



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HIVATALOS LAPJA

TARTALOM

2/2015. (II. 2.) AB határozