaiból kellett volna kiindulni. Az Alkotmánybíróságnak ez a döntése érdemben nem tudta megakadályozni (sőt, inkább elősegítette), hogy alkotmánysértő módon és a nemzetközi kötelezettségeinkkel ellentétesen szüntessék meg – a Magyar Helsinki Bizottság becslése szerint – mintegy nyolcezer (!) köztisztviselő jogviszonyát a 2010-es kormányváltás után. Az érintetteknek csupán 0,01125%-a, kilenc volt közszolgálati alkalmazott nyújtott be eredményesen panaszt a strasbourgi bírósághoz. [Lásd a *K. M. C. kontra Magyarország ügyet* (19554/11, 2012. július 10.) és az azt követő békés rendezéseket (*friendly settlements*).] Ez az alkotmánybírósági döntés tehát a *lex imperfecta* birodalmába került át.

[71] 2. Ezeket a tényeket figyelembe véve – álláspontom szerint – az olyan ügyekben, amelyekben felmerül az indítványozó (jellemzően az állammal szembeni) egyenlőtlen, kiszolgáltatott helyzete, az Alkotmánybíróságnak mind az érintettség vizsgálatakor, mind pedig a jogkövetkezmények megállapításakor fokozott körültekintéssel kell eljárnia [emellett érveltem a szegregációs problémát felvető 3133/2013. (VII. 2.) AB végzéshez írt különvéleményemben is]. Ennek a konkrét ügyben általános alkalmazási tilalom kimondásához kellett volna vezetnie.

[72] 3. Az *ad malam partem* visszaható hatályú szabályozás tilalma tekintetében következetesen szigorúbb mércét állítottam a támadott szabályozás vagy értelmezés elé, mint az Alkotmánybíróság tagjainak a többsége (lásd például a 349/B/2001. AB határozathoz írt különvéleményemet), mivel azt olyan morális parancsnak és megdönthetetlen vélelemnek tartom, amely nélkül bármely (modern) jogrendszer működésképtelen. Álláspontom változatlan: a tiltott visszaható hatály megengedése vagy megtűrése a legnagyobb merénylet a jogállammal szemben, ezért ennek súlyához kell igazodnia a jogkövetkezményeknek is.

[73] Ezért, ha nincs rendkívül nyomós alkotmányos indoka a szabály *ex nunc* vagy *pro futuro* megsemmisítésének, akkor számomra csak a támadott szabály vagy jogértelmezés *ex tunc* hatályú megsemmisítése indokolható. Jelen esetben pedig ilyen rendkívül nyomós alkotmányossági indok nem volt.

[74] 4. A fentiekben kifejtettek miatt – nézetem szerint – a támadott rendelkezés *ex tunc* hatályú megsemmisítésének és vele kapcsolatban az általános alkalmazási tilalom kimondásának lett volna helye.

Budapest, 2016. január 25.

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

[75] A határozat rendelkező részének 1. és 2. pontjával nem értek egyet. Álláspontom szerint mind az alkotmányjogi panasz, mind pedig a bírói kezdeményezések érdemi elbírálásának eljárási akadálya volt.

[76] 1. Az alkotmányjogi panasz előterjesztésének feltétele – akár az Abtv. 26. § (1) bekezdésére, akár az Abtv. 27. § (1) bekezdésére alapították –, hogy a jogszabály vagy bírói döntés alaptörvény-ellenessége az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sértse.

[77] Az indítványozó ilyen jogot nem jelölt meg. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére – a jogállamiság sérelmére – történő hivatkozás – miután a jogállamiság nem az indítványozó Alaptörvényben biztosított joga, hanem a jogrendszerrel és az állammal szembeni általános alkotmányossági követelmény – ennek a feltételnek nem felel meg. Az Alkotmánybíróság ennek a feltételnek a hiánya miatt utasította vissza a 3001/2014. (I. 24.) számú végzésében annak a panaszosnak az indítványát, aki a jelen ügyhöz hasonlóan ugyancsak az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, ezen belül a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának sérelmére hivatkozott.

[78] 2. A bírói kezdeményezésekkel kapcsolatosan az alábbiakra mutatok rá.

[79] Az Alkotmánybíróság a 3058/2015. (III. 31.) számú végzésében elvi éllel értelmezte és elemezte a bírói kezdeményezést tartalmazó indítvány formai-eljárási követelményeit. Az ott kifejtettekből egyértelműen következik, hogy az Abtv. 25. § (1) bekezdése, a bírói kezdeményezés definitív leírását tartalmazza, ugyanakkor a kezdeményezés formai-eljárási követelményeit – mindenfajta indítványra kiterjedően – az Abtv. 52. §-a határozza meg. A jelen ügyben a bírói kezdeményezés alapján a jogszabály megsemmisítésére csak akkor kerülhetett volna sor, ha a bíró az Abtv. 52. § (1/b) bekezdése *f)* pontja alapján erre kifejezett kérelmet terjesztett volna elő. Ilyet azonban az indítvány nem tartalmaz. Az Alkotmánybíróság 3122/2015. (VII. 9.) számú végzésében részben ugyanezen okból utasította vissza az azon ügy tárgyát képező bírói kezdeményezést.

[80] 3. Hangsúlyozom, hogy az eljárási hiba hiánypótlással bizonnyal kiküszöbölhető lett volna. Az azonban nézetem szerint nem elfogadható megoldás, hogy a határozat, feladva a következetesség követelményét, figyelmen kívül hagyja az Alkotmánybíróság ugyanilyen eljárási kérdésekben korábban kialakított álláspontját.

Budapest, 2016. január 25.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

[81] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2016. január 25.

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1772/2013.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2016. évi 11. számában.

• • •

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

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3016/2016. (II. 2.) AB HATÁROZATA

bírói kezdeményezés elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában – *dr. Czine Ágnes* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény 34. § (3) és (4) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezést elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az indítványt egyebekben visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

[1] A Fővárosi Törvényszék eljáró bírói tanácsa (a továbbiakban: indítványozó) az előtte 47.Pf.641.204/2014. szám alatt folyamatban lévő per tárgyalását felfüggesztette, és egyúttal az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. §-a alapján bírói kezdeményezéssel fordult az Alkotmánybíróséghoz. Az indítványozó az eredeti indítványát utóbb az Alkotmánybíróság felhívására kiegészítette. Ezt is figyelembe véve a bírói kezdeményezés érdemben az alábbiakat tartalmazta:

[2] Az indítványozó elsődlegesen azt kérte, hogy az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 27. § (2) bekezdés *c)* és *g)* pontja és az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény (a továbbiakban: Ütv.) 34. §-a kapcsán az Alkotmánybíróság e törvényhelyek „egymással ellentétes rendelkezései folytán fennálló alaptörvénysértő kollízió feloldása végett állapítsa meg mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség fennálltát, és kezdeményezze a jogalkotónál az Infotv. 27. § (2) bekezdésének kiegészítését akként, hogy az folyamatban lévő (bármely ügyészség által folytatott) eljárásra tekintettel is tegye lehetővé a közérdekű adatok megismerésének korlátozását". Az indítványozó e kérelmét az eredeti beadványában indokolta. Kifejtette, hogy azért fordult az Alkotmánybíróséghoz, mert úgy ítélte meg, hogy az Alaptörvény 28. cikkében foglalt értelmezési szabály segítségével a bírósági peres eljárásban nem látott lehetőséget a hivatkozott rendelkezések közötti normakollízió feloldására. Álláspontja szerint az „alaptörvény-ellenesség abban áll, hogy a jogalkotó nem teremtette meg maradéktalanul azokat a feltételeket, melyek lehetővé tennék, hogy átlátható, egységes és kiszámítható szabályokat alkalmazzon az adatkezelő [ügyészség] és a bíróság a közérdekű adatok megismerése és az adatigényléssel kapcsolatos perek során". A jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapítását az „alapvető jogállami követelmények", vagyis az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének a sérelme miatt kezdeményezte.

[3] Az indítványozó másodlagos kérelme arra irányult, hogy amennyiben a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség az előbbiek szerint nem lenne megállapítható, akkor az Alkotmánybíróság semmisítse meg az Ütv. 34. §-át. Ennek kapcsán indítványozta a megsemmisíteni kért rendelkezés alkalmazásának a 47.Pf.641.204/2014. számú ügyben való kizárását is. Az indítványozó e másodlagos kérelmének indokait is az eredeti beadványában fejtette ki. Álláspontja szerint az ügyészség közérdekvédelmi tevékenységének minősülő, jelen esetben az egyes jogi személyekkel és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekkel kapcsolatos

eljárását érintően az Ütv. 34. § (3) és (4) bekezdése „nem áll összhangban a közérdekű adatok megismerésének szabályaival". Az indítványozó hivatkozott ennek kapcsán az Infotv. 27. § (2) bekezdésére, mely szerinte taxatíve határozza meg azokat az indokokat, amelyek alapján a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jogot törvény korlátozhatja. Azt állította, hogy az Infotv. e rendelkezése nem fedi le az ügyészség teljes feladat- és tevékenységi körét, így nem teszi lehetővé a közérdekű adatok megismerésének korlátozását az ügyészség minden eljárásában. Az indítványozó szerint az Ütv. 34. §-a szélesebb körben teszi lehetővé a közérdekű adatok megismeréséhez való jog korlátozását, mert az ügyészség minden eljárására, így azokra is vonatkozik, amelyek nem sorolhatók az Infotv. 27. § (2) bekezdése által érintett eljárások körébe. Ezzel kapcsolatban az indítványozó azt állította, hogy az Ütv. 34. § (3) és (4) bekezdései „korlátot állítanak" a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerése elé. Hivatkozott továbbá arra, hogy „a közérdekű adat nyilvánosságát korlátozó törvényeknek nem csupán az Infotv. szabályait, hanem azzal párhuzamosan a szükségességi-arányossági teszt feltételrendszerét is meg kell tartaniuk". Az indítványozó szerint „az Alkotmánybíróság rendelkezik azonban hatáskörrel annak elbírálására, hogy mely jogszabályi rendelkezés valósít meg alaptörvénysértést: az ügyészségi törvény 34. §-a, mert az adatok megismerésének ilyen korlátozására nem adott lehetőséget az Infotv. 27. § (2) bekezdése", avagy az Infotv. 27. § (2) bekezdése – az indítványozó által állított – mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség által. Mindezek alapján tehát az indítványozó az Ütv. 34. §-át, pontosabban annak (3) és (4) bekezdését azért tartotta alaptörvény-ellenesnek, mert e rendelkezések az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésébe foglalt közérdekű adatok megismeréséhez való jogot nem az alapjogkorlátozással szemben támasztott követelményeknek megfelelően korlátozzák.

[4] Az indítványozó harmadlagosan azt kérte, hogy az Alkotmánybíróság „állapítsa meg mulasztásban álló Alaptörvény sértés fennálltát, és kezdeményezze a jogalkotónál az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény V. fejezetének – különösen a közérdekvédelmi tevékenység során történő adatkezelést szabályozó 34. §-ának – kiegészítését a közérdekű adatok kezelésére és kiadására vonatkozó szabályokkal". E kérelmét azonban az indítványozó nem indokolta.

[5] Az indítvány benyújtására okot adó alapügyben a felperesek – a peres eljárást megelőzően – közérdekű adatok megismerése iránti igény nyújtottak be a Fővárosi Főügyészséghez. Kérték, hogy adja ki részükre a Magyar Közigazgatási Társaság (a továbbiakban: MKT) törvényességi ellenőrzésével kapcsolatban készült vizsgálati anyagot, valamint az MKT részére az Ütv. 26. § (3) bekezdése alapján kiadott felhívást, és az erre adott választ. Az ügyészség a kérelmet az Ütv. 34. §-a alapján megtagadta, mert álláspontja szerint a kiadni kért adatok nem közérdekű adatok, hanem folyamatban lévő eljárás során keletkezett, ún. „házi iratok". A felperesek ezt követően keresetet nyújtottak be, amelyben kérték, hogy a bíróság kötelezze az ügyészséget a kért adatok kiadására. Az elsőfokú bíróság – az Infotv. 27. §-ára, és az Ütv. 34. § (3)–(4) bekezdésére hivatkozással – a keresetet elutasította. Az elsőfokú ítélettel szemben a felperesek fellebbezést nyújtottak be. Ebben a támadott ítélet megváltoztatását kérték, s azt, hogy a bíróság adjon helyt a keresetüknek. A fellebbezés alapján eljáró másodfokú bíróság fordult aztán bírói kezdeményezéssel az Alkotmánybíróséghoz.

II.

[6] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezése:

„VI. cikk (2) Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez."

[7] 2. Az Infotv. érintett rendelkezése:

„27. § (2) A közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jogot – az adatfajták meghatározásával – törvény
a) honvédelmi érdekből;
b) nemzetbiztonsági érdekből;
c) bűncselekmények üldözése vagy megelőzése érdekében;
d) környezet- vagy természetvédelmi érdekből;
e) központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből;
f) külügyi kapcsolatokra, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra tekintettel;

g) bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásra tekintettel;
h) a szellemi tulajdonhoz fűződő jogra tekintettel
korlátozhatja."

[8] 3. Az Ütv. érintett rendelkezése:

„34. § (1) Az ügyészség a közérdekvédelmi tevékenysége során átveheti és kezelheti, a bíróság részére átadhatja a büntetőjogi tevékenysége során keletkezett személyes és különleges adatot, amely a külön törvény felhatalmazása alapján az ügyész által közérdekből indítható polgári peres és a nemperes eljárásokban az eljárás megindításához vagy az eljárás szempontjából jelentős tények megállapításához szükséges.
(2) Az ügyészség a büntetőjogi tevékenysége során átveheti és kezelheti az ügyészség közérdekvédelmi tevékenysége során kezelt személyes és különleges adatot, amely a büntető és büntetőeljárási jogszabályok alkalmazása szempontjából jelentős tények megállapításához szükséges.
(3) Az ügyészség a közérdekvédelmi tevékenysége során a bíróságtól, az eljárással érintett szervtől vagy személytől, valamint az egyéb olyan szervtől, személytől, amelyet törvény arra kötelez, hogy az ügyész megkeresésére adatot szolgáltasson, átveheti és kezelheti a tevékenysége ellátásához szükséges személyes és különleges adatot. Ezen adatokat, valamint a közérdekvédelmi tevékenysége során keletkezett vagy az érintettől származó adatot a bíróság vagy hatóság részére továbbíthatja, ha az szükséges az ügyész által indítható polgári peres és nemperes eljárásokban az eljárás megindításához, az eljárás szempontjából jelentős tények megállapításához, a hatóság nem kizárólag kérelemre megindítható eljárásának megindításához, a hatóság eljárása szempontjából jelentős tények megállapításához vagy az ügyészséghez érkezett kérelem, panasz kivizsgálásához.
(4) A közérdekvédelmi tevékenysége során keletkező és általa kezelt adatokról az ügyészség az érintettnek tájékoztatást nyújt, kérelemre adathelyesbítést végez."

III.

[9] Az Alkotmánybíróságnak az indítvány alapján mindenekelőtt azt kellett vizsgálnia, hogy a bírói kezdeményezés megfelelt-e a törvényi feltételeknek.

[10] 1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó elsődleges és harmadlagos kérelme nem alkalmas érdemi elbírálásra, mert olyan jogkövetkezmény alkalmazására irányul, amelynek kezdeményezésére az indítványozó nem jogosult. A jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapítása ugyanis az Alkotmánybíróság mérlegelésén alapuló, hivatalból alkalmazandó jogkövetkezmény {3238/2013. (XII. 21.) AB végzés, Indokolás [10]}. Az Alkotmánybíróság ezért a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló indítványi kérelmeket az Abtv. 64. § *d)* pontja alapján visszautasította.

[11] 2. Az indítványozó másodlagos kérelmével kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó konkrétan megjelölte azt a törvényi rendelkezést [Abtv. 25. § (1) bekezdés], amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *a)* pont]. Az indítványozó előadta az eljárás megindításának indokait [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b)* pont]. Az indítványozó megjelölte az Alkotmánybíróság által vizsgálandó törvényi rendelkezést (Ütv. 34. §) [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *c)* pont]. Az indítványozó megjelölte az Alaptörvény megsértett [Alaptörvény VI. cikk (1)–(3) bekezdés] rendelkezéseit [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *d)* pont].

[12] Az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *e)* pontja értelmében az indítványnak indokolást kell tartalmaznia arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó másodlagos kérelmét az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése vonatkozásában indokolta. Ugyanakkor az Alaptörvény VI. cikk (1) és (3) bekezdésével összefüggésben az indítványozó határozott kérelmet megalapozó indokolást nem terjesztett elő. Az Alkotmánybíróság ezért – figyelemmel arra, hogy a határozottság követelményének minden támadott jogszabályi rendelkezés és az Alaptörvény minden felhívott rendelkezése vonatkozásában külön-külön kell teljesülnie – az Abtv. 64. § *d)* pontja alapján az indítványt ez utóbbi részében is visszautasította.

[13] 3. Az Abtv. értelmében a bírói kezdeményezés az egyedi normakontroll eljárás egyik fajtája, amellyel a bíró akkor élhet, ha „az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli" (Abtv. 25. § (1) bekezdés). Az eljáró bíró tehát csak azon jogszabály, illetve jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására tehet indítványt, amelyet a konkrét ügy elbírálása során kifejezetten alkalmaznia kell(ene).

[14] A közérdekű adat megismerésére vonatkozó igényt az Ütv. 34. §-ára hivatkozva utasították el, így az Infotv. 31. § (1) bekezdése alapján kezdeményezett felülvizsgálat során e rendelkezés alkalmazásától függ a bíróság előtt fekvő egyedi ügy érdemi eldöntése. Ezért az Ütv. 34. §-át, pontosabban annak az adott ügyben releváns (3) és (4) bekezdését az Alkotmánybírósághoz forduló bírónak az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során alkalmaznia kell. Ennek alapján az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben – az indítványba foglalt másodlagos kérelem alapján – azt kellett érdemben vizsgálnia, hogy az indítványozó bírói tanács előtt folyamatban lévő peres eljárásban az Ütv. 34. §-ának alkalmazandó (3) és (4) bekezdése – sérti-e az Alaptörvénynek az indítványozó által felhívott VI. cikk (2) bekezdését.

IV.

[15] Az indítvány nem megalapozott.

[16] Az indítványozó az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésére hivatkozva tartalmilag az Ütv. 34. § (3) és (4) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte.

[17] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett VI. cikk (2) bekezdése szerint mindenkinek joga van a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.

[18] 1.1. Az Alkotmánybíróság – Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.) hatálybalépését követően, az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezések 5. pontja kapcsán 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában rögzített szempontokat figyelembe véve – már több határozatában megállapította: az Alaptörvény az alapjog szinte változtatás nélküli átvételével a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat által kimunkált elvi tételek fenntartása mellett döntött. {21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [38]; 2/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [16]; 5/2014. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [26]; 3038/2014. (III. 13.) AB határozat, Indokolás [17]; 25/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [27]; 29/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [32]; 3026/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [17]; 4/2015. (II. 13.) AB határozat, Indokolás [25]}

[19] Az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése alapján az alapjog érvényesülését sarkalatos törvény, jelenleg az Infotv. biztosítja. Az Infotv.-t az Országgyűlés az információszabadság (és az információs önrendelkezési jog) biztosítása érdekében, az Alaptörvény végrehajtására, az Alaptörvény VI. cikke alapján alkotta. Az Infotv.-ben jelentős részben a 2012. január 1-je előtt született, az előző Alkotmány megfelelő rendelkezésein alapuló, korábbi határozatokban kifejtett elvek jelennek meg. {2/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [16]; 25/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [32]} Sem az Alaptörvénynek, sem az Infotv.-nek nincs olyan szabálya, ami az érintett alapjog eddigi értelmezésének megváltoztatását eredményezhetnék a jelen ügyben.

[20] 1.2. Az információszabadságnak lényeges szerepe van az állam demokratikus működését érintően. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy „[a] közérdekű információkhoz való szabad hozzáférés lehetővé teszi a választott népképviseleti testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését. A közügyek bonyolultsága miatt a közhatalmi döntésalkotásra, az ügyek intézésre gyakorolt állampolgári ellenőrzés és befolyás csak akkor lehet hatékony, ha az illetékes szervek felfedik a szükséges információkat" [32/1992. (V. 29.) AB határozat, ABH 1992, 182, 183–184.]. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy az alanyi jogon biztosított információszabadság joga azért kiemelkedően jelentős, mert „[a] nyílt, áttetsző és ellenőrizhető közhatalmi tevékenység, általában az állami szervek és a végrehajtó hatalom nyilvánosság előtti működése a demokratizmus egyik alapköve, a jogállami államberendezkedés garanciája. A nyilvánosság próbája nélkül az állam polgáraitól »elidegenedett gépezetté«, működése kiszámíthatatlanná, előreláthatatlanná, kifejezetten veszélyessé válik, mert az állam működésének átláthatatlansága fokozott veszélyt jelent az alkotmányos szabadságjogokra" [34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 192.].

[21] Az Alkotmánybíróság 21/2013. (VII. 19.) AB határozatában a közérdekű adatok nyilvánossága korlátozásának körében alapvető elvként határozta meg továbbá, hogy „az információszabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni. »Egy demokratikus társadalomban tehát a közérdekű adatok nyilvánossága a főszabály; ehhez képest a közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozását kivételnek kell tekinteni.« [12/2004. (IV. 7.) AB határozat, ABH 2004, 217, 221.] Ebből következik az is, hogy a közérdekű adatok vonatkozásában a nyilvánosság korlátozása csak akkor fogadható el alkotmányosan indokoltnak, ha azt más alapjog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme kényszerítően indokolja, illetve elkerülhetetlenül szükségessé teszi." (Indokolás [39])

[22] 2. A jelen esetben az indítványozó az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésébe foglalt közérdekű adatok megismeréséhez való jog sérelmét kérte megállapítani, mert állítása szerint az Ütv. 34. § (3) és (4) bekezdésében foglaltak korlátozzák ezt az alapvető jogot.

[23] Az Alkotmánybíróság vizsgálata során megállapította, hogy az Ütv. érintett 34. §-át e törvénynek „Az ügyészségi adatkezelés" című V. Fejezete tartalmazza. Az adott rendelkezésen belül az Ütv. 34. § (3) bekezdése egyrészt arról rendelkezik, hogy az ügyészség a közérdekvédelmi tevékenysége során kiktől jogosult adatokat (elsősorban személyes adatokat) beszerezni. Másrészt azt szabályozza, hogy az ügyészség a beszerzett adatokat milyen feltételekkel továbbíthatja bíróság vagy hatóság részére. Az Ütv. 34. § (4) bekezdése pedig kötelezi az ügyészséget arra, hogy a közérdekvédelmi tevékenysége során keletkező és általa kezelt adatokról az érintettnek tájékoztatást nyújtson, illetve az érintett kérelemre adathelyesbítést végezzen. E rendelkezések tartalmilag nem érintik az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése által biztosított alapvető jogot: mindenkinek joga van a közérdekű adatok megismeréséhez. Az Ütv. 34. § (3) és (4) bekezdésének nincs olyan szabálya, ami befolyásolná az Infotv. 26. § (1) bekezdésének – a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését szolgáló – alapvető előírását: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek lehetővé kell tennie, hogy a kezelésében lévő közérdekű adatot és közérdekből nyilvános adatot erre irányuló igény alapján bárki megismerhesse. Ennélfogva az Infotv. 26. § (1) bekezdése alól kivételt adó 27. § (2) bekezdése sem áll tartalmi összefüggésben az Ütv. 34. § (3) és (4) bekezdésével. Az Ütv. e két rendelkezése nem tartalmaz olyan szabályt, ami az Infotv. 27. § (2) bekezdésében foglalt, a közérdekű adatok megismeréséhez való jog korlátozására szóló felhatalmazást hajtaná végre az ügyészség eljárására vonatkozóan. Következésképpen az Ütv. 34. § (3) és (4) bekezdése nem szolgálhat alapul az Infotv. 26. § (1) bekezdése által rögzített, a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését biztosító alapvető előírás korlátozására.

[24] A fentiek alapján az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a bírói kezdeményezésben sérelmezett normából nem következik a közérdekű adatok megismeréséhez való jog korlátozása, mivel az Ütv. 34. § (3) és (4) bekezdésében foglaltak nem is hozhatók érdemi kapcsolatba a közérdekű adatok megismeréséhez való joggal. Ezért az Alkotmánybíróság az Ütv. 34. § (3) és (4) bekezdéseivel szemben előterjesztett, e rendelkezések Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésébe ütközésének megállapítására, valamint megsemmisítésére irányuló indítványt az érdemi összefüggés hiánya miatt elutasította. Mivel az Alkotmánybíróság az Ütv. 34. § (3) és (4) bekezdései alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította, ezért a megsemmisíteni kért rendelkezések folyamatban levő ügyben történő alkalmazhatóságának kizárására irányuló indítványról külön nem döntött.

Budapest, 2016. január 26.

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

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. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás 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 különvéleménye

[25] Egyetértek a határozat rendelkező részének 1. és 2. pontjával is, ugyanakkor álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 46. § (1) bekezdése alapján hivatalból rendelkeznie kellett volna jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásáról az alábbiakban kifejtett indokok miatt.

[26] 1. Az adott ügyben – amint ezt a határozat indokolása is tartalmazza – a felperesek közérdekű adatok megismerése iránti igényt érvényesítettek a Fővárosi Főügyészséggel (a továbbiakban: főügyészség) szemben. Kérték, hogy a főügyészség adja ki részükre egy szervezet törvényességi ellenőrzésével kapcsolatban készült vizsgálati anyagát, valamint a szervezet részére az Ütv. 26. § (3) bekezdése alapján kiadott felhívást, és az erre adott választ. Az ügyészség a kérelmet az Ütv. 34. §-a alapján megtagadta, mert álláspontja szerint a kiadni kért adatok „nem közérdekű adatok", hanem folyamatban lévő eljárás során keletkezett, ún. „házi iratok". A főügyészség az adatok megismerésének megtagadásával összefüggésben kifejtette azt az álláspontját, hogy „egy konkrét jogi személy működése tárgyában lefolytatott ügyészi törvényességi ellenőrzési eljárás során keletkezett adatok az Infotv. 3. § 5. pontja szerinti közérdekű adatot nem képeznek, ezért [az eljárás alá vont szervezet] törvényességi ellenőrzése ügyében keletkezett adatok bárki általi megismerhető közérdekű adatnak nem minősülnek, ezért adatigénylés ezen az alapon nem teljesíthető". A főügyészség utalt arra is, hogy az Ütv. 34. § (3) bekezdése alapján „az ügyészség a közérdekvédelmi tevékenysége keretében kezelt adatokat ügyészségen kívüli szervek, személyek közül kizárólag bíróság vagy hatóság részére, és csak az ügyész által indított polgári peres és nemperes eljárások, továbbá az ügyész által kezdeményezett hatósági eljárások (ügyészi fellépés) lefolytatása végett továbbíthatja. Kívülálló harmadik személyek vonatkozásában más esetben az Ütv. 34. § (4) bekezdés rendelkezése az irányadó, amely szerint a közjogi tevékenysége során keletkező és általa kezelt adatokról az ügyészség csak a személyes adatkezeléssel érintettnek nyújthat tájékoztatást."

[27] A főügyészség által kifejtettekből következően az Ütv. 34. §-a valamennyi, az ügyészség közérdekvédelmi tevékenysége során keletkezett adatra vonatkozik. Erre a megállapításra, és arra a tényre tekintettel, hogy a főügyészség e jogszabályhelyre hivatkozással tagadta meg az adatigénylést, nem értek egyet azzal a többségi állásponttal, hogy „a bírói kezdeményezésben sérelmezett normából, nem következik a közérdekű adatok megismeréséhez való jog korlátozása, mivel az Ütv. 34. § (3) és (4) bekezdésében foglaltak nem is hozhatók érdemi kapcsolatba a közérdekű adatok megismeréséhez való joggal".

[28] 2. Az előbbiekben kifejtettek mellett ugyanakkor úgy gondolom, hogy az adott ügy érdemében nem az Ütv. 34. §-ában szabályozott rendelkezések vetik fel a valódi alkotmányossági kérdést, hanem az Ütv.-ben nem szabályozott kérdések hiánya. Véleményem szerint a közérdekű adatok kezelésével összefüggő szabályozás hiányosságaira éppen a főügyészség gyakorlata és az elsőfokú bíróság ítéletében foglaltak mutatnak rá. Ezzel összefüggésben részben abban látom az alkotmányossági aggályt felvető kérdést, hogy sem a főügyészség, sem az elsőfokú bíróság nem tekintette közérdekű adatnak a konkrét eljárásban keletkezett adatokat. Az elsőfokú bíróság kifejezetten utalt arra ítéletének indokolásában, hogy „[e]gy társadalmi szervezet működésének törvényességére vonatkozó információ vagy ismeret nem közérdekű". Ebből következően az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett volna, hogy az elsőfokú bíróság által kifejtettek valóban megalapozottak-e. Véleményem szerint ennek szükségességét észlelte a másodfokú bíróság is, amikor az Alkotmánybíróséghoz fordult.

[29] A másodfokú bíróság eljáró tanácsa indítványában ugyanis kérte, hogy az Alkotmánybíróság „állapítsa meg mulasztásban álló Alaptörvény sértés fennálltát, és kezdeményezze a jogalkotónál az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény V. fejezetének – különösen a közérdekvédelmi tevékenység során történő adatkezelést szabályozó 34. §-ának – kiegészítését a közérdekű adatok kezelésére és kiadására vonatkozó szabályokkal". [Igaz ugyan, hogy az indítványozó e jogkövetkezmény alkalmazását nem kérheti, ugyanakkor álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 46. § (1) bekezdése alapján éppen ezt a kérdést kellett volna vizsgálnia.]

[30] A másodfokú bíróság indítványában – az előbbiekkel összefüggésben – kiemelte azt az álláspontját, hogy az adott ügyben „[a]z adatkezelő az ügyészség, és személyére figyelemmel minden kezelésében lévő adat közérdekű adat az Infotv. 3. § 5. pontja értelmében". Ezt egyébként erősíti a jogirodalomban fellelhető állásfoglalás is, amely szerint közérdekű adat „minden olyan adat, amelyet az ügyészség tevékenységével összefüggésben (funkcionális működés) és közfeladatának ellátásával összefüggésben (szakági működés) kezel és nem személyes jellegű adat" (Az ügyészek nagy kézikönyve, Meritum, Complex, Budapest, 2013., 393. pont).

[31] A másodfokú bíróság álláspontja szerint ebből az következik, hogy az Infotv. 26. § (1) bekezdése alapján az ügyészségnek ezeket az adatokat ki kell adnia, figyelemmel arra is, hogy az adatok megismerése az Infotv. 27. § (2) bekezdésének *c)* és *g)* pontja szerint nem tagadható, mert „az ügyészség közérdekvédelmi tevékenysége egyik kategóriába sem esik, s ebből következően az Infotv. nem teszi lehetővé törvény számára sem az ezen eljárásban keletkezett közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerésének korlátozását". Az indítványozó bírói tanács azonban hangsúlyozta, hogy „álláspontja szerint ezen védelem nem csupán a bírósági, közigazgatási, hatósági eljárásokban, hanem az ügyészségi eljárásokban is indokolt lenne." Ebből álláspontom szerint az következik, hogy az indítványozó éppen azért fordult az Alkotmánybírósághoz, mert a hatályos szabályozás szerint úgy gondolja, hogy a főügyészségnek a felperesek által kért adatokat ki kell adnia, és ezért az Infotv. 27. § (2) bekezdésének *c)* és *g)* pontja „együttessen sem alkalmas [a magántitok és a magánélet védelméhez való jog] teljeskörű védelmére".

[32] Az Alkotmánybíróságnak az ügy érdemében tehát azt kellett volna vizsgálnia, hogy az Ütv. és az Infotv. alapján biztosítottak-e az információszabadság alkotmányos garanciái, valamint valóban sérül-e a magántitok, illetve a magánélet védelméhez való jog.

[33] 2.1. Az Alkotmánybíróság az információszabadság kiemelt jelentőségével összefüggésben a határozat indokolásában bemutatott szempontok érvényesítése mellett már több határozatában rámutatott, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog nem abszolút jog, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglaltak szerint korlátozható. Az információszabadság korlátozásának egyik garanciája, hogy annak törvényen kell alapulnia. Ez megvalósulhat az Infotv. kifejezett rendelkezésével [pl. 27. § (1) és (5) bekezdés], vagy külön törvény szabályozása által. A nem közvetlenül az Infotv. rendelkezésén, hanem külön törvényen alapuló korlátozás kereteit az Infotv. határozza meg [27. § (2) bekezdés].

[34] 2.2. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a hatósági eljárások nyilvánosságkorlátozásával összefüggésben már rámutatott: „garanciális intézménye a köztisztviselői munka színvonalának és hatékonyságának, hogy a köztisztviselők döntés-előkészítése szabadon, informálisan és a nyilvánosság nyomásától mentesen folyik" [34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 190–191.]. Az Alkotmánybíróság a hatósági döntés-előkészítés nyilvánosságkorlátozásával kapcsolatban rávilágított arra is, hogy „[a]z ún. automatikus nyilvánosságkorlátozás egyfajta könnyítést jelent a közérdekű adatokat kezelők számára, hiszen a döntés-előkészítéssel kapcsolatos adatokat, iratokat – azok keletkezésének pillanatában – nem kényszerülnek egyenként titkosítani. Ezen adatok nyilvánossága keletkezésük jellegére tekintettel – minden különösebb intézkedés nélkül – korlátozott. Az automatikus nyilvánosságkorlátozás hiányában minden egyes döntés-előkészítéssel kapcsolatos adat titkosításáról – a munkaanyagok védelme és a döntéshozatali eljárás, illetve a szerv működésének hatékonysága érdekében – külön döntést kellene hozni. Ez pedig elviselhetetlen adminisztrációs terhet jelentene. Ezért szükséges az ún. automatikus nyilvánosságkorlátozás fenntartása, amely megfelelő (alkotmányos) törvényi feltételekkel a közérdekű adatokhoz való hozzáférést arányosan korlátozhatja". [12/2004. (IV. 7.) AB határozat, ABH 2004, 217, 223.]

[35] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint ugyanakkor a döntés-előkészítés nyilvánosságának korlátozása csak addig indokolható, amíg a döntés meg nem születik. A közérdekű adatokhoz való hozzáférésnek a döntés-előkészítés érdekében történő korlátozása ugyanis az ügyekkel összefüggő iratok többségében a döntés meghozatalával már nem indokolt. „Ettől kezdve a döntés-előkészítéssel kapcsolatos adatok nyilvánosságra kerülése már nem akadálya a köztisztviselői munka »színvonalának«, »hatékonyságának« és befolyásmentességének. A döntés-előkészítéssel kapcsolatos anyagok nyilvánossága tehát már nem hátráltatja a köztisztviselőket a feladataik teljesítésében. A döntéshozatalt követően tehát előtérbe kerül az átlátható, korrupciómentes, társadalmilag kontrollált közigazgatás kialakításával és a közigazgatás által gyűjtött információ újrafelhasználásával szembeni igény. A közigazgatás jogszerűségének, hatékonyságának és demokratikus működésének ellenőrzését, illetve az

információk újrahasznosítását a közérdekű információkhoz való hozzáférés teszi lehetővé." [12/2004. (IV. 7.) AB határozat, ABH 2004, 217, 226.]

[36] Az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet arra is, hogy a közigazgatás hatékonysága és átláthatósága közötti helyes egyensúly megtalálása a jogalkotó feladata. Megállapította azonban, hogy „a közérdekű adatok nyilvánosságát érintő korlátozásnak csak olyan mértéke tekinthető alkotmányosnak, ami egy demokratikus társadalomban kétséget kizáróan szükséges, »kényszerítően« indokolt, ugyanakkor a korlátozással elérni kívánt célhoz képest arányos. A közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozását pedig azonnal meg kell szüntetni, ha a korlátozást ezek a tartalmi követelmények már nem indokolják." [12/2004. (IV. 7.) AB határozat, ABH 2004, 217, 226.]

[37] 2.3. Az Alkotmánybíróságnak a fentiekben hivatkozott szempontokra is figyelemmel részben tehát azt kellett volna vizsgálnia, hogy az indítványozó által állított normakollízió az Infotv. 27. §-a és az Ütv. 34. §-a között fennáll-e. Ehhez szükséges megvizsgálni az ügyészségnek a közérdekvédelemmel kapcsolatos tevékenységét, és annak jogi szabályozását, különös tekintettel az egyes jogi személyekkel és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekkel kapcsolatos ügyészi feladatokra.

[38] Az ügyészségnek a közérdekvédelemmel kapcsolatos feladatai, és az ezzel kapcsolatos hatáskörei a 2012. január 1-jén hatályba lépett Ütv. folytán jelentősen megváltoztak. E változások lényegében az ügyészség büntetőjogon kívüli tevékenységével kapcsolatos azon szemléletváltozás folyamatába illeszkednek, amelynek alapjait az Alkotmánybíróság fektette le az 1/1994. (I. 7.) AB határozatban. Ebben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az általános ügyészi keresetindítás sérti a keresetben érvényesített anyagi jogi igény jogosultját megillető bírósághoz fordulás jogát [1/1994. (I. 7.) AB határozat, ABH 1994, 29, 33.]. Megállapította ugyanakkor, hogy „az ügyész bizonyos polgári peres és nemperes eljárásokban való közreműködését, perindítási és egyéb kezdeményezési jogát, perelhetőségét stb. az Alkotmány […] elvileg megalapozza és alkotmányossá teszi. Kizárólag esetenként, az egyes törvényi felhatalmazások alkotmányossági vizsgálatával dönthető el azok alkotmányellenessége, illetőleg alkotmányos összhangja". [1/1994. (I. 7.) AB határozat, ABH 1994, 29, 34.]

[39] Az Ütv. hatálybalépését megelőző szabályozás keretében az ügyészségnek a törvényesség biztosításával kapcsolatos – közérdekvédelmi – tevékenységéhez jellemzően felügyeleti jogkör kapcsolódott [Magyar Köztársaság Ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvény V. Fejezete]. A hatályos szabályozás keretében e jogkör inkább törvényességi ellenőrzési jellegűvé vált. Ennek az adott ügy megítélése szempontjából az a jelentősége, hogy az ügyésznek a közérdekvédelemmel összefüggésben kifejtett tevékenysége jellemzően bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárás kezdeményezésére szűkült. Ez jelenik meg az Ütv. 26. § (1) bekezdésében is: „Az ügyészségnek […] az igazságszolgáltatás közreműködőjeként gyakorolt büntetőjogon kívüli közérdekű feladat- és hatásköreiről külön törvények rendelkeznek. Az ügyész ezeket a hatásköreit a törvénysértés kiküszöbölése érdekében elsősorban bírósági peres és nemperes eljárások megindításával (perindítási jog), valamint hatósági eljárások kezdeményezésével és jogorvoslat előterjesztésével gyakorolja". Az ügyész ennek érdekében „hivatalból vizsgálatot folytat, ha a tudomására jutott adat vagy más körülmény megalapozottan súlyos törvénysértésre, mulasztásra vagy törvénysértő állapotra […] utal" [Ütv. 26. § (2) bekezdés].

[40] Ezek az általános szabályok jelennek meg az ügyésznek az egyes jogi személyekkel és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekkel kapcsolatos feladataival összefüggő szabályozásban. Az Ütv. 28. § (1) bekezdése alapján „[a]z ügyészt törvényben meghatározott jogi személyek, jogi személyiséggel nem rendelkező más szervezetek […] közhiteles nyilvántartásba vételét (bejegyzését), törlését elrendelő, valamint a nyilvántartásba bejegyzett adatok változásával kapcsolatban hozott bírósági határozattal (hatósági döntéssel) szemben jogorvoslati vagy perindítási jog illeti meg. Ha a közhiteles nyilvántartás adata törvénysértő, vagy utóbb törvénysértővé vált, az ügyész – törvényben meghatározott feltételek alapján – az adat törlését, kijavítását, megváltoztatását kezdeményezheti". „Ha jogi személy működésének törvényessége felett bíróság, közigazgatási hatóság, vagy bíróságon kívüli más jogalkalmazó szerv gyakorol törvényességi felügyeletet, az ügyész – törvényben meghatározott feltételek alapján – törvényességi felügyeleti eljárást kezdeményezhet" [Ütv. 28. § (3) bekezdés].

[41] E szabályok értelmében tehát az ügyészt a bíróság vagy a közigazgatási hatóság előtt jogorvoslati jog vagy perindítási jog, továbbá a közhiteles nyilvántartásba bejegyzett adat vonatkozásában törlés, kijavítás, illetőleg megváltoztatás kezdeményezése, valamint a jogszabályban meghatározott törvényességi felügyeletet gyakorló bíróságnál, közigazgatási hatóságnál vagy más jogalkalmazó szervnél törvényességi felügyeleti eljárás kezdeményezése illeti meg.

[42] A fenti szabályok alapján látható, hogy az ügyészségnek a közérdekvédelemmel kapcsolatos feladatai szorosan kötődnek bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásokhoz. Lényegében az ügyész ilyen jellegű tevékenysége annak eldöntésére irányul, hogy a hatósági eljárások megindítása szükséges-e. Következésképpen az Infotv. 27. § (2) bekezdés *g)* pontjában foglalt az a rendelkezés, miszerint a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jogot – az adatfajták meghatározásával – törvény bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásra tekintettel korlátozhatja, álláspontom szerint magában foglalja azt is, hogy törvény az ügyészségnek a közérdekvédelemmel összefüggésben kifejtett tevékenysége során keletkező adatok nyilvánosságra hozatalát is korlátozhatja. E korlátozás azonban kizárólag akkor vezethető le az Infotv. 27. § (2) bekezdés *g)* pontjából, ha az ügyész a bírósági vagy a közigazgatási hatósági eljárást ténylegesen is kezdeményezi.

[43] Az ügyész ugyanis azokban az ügyekben, amelyekben az Ütv. 26. § (1) bekezdése szerint felléphet, és az ellenérdekű fél a fellépésre okot adó körülményt saját maga is orvosolni tudja, az ügyész a fellépését megelőzően önkéntes teljesítésre történő felhívással élhet, amelyben 60 napon belüli határidő tűzésével indítványozza a törvénysértés megszüntetését [Ütv. 26. § (3) bekezdés]. Ebből következően az ügyész ténylegesen akkor kezdeményez bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárást, ha e felhívása eredménytelen volt [Ütv. 26. § (4) bekezdés]. Ha azonban a felhívás eredményre vezetett, az ügyész eljárása nem kapcsolódik bírósági vagy közigazgatási hatósági eljáráshoz, ezért az eljárás befejeződésével az adatok megismerése iránti igény megtagadásának nincs az Infotv. 27. §-a szerinti alapja.

[44] A fentiekből véleményem szerint az következik, hogy ha az ügyész az Ütv. 26. § (2) bekezdése alapján lefolytatott vizsgálat eredményeként azt állapítja meg, hogy bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárás kezdeményezésének nem áll fenn a szükségessége, vagy a törvénysértést az érintett – az Ütv. 26. § (3) bekezdése szerinti eljárásban – orvosolta, az eljárását lezáró döntés (annak indokaival) bárki által megismerhető.

[45] 2.4. Álláspontom szerint az előbbi álláspontot erősíti, hogy a bírósági eljárásban, és a közigazgatási hatósági eljárásban hozott érdemi döntés megismerhetőségére az érintett eljárási törvények kifejezett rendelkezést tartalmaznak [Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 119. § (8) bekezdés, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 69/A–69/B. §§].

[46] A Ket. hivatkozott rendelkezéseit a törvénybe iktató törvényhez fűzött indokolásban a jogalkotó hangsúlyozta, hogy „[a] hatósági eljárás során a hatóság kezelésébe kerülő – és így közérdekűvé váló – adatok nyilvánosságának biztosítása során ugyanakkor kiemelten tekintettel kell lenni a személyes adatok védelmére és az egyéb védett adatok bizalmas jellegének megőrzésére is. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) éppen ezt a sajátosságot szem előtt tartva lehetővé teszi, hogy törvény – az adatfajták megjelölésével – a hatósági eljárásban korlátozza a közérdekű adatok Avtv.-ben garantált nyilvánosságát." A jogalkotó a normaszöveghez fűzött indokolásában utalt továbbá arra is, hogy „[a] Ket. főszabályként abból indul ki, hogy az eljárás iratai – és az azokban foglalt közérdekű adatok – nem nyilvánosak. A törvény ezzel az indokolatlan korlátozással szemben megteremti az Avtv. szabályaival való összhangot, ugyanakkor az iratok nyilvánosságának kiszélesítése során a 34/1994. (VI. 24.) AB határozat szellemében biztosítja a személyes és védett adatok védelmét, valamint egyensúlyt teremt az ügyfél magánérdeke és a harmadik személy jogos érdeke között."

[47] 3. Álláspontom szerint a fentiekben kifejtettekből az alábbi következtetések vonhatók le. A konkrét ügyben az ügyészség eljárása annak a kérdésnek az eldöntésére irányul, hogy az eljárás alá vont szervezet a jogszabályoknak megfelelően működik-e, vagy sem, és erre tekintettel bírósági eljárás megindítása szükséges-e. A felperesek által megismerni kért iratok, olyan adatokat tartalmaznak, amelyek e döntés előkészítését szolgálják. Ebből következően az adatok megismerése az iratok döntés-előkészítő jellegére tekintettel korlátozható. Ugyanakkor erre alapítottan csak addig tagadható meg az adatok megismerése, amíg az ügyész a döntést meg nem hozta. Véleményem szerint az ügyészség kizárólag akkor utasíthatja el az eljáró ügyész döntésének megismerése iránti igény teljesítését – figyelemmel az Infotv. 27. § (2) bekezdés *g)* pontjára –, ha annak eredményeként bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárást kezdeményezett. Ha az Ütv. 26. § (1) bekezdésében foglalt intézkedés (fellépés) megalapozása érdekében az Ütv. 26. § (2) bekezdése alapján lefolytatott vizsgálat eredményeként az eljáró ügyész azt állapítja meg, hogy bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárás kezdeményezésének nem áll fenn a szüksége, vagy a törvénysértést az érintett – az Ütv. 26. § (3) bekezdése szerinti eljárásban – orvosolta, és ezért az ügyész eljárása nem kapcsolódik bírósági vagy hatósági eljáráshoz, az eljárását lezáró döntés bárki általi megismerhetősége az Infotv. 26. § (1) bekezdése értelmében nem tagadható meg. Ennek teljesítése során

ugyanakkor figyelemmel kell lenni arra, hogy ha a közérdekű adatot tartalmazó dokumentum az igénylő által meg nem ismerhető adatot is tartalmaz, a másolaton a meg nem ismerhető adatot – így például az ügyészi eljárással érintett(ek) személyes adatait, minősített adatokat – felismerhetetlenné kell tenni [Infotv. 30. § (1) bekezdés].

[48] A fentieknek megfelelő szabályozás biztosítaná azt a jogalkotó által is, a hatósági eljárások nyilvánosságával kapcsolatban hivatkozott – álláspontom szerint ebben az ügyben is irányadó – alkotmányos célt: „[a] közérdekű adatok nyilvánosságához fűződő alapvető jognak a hatósági eljárásokban is érvényesülnie kell; az iratok megismerhetősége megteremti a hatóság tevékenységének és eljárásának átláthatóságát, ezzel biztosítva a nyilvánosság kontrollját […].” (Ket. 69/A. §-hoz fűzött indokolás)

[49] 4. A fentiekre tekintettel, hangsúlyozva azonban azt is, hogy az adott ügyben kizárólag az ügyészség büntetőjogon kívüli – közérdekvédelmi feladataival kapcsolatos – eljárásokban kezelt adatokat vizsgálva, megállapítható, hogy az ilyen eljárásokban kezelt adatok közérdekű adatok. Megállapítható emellett az is, hogy ezen adatok megismerésének szabályozása nem egyértelmű. Álláspontom szerint ezt támasztja alá az is, hogy a főügyészség az Ütv. 34. §-ában foglaltakra hivatkozással tagadta meg az erre irányuló kérelem teljesítését, amely törvényi rendelkezés azonban – a többségi álláspont szerint – nem áll alkotmányjogi összefüggésben a közérdekű adatok megismeréséhez való joggal. Egyetértek ezért az indítványozó bírói tanácsnak azzal a megállapításával, hogy „[a]z alaptörvény-ellenesség abban áll, hogy a jogalkotó nem teremtette meg maradéktalanul azokat a feltételeket, melyek lehetővé tennék, hogy átlátható, egységes és kiszámítható szabályokat alkalmazzon az adatkezelő és a bíróság a közérdekű adatok megismerése és az adatigénylésekkel kapcsolatos perek során.”

[50] Ebből következően az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 46. § (1) bekezdése alapján jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását kellett volna megállapítani, és a jogalkotót felhívni feladatának – a fentiekből következő tartalommal történő – teljesítésére.

Budapest, 2016. január 26.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/1065/2015.

• • •

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

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3017/2016. (II. 2.) 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 büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 327. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Debreceni Törvényszék 6.B.696/2012/111-II. számú végzése, a Debreceni Ítélőtábla Bkf.III.475/2014/2. számú végzése, a Debreceni Ítélőtábla Bf.III.807/2014/3. számú végzése, a Kúria Bpkf.II.35/2015/4. számú végzése, a Debreceni Ítélőtábla Bf.III.807/2014/34-II. számú végzése és a Kúria Bpkf.III.848/2015/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

[1] 1. Az indítványozót a Debreceni Törvényszék a 2014. június 19. napján kihirdetett – nem jogerős – ítéletében 8 rendbeli hivatali vesztegetés elfogadásának bűntette miatt – egyebek mellett – 10 évi börtönbüntetésre és 8 évi közügyektől eltiltásra ítélte. Az indítványozó az elsőfokú ítélet meghozatalakor nem állt kényszerintézkedés hatálya alatt, az ítélet kihirdetését követően a Debreceni Törvényszék a 6.B.696/2012/111-II. számú végzésével – a másodfokú eljárás befejezéséig, de legfeljebb a nem jogerős ítélettel kiszabott szabadságvesztés tartamáig – elrendelte az indítványozó előzetes letartóztatását a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) 327. § (2) bekezdésében foglalt okból. Az indítványozó fellebbezése folytán eljárt Debreceni Ítélőtábla 2014. július 3. napján a Bkf.III.475/2014/2. számú végzésével helybenhagyta a törvényszék kényszerintézkedés elrendeléséről szóló végzését.

[2] Az indítványozó védője által a kényszerintézkedés megszüntetése iránt 2014. október 28. napján előterjesztett indítványt a Debreceni Ítélőtábla Bf.III.807/2014/3. számú végzésével elutasította. Az indítványozó fellebbezése folytán eljárt Kúria 2015. február 4. napján helybenhagyta az ítélőtábla végzését a Bpkf.II.35/2015/4. számú végzésével, amelyet az indítványozó 2015. február 24. napján vett át.

[3] Az indítványozó a másodfokú eljárás 2015. április 23. napján megtartott tanácsülésén ismételten a kényszerintézkedés megszüntetése iránt terjesztett elő kérelmet, amelyet a Debreceni Ítélőtábla a Bf.III.807/2014/34-II. számú végzésével elutasított. E végzést – amelyet az indítványozó szintén megfellebbezett – a Kúria a 2015. június 3. napján kelt Bpkf.III.848/2015/2. számú végzésével helybenhagyta.

[4] 2. Az indítványozó 2015. április 27. napján a fentiekben ismertetett végzésekkel szemben az Abtv. 26. § (1) bekezdése és 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt nyújtott be, amelyet az Alkotmánybíróság főtitkárának felhívására kiegészített.

[5] 2.1. Az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti panaszában azt állította, hogy a Be. 327. § (2) bekezdése az Alaptörvény IV. cikk (1), (2) és (3) bekezdéseibe, XXVIII. cikk (2) és (7) bekezdéseibe ütközik. Az indítványozó a személyi szabadsághoz való jog megsértése kapcsán a következőket emelte ki. Míg a Be. 129. § (2) bekezdés *b)* pontjában foglalt előzetes letartóztatási ok vonatkozásában teljesen egyértelmű, hogy önmagában a kilátásba helyezett büntetés súlya nem alapozza meg az előzetes letartóztatás elrendelését, addig a Be. 327. § (2) bekezdését a bíróságok úgy értelmezik, hogy elegendő az elsőfokon kiszabott szabadságvesztés súlyát figyelembe venni és az önmagában megalapozza a kényszerintézkedés elrendelését. Kifejtette továbbá (megjelölve a BH2004.403. számú eseti döntést), hogy ha az előzetes letartóztatás elrendelésének egyetlen oka a kiszabott szabadságvesztés tartama, akkor a bírónak ténylegesen nincs is a – a kényszerintézkedés szükségességét illető – mérlegelési joga, tehát a bírói hatáskör kiüresedik. Az indítványozó álláspontja szerint ez pedig szükségtelen és aránytalan korlátozását jelenti a személyi szabadsághoz való jognak. E körben utalt a támadott jogszabályi rendelkezés „eredeti" megszövegezésének alkotmányellenességét megállapító 19/1999. (VI. 25.) AB határozatra (a továbbiakban: Abh.).

[6] Az indítványozó hivatkozott arra is, hogy a hatékony jogorvoslathoz való jog sérelmét is jelenti, ha automatikusan a kényszerintézkedés alkalmazására vezet a nem jogerősen kiszabott szabadságvesztés meghatározott tartamának ténye, hiszen nem jelent valódi jogorvoslatot az a helyzet, amelyben a másodfokú bíróság is csupán ennek az említett ismérvnek a fennálltát vizsgálhatja.

[7] Végül az indítványozó az ártatlanság vélelmének a sérelmét is állította, mivel álláspontja szerint a kizárólag a büntetés mértékére figyelemmel elrendelt előzetes letartóztatás gyakorlatilag előrehozott büntetésként funkcionál.

[8] Mindezekre figyelemmel kérte a Be. 327. § (2) bekezdésének megsemmisítését, illetve – ha erre az Alkotmánybíróság nem lát lehetőséget – alkotmányos követelmény megállapítását.

[9] 2.2. Az indítványozó az előzetes letartóztatás elrendeléséről és szabadlábra helyezési kérelmek elutasításáról szóló végzések, illetve az ezek ellen bejelentett fellebbezések elbírálásáról rendelkező végzések vonatkozásában szintén azt állította, hogy azok az Alaptörvény IV. cikk (1), (2) és (3) bekezdéseibe, XXVIII. cikk (2) és (7) bekezdéseibe ütköznek. Érvelésének lényege szerint az eljárt bíróságok végzéseiben kifejtett jogértelmezés – amely kizárólag a nem jogerősen kiszabott szabadságvesztés mértékét vette alapul a kényszerintézkedés indokoltságának megalapozására – egyfelől a jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenessége kapcsán az indítványozó által kifejtettek bizonyítékául szolgál, másfelől – értelemszerűen – az említett végzések alaptörvényellenességét is okozta.

[10] Mindezekre figyelemmel az indítványozó kérte a Debreceni Törvényszék 6.B.696/2012/111-II. számú, a Debreceni Ítélőtábla Bkf.III.475/2014/2. számú, a Debreceni Ítélőtábla Bf.III.807/2014/3. számú, a Kúria Bpkf. II.35/2015/4. számú, a Debreceni Ítélőtábla Bf.III.807/2014/34-II. számú és a Kúria Bpkf.III.848/2015/2. számú végzéseinek a megsemmisítését.

II.

[11] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

„IV. cikk (1) Mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz.
(2) Senkit nem lehet szabadságától másként, mint törvényben meghatározott okokból és törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani. Tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés csak szándékos, erőszakos bűncselekmény elkövetése miatt szabható ki.
(3) A bűncselekmény elkövetésével gyanúsított és őrizetbe vett személyt a lehető legrövidebb időn belül szabadon kell bocsátani, vagy bíróság elé kell állítani. A bíróság köteles az elé állított személyt meghallgatni és írásbeli indokolással ellátott határozatban szabadlábra helyezéséről vagy letartóztatásáról haladéktalanul dönteni."

„XXVIII. cikk (2) Senki nem tekinthető bűnösnek mindaddig, amíg büntetőjogi felelősségét a bíróság jogerős határozata nem állapította meg.
(7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti."

[12] 2. A Be. indítvánnyal érintett rendelkezése:

„327. § (2) Az (1) bekezdés esetén az előzetes letartóztatás a 129. § (2) bekezdésének *a), b)* vagy *d)* pontjában meghatározott okokon kívül akkor is elrendelhető, ha az ítéletben kiszabott szabadságvesztés tartamára figyelemmel a vádlott szökésétől vagy elrejtőzésétől kell tartani."

III.

[13] 1. Az Abtv. 56. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint az Alkotmánybíróságnak elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie.

[14] 1.1. A befogadhatóság formai feltételeinek vizsgálata alapján az Alkotmánybíróság a következőeket állapította meg.

[15] Az alkotmányjogi panasz csak a Debreceni Ítélőtábla Bf.III.807/2014/3. számú, a Kúria Bpkf.II.35/2015/4. számú, a Debreceni Ítélőtábla Bf.III.807/2014/34-II. számú és a Kúria Bpkf.III.848/2015/2. számú végzései tekintetében felel meg a befogadhatóság formai feltételei közül az Abtv. 30. § (1) bekezdésében foglalt azon követelménynek, hogy azt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított 60 napon belül kell benyújtani.

[16] Az alkotmányjogi panasz az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *a–f)* pontjaiban támasztott feltételeknek az alábbiak szerint felel meg. Az indítvány tartalmaz az Alkotmánybíróság hatáskörére és az indítványozó jogosultságára vonatkozó hivatkozást, megjelöli az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét és az Alaptörvény megsértett rendelkezését. Ezenkívül megjelöli a sérelmezett jogszabályi rendelkezést, illetve bírói döntéseket és kifejezetten kéri azok megsemmisítését, valamint indokolást is tartalmaz.

[17] 2. Az Abtv. 56. § (2) bekezdése értelmében elvégzett vizsgálat alapján az Alkotmánybíróság rögzíti, hogy az alkotmányjogi panasz az Abtv. 26. § (1) bekezdésében és a 27. §-ában, valamint az Abtv. 29–31. §-aiban foglalt tartalmi feltételeket az alkotmányjogi panasz az alábbiak szerint – csak részben – tesz eleget.

[18] 2.1. Az egyedi ügyben való érintettség megállapítható, mivel az indítványozó a büntetőügy terheltjeként az elszenvedője volt annak a kényszerintézkedésnek, amelynek tárgyában a támadott bírói döntések születtek, továbbá érintettsége a támadott Be. szabály kapcsán is fennáll, hiszen a bíróságok a kifogásolt rendelkezést alkalmazták határozataikban. Megállapítható továbbá, hogy az indítványozónak a támadott határozatokkal szemben további jogorvoslati lehetősége nem állt fenn.

[19] 2.2. Az Abtv. 27. §-a értelmében – az e § szerinti – alkotmányjogi panasszal kizárólag az ügy érdemében hozott, vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntéssel szemben lehet élni. Az Alkotmánybíróságnak következetes a gyakorlata a tekintetben, hogy a büntetőeljárás során, a jogerős ügydöntő határozat meghozatala előtt a terhelt személyi szabadságát érintő – a kényszerintézkedés elrendelésről, fenntartásról vagy megszüntetésről rendelkező – bírói döntés „az eljárás során hozható legsúlyosabb »közbenső« határozat" {10/2007. (III. 7.) AB határozat, ABH 2007, 211, 221.; megerősítve: 3036/2013. (II. 12.) AB végzés, Indokolás [6]}, ennélfogva „nem ügydöntő határozat, mert nem a büntetőjogi főkérdésről szól, és nem zárja le érdemben a büntetőeljárást." {3002/2014. (I. 24.) AB végzés, Indokolás [23]; legutóbb megerősítve 3194/2015. (X. 7.) AB végzés, Indokolás [7]}

[20] Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *a)* pontja alapján, figyelemmel az Abtv. 56. § (2) és (3) bekezdésére is, az alkotmányjogi panaszt – az Abtv. 27. §-a szerinti részében – visszautasította.

[21] 2.3. Az alkotmányjogi panasznak a továbbiakban az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján történő vizsgálata eredményeként az alábbiak állapíthatóak meg.

[22] 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.

[23] A támadott jogszabályi rendelkezés jelenleg hatályos szövege eredetileg – a Be. 1998. március 23. napján kihirdetett normaszövegében – a 327. § (3) bekezdésében szerepelt. Az Alkotmánybíróság az Abh.-val megsemmi-

sítette a Be. eredeti 327. § (2) bekezdését, amelynek értelmében a nem jogerős ítéletben, szándékos bűncselekmény elkövetése miatt kiszabott legalább háromévi szabadságvesztés esetén a bíróságnak ügyészi indítványra kötelezően el kellett rendelni (fenn kellett tartani) a terhelttel szemben az előzetes letartóztatást. Ezt követően a jogalkotó a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény módosításáról szóló 2002. évi I. törvény 189. §-ával megváltoztatta a jelen ügyben támadott jogszabályi rendelkezés számozását oly módon, hogy a normaszöveg a 327. § (2) bekezdésébe került. Az Alkotmánybíróság így – szemben az előzetes letartóztatás Be. 129. § (2) bekezdés *a)–d)* pontjaiban kodifikált feltételeivel, illetve a 327. § korábbi, más rendelkezést tartalmazó (2) bekezdésének normaszövegével – még nem vizsgálta, hogy a támadott jogszabályi rendelkezésben megfogalmazott letartóztatási ok összhangban van-e az Alaptörvény felhívott rendelkezéseivel, ennek megfelelően abban az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésben sem volt módja állást foglalni, hogy a kérdéses letartóztatási ok fennállásának vizsgálata során a kiszabott szabadságvesztés tartama mint feltétel milyen jelentőséggel bír, és ez mennyiben – az Alaptörvénnyel összeegyeztethető módon, vagy sem – befolyásolja a kényszerintézkedés tárgyában eljáró bíróságnak a mérlegelési jogát.

[24] 3. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság a panaszt az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti részében – az Ügyrend 31. § (6) bekezdését alkalmazva, külön befogadási eljárás mellőzésével – érdemben bírálta el.

IV.

[25] Az Alkotmányjogi panasz nem megalapozott.

[26] 1. Az előzetes letartóztatás intézményének alapvető szabályai a Be. VIII. (a kényszerintézkedések elnevezésű) fejezetének II. címe alatt találhatók. Ehelyütt határozta meg a jogalkotó az előzetes letartóztatás általános és különös feltételeit, illetve az eljárási szabályokat is. A Be. 129. § (2) bekezdésének *a–d)* pontjai tartalmazzák az előzetes letartóztatási okokat, a támadott letartóztatási okot azonban a jogalkotó az említett szabályozástól elkülönülten, a Be. elsőfokú bírósági tárgyalás elnevezésű XIII. fejezete I. címének szabályai közé helyezte [Be. 327. § (2) bekezdés].

[27] Az Alkotmánybíróság már utalt rá (lásd Indokolás [23]), hogy a kifogásolt rendelkezés – bár más jogszabályhely alatt, de – jelenlegi formájában szerepelt a Be. 1998. március 23. napján kihirdetett normaszövegében is. A Be. javaslat 327. §-ához fűzött részletes indokolás szerint a támadott rendelkezés célja, hogy abban az esetben, „amikor a bűncselekmény tárgyi súlyát már bírói ítélet állapítja meg" lehetőség legyen az előzetes letartóztatás elrendelésére abból az okból is, hogy a kiszabott szabadságvesztés tartamára tekintettel állapítható meg a szökés és elrejtőzés veszélye a terhelt vonatkozásában. A kifogásolt rendelkezés normaszövege, illetve az ahhoz fűzött miniszteri indokolás alapján az Alkotmánybíróság a következőket állapítja meg. Egyértelmű, hogy a támadott rendelkezés egy olyan új oka az előzetes letartóztatásnak, amely független a 129. § (1) bekezdés *a)–d)* pontjaiban foglalt okoktól. Bár a Be. 129. § (1) bekezdés *b)* pontja is tartalmazza a szökés, elrejtőzés veszélyének a feltételét, de ez az ok kifejezetten az eljárási cselekményeken való jelenlét biztosítását célozza (a terhelt „szökésének vagy elrejtőzésének veszélyére tekintettel […] megalapozottan feltehető, hogy az eljárási cselekményeknél a jelenléte másképp nem biztosítható"). A támadott jogszabály viszont a szökés elrejtőzés veszélyét nem mint az eljárási cselekményeken való részvételt, hanem a kiszabott szabadságvesztés esetleges végrehajtását veszélyeztető feltételként fogalmazza meg, így megalkotásának jogalkotói célja a nem jogerősen kiszabott szabadságvesztés esetleges végrehajtásának a biztosítása (vesd össze BH2004.135., BH2004.272., BH2012.116.). További eltérés a két letartóztatási ok között, hogy míg a 129. § (1) bekezdés *b)* pontjában megkövetelt szökés vagy elrejtőzés veszélyének kiváltó okát a jogszabály nem határozza meg konkrétan, addig a Be. támadott 327. § (2) bekezdésében foglalt szökés vagy elrejtőzés veszélyét kifejezetten a kiszabott szabadságvesztés meghatározott tartama váltja ki.

[28] Az Alkotmánybíróság szükségesnek tartja már most rögzíteni, hogy a fentiekben kifejtettek nem jelentik azt, hogy a jogalkotó szándéka a szóban forgó okot érintően az előzetes letartóztatás (illetve más, enyhébb kényszerintézkedés) alkalmazásával kapcsolatos általános eljárástól eltérő, illetve az azokhoz kapcsolt alkotmányos garanciákat (lásd Indokolás [29]–[33]) bármilyen módon kizáró vagy korlátozó eljárás meghonosítására irányult volna. Ilyen következtetés ugyanis sem a kifogásolt norma Be. rendszerén belüli elhelyezkedéséből, sem a miniszteri indokolásból nem vonható le.

[29] 2. Az indítványozó a Be. 327. § (2) bekezdésének elsődlegesen a személyi szabadsághoz való jogba ütközését állította, ezért az Alkotmánybíróság mindenekelőtt felvázolja, hogy miként értelmezi személyi szabadsághoz való jog tartalmát, különös figyelmet szentelve korábbi, a személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedések alkotmányossági vizsgálatát érintő határozataiban kifejtettekre.

[30] 2.1. Az Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdése általános érvénnyel deklarálja a személyi szabadsághoz való jogot, amelytől – a (2) bekezdés értelmében – mindenki csak törvényben meghatározott okból és a törvényben meghatározott eljárás alapján fosztható meg. {3025/2014. (II. 17.) AB határozat, Indokolás [49] és [51]} A büntetőeljárás során alkalmazható személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedésekkel kapcsolatos egyik legfontosabb garanciális szabály, hogy azokról a büntetőeljárás egész tartama alatt kizárólag a bíróság jogosult dönteni. Az Alaptörvény IV. cikk (3) bekezdése a vádemelést megelőző eljárási szakasz tekintetében kifejezetten rögzíti is e követelményt [amelyet a Be. a 130. § (1) bekezdése konkretizál], míg a vádemelést követően az eljárási kényszercselekmények elrendelésének és fenntartásának bírói hatásköre természetszerűleg következik abból, hogy – a vádhoz kötöttség korlátai között – az eljárás bírósági szakaszában az „ügy urává" a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróság válik [Abh., ABH 1999, 150, 154–155.], ahogy az a Be. 131. § (4) és (5) bekezdéseiben, 132. § (1) és (2) bekezdéseiben, illetve a 327. § (1) bekezdésében, 368. §-ában és 395. § (2) bekezdésében is szerepel.

[31] 2.2. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az állami büntetőhatalom monopóliumából egyértelműen következik a büntető igény érvényesítésének, a bűnüldözés és a büntető igazságszolgáltatás alkotmányos feltételek szerinti működtetésének kötelezettsége. Ez az alkotmányos kötelezettség indokolja, hogy az állami büntetőhatalmat gyakorló szervek hatékony eszközöket kapjanak feladataik teljesítéséhez, még akkor is, ha ezek az eszközök lényegüket tekintve súlyosan jogkorlátozók. {61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281.; 31/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 240, 247.; 13/2002. (III. 20.) AB határozat; megerősítve: 23/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [39]}. Az Alkotmánybíróság értelmezésében az előzetes letartóztatás a büntető igény hatékony érvényesítését, így a büntetőeljárás sikerének biztosítását és a büntetés esetleges végrehajthatóságát {Abh., ABH 1999, 150, 158.; 26/1999. (IX. 8.) AB határozat, ABH 1999, 265, 272.; 10/2007. (III. 7.) AB határozat, ABH 2007, 211, 218.; 3025/2014. (II. 17.) AB határozat, Indokolás [38]}, valamint a bűnismétlés megakadályozását [26/1999. (IX. 8.) AB határozat, ABH 1999, 265, 277.] célzó preventív intézkedés. Az említett célok tehát alkotmányosan elismert korlátozását jelenthetik a személyi szabadsághoz való jognak.

[32] 2.3. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében a személyi szabadságot korlátozó rendelkezések akkor állnak összhangban az Alaptörvénnyel, ha az általuk elérni kívánt és alkotmányosan elismert célhoz képest a korlátozás szükséges és arányos {3025/2014. (II. 17.) AB határozat, Indokolás [50]}. Az Alkotmánybíróság ennek megítélésekor mindenkor szem előtt tartja, hogy a bűncselekmény megalapozott gyanújával terhelt, emellett ártatlannak vélelmezendő egyén személyi szabadságának – a jogerős ítélet meghozatalát megelőzően történő – bírói elvonása a legsúlyosabb személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedés. (Abh., ABH 1999, 150, 158.)

[33] Önmagában nem alaptörvény-ellenes az előzetes letartóztatás valamely feltételének a jogalkotó általi oly módon történő meghatározása, amely nem csupán egy, már bekövetkezett és az eljárás sikerét veszélyeztető eseményt rögzít, hanem lehetővé teszi a kényszerintézkedés alkalmazását egy nem kívánatos esemény – tényekre alapozottan – valószínűsíthető bekövetkezésének elkerülésére is [lásd 26/1999. (IX. 8.) AB határozat, ABH 1999, 265, 277.]. A személyi szabadsághoz való jog aránytalan korlátozásaként értékelte ugyanakkor az Alkotmánybíróság azt a szabályozást, amely a kényszerintézkedés – bűnismétlés veszélyére alapozott – feltételeinek meghatározásakor túl tágan (nem csupán a szabadságvesztéssel fenyegetett deliktumokra korlátozva) határozta meg a figyelembe vehető bűncselekmények körét [26/1999. (IX. 8.) AB határozat, ABH 1999, 265, 277.], illetve azt sem tartotta alkotmányosan elfogadhatónak, ha a kényszerintézkedésről dönteni jogosult bíróság a terhelt meghallgatása nélkül és a megfelelő mérlegelési szempontok hiányában határoz [10/2007. (III. 7.) AB határozat, ABH 2007, 211, 217.], vagy ha a bíróságnak egyáltalán nincs mérlegelési joga a tekintetben, hogy meghatározott feltételek fennállása esetén alkalmazza-e a kényszerintézkedést, vagy sem. [Abh., ABH 1999, 150, 158.]

[34] 3. Az alkotmánybírósági gyakorlat a személyi szabadsághoz való jog alkotmányos korlátozása körében hangsúlyos garanciaként tekint tehát a bírói mérlegelés követelményére. Az említett alkotmányos követelmény nem

merül ki a bírói döntés formális meglétének biztosításában, magában foglalja annak garantálását is, hogy bíró maga értékelhessen minden olyan tényt és körülményt, amely relevanciával bírhat a kényszerintézkedés feltételeinek megállapíthatósága szempontjából [lásd 10/2007. (III. 7.) AB határozat, ABH 2007, 211, 220.]. Az indítványozó éppen arra hivatkozva támadja a Be. 327. § (2) bekezdését, hogy a rendelkezés csupán formálissá teszi a személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedéssel kapcsolatban a bíróság döntését, ugyanis a nem jogerősen kiszabott szabadságvesztés meghatározott tartamát olyan oknak nyilvánítja, amely önmagában megalapozza a vádlott szökésének, illetve elrejtőzésének a veszélyét. Az indítványozó érvelése szerint a jogalkotó ezzel a megoldással tehát automatikusan, a bírói mérlegelést kizáró módon teszi kötelezővé az előzetes letartóztatás elrendelését, amely a bírói hatáskör kiüresítését jelenti, ugyanis a bíróságok számára nem teszi lehetővé a szabadságvesztés mértékén kívül álló egyéb körülmények vizsgálatát.

[35] Az Alkotmánybíróság az alábbiak okán nem osztotta az indítványozó – Alaptörvény IV. cikkének sérelmét állító – érvelését.

[36] 3.1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott normaszöveg lehetőségként fogalmazza meg az előzetes letartóztatás elrendelését, így a tekintetben, hogy szükséges-e a kényszerintézkedés elrendelése, érvényesül a bíróság szabad mérlegelési joga. A Be. 60. § (2) bekezdése a bíróságok tevékenységére is irányadóan fogalmazza meg, hogy adott kényszerintézkedés alkalmazásának akkor van helye, ha annak célja kisebb korlátozással járó más cselekménnyel nem biztosítható, illetve a büntetőeljárási kényszerintézkedések általános szabályaiból is következik (lásd még Indokolás IV/1. pontját), hogy a kifogásolt rendelkezésben foglalt okra alapítottan nem kizárólag előzetes letartóztatás, hanem az azonos célt szolgáló házi őrizet, illetve lakhelyelhagyási tilalom is alkalmazható {vesd össze Be. 137. § (2) bekezdés és 138. § (2) bekezdés, az ítélkezési gyakorlatból pedig lásd például BH2007.216. számú eseti döntés és BH2014.365. számú eseti döntés, Indokolás [3]}.

[37] Az Alkotmánybíróság rögzíti továbbá, hogy a normaszöveg megfogalmazás-módja azért sem vezethet az indítványozó által kifogásolt értelmezési eredményre, mert a szökés, elrejtőzés veszélyének megállapíthatósága (annak kiváltó okától függetlenül) fogalmilag foglalja magában a terhelt személyi körülményeinek vizsgálatát is, ugyanis a szökés, elrejtőzés megvalósulásának egyik mellőzhetetlen előfeltétele, hogy a terhelt fizikailag képes legyen megszökni, elrejtőzni (és ezt adott esetben teljesen kizárhatja például a terhelt egészségügyi állapota).

[38] 3.2. Az Alkotmánybíróság – figyelemmel arra, hogy az indítványozó a támadott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének okát alapvetően az azt alkalmazó bírósági gyakorlatra alapozta – megvizsgálta a Be. 327. § (2) bekezdésével kapcsolatos, állandósult ítélkezési gyakorlatot. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy e körben vizsgálatának tárgyát a támadott jogszabálynak a ténylegesen és általános jelleggel (az „élő jogban") megnyilvánuló normatartalma {38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 267.; megerősítve: 3047/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [20]; 25/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [71]} és nem az alapügyben hozott valamely döntés képezi (vesd össze Indokolás [19]).

[39] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott jogszabályi rendelkezés 2003. július 1. napjától történt hatálybalépése óta irányadó joggyakorlat nem támasztja alá az indítványozó érvelését. Kétségtelen, hogy az indítványban is felhívott BH2004.403. számú, igen rövid indokolást tartalmazó eseti döntésben a Legfelsőbb Bíróság úgy foglalt állást, hogy „a nem jogerős ítéletben kiszabott tizenkét évi börtön olyan tartamú büntetés, amely önmagában – az ügyben fellelhető más erre utaló körülmény hiányában is – megalapozza a szökés, elrejtőzés veszélyét, és a terhelt előzetes letartóztatásának fenntartását". Az említett döntés indokolása emellett egyáltalán nem tér ki arra, hogy a kiszabott szabadságvesztés tartamának értékelése mellett a konkrét ügyben megtörtént-e és általános jelleggel szükséges-e a más, adott esetben a kényszerintézkedés ellen ható körülmény vizsgálata. Figyelemmel azonban a hivatkozott döntést követően közzétett eseti határozatokra, megállapítható, hogy a támadott jogszabályi rendelkezést értelmező ítélkezési gyakorlat egyértelműen igennel válaszolta meg az említett kérdést és a megszilárdult joggyakorlat az alábbiakban foglalható össze.

[40] A Be. 327. § (2) bekezdésében írt letartóztatási ok a Be. 129. § (2) bekezdés *b)–d)* pontjaiban meghatározott okokkal megegyező természetű, a kényszerintézkedéseket megalapozó ún. különös előfeltétel. {lásd BH2015.219. számú eseti döntés, Indokolás [20]} Az a kitétel pedig, hogy a Be. 327. § (2) bekezdésében meghatározott ok önmagában is megalapozhatja a kényszerintézkedést egyfelől azt takarja, hogy lehetőség van a kényszerintézkedés elrendelésére, fenntartására önmagában (értsd: a Be. 129. § (2) bekezdés *a)*, *b)* és *d)* pontjaiban foglalt indokok párhuzamos felhívása nélkül) erre az okra alapítottan (lásd BH2004.134. számú eseti döntés). Másfelől azt jelenti, hogy a szökés, elrejtőzés veszélyére a kiszabott büntetés súlyossága nyújt következtetési alapot (lásd

EBH2003.842. számú eseti döntés). „Ez azonban nem eredményezhet automatizmust: az egyéb szempontok figyelembe vétele mellett kell állást foglalni a kényszerintézkedések szükségessége felől" {lásd BH2015.219. számú eseti döntés, Indokolás [20]}. Ennek megfelelően a kifogásolt rendelkezés alkalmazásával elrendelt kényszerintézkedés esetén is mindig konkrétan kell vizsgálni a szökés, elrejtőzés veszélyét, arra önmagában a kiszabott büntetés mértékéből nem lehet következtetni (lásd BH2007.216 számú eseti döntés), így szükség van a terhelt személyi körülményeinek az értékelésére is [ennek során releváns lehet például, ha a terhelt külföldi lakhellyel rendelkezik (lásd BH2011.274. számú eseti döntés)]. A szabadságvesztés mértéke tehát önmagában domináns szerephez juthat a kényszerintézkedés ellen szóló tényezőkkel szemben és valamennyi tényező egybevetése és értékelése mellett hozható megalapozott döntés {lásd BH2015.219. számú eseti döntés, Indokolás [20]}. A támadott jogszabályi rendelkezésben foglalt kényszerintézkedési ok kapcsán is irányadó, hogy az előzetes letartóztatást indokoltnak tartó döntés nem csupán olyan körülményre alapozható, amely bizonyosság erejével megállapítható, de a döntésnek olyan adaton kell alapulnia, „melynek megléte (tényszerűsége) a döntés időpontjában más adattal alátámasztott, ésszerű érvvel indokolt, igazolt, s ezáltal okszerű következtetés vonható arra, hogy a kényszerintézkedés alkalmazása a törvény céljai érdekében – és az adott vádlott személyi szabadsága ellenében – szükséges és célszerű" [lásd BH2012.285. számú eseti döntés, vesd össze 26/1999. (IX. 8.) AB határozat, ABH 1999, 265, 277.].

[41] 3.3. Az Alkotmánybíróság a fentiekben kifejtett szempontokat értékelve megállapítja, hogy a jogalkotó az előzetes letartóztatás különös okát tartalmazó, az indítványozó által kifogásolt rendelkezésben a nem jogerősen kiszabott szabadságvesztés mértékének – mint a szökés vagy elrejtőzés veszélyére következtetési alapot teremtő feltételnek – kiemelt jelentőséget tulajdonít. Ez tükröződik abban, hogy a szökés vagy elrejtőzés veszélyét alátámasztó, illetve azt erősítő tényezők közül egyet kiemel és nevesít [szemben a 129. § (2) bekezdés *b)* pontjában foglalt okkal, ahol még példálózó jelleggel sem nevesíti a szökés és elrejtőzés veszélyét megalapozó körülményeket, vesd össze Indokolás [26]–[28]. Az említett feltétel kiemelésének és fokozottabb figyelembevételének jogalkotói indoka alapvetően az volt, hogy az elsőfokú eljárás befejezéseként meghozott döntéssel a büntetőjogi felelősség megállapíthatóságának a bizonyossági foka magasabb, mint az eljárás korábbi szakaszában és ez reálisan növelheti a szökés elrejtőzés veszélyét (vesd össze Indokolás [26]–[28]).

[42] Az Alkotmánybíróság szerint kétségtelen, hogy valamely büntetőeljárás tárgyát képező bűncselekmény – elsőfokú eljárás lezárását megelőzően csupán a büntetőjogi fenyegetettségben testet öltő – absztrakt súlya az elsőfokú, nem jogerős ítéletben a terhelt számára konkrét és egyéniesített formában megnyilvánuló joghátrányban ölt testet, amely bizonyos esetekben valóban növelheti a szökés vagy elrejtőzés veszélyét. Ezzel párhuzamosan az elsőfokú ítélet meghozatalát követően a büntető igény hatékony érvényesítésének elemei közül – más elemek (például az eljáráson való személyes jelenlét biztosításának) háttérbe szorulása mellett – a büntetés későbbi végrehajthatóságának a biztosítása kerül(het) előtérbe. Az Alkotmánybíróság megállapítja továbbá, hogy a speciális, jogalkotó által nevesített feltétel (végrehajtandó szabadságvesztés mértéke), valamint a támadott rendelkezés – az Alkotmánybíróság által alaptörvénnyel összhangban állónak elismert – jogalkotói célja (a szabadságvesztés esetleges végrehajthatóságának a biztosítása) között releváns összefüggés állapítható meg. Ennek megfelelően alkotmányosan nem kifogásolható önmagában az a jogalkotói döntés, hogy az elsőfokú nem jogerős ítélet meghozatalát követően alkalmazható előzetes letartóztatási okként kodifikálja azt az esetet, ha az elsőfokú ítéletben kiszabott szabadságvesztés mértéke reálisan a szökés elrejtőzés veszélyének megnövekedéséhez vezethet.

[43] A fentiekben kifejtettek mellett az Alkotmánybíróság rámutat arra is, hogy a támadott rendelkezésben a jogalkotó által nevesített feltétel ugyan kiemelt jelentőségű, de – az indítványozó érvelésével szemben – nem kizárólagos és automatikus indoka a szökés vagy elrejtőzés veszélyének, hiszen a kényszerintézkedés tárgyában eljáró bíróságnak kötelezően vizsgálnia és értékelnie kell az ügyben felmerült minden egyéb (akár a kényszerintézkedés szükségességét alátámasztó, akár az az ellen ható) körülményt is. Emellett a támadott rendelkezés nem határoz meg konkrét mértéket sem a nem jogerősen kiszabott szabadságvesztés tekintetében, hanem minden esetben a bírói mérlegelésre bízza annak értékelését, így a bíróságnak lehetősége van az – egyéb körülmények figyelembevételével megvalósuló – egyéniesítésre is.

[44] Az Alkotmánybíróság a Be. 327. § (2) bekezdésében foglalt letartóztatási ok vizsgált feltételét tehát egy olyan orientáló jellegű rendelkezésnek értékelte, amely nem korlátozza alaptörvény-ellenes módon a kényszerintézkedések során eljáró bíróság mérlegelésének jogát, mivel a rendelkezés változatlanul hagyja azt az elvet, hogy az egyedi ügyben kizárólag a bíróság jogosult annak a mérlegelésére, hogy a nem jogerősen kiszabott szabad-

ságvesztés mértékére és az ügyben felmerült egyéb adatok (különösen a terhelt személyi körülményeire) figyelemmel szükséges-e, ha igen, milyen típusú kényszerintézkedés alkalmazása a nem jogerős büntetés esetleges végrehajtása biztosításának céljából (lásd *mutatis mutandis*: 13/2002. (III. 20.) AB határozat, ABH 2002, 85, 92.)

[45] Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően az alkotmányjogi panaszt – az Alaptörvény IV. cikk sérelmét állító részében – elutasította.

[46] 4. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Be. 327. § (2) bekezdése a jogorvoslathoz való jogot sem sérti, hiszen a támadott rendelkezés – a személyi szabadsághoz való jog sérelmét állító indítványrész tekintetében kifejtett indokolás alapján – a kényszerintézkedésekkel kapcsolatos döntés elleni jogorvoslat alapján eljáró bíróság mérlegelési jogát sem üresíti ki. Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt – az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésének sérelmét állító részében is – elutasította.

[47] 5. Végül az Alkotmánybíróság nem találta megalapozottnak az indítványozó Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdésének sérelmét állító érvelését sem. Az Alkotmánybíróság korábban megállapította, hogy az ártatlanság vélelméből a büntetőjogi felelősségről való döntésre jogosult számára irányadó alkotmányos követelmény elsősorban abban ragadható meg, hogy a felelősség tisztázását szolgáló eljárás során elfogulatlanul, pártatlanul járjon el, bizonyítási kötelezettségét megalapozottan teljesítse, továbbá ne prejudikáljon. E követelményrendszer egyúttal garanciális jelentőségű akadályát képezi annak, hogy az eljárás alá vont személy a felelősség megállapításával járó hátrányos jogkövetkezményeket a felelősségének megállapítása nélkül szenvedje el {26/B/1998. AB határozat, ABH 2003, 1202, 1206.; megerősítve: 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [56]} A jogalkotó számára pedig az olyan jogszabályok megalkotásától való tartózkodási kötelezettség vezethető le az elvből, amelyek gátolják, hogy a jogalkalmazó szervek az említett garanciális követelményeket érvényesíthessék {3258/2015. (XII. 22.) AB határozat, Indokolás [35]}.

[48] Az Alkotmánybíróság jelen határozatában megállapította, hogy a Be. 327. § (2) bekezdésében foglalt okon alapuló kényszerintézkedés a büntető igény hatékony érvényesítését (ezen belül a büntetés esetleges végrehajthatóságát) célzó preventív intézkedés és mint ilyen nem sorolható a büntetőjogi felelősség megállapításához kötődő hátrányos jogkövetkezmények közé, ennek megfelelően nem ellentétes az ártatlanság vélelmével sem [hasonlóan: 26/1999. (IX. 8.) AB határozat, ABH 1999, 265, 272.].

[49] Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt – az Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdésének sérelmét állító részében is – elutasította.

[50] 6. Az Abtv. 46. § (3) bekezdése az alkotmányos követelmény megállapítását az Alkotmánybíróság által hatáskörei gyakorlása során hivatalból alkalmazható, mérlegelésen alapuló, lehetséges jogkövetkezményként szabályozza, nem önálló eljárásként. Ebből fakadóan alkotmányos követelmény megállapítására irányuló indítvány előterjesztésére az Abtv. nem biztosít lehetőséget, ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt – erre irányuló részében – az indítványozó jogosultságának hiánya okán az Abtv. 64. § *b)* pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2016. január 26.

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/1118/2015.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3018/2016. (II. 2.) 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 Kúria Kfv.II.37.001/2015/8. számú ítélete, valamint a Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 24.K.27.552/2014/5. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az indítványt egyebekben visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

[1] 1. Az indítványozó jogi képviselője útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján a Kúria Kfv.II.37.001/2015/8. számú ítélete, valamint a Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (a továbbiakban: közigazgatási bíróság) 24.K.27.552/2014/5. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.

[2] 1.1. A panasz alapjául szolgáló közigazgatási ügy előzményként az indítványozó öt kiskorú gyermekét a helyi gyámügyi hatóság 2010 szeptemberében védelembe vette, és kötelezte az indítványozót, hogy biztosítsa a tanköteles gyermekek részvételét az alapfokú oktatásban; biztosítsa az óvodaköteles gyermeke eljutását az intézménybe; gondoskodjon arról, hogy gyermekei időben megkapják a szükséges védőoltásokat, részt vegyenek a szükséges szűrővizsgálatokon; és gondoskodjon a gyermeke megfelelő higiéniai ellátásáról. Az előírt szülői kötelezettségek teljesítése a rendszeres családgondozói és védőnői jelenlét ellenére sem sikerült. A családdal kapcsolatot tartó szakemberek az anyai gondoskodás hiányát mutató újabb veszélyeztetési okokat tapasztaltak, ezért a védelembe vétel eredménytelensége miatt a gyámügyi hatóságok először 2011 júniusában ideiglenes hatályú elhelyezésükről, majd 2011 decemberében átmeneti nevelésbe vételükről döntöttek. A legidősebb gyermek átmeneti nevelésbe vételét nagykorúvá válására tekintettel 2012 februárjában megszüntették, majd 2013 decemberében az akkor 16. életévét betöltött második legidősebb gyermek átmeneti nevelésbe vételét is megszüntette a hatóság.

[3] A 2004-ben, 2009-ben és 2010-ben született kisebb gyermekek átmeneti nevelésbe vétele és (az átmeneti és tartós nevelésbe vétel összevonásáról rendelkező jogszabályváltozás miatt 2014. január 1-jétől) nevelésbe vétele vonatkozásában azonban mind az időszakos felülvizsgálatok során, mind az indítványozó kérelme nyomán eljárva a gyámhatóság minden alkalommal azok fenntartásáról döntött. Ezen döntések alkalmával pozitív irányú változásokat is rögzített a hatóság, azonban a gyermekek hazagondozásához azok további erősítését látta szükségesnek. A gyámhatóság a nyári időszakos kapcsolattartást is engedélyezte.

[4] 1.2. A panasz alapjául szolgáló közigazgatási ügyben az indítványozó 2014. május 3-án született hatodik, legkisebb gyermekét a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Tiszaújvárosi Járási Hivatal Járási Gyámhivatala 2014. május 7-én kelt BO-15/C/GY/497-11/2014. számú határozatával ideiglenes hatállyal nevelőszülőnél helyezte el.

[5] A határozat indokolásában az elsőfokú közigazgatási hatóság tömören rögzítette, hogy a Kesznyéteni Gyermekjóléti Szolgálat a helyi védőnő jelzése alapján kezdeményezte a gyermek családból való kiemelését, mert az indítványozó felelőtlen életvitele és lakókörülményei miatt már több gyermekét kiemelték a családból, három kiskorú gyermeke jelenleg is nevelőszülőknél nevelkedik. A születendő gyermek ideiglenes hatályú elhelyezését az indokolja, hogy testi, értelmi és érzelmi fejlődését a családi környezet súlyosan veszélyeztetné.

[6] 1.3. A határozat ellen az indítványozó fellebbezett, arra hivatkozva, hogy a döntést semmilyen veszélyeztető körülmény nem alapozza meg, lakáskörülményei rendezettek és az újszülött otthoni gondozásához, neveléséhez adottak a feltételek. A másodfokú közigazgatási hatóságként eljáró Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala 2014. június 24-én hozott BOC/01/2438-5/2014. számú határozatával az elsőfokú hatóság határozatát az indokolás kiegészítése mellett helybenhagyta. Az elsőfokú hatóság által felterjesztett iratok alapján megállapította, hogy a területileg illetékes védőnő már egy 2013. december 13-án kelt esetészlelő lapon arról tájékoztatta a Kesznyéteni Gyermekjóléti Szolgálatot, hogy az indítványozó folyamatosan veszélyezteti saját és a méhmagzata egészségét, a tanácsadásokon rendszertelenül vesz részt, a saját és a méhmagzat részére előírt szakvizsgálatokat elhanyagolja, összességében a hatékony együttműködés hiányzik az indítványozó részéről az alap- és szakellátásban dolgozókkal. Az esetészlelő lap rögzíti azt is, hogy az indítványozó magatartása, az egészségéhez való hozzáállása, otthoni környezete, együttműködésének minősége nem változott a gyermekeinek a családból történt kiemelés óta. Ezek az alapvető problémák és hiányosságok vezettek a kiemeléshez, mivel folyamatosan mélyítették a kiskorú gyermekek családi környezetben való veszélyeztetését. Továbbra is életszervezési és életvezetési problémákkal küzd, ezért a születendő gyermek hazaadását nem javasolja. A Kesznyéteni Gyermekjóléti Szolgálat 2014. május 6-án jelezte a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Tiszaújvárosi Járási Hivatal Járási Gyámhivatala felé a hatodik gyermek születését, és azt, hogy a védőnő az indítványozó felelősségteljes magatartásának hiánya miatt továbbra is ellenzi az újszülött hazaengedését, ezért erre és a család előzményeire való tekintettel nem javasolja a gyermek hazaadását.

[7] A másodfokú közigazgatási hatóság határozata indokolásában rögzítette, hogy az öt idősebb gyermek védelembe vételét megelőző családgondozás és védőnői tanácsadás, majd a védelembe vétel és a gyermekek családból való kiemelése érdekében hozott intézkedést követően a hatóságok és a gyermekvédelmi intézmények számos alkalommal az indítványozó tudomására hozták, hogy mely magatartásából, szülői kötelezettségének elhanyagolásából következtettek arra, hogy a gyermekek megfelelő gondozására, nevelésére nem alkalmas. Ennek ellenére az indítványozó a hatodik gyermekkel való várandósság alatt sem működött együtt a gyermekvédelmi szakemberekkel, életmódján nem változtatott. Az elsőfokú közigazgatási hatóság ezért helytállóan jutott arra a következtetésre, hogy a csecsemő megfelelő otthoni gondozása nem biztosított.

[8] A másodfokú közigazgatási hatóság azt is megállapította, hogy az indokolás kiegészítésére azért volt szükség, mert az elsőfokú közigazgatási döntés indokolásából nem volt megállapítható, hogy a hatóság mely bizonyítékok alapján hozta meg döntését, tehát ezt az indítványozó a fellebbezésében megalapozottan kifogásolta.

[9] 1.4. Az indítványozó ezt követően keresetet nyújtott be a másodfokú közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt, kérve az ideiglenes hatályú elhelyezés megszüntetését és az újszülött családba történő visszahelyezését. Keresetében előadta, hogy a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.) alapelvi rendelkezései szerint a gyermek családban való nevelkedése kiemelt érdek és cél, amit a közigazgatási szervek valódi, segítő együttműködéssel kötelesek megvalósítani. Hangsúlyozta, hogy a közigazgatási hatóságok helytelen tényállás alapján, a meglévő tényeket nem helytállóan értékelve hozták meg döntéseiket. Saját magatartását illetően legfeljebb kisebb hiányosságok állapíthatók meg, a lakóingatlant pedig 2013 nyarán felújították, annak állaga kifogástalan, továbbá az újszülött számára minden babakelengye rendelkezésre áll. Felhívta az Alaptörvény I., VI., XV. és XVI. cikkében foglaltakat, valamint az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről szóló Európai Egyezmény 8. és 14. cikkében foglaltakat. Hivatkozott a Gyvt. 2. § (1)–(3) bekezdésére, 3. § (2) bekezdésére, 6. § (1) és (2a) bekezdésére, a 7. §-ára, 12. §-ára és 72. §-ára is; és azokkal összefüggésben azt hangsúlyozta, hogy a határozatban szereplő intézkedés sérti mind az indítványozó, mind a gyermeke magán- és családi élete sérthetetlenségéhez fűződő alapjogát, valamint a törvényben biztosított gyermeki és szülői alapjogokat azzal, hogy mindenfajta fennálló és bizonyított veszélyeztető körülmény nélkül szakították el az újszülöttet a szüleitől. Az elsőfokú hatóság indokolás, fokozatosság és arányosság betartása nélkül hozta meg határozatát annak ellenére, hogy minden jel arra utal, hogy az újszülött alapellátás keretében gondozva, esetleg védelem alá helyezve nyugodtan nevelkedhetne édesanyjával és édesapjával.

[10] A közigazgatási bíróság az indítványozó keresetét elutasította. Eljárása során részletesen vizsgálta és megerősítette a másodfokú közigazgatási hatóság megállapításait. Ezek alapján arra a következtetésre jutott, hogy a másodfokú közigazgatási hatóság a tényálláshoz szükséges bizonyítást lefolytatta, és rendelkezésre álltak azok a bizonyítékok, amelyek alapján összességében azt állapította meg, hogy az újszülött gyermek hazaadása – az indítványozó magatartása, életvitele, körülményei és a gyermeknevelés és gyermekgondozás területén tanúsí-

tott korábbi mulasztásai alapján – nem lehetséges, és a gyermek ideiglenes elhelyezése indokolt. Hangsúlyozta, hogy gyámhatóság az újszülött esetében jogszerűen vette figyelembe az indítványozónak a korábban született gyermekeivel kapcsolatban tanúsított magatartását, életvitelét. Arra is kitért, hogy a közigazgatási határozatot a meghozatalakor alkalmazandó jogszabályok és fennálló tények alapján vizsgálja felül, ezért az időközben bekövetkezett változásokat (élettárs hazaköltözése, ingatlanvásárlás) nem tudta figyelembe venni.

[11] A közigazgatási bíróság nem találta alaposnak az indítványozónak az Alaptörvénnyel kapcsolatosan kifejtett jogi érvelését sem, és rámutatott, hogy a hatóság mind az ember, mind a család és a családon belüli személyek alapvető jogait tiszteletben tartva köteles eljárni, azonban figyelemmel kell lennie a gyermek mindenek felett álló érdekeire és pont ezen érdekből fakadóan kell adott esetben vizsgálnia, hogy a gyermeknek a családban történő veszélyeztetettsége megállapítható-e. Ebben az esetben ugyanis a gyermek és a gyermeket nevelő szülő érdeke elválik egymástól és a hatóságnak ezen érdekek mentén a gyermek jogait kell előnyben részesítenie.

[12] A közigazgatási bíróság arra is utalt ítéletében, hogy az ideiglenes hatályú elhelyezés nem jelenti szükségképpen a gyermek szülőtől történő tartós elválasztását. A Gyvt. 73. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint az ideiglenes elhelyezés felülvizsgálatát az ott meghatározott határidőn belül a közigazgatási hatóságnak el kell rendelnie és döntenie kell abban a kérdésben, hogy az ideiglenes hatályú elhelyezés megszüntetése, a gyermek nevelésbe vétele, vagy egyéb intézkedés indokolt. Az ideiglenes elhelyezés felülvizsgálata iránti eljárásban, amennyiben megállapítható, hogy a felperes életkörülményeiben további kedvező változások következtek be és a felperes életvitele a gyermekeivel fennálló kapcsolata tartósan kiegyensúlyozott, a hatóság az ideiglenes elhelyezés megszüntetéséről dönt.

[13] Az indítványozó által, a közigazgatási bíróság ítélete ellen benyújtott felülvizsgálati kérelem alapján a Kúria nem állapított meg jogszabálysértést, és Kfv.II.37.001/2015/8. számú ítéletével a közigazgatási bíróság ítéletét hatályában fenntartotta.

[14] Az indítványozó ezt követően fordult az Alkotmánybírósághoz. Álláspontja szerint az ítéletek ellentétesek az Alaptörvény II. cikkében biztosított emberi méltósághoz való jogával, a III. cikk (1) bekezdése szerinti embertelen, megalázó bánásmód tilalmával, a VI. cikk (1) bekezdésében foglalt magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogával, a XV. cikk (2) bekezdése szerinti hátrányos megkülönböztetés tilalmával, a XVI. cikk (2) bekezdésében a szülő számára a gyermeke nevelésének megválasztásához való jogával, továbbá a XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes hatósági eljáráshoz való jogával.

II.

[15] Az Alaptörvénynek az indítvánnyal érintett rendelkezései:

„II. cikk Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg."

„III. cikk (1) Senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgaságban tartani. Tilos az emberkereskedelem."

„VI. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák."

„XVI. cikk (2) A szülőknek joguk van megválasztani a gyermeküknek adandó nevelést."

„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."

III.

[16] Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy az indítvány megfelel-e az Abtv.-ben előírt formai és tartalmi feltételeknek.

[17] Az alkotmányjogi panaszt benyújtó az Abtv. 27. §-a szerinti hatáskörben kérte az Alkotmánybíróság eljárását. E rendelkezés szerint az Alkotmánybíróság eljárása akkor kezdeményezhető, 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.

[18] Az Abtv. alapján alkotmányjogi panasz kezdeményezésére jogosult panaszos a közigazgatási bíróság előtti perben résztvevő peres fél, ezért érintettsége kétségtelenül fennáll. Az indítványozó a támadott döntésekkel összefüggésben az Alaptörvényben biztosított jogainak sérelmét állította, a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeit kimerítette.

[19] Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint az Abtv. 27. §-a alapján benyújtott alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. A rendelkezésre álló iratok alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panaszt az indítványozó a törvényi határidőn belül terjesztette elő.

[20] A benyújtott panasz az Abtv. 52. § (1) és (1b) bekezdésében a határozott kérelemmel szemben támasztott feltételeknek is megfelel, mivel tartalmazza az Abtv. 27. §-a szerinti, az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó indokolt hivatkozást, az eljárás megindításának az indokait és a jogsérelem lényegét, a támadott döntések alaptörvény-ellenességére vonatkozó okfejtést, továbbá kifejezett kérelmet fogalmaz meg az alaptörvény-ellenesnek vélt bírói döntések megsemmisítésére.

[21] Az indítványban foglaltak alapján az Alkotmánybíróság a panaszt – az Ügyrend 31. § (6) bekezdését alkalmazva, külön befogadási eljárás mellőzésével – érdemben bírálta el.

IV.

[22] Az indítvány nem megalapozott.

[23] 1. Az indítvány vizsgálata során az Alkotmánybíróságnak lényegében azt kellett értékelnie, hogy az újszülött gyermek ideiglenes hatályú elhelyezése során a Kúria és a közigazgatási bíróság ítélete és azok alapjául szolgáló bírói jogértelmezések összhangban állnak-e az Alaptörvényben foglalt követelményekkel.

[24] Az Alkotmánybíráság több határozatában megerősítette, hogy az Alaptörvény 28. cikke a bíróságok számára alkotmányos kötelezettségként írja elő, hogy ítélkező tevékenységük során a jogszabályokat az Alaptörvénnyel összhangban értelmezzék. A 3/2015. (II. 2.) AB határozat ezt a rendelkezést értelmezve leszögezte, hogy „[e]ből a kötelezettségből következik, hogy a bíróságnak a jogszabályok adta értelmezési mozgástér keretein belül azonosítania kell az elé kerülő ügy alapjogi vonatkozásait, és a bírói döntésben alkalmazott jogszabályokat az érintett alapjog alkotmányos tartalmára tekintettel kell értelmeznie.” (Indokolás [17])

[25] 2. Az indítványozó elsőként hivatkozott az Alaptörvény II. cikkére, a VI. cikk (1) bekezdésére és a XVI. cikk (2) bekezdésére. Álláspontja szerint nem álltak fenn a születés pillanatában a testi, értelmi, érzelmi vagy erkölcsi fejlődésében jelentős és helyrehozhatatlan károsodást okozó veszélyeztetés körülményei, és a gyermekjóléti alapellátás nyújtásával, illetőleg esetleges védelembe vétellel megelőzhető is lett volna a kiemelés. A súlyos veszélyeztetettség hiányában történt jogellenes kiemeléssel és azzal, hogy a hatóság a javuló életkörülmények, a rendszeres kapcsolattartás és a szülők a nagyobb gyermekek családba visszakerülésére irányuló kifejezett és egyértelmű szándéka ellenére – esélyt sem adva – vélelmezte, hogy a csecsemőt az édesanya olyan mértékben el fogja hanyagolni, hogy az súlyos veszélyeztetéssel járna, egyértelműen sérült a panaszos édesanya emberi méltóságához és magán- és családi élete tiszteletben tartásához fűződő joga.

[26] Az indítványozó további állítása szerint a közigazgatási hatóságok és bíróságok által „szülői felelőtlenségnek” vagy „elhanyagolásnak” titulált szülői magatartás a nevelés megválasztása módjának része. Az elhanyagolás ugyanis egy olyan nem definiált gumifogalom, amely kulturális-társadalmi kontextusban nyer értelmet, és a családgondozói vagy védőnői megítélése eltérhet a szülői elképzeléstől. Álláspontja szerint a magánélet tiszteletben tartásához való alapjog részeként a gyermekének adandó nevelés megválasztásához fűződő alapjoga is sérült az ideiglenes hatályú elhelyezéssel.

[27] 2.1. Az Alkotmánybíróság a 17/2014. (V. 30.) AB határozatban az Alaptörvény II. és VI. cikkeinek vizsgálata során emlékeztetett: „[a]z 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). Ezen túlmenően önálló védelmet élvez az egyén életéről alkotott kép is (jó hírnévhez való jog)." (Indokolás [29])

[28] Az Alaptörvény II. és VI. cikk (1) bekezdésében biztosított jogokat a XVI. cikk (2) bekezdése a szülők vonatkozásában bontja ki, megadva a gyermeknek adandó nevelés megválasztásához való jogot. Az Alkotmánybíróság ezért a XVI. cikk (2) bekezdésével összefüggésben lefolytatott érdemi vizsgálatán keresztül ítélte meg az emberi méltósághoz és a családi élet tiszteletben tartásához való jogok sérelmét is.

[29] 2.2. Az Alkotmánybíróság röviden áttekintette a gyermekek védelméről szóló jogszabályok, és ezeken belül az ideiglenes hatályú gyermekelhelyezés legfontosabb szabályait.

[30] Az Alaptörvény XVI. cikke a gyermekek védelmének alkotmányos alapja. A XVI. cikk (1) bekezdése a gyermeknek a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát deklarálja, a (3) bekezdés pedig a szülőknek a kiskorú gyermekről való gondoskodás kötelezettségét rögzíti, ami a gyermek taníttatását is magában foglalja. A XVI. cikk (2) bekezdése biztosítja a szülők számára a jogot a gyermeküknek adandó nevelés megválasztására, míg a (4) bekezdés a nagykorú gyermekek kötelezettségévé teszi rászoruló szüleikről való gondoskodást.

[31] Az Alaptörvényhez fűzött indokolás pedig a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatot is felhasználva fogalmazza meg a XVI. cikknél, hogy a testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat. Ennek megfelelően a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket. A magánszférában a gondoskodás és védelem joga és kötelezettsége elsődlegesen a szülőket (vagy a gyermek más törvényes képviselőit) illeti, illetve terheli.

[32] A szülői jogosultság tehát kizárólag a gyermek jogai és a szülőket terhelő kötelezettségek kontextusában értelmezhető.

[33] 2.3. Az Alkotmánybíróság a hivatkozott alapjogok sérelmének vizsgálata során a 13/2013. (VI. 7.) AB határozatban a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően rögzített szempontok figyelembe vételével járt el. Ennek megfelelően a konkrét ügy kapcsán összevetette az alapul szolgáló alaptörvényi, illetve alkotmányi rendelkezéseket, és megállapította, hogy nincs akadálya a korábbiakban kialakult és idevágó gyakorlat megfelelő alkalmazásának, tekintettel arra, hogy mind a gyermekek jogait, mind a szülők jogait és kötelezettségeit a korábbi Alkotmány az Alaptörvényhez hasonlóan tartalmazta. „A korábbi és a jelenleg hatályos előírás közötti különbség abban áll, hogy az Alkotmány még kifejezetten előírta, hogy a gyermeket a védelem a család, az állam és a társadalom részéről is megilleti, az Alaptörvény azonban a kötelezetteket már nem nevezi meg. Ez a szövegmódosulás a rendelkezés értelmezése szempontjából érdemi változást mindazonáltal nem jelent: a védelem és gondoskodás változatlanul a család, az állam és a társadalom kötelessége is – ebben a sorrendben. Ez azt jelenti, hogy a gyermeknek – eddig és ezután is – természetesen és elsősorban [vö. a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban 1989. november 20-án kelt Egyezmény 18. cikk (1) bekezdése] a családjától (szüleitől) kell megkapnia a szükséges védelmet." {3047/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [55]}

[34] Az Alkotmánybíróság már a 21/1996. (V. 17.) AB határozatban elmondta a gyermeket és a szülőt illető jogok viszonyáról, hogy „[a]z államnak az Alkotmány 67. §-ából folyó kötelességei a gyermek fejlődésének védelmére, de alkotmányos lehetőségei is, elsősorban a nyilvánosság szférájában jelenhetnek meg; egyrészt a gyermek nyilvánosság előtti tevékenységét szabályozhatják, másrészt általános szabályokkal nyújthatnak intézményes védelmet. A magánszférában a gondoskodás és védelem joga és kötelessége elsősorban a szülőket illeti. […] Az állam csak a gyermek fejlődésének súlyos és konkrét sérelme vagy veszélyeztetése esetén avatkozik be – például a szülői felügyelet megszüntetése révén." (ABH 1996, 74, 80.)

[35] 2.4. A gyermekekről való állami gondoskodás anyagi és eljárási jogi szabályait a Gyvt. tartalmazza. A törvényi meghatározás szerint a gyermekvédelem a gyermek családban történő nevelkedésének elősegítésére, veszélyeztetettségének megelőzésére és megszüntetésére, valamint a szülői vagy más hozzátartozói gondoskodásból kikerülő gyermek helyettesítő védelmének biztosítására irányuló tevékenység. Ezen feladatok megvalósítását pénzbeli, természetbeni és személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti alapellátások, illetve gyermekvédelmi szakellátások, valamint e törvényben meghatározott hatósági intézkedések biztosítják [14. § (1)–(2) bekezdés]. A gyermekvédelmi szervek és személyek a törvény alapvető rendelkezése értelmében minden esetben a gyermek mindenek felett álló érdekét figyelembe véve, törvényben elismert jogait biztosítva járnak el [2. § (1) bekezdés]. A gyermekek védelmének rendszerében az alapellátások, a szakellátások és a hatósági intézkedések a fokozatosság elve mentén épülnek egymásra.

[36] A hatósági intézkedések között található ideiglenes hatályú elhelyezésre a Gyvt. 72. §-a értelmében akkor kerül sor, ha a gyermek felügyelet nélkül marad, vagy testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődését családi környezete vagy önmaga súlyosan veszélyezteti, és emiatt azonnali elhelyezése szükséges.

[37] A Gyvt. végrehajtását a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Gyer.) szabályozza. A Gyer. 82. §-a a fokozatosság érvényesülése érdekében rögzíti, hogy a Gyvt. által meghatározott gyermekvédelmi szervek és személyek, valamint a gyermekjóléti szolgálat akkor kezdeményezi a gyámhivatal hatáskörébe tartozó gyermekvédelmi intézkedést, ha az alapellátás nem vezet eredményre, vagy attól eredmény nem várható. Azt is szabályozza, hogy a gyámhivatal a gyermekvédelmi gondoskodás körébe tartozó intézkedést tesz, ha a veszélyeztetettség megszüntetése a szülő együttműködésével nem biztosítható. Az ehhez kapcsolódó definíció szerint a szülő nem tekinthető együttműködőnek, ha megfelelő segítség és figyelmeztetés ellenére nem teszi meg a gyermek érdekében szükséges intézkedéseket, illetve nem járul hozzá vagy egyébként akadályozza a gyermek körülményeinek megfelelő gyermekjóléti, illetve más szociális, egészségügyi vagy közoktatási ellátás (a továbbiakban: alapellátás) igénybevételét. A Gyer. a hatósági intézkedések általános szabályaként azt is előírja, hogy az intézkedések kiválasztásánál figyelembe kell venni a veszélyeztetettség jellegét, okát, mértékét; a gyermek személyiségét; a gyermek családi körülményeit; az intézkedés várható hatásait; illetve a gyermeknek saját családi környezetében történő nevelkedéséhez fűződő jogát.

[38] 2.5. Az ideiglenes hatályú elhelyezéssel, mint a gyermekvédelmi gondoskodás körébe tartozó hatósági intézkedéssel az állam a szülő nevelési jogát kétség kívül korlátozza, a szülő magánszférájába beavatkozik.

[39] Az indítványozó nem a korlátozást lehetővé tevő jogszabályokat támadta, hanem a Kúria és a közigazgatási bíróság azon jogértelmezését, amelyek az újszülött gyermeke ideiglenes hatályú elhelyezését eredményezték. Az Alkotmánybíróságnak tehát az állami beavatkozás szükségességéről és arányosságáról kellett állást foglalnia.

[40] Az 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 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." {3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [21]}

[41] A közigazgatási bíróság ítéletében kiemelte, hogy a hatóság mind az ember, mind a család és a családon belüli személyek alapvető jogait tiszteletben tartva köteles eljárni, azonban figyelemmel kell lennie a gyermek mindenek felett álló érdekeire és pont ezen érdekből fakadóan kell adott esetben vizsgálnia, hogy a gyermeknek

a családban történő veszélyeztetettsége megállapítható-e. Ebben az esetben ugyanis a gyermek és a gyermeket nevelő szülő érdeke elválik egymástól és a hatóságnak ezen érdekek mentén a gyermek jogait kell előnyben részesítenie. A bíróság álláspontja szerint a hatóság összességében a rendelkezésre álló közigazgatási eljárás anyagánál található okirati bizonyítékok és a helyzetértékelő lapok, esetmegbeszélésen tett nyilatkozatok alapján helytállóan döntött atekintetben, hogy az újszülött gyermek veszélyeztetettsége fennáll.

[42] 2.6. Az Alkotmánybíróság a fentiekkel kapcsolatban hangsúlyozza: nem kívánja elvégezni a bizonyítékok újbóli mérlegelését; ez a hatóságok és a rendes bíróságok feladata. Alaptörvényből fakadó feladatának eleget téve azt vizsgálta, hogy az indítványozó nevelési jogának korlátozására szükség volt-e, és amennyiben igen, a korlátozásra az elérni kívánt céllal arányos módon került-e sor.

[43] Az Alaptörvény XVI. cikkében foglalt rendelkezéseket nem lehet egymástól elvonatkoztatva értelmezni, ez pedig azt is jelenti, hogy a szülő neveléshez való joga egyben a gyermekéről való gondoskodás és védelme biztosításának kötelezettségét is magába foglalja. Ezzel szemben ebben az életkorában a gyermeket alaptörvényi kötelezettség nem terheli, tehát a védelemhez és gondoskodáshoz való joga a szülő neveléshez való jogával szemben kiemelt védelemben részesül.

[44] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság álláspontja szerint – miután az eljáró közigazgatási hatóságok és bíróságok egybehangzóan megállapították az újszülött gyermek veszélyeztetettségét – az indítványozó neveléshez való jogának korlátozására a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának érvényesülése érdekében szükség volt. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint mind a közigazgatási bíróság, mind a Kúria mérlegelési körébe vonta ezen alkotmányossági szempontokat, és a mérlegelés nyomán a szakjogi kérdésekben való állásfoglalás alapján, a gyermek kiemelt érdekeire tekintettel arányos módon korlátozta az indítványozó alapjogát. Az eljáró bíróságok az Alaptörvény 28. cikkével összhangban jártak el, amikor a korábban született gyermekekkel kapcsolatos gyermekjóléti alapellátásokat, gyermekvédelmi szakellátásokat, illetve hatósági intézkedéseket számba vették, majd azok alapján – és figyelemmel az indítványozó várandóssága során tanúsított együttműködésére – a gyermek családból történő kiemelése mellett döntöttek.

[45] Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján azt állapította meg, hogy az indítványozó neveléshez való jogát az Alaptörvénynek megfelelően korlátozták a támadott bírói döntések, ezért az alkotmányjogi panasznak az Alaptörvény XVI. cikk (2) bekezdésének, továbbá ezzel összefüggésben a II. cikknek és a VI. cikk (1) bekezdésének alaptörvény-ellenességét állító részét elutasította.

[46] 3. Az indítványozó a bírósági ítéleteket támadó indítványában hivatkozott a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogának sérelmére is. Állítása szerint egyrészt az újszülött gyermek ideiglenes hatályú elhelyezésével a hatóságok a fokozatosság elvét nem tartották be, ezért sérült a tisztességes eljáráshoz való joga is. Másrészt a kesznyéteni családsegítő és gyerekjóléti szolgálat, illetve egyéb helyi gyermekvédelmi jelzőrendszer-tagok irataiban érdemi segítség nyújtására utaló jel még nyomokban sincs az évek alatt, a hatósági munka inkább a szülők állandó bizonytalanságban és félelemben tartásának eszköze, ami szintén a tisztességes eljáráshoz fűződő jogát sértette.

[47] Az előző pontban az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy a hatósági intézkedés alkalmazása szükséges és arányos mértékű beavatkozás volt, ami egyben a fokozatosság elvének való megfelelést is jelenti. Az indítványozó az eljárás tisztességtelen mivoltával összefüggésben nem adott elő mást, mint amit a neveléshez való joga sérelmeként is állított, ezért az Alkotmánybíróság a panaszt ebben a részében is elutasította.

[48] 4. Az indítványozó azt is állította, hogy az újszülött gyermek vérszerinti szüleitől való elválasztása az embertelen, megalázó bánásmód tilalmába is ütközik, hiszen mind a gyermek, mind az anya tekintetében irreverzibilis lelki sérüléseket, továbbá – lehetetlenné téve az anyatejes táplálást – fizikai károkat is okoz.

[49] Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben megállapította, hogy az ideiglenes hatályú elhelyezés kétség kívül a szülő-gyermek kapcsolatba való egyik legdrasztikusabb beavatkozás. Az ilyen beavatkozás egyenes következménye, hogy az anya általi anyatejes táplálásra nincs lehetőség, illetve, hogy az elválasztás megtörténte lelki sérüléseket eredményez. A jogintézmény alkalmazása azonban önmagában nem jelent embertelen, megalázó bánásmódot. Az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdése sérelmének megállapításához az eljáró közigazgatási hatóságok vagy bíróságok olyan egyedi fellépése, intézkedése, eljárása szükséges, amely önmagában azonosítható és túlmutat az ideiglenes hatályú elhelyezéshez szükségszerűen kapcsolódó jellemzőkön és állapoton.

Ilyen konkrét, alkotmányjogilag értékelhető indokolással alátámasztott alapjogi sérelmet azonban az indítványozó nem adott elő.

[50] Az indítványozó hivatkozott az egyenlő bánásmódhoz való jogának sérelmére is. Az indítványozó ebben a körben a lakókörülményeinek leírására utalva előadta, hogy miután a határozatokban dominálnak az anyagi indokok, a vagyoni helyzet miatti közvetlen, és a roma nemzetiséghez tartozás miatti közvetett hátrányos megkülönböztetés is valószínűsíthető, hiszen a mélyszegénységben élők körében felülreprezentált a roma lakosság. Az indítványozó itt sem adott elő a támadott ítéletekkel közvetlen összefüggésbe hozható, alkotmányjogilag értékelhető indokolást.

[51] Az Alkotmánybíróság ezért az indítványnak az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdése és XV. cikk (2) bekezdése sérelmét állító részeit az Abtv. 64. § *d)* pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2016. január 26.

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/2703/2015.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3019/2016. (II. 2.) AB VÉGZÉSE

bírói kezdeményezés visszautasításáról és eljárás megszüntetéséről

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 94. § második fordulata alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezést visszautasítja.

I n d o k o l á s

[1] Az alkotmánybírósági eljárást kezdeményező bíró – az eljárás felfüggesztése mellett – a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 94. § második fordulata alaptörvény-ellenességének megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól.

[2] A támadott jogszabályhelyet a bíróságnak az alábbi, folyamatban lévő összbüntetési eljárásban kell alkalmaznia. Az eljárás tárgya a Budapest Környéki Törvényszék 2012. május 7-én meghozott 20.B.131/201/114. számú ítéletével kiszabott 14 év szabadságvesztés (az ítéltet a Fővárosi Ítélőtábla 2013. június 24-én hozott 2.Bf.48/2013/20. számú, valamint a Kúria 2014. február 18-án hozott Bhar.I.1348/2013/6. számú ítéletével emelkedett jogerőre), a Pesti Központi Kerületi Bíróság 2014. március 6-án meghozott és jogerős 24.B.31/969/2013/10. számú ítéletével kiszabott 10 hónap szabadságvesztés, végül a Monori Járásbíróság 2014. október 21-én meghozott 12.B.714/2013/18. számú ítéletével kiszabott 3 év szabadságvesztés (az ítélet a Budapest Környéki Tör-

vényszék 2015. április 24-én meghozott 1.Bf.1227/2014/7. számú ítéletével emelkedett jogerőre) összbüntetésbe foglalása.

[3] Az első ítéletben felbujtóként elkövetett emberölés bűntette miatt állapította meg a bíróság az elítélt felelősségét, a cselekmény elkövetésének ideje 2009. május 25. volt. A második ítéletben a bíróság hamis vád bűntett elkövetése miatt vonta felelősségre az elítéltet, aki a cselekményét az első ítélet alapjául szolgáló büntetőeljárásban követte el 2009. július 29-én. A harmadik, kényszerítés hatósági eljárásban bűntett miatt hozott ítélet alapjául szolgáló cselekményt az elítélt szintén 2009. május 25-én, tehát az első ítélet alapjául szolgáló cselekménnyel egy időben, továbbá az első ítéletet megalapozó büntetőeljárás tárgyával összefüggésben követte el.

[4] A bíróság az összbüntetési eljárást a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény hatálybalépéséhez kapcsolódó átmeneti rendelkezésekről és egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi CCXXIII. törvény (a továbbiakban: Btkátm.) 3. §-ára figyelemmel a Btk. alapján folytatja le. A Btk. 94. §-a értelmében „[a]z összbüntetés tartamát úgy kell meghatározni, mintha halmazati büntetést szabnának ki. Az összbüntetés tartamának azonban el kell érnie a legsúlyosabb büntetésnek és a rövidebb büntetés vagy büntetések egyharmad részének összegeként számított tartamot, de az nem haladhatja meg a büntetések együttes tartamát."

[5] Az összbüntetés utalt szabályán túl az indítvány hivatkozik a halmazati büntetésnek a Btk. 81. § (2) és (3) bekezdésében rögzített szabályaira, valamint idézi az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, I. cikk (2) bekezdését és 28. cikkét.

[6] Az indítványozó bíró kifejti, hogy a hatályos büntetési rendszerben a büntetés kiszabásának a feladata megoszlik a jogalkotó és a jogalkalmazó között. Ennek következtében nyílik lehetőség az arányos és megérdemelt szankció alkalmazásakor az egyéniesítés elvének az érvényesítésére. Az indítványozó bíró álláspontja szerint ugyanakkor a jogalkotó azáltal, hogy az összbüntetés szabályainak a meghatározásakor az összbüntetés kötelezően megállapítandó legkisebb mértékét is meghatározta – nem csupán az összbüntetési tételkeret alsó és felső határát állapította meg – korlátozta annak a lehetőségét, hogy a jogalkalmazó figyelembe vegye azokat az egyedi körülményeket (például: a cselekmény elkövetésének az ideje, hasonlósága), amelyek az összbüntetés keretei között is lehetővé tennék a büntetés egyénekre szabott érvényesítését. A Btk. támadott szabálya az indítványozó bíró megítélése szerint az elítélteknek a büntetés céljain túlmenő hátrányokat okoz, ennek a következménye pedig a cselekménnyel aránytalan büntetés lesz.

[7] A konkrét eljárás kapcsán az indítványozó kifejti, hogy az elítélt egymással összefüggő és egymáshoz közeli időpontban elkövetett cselekményeit a büntetőeljárás hatásköri és illetékességi szabályai miatt nem lehetett egy eljárásban elbírálni. A Btk. 94. § második fordulata szerinti szabály alkalmazásával ugyanakkor az elítéltnek aránytalanul súlyosabb büntetést kell kiállnia, mintha cselekményeit egy eljárásban elbírálva a bíróság halmazati büntetéssel sújtotta volna. Ennek következtében a helyzete hátrányosabb azon elkövetőkhöz képest, akik esetében lehetőség volt az egy eljárásban történő elbírálásra, illetőleg halmazati büntetés alkalmazására.

[8] Az indítványozó bíró utal rá, hogy ha az elítélt cselekményeit a bíróság egy eljárásban bírálta volna el, lehetőség lett volna a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) 306. §-a alapján a bizonyítás mellőzésére, ami az elítéltre nézve kedvezőbb döntés meghozatalára vezethetett volna.

[9] Tekintettel arra, hogy a Btk. 94. § második fordulatának alkalmazása nélkül az összbüntetési ítélet meghozatalára a konkrét ügyben nincs lehetőség, az indítványozó bíró az összbüntetésbe foglalásra irányuló eljárást felfüggesztette, és az Alkotmánybíróséghoz fordult.

[10] Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta, hogy a bírói kezdeményezés megfelel-e a törvényben előírt feltételeknek. Az Abtv. 25. §-a szerint a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – abban az esetben kezdeményezheti az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b)* pontja alapján az Alkotmánybíróságnál jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének a megállapítását, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmaznia, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította.

[11] Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben megállapította, hogy a bíró olyan jogszabályi rendelkezés felülvizsgálata iránt terjesztette elő indítványát, amelyet az előtte folyamatban lévő eljárásban alkalmaznia kellene. Úgy ítélte meg ugyanakkor, hogy a bírói kezdeményezés csak részben felel meg az Abtv. 52. § (1) és (1b) bekezdéseiben előírt, a határozott kérelemmel szemben támasztott követelményeknek.

[12] Az indítványozó bíró ugyanis a támadott rendelkezés alaptörvény-ellenességét beadványában az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére, I. cikk (2) bekezdésére, valamint 28. cikkére alapította. Ezen rendelkezések – sorrendben – rögzítik a jogállamiság követelményét, Magyarország kötelezettségvállalását az ember alapvető egyéni és közösségi jogainak elismerésére, valamint a bíróságoknak a jogszabályok szövegét érintően fennálló értelme-

zési kötelezettségét. Az alaptörvény-ellenesség magyarázataként ugyanakkor az indítvány a jogalkotó és a jogalkalmazó feladatainak megoszlását említi a szankciók kiszabását érintően, és azt, hogy a Btk. támadott rendelkezése az elítéltek közötti hátrányos megkülönböztetésre vezet. A konkrét eset kapcsán az indítványozó kifejti, hogy a támadott Btk. szabály alkalmazása következtében az elítéltnek aránytalanul súlyosabb büntetést kell kiállnia, és így hátrányosabb helyzetbe kerül azon elkövetőkhöz képest, akiknek a cselekményeit egy eljárásban bírálták el.

[13] Az Alkotmánybíróság szerint az indítványozó bíró által a kifogásolt Btk. rendelkezés alaptörvény-ellenességét érintően előadott érvek nem állnak összefüggésben az általa nevesített alaptörvényi rendelkezések tartalmával. Az indítványozó tehát tartalmilag nem ezen alaptörvényi rendelkezések sérelmét magyarázza. Ennek következtében az indítvány nem tartalmaz megfelelő indokolást arra nézve, hogy a kifogásolt jogszabályi rendelkezés az Alaptörvény indítványban nevesített rendelkezéseivel miért ellentétes, holott ezt az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *e)* pontja előírja.

[14] Az Alkotmánybíróság ezért az indítványt – figyelemmel az Abtv. 64. § *d)* pontjára, az indítvány törvényi feltételeknek nem megfelelő tartalma miatt – visszautasította.

Budapest, 2016. január 25.

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

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

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/3278/2015.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3020/2016. (II. 2.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 22.M.4574/2012/4. számú ítélete, valamint a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Mfv.II.10.566/2014/8. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

[1] 1. Az indítványozó alkotmányjogi panaszt terjesztett elő az Alkotmánybíróságnál.

[2] Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, kérve a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 22.M.4574/2012/4. számú ítélete, valamint a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Mfv.II.10.566/2014/8. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.

[3] Az alkotmányjogi panasz alapjául az indítványozó mint felperes által indított, kinevezés módosítás érvénytelenségének megállapítása és túlmunka ellenértékének megfizetése iránti per szolgált. Az eljáró bíróságok által megállapított tényállások szerint az indítványozó 1996-tól állt közalkalmazotti jogviszonyban a munkáltatójával, aki 2007. február 28-án kelt intézkedésével arról értesítette, hogy heti 40 órás munkakörét a jövőben heti 20 órás részmunkaidőben töltheti be azzal, hogy illetménye is arányosan csökkenni fog. 2007. március 30-án erre figyelemmel a munkáltató a kinevezés módosítását kezdeményezte, az indítványozó azonban azt nem írta alá, és egyértelmű szándékát sem közölte a munkáltatóval. Erre figyelemmel a munkáltató 2007. április 4-én felmentést közölt az indítványozóval. Ezt követően az indítványozó úgy döntött, hogy mégis aláírja a kinevezés módosítását. Az indítványozó 2007. április 27-én keresetet nyújtott be a munkaügyi bíróságon, amelyben a kinevezés módosítás kezdeményezését, illetve az ugyanilyen keltű felmentését kifogásolta, és a munkáltatói intézkedések hatályon kívül helyezését kérte elmaradt járandóságai megtérítése mellett.

[4] Az ügyben 32.M.1938/2007/29. szám alatt született, a kinevezés módosítás érvénytelenségét kimondó és a jogkövetkezményeket alkalmazó ítéletet a Fővárosi Bíróság 59.Mf.631.211/2010/8. számú végzésével hatályon kívül helyezte és az elsőfokú bíróságot a per újabb tárgyalására és újabb határozat hozatalára utasította. A megismételt eljárást követően a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 22.M.4574/2012/4. számú ítéletével az indítványozó keresetét elutasította. Az indítványozó fellebbezése folytán eljárt Fővárosi Törvényszék 59.Mf.634.671/2013/14. számú részítéletével az elsőfokú bíróság ítéletét a kinevezés módosítás érvénytelensége körében helybenhagyta, a túlmunka ellenértékének megfizetése vonatkozásában megváltoztatta, és megállapította, hogy az indítványozó túlmunka ellenértékre jogosult. A jogerős részítélet ellen a munkáltató terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet, amelyet a Kúria megalapozottnak talált. Ennek következtében a Kúria hatályon kívül helyezte a jogerős részítéletet abban a részében, amelyben az elsőfokú ítéletet megváltoztatta, és megállapította, hogy az indítványozó túlmunka ellenértéke megfizetésére jogosult. E körben a Kúria az elsőfokú bíróság ítéletét – miszerint az indítványozó túlmunka igénye megalapozatlan – helybenhagyta. Ezt meghaladóan a Kúria a jogerős részítéletet nem érintette.

[5] Az indítványozó ezt követően fordult az Alkotmánybírósághoz. Alkotmányjogi panaszában előadta, hogy a Kúria Mfv.II.10.566/2014/8. számú ítélete sérti az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdését, valamint a XXVIII. cikk (1) bekezdését, mivel a Kúria ítéletének indokolásában leírtak megalapozatlanok, a Kúria megállapításai figyelmen kívül hagyták a benyújtott iratokat és a lefolytatott bizonyítási eljárást, a Kúria ezekből megalapozatlan következtetést vont le.

[6] Az alperes munkáltató – jogi képviselője útján – 2015. augusztus 3-án érkezett beadványában kérte a panasz visszautasítását.

[7] Az indítványozó az Alkotmánybíróság Főtitkárának tájékoztató levelére 2015. szeptember 9-én hiánypótlást nyújtott be. Ebben panaszának alapját továbbra is az általa vélelmezett eljárási hibákra alapozza. Kifogásolja továbbá, hogy az eljáró bíróságok a kereseteit, bizonyítási indítványait, az ezek alátámasztására benyújtott iratait és bizonyítékait több esetben is figyelmen kívül hagyták. E sérelmek pedig hozzájárultak keresete elbírálásának az ésszerű időt jelentősen meghaladó elhúzódásához. Álláspontja szerint a bíróság elfogultsága sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti pártatlan bíráskodás követelményét. Az alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló kérelmét kiterjesztette a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 22.M.4574/2012/4. számú ítéletére is.

[8] 2. Az Abtv. 56. §-a értelmében az Alkotmánybíróság elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról dönt. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 50. § (1) bekezdése és az Ügyrend 5. § (1) bekezdése alapján tanácsban jár el az ügyben. A tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 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.

[9] 2.1. 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.

[10] Az alkotmányjogi panasz az Abtv.-ben meghatározott befogadhatósági formai feltételeknek megfelelt. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése értelmében az Abtv. 27. §-a alapján benyújtott alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül kell benyújtani. Az indítványozó a Kúria Mfv.II.10.566/2014/8. számú ítéletét 2015. április 7-én vette kézhez, az alkotmányjogi panaszt 2015. június 4-én nyújtotta be az elsőfokú bírósághoz, így az alkotmányjogi panasz az Abtv. 30. § (1) bekezdésének megfelelően határidőben beérkezettnek tekinthető. Az alkotmányjogi panasz megjelölte az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezést (az Abtv. 27. §-át), az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit, a támadott bírói döntéseket, tartalmazza a bírói döntések alaptörvény-ellenességére vonatkozó okfejtést, valamint a kifejezett kérelmet a bírósági ítéletek megsemmisítésére.

[11] 2.2. Az Abtv. 29. §-a szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.

[12] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikkének (1) bekezdése alapján az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. Az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d)* pontja, illetve az Abtv. 27. §-a alapján a bírói döntéseknek kizárólag az alkotmányossági szempontú felülvizsgálata tartozik hatáskörébe. A bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz nem tekinthető tehát a bírósági szervezeten belül jogorvoslattal már nem támadható bírói döntések által okozott valamennyi jogsérelem orvoslása eszközének.

[13] Az indítványozó által hivatkozott Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozik. A jelen ügyben az indítványozó bírósági – és nem közigazgatási – eljárással, a Kúria eljárásával kapcsolatban állította a XXIV. cikk (1) bekezdésének a sérelmét, ezért az Alkotmánybíróság ezeket az érveket az indítvány befogadhatósága szempontjából az Alaptörvény XXVIII. cikkére vonatkoztatva vizsgálta, amit az indítványozó hivatkozási alapként külön is megjelölt {lásd ehhez hasonlóan: 3169/2015. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [25]–[26]; 3036/2015. (II. 20.) AB végzés, Indokolás [13]; 3008/2015. (I. 12.) AB végzés Indokolás [24]}.

[14] Az indítvány az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben semmilyen alkotmányjogi jelentőségű kérdést nem vet fel, alkotmányjogilag értékelhető indokolást nem ad elő. Az indítványozó valódi célja, hogy az Alkotmánybíróság a Kúria által eldöntött kérdéseket vizsgálja felül és a Kúria álláspontjától eltérően értékelje.

[15] Az indítványozó valójában a bizonyítékok bíróság általi értékelését kifogásolja, így e körben a panasz a bizonyítékok újraértékelésére és a tényállás megváltoztatására irányul, a helyes történeti tényállás megállapítása (és a bizonyítási eszközök újraértékelése) azonban nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe, arra kizárólag a rendes bíróságoknak, élükön a Kúriával, van hatásköre.

[16] Az indítványozó valódi célja a Kúria ítéletének, valamint az azt megelőző eljárásnak nem alkotmányossági, hanem törvényességi szempontú felülvizsgálata. Az indítványozó arra törekszik, hogy az Alkotmánybíróság a Kúria által véglegesen eldöntött ténykérdés tekintetében ismételt vizsgálatot tegyen lehetővé. Az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d)* pontja, valamint az Abtv. 27. §-a alapján az ítéleteknek kizárólag az alkotmányossági szempontú felülvizsgálata során van jogköre a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kiküszöbölésére. A bírói döntés irányának, a bizonyítékok bírói mérlegelésének (annak, hogy a rendes bíróságok egy-egy tényt milyen szempontok alapján és miként értékeltek), valamint a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára azonban már nem rendelkezik hatáskörrel.

[17] Az Alkotmánybíróság felhívja arra is a figyelmet, hogy „az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszon keresztül is az Alaptörvényt, az abban biztosított jogokat védi. Önmagukban […] a rendes bíróságok által elkövetett vélt vagy valós jogszabálysértések nem adhatnak alapot alkotmányjogi panasznak. Egyébként az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna." {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, ABH 2012, 1808, 1811., Indokolás [13]}. Ahogy egy korábbi döntésében az Alkotmánybíróság rámutatott „[s]em a jogállamiság elvont elve, sem a tisztességes eljárás alapjoga […] nem teremthet alapot arra, hogy az Alkotmánybíróság a bírósági szervezet feletti »szuperbíróság« szerepébe lépjen, és hagyományos jogorvoslati fórumként járjon el." {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]}

[18] Az Alkotmánybíróság mindezekre tekintettel megállapította, hogy az indítványozó sem a bíróságok eljárásával, sem a támadott ítéletek érdemével kapcsolatosan nem állított olyan alaptörvény-ellenességet, amelyet alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként vagy a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességként lehetne értékelni. Így az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 29. §-ában rögzített feltételeknek.

[19] Ezért a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 22.M.4574/2012/4. számú ítélete, valamint a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Mfv.II.10.566/2014/8. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság Ügyrendjének 30. § (2) bekezdés *a)* pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2016. január 26.

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/2162/2015.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3021/2016. (II. 2.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 44. § (1) bekezdése első mondata alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

[1] 1. Dr. Schmuck Erzsébet, a Lehet Más a Politika képviselőcsoportjának országgyűlési képviselője (hivatali cím: Képviselői Irodaház, 1357 Budapest, Széchenyi rakpart 19., a továbbiakban: indítványozó) alkotmányjogi panaszt terjesztett elő az Alkotmánybíróságnál.

[2] Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján az indítványozó kérte az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ogytv.) 44. § (1) bekezdése első mondata alaptörvény-ellenessége megállapítását és megsemmisítését a hatályba lépésre visszamenőleges hatállyal, mivel a rendelkezés sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, a XV. cikk (2) bekezdését, a 4. cikk (1) bekezdését és az 5. cikk (4) bekezdését.

[3] Az Ogytv. 44. § (1) bekezdés első mondata szerint: „az Országgyűlés által megválasztott személy (a továbbiakban: közjogi tisztségviselő) megválasztásánál – az Alaptörvény vagy törvény eltérő rendelkezése hiányában – a házelnök nyújtja be a javaslatot a közjogi tisztségviselő személyére."

[4] Az indítványozó előadta, hogy az Ogytv.-t az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2014. évi XIV. törvény 33. §-a módosította, amely rendelkezés ugyan az országgyűlési képviselők 2014. évi általános választását követően megalakuló Országgyűlés alakuló ülésének napján, vagyis 2014. május 6-án lépett hatályba, ám álláspontja szerint az Országgyűlés ezen időponttól 2015. július 6-ig folyamatos mulasztásban volt a Magyar Nemzeti Bank felügyelőbizottsági tagjainak megválasztásában, illetve az erre irányuló eljárás megkezdésében, így a száznyolcvan napos eljárási határidő számítása szempontjából az Országgyűlés mulasztásának időtartamát figyelmen kívül kell hagyni.

[5] Az indítványozó előadta továbbá, hogy mivel országgyűlési képviselőként a Lehet Más a Politika országgyűlési képviselőcsoportjának képviseletében 2015. június 29-én jelöltet állított az MNB felügyelőbizottsági tagi tisztségére, ezért jogosult az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti indítvány előterjesztésére. Utalt arra, hogy ugyan az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint állami szervnek nincs olyan Alaptörvényben biztosított joga, amelynek sérelme megalapozná az alkotmányjogi panasz benyújtását, ám a panaszost mint a jelöltállítás során a szakbizottság tagjaként frakcióját képviselve eljáró országgyűlési képviselőt, az e minőségében gyakorolt jogosultságok nem állami szervként, hanem természetes személyként illetik meg, ezért indítványozói jogosultsága fennáll.

[6] Az indítványozó előadta, hogy az Országgyűlés Gazdasági Bizottságának a panaszos részvételével megtartott 2015. július 1-jei ülésén a bizottság elnöke a házelnök tájékoztatására hivatkozva úgy foglalt állást, hogy a szavazásra bocsátandó jelöltekről a házelnök a Gazdasági Bizottság állásfoglalását figyelembe véve – bár azt magára nézve kötelezőnek nem tekintve – dönt. Ezt követően a bizottság többsége a panaszos képviselőcsoportjának jelöltjét nem támogatta, és a házelnök személyi javaslatában sem szerepeltette. Sérelmezi, hogy a panaszos képviselőcsoportjának jelöltjéről az Ogytv. támadott rendelkezésének alkalmazása folytán annak ellenére nem szavazott, hogy a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 14. § (6) bekezdése az országgyűlési képviselőcsoportok számára megkülönböztetés nélkül jelölési jogot biztosít. Az indítványozó utal arra, hogy ugyan a jelölési jog nem alkotmányos, hanem törvényen alapuló jogosultság, az ennek tekintetében megvalósuló diszkrimináció azonban álláspontja szerint még akkor is sértené az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdését, ha a jelölési jog nem függene össze szorosan a képviselői jogoknak az Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdésével valamint az 5. cikk (4) bekezdésén alapuló frakcióalakítási szabadsággal. Állítása szerint jogsérelme szoros összefüggésben áll a jegybanki függetlenségnek az Alaptörvény 41. cikkéből és az Európai Unió működéséről szóló szerződés 130. cikkéből egyaránt következő alapelvével is.

[7] Az indítványozó utalt arra, hogy a jogsérelmet okozó, támadott jogszabályi rendelkezést alkalmazó jogalkalmazói döntés egy házelnöki személyi előterjesztés, ezért annak jellegénél fogva nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás.

[8] 2. Az Abtv. 56. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket.

[9] 2.1. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető, ha a jogsérelem az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be, és a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás nincs biztosítva, vagy az indítványozó már kimerítette a jogorvoslati lehetőségeit.

[10] Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy határidőben nyújtotta-e be az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapított panaszát az indítványozó. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése értelmében az alkotmányjogi panaszt a 26. § (2) bekezdésében meghatározott esetben az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan napon belül lehet írásban benyújtani. Az Abtv. 30. § (3) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság olyan alkotmányjogi panasz tárgyában is dönthet, amelyet az indítványozó rajta kívül álló elháríthatatlan okból történő akadályoztatása folytán a határidő eltelte után nyújtott be, és az akadály megszűnésétől számított tizenöt napon belül – az elbírálásra alkalmas indítvány előterjesztésével egyidejűleg – igazolási kérelmet nyújt be. Az Abtv. 30. § (4) bekezdése szerint a 26. § (2) bekezdésében meghatározott esetben az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan nap elteltével alkotmánybírósági eljárás megindításának nincs helye.

[11] Az indítványozó által sérelmezett jogszabályi rendelkezés 2014. május 6-án lépett hatályba. Az indítványozó az Ogytv. 44. § (1) bekezdés első mondatát támadó alkotmányjogi panasza 2015. augusztus 25-én, az Ogytv. 44. § (1) bekezdése tekintetében a jogszabály hatályos szövegének hatálybalépésétől számított 476. napon, tehát a támadott jogszabály hatálybalépését követő 180 napon túl érkezett az Alkotmánybírósághoz. Az Ügyrend 30. § (2) bekezdésének *d)* pontja szerint az Alkotmánybíróság visszautasítja az alkotmányjogi panaszt, ha az indítvány elkésett, és igazolási kérelemnek nincs helye vagy az indítványozó igazolási kérelmet nem terjesztett elő vagy azt az Alkotmánybíróság elutasította.

[12] Az Alkotmánybíróság a fenti tények és jogszabályi rendelkezések alapján megállapította, hogy a panasz elkésetten és olyan időpontban került benyújtásra, amikor az Abtv. 30. § (4) bekezdése alapján a határidő elmulasztása miatt igazolásnak, illetve alkotmánybírósági eljárás megindításának már nem volt helye.

[13] Az alkotmányjogi panasz a fenti okok miatt nem felelt meg a befogadhatóság törvényi feltételeinek, ezért a további vizsgálatot mellőzve az Alkotmánybíróság azt – figyelemmel az Abtv. 50. § (1) bekezdésére és 56. § (3) bekezdésére, valamint az Ügyrend 5. § (1) bekezdésére – az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *d)* pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2016. január 26.

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/2749/2015.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3022/2016. (II. 2.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

1. Az Alkotmánybíróság a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 418. § (3) bekezdése, valamint a Kúria Bfv.II.56/2015/4. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz tárgyában indult eljárást egyebekben megszünteti.

I n d o k o l á s

[1] 1. Az indítványozó jogi képviselője útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1)–(2) bekezdése alapján előterjesztett alkotmányjogi panaszában a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) 418. § (3) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Az indítványozó kezdeményezte továbbá, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 28. § (2) bekezdése alapján a támadott jogszabály felülvizsgálatára irányuló eljárásban a Kúria Bfv.II.56/2015/4. számú végzése alkotmányosságának vizsgálatát is folytassa le.

[2] Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy lényege, hogy az indítványozó egy ingatlanközvetítő cégen keresztül tudomást szerzett arról, hogy a tulajdonosok értékesíteni kívánják a telküket a rajta lévő felépítménynyel együtt. Az indítványozó tájékoztatta a tulajdonosokat, hogy a ház lebontását követően a telken tíz lakásból álló társasházat kíván építeni. A felek megállapodtak abban, hogy mivel az indítványozó az ingatlant hitelből kívánja megépíteni, ezért a vételárat oly módon törleszti majd, hogy a felépítendő társasházban két lakást, két tárolót és két garázst ad számukra, az adásvételi szerződés aláírásakor pedig több millió forint készpénzt fizet.

Az indítványozó azért, hogy az előkészítési folyamatokhoz megfelelő készpénz álljon a rendelkezésére, egy régi barátjától 30 millió forintot kért kölcsön azzal, hogy annak fedezete a felépülő ingatlanban a részére két lakás. Az indítványozó azért, hogy az aláírandó adásvételi előszerződés, továbbá a végleges szerződés ne őt mint magánszemélyt kötelezze, egy ingatlanforgalmazással foglalkozó kft.-t alapított, amelynek ő lett az ügyvezető igazgatója. Az indítványozó ezt követően a kft. ügyvezető igazgatójaként megkötötte az adásvételi előszerződéseket a tulajdonosokkal. A felek az előszerződésekben megállapodtak, hogy az ingatlanra – annak tehermentesítését és a rajta lévő felépítmény lebontását követően – adásvételi szerződést kötnek egymással. Az előszerződések megkötését követően az indítványozó a felépítményt lebontatta, majd elvégeztette a két szomszédos épület alapozását, melynek költségeit nem tudta fedezni. Az előszerződések értelmében az indítványozónak több millió forint készpénzt kellett volna kifizetnie a tulajdonosok részére az adásvételi szerződés megkötésekor. A pénzátadás nem történt meg, a tulajdonosok ennek ellenére aláírták a szerződést figyelemmel arra, hogy az indítványozó olyan tartalmú nyilatkozatot tett, amely szerint a szerződés aláírásától számított három munkanapon belül közjegyző előtt az ingatlan vételárára vonatkozóan tartozáselismerő nyilatkozatot tesz. E nyilatkozat megtételére az indítványozó részéről nem került sor. Az indítványozó, mivel a tulajdonosok közreműködése nélkül nem tudta volna a földhivatalnál tulajdonjogát bejegyeztetni, a cége nevében ismét vállalta, hogy a kft. tulajdonjogának jogerős bejegyzését követő három munkanapon belül a tulajdonosokkal szemben fennálló vételár hátralék erejéig közjegyző előtt tartozáselismerő nyilatkozatot tesz, erre azonban szintén nem került sor. A felek a bejegyzés során megállapodtak abban is, hogy amennyiben az indítványozó e vállalását nem teljesíti, úgy további három munkanapon belül intézkedik a földhivatalnál a széljegyek törlése iránt, melynek aztán nem tett eleget. A felek között megkötött rangsorcseréről szóló szerződés és az adásvételi szerződés alapján a földhivatal végül bejegyezte a kft. tulajdonjogát. Az indítványozó mindeközben egyetlen pénzintézethez sem nyújtott be hitelkérelmet, az általa megkeresett generálkivitelezők pedig fizetésképtelensége miatt kivétel nélkül visszautasították az ajánlatát. Az indítványozó továbbá a kft. tulajdonában álló ingatlant biztosítékul felajánlva több millió forint kölcsönt vett fel egy magánszemélytől, mely pénzösszeget ismeretlen célra fordított.

[3] A Fővárosi Bíróság ítéletében megállapította, hogy az indítványozó fizetési képességében és készségében a sértetteket tévedésbe ejtve kötötte meg az adásvételi előszerződéseket és a végleges szerződést. Úgy szerezte meg a sértettek ingatlanát, hogy tudta, lehetősége sem lesz a vállalt kötelezettségei teljesítésére. Az indítványozó több mint 62 millió forint kárt okozott a sértetteknek, amelyből csupán 8,5 millió forint térült meg. Az elsőfokú bíróság mindezekre tekintettel az indítványozót különösen nagy kárt okozó csalás bűntettében két év – végrehajtásában négyévi próbaidőre felfüggesztett – börtönbüntetésre ítélte. A másodfokon eljárt Fővárosi Ítélőtábla az elsőfokú bíróság ítéletét megváltoztatta. A cselekményt csalás bűntettének minősítette, a szabadságvesztés végrehajtásának felfüggesztésére vonatkozó rendelkezést mellőzte, az indítványozót mellékbüntetésként közügyektől eltiltásra is ítélte, egyebekben az elsőfokú ítéletet helybenhagyta.

[4] A bíróság jogerős ügydöntő határozata ellen az indítványozó védője nyújtott be felülvizsgálati indítványt, melyhez az indítványozó is csatlakozott. A Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy az indítvány a Be. 416. § (1) bekezdés *a)* pontján alapul, ugyanakkor a védő a jogi álláspontját nem a jogerős ítéletben rögzített tényállásra, hanem azzal ellentétben álló tényekre alapította. A védő az indítványozó bűnösségét nem az anyagi jogszabályok téves alkalmazásán, hanem a tényállás megállapításának mikéntjén és a bizonyítékok értékelésének vitatásán keresztül támadta. A védő felülvizsgálati indítványa ezért a törvényben kizárt.

[5] Ezt követően a Fővárosi Ítélőtábla jogerős ügydöntő határozata (alapítélet) ellen az indítványozó nyújtott be új védője útján ismételt felülvizsgálati indítványt szintén a Be. 416. § (1) bekezdés *a)* pontját megjelölve. A Kúria megállapította, hogy a felülvizsgálati indítvány az alább kifejtett okok miatt a törvényben kizárt.

[6] A Kúria megjegyezte, hogy az alapítélet támadhatóságának alanyi jogosultsága és tárgyi lehetősége a korábbi felülvizsgálati indítvánnyal a korábbi védő számára egyértelműen kimerült. A Kúria kiemelte, hogy a korábbi indítványt valóban a védő nyújtotta be, de azt az indítványozó kiegészítette, azaz valójában indítványuk közös volt, továbbá a korábbi elutasító végzés értékelés alá vonta az indítványozó kiegészítő indokait is. A Legfelsőbb Bíróság azonban a végzésével kifejezetten a védő indítványát utasította el, a jelen indítványt pedig a terhelt – új védője útján – nyújtotta be. Következésképpen a jelen indítvány nem tekinthető a védő részéről ismételten benyújtottnak a Be. 418. § (3) bekezdése alapján.

[7] A Kúria hangsúlyozta, hogy a Be. 418. § (3) bekezdése értelmében minden jogosult csak egy ízben nyújthat be felülvizsgálati indítványt. A Be. 421. § (3) bekezdése pedig kimondja, hogy az ugyanazon jogosult által ismételten előterjesztett, illetőleg a korábbival azonos tartalommal ismételten előterjesztett indítvány elutasítására

vonatkozó határozat hozatalát a Kúria mellőzheti. A bíróság gyakorlata értelmében a Be. 418. § (3) bekezdésének és a Be. 421. § (3) bekezdésének egymásra vetített értelmezése a következő. Amennyiben az arra jogosult által benyújtott felülvizsgálati indítvány korábban már elutasításra, vagy érdemi elbírálásra került *a)* ugyanazon jogosult ismételten már semmilyen okból sem nyújthat be újabb indítványt (BH 2004.230.), s ha mégis, a korábbival nem azonos tartalom esetén elutasító határozatot kell hozni, míg a korábbival azonos tartalom esetén mellőzhető az újabb elutasító határozat hozatala; *b)* ha más jogosult a korábbitól eltérő tartalommal nyújt be újabb indítványt, azt az általános szabályok szerint kell elbírálni, de ha a korábbival azonos tartalommal nyújt be újabb indítványt, mellőzhető az újabb elutasító határozat hozatala (BH 2010.5.I.).

[8] A fentiek alapján a Kúria megállapította, hogy a terhelt indítványa azonos tartalmú a védő korábban elutasított indítványával, mivel azonos tartalom alatt az azonos felülvizsgálati ok – és nem az ok alátámasztására felhozott indok – értendő. Mindkét indítvány a terhelt bűnösségének megállapítását sérelmezi azzal, hogy állításuk szerint a terhelt bűnösségének megállapítására a büntető anyagi jog szabályainak megsértése miatt került sor [Be. 416. § (1) bekezdés *a)* pont]. Ez jelenti a tartalmi azonosságot. Az azonos tartalom szempontjából az már közömbös, hogy a két indítvány alapvető indokai eltérőek (a korábbi szerint nem bizonyított, a jelenlegi szerint meg sem történt a sértettek tévedésbe ejtése).

[9] A Kúria végül megjegyezte, hogy a terhelt indítványa tévesen állította, hogy a Legfelsőbb Bíróság azért utasította el a korábbi indítványt, mert ő „csupán megismételte azt a védekezést, amelyet az eljárás során előadott". Ilyen kitétel nincs a korábbi elutasító végzésben.

[10] A kifejtettek folytán a Kúria a felülvizsgálati indítványt, mint törvényben kizártat a Be. 421. § (2) bekezdés alapján elutasította.

[11] Ezt követően az indítványozó az Abtv. 26. § (1)–(2) bekezdése alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, melyben a Be. 418. § (3) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Az indítványozó kezdeményezte továbbá, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 28. § (2) bekezdése alapján a támadott jogszabály felülvizsgálatára irányuló eljárásban a Kúria Bfv.II.56/2015/4. számú végzése alkotmányosságának vizsgálatát is folytassa le. Indítványában az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági tárgyaláshoz való jogának sérelmére hivatkozott.

[12] Az indítványozó – a főtitkárság hiánypótlásra történő felhívását követően – indítványát az Abtv. 26. § (2) bekezdése tekintetében visszavonta, valamint megjelölte az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének sérelmét is, egyebekben indítványát változatlan tartalommal fenntartotta.

[13] Az indítványozó szerint az első- és másodfokú bíróságok által megállapított történeti tényállás alapján az általa elkövetett cselekmény nem bűncselekmény és nem valósítja meg a csalás bűntettét. A bíróságok téves jogi következtetésre jutottak, hiszen ő a csalás törvényi tényállásának egyik elemét sem valósította meg. Bűnösségének megállapítása törvénysértő, mert bűnössége kétséget kizáróan nem bizonyított; a sértetteket nem ejtette tévedésbe sem a projekt kivitelezhetősége, sem pedig teljesítőképessége vonatkozásában; tévedésbe ejtési és jogtalan haszonszerzési szándéka a szerződés megkötésekor nem volt, a sértettek elől egyetlen tényt sem hallgatott el; mindvégig törekedett a projekt megvalósítására, melyre egyébként magánvagyona is ráment. Sérelmezte a büntetés kiszabásánál irányadó körülmények nem megfelelő értékelését. Véleménye szerint a bíróságok által megállapított történeti tényállás egyes bekezdéseit elemezve, egymással összevetve bűncselekmény hiányában a bíróságnak őt fel kellett volna mentenie. Az indítványozó azt kifogásolta, hogy a Kúria a Be. 418. § (3) bekezdése alapján érdemi vizsgálat nélkül utasította el az új védője útján benyújtott újabb felülvizsgálati kérelmét arra hivatkozva, hogy az azonos tartalmú a korábbi védőjének az indítványával, mivel az azonos tartalom alatt az azonos felülvizsgálati ok [a terhelt bűnösségének megállapítására a büntető anyagi jog szabályainak megsértése miatt került sor Be. 416. § (1) bekezdés *a)* pont] és nem az ok alátámasztására felhozott indok értendő. Véleménye szerint a Kúriának a felülvizsgálati indítványok eltérő indokait (a korábbi szerint nem bizonyított, a jelenlegi szerint meg sem történt a sértettek tévedésbe ejtése) kellett volna figyelembe vennie. A Be. 418. § (3) bekezdése sérti a tisztességes bírósági tárgyaláshoz való jogot, mert lehetőséget teremt arra, hogy a Kúria csupán formai ok alapján, érdemi vizsgálat nélkül utasítsa el a felülvizsgálati indítványt, és így a terhelt bűncselekmény hiányában, vagy bizonyítottság hiányában ne legyen felmentve. Az indítványozó a támadott rendelkezéssel összefüggésben a Kúria eljárását, jogértelmezését kifogásolta.

[14] 2. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság először az alkotmányjogi panasz befogadásáról dönt, melynek során az eljáró tanács vizsgálja a befogadás formai és tartalmi feltételeinek meglétét. Az indítvá-

nyozó panaszának vizsgálata alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az nem felel meg a törvényben előírt feltételeknek.

[15] Az Abtv. 52. § (1) bekezdése szerint az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. A kérelem akkor határozott, ha egyértelműen megjelöli az (1b) bekezdés *a)–f)* pontjaiban foglaltakat. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány a hiánypótlásra felhívás ellenére sem tartalmaz az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *e)* pontjának megfelelő indokolást. Az indítványozó nem mutatja be, hogy a támadott rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével és XXVIII. cikk (1) bekezdésével. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az indítványozó ténylegesen a bíróságok döntéseiből eredezteti jogsérelmét, ezért a támadott rendelkezéssel szembeni érvelése tartalmilag a Kúria végzésére vonatkozik. Az indítvány tartalma alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó alkotmányjogi panasza valójában a kifogásolt végzés törvényességi felülvizsgálatára irányul, alkotmányjogi szempontból értékelhető érvelést azonban ténylegesen nem tartalmaz. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az indítvány érdemi elbírálásának akadálya, ha az indokolás hiánya miatt a kérelem nem felel meg a határozottság és egyértelműség Abtv. 52. § (1) és (1b) bekezdésében előírt követelményének. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság – az Abtv. 47. § (1) bekezdése és az Ügyrend 5. § (1) bekezdése alapján eljárva – az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *h)* pontja alapján visszautasította.

[16] 3. Az indítványozó indítványát az Abtv. 26. § (2) bekezdése tekintetében visszavonta, ezért az Alkotmánybíróság az eljárást ezen indítványi elem kapcsán – figyelemmel az Abtv. 59. §-ában foglaltakra – az Ügyrend 67. § (1) és (2) bekezdése *c)* pontja alapján megszüntette.

Budapest, 2016. január 25.

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

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

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1168/2015.

• • •

Az Alkotmánybíróság Határozatai 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 főtitkára
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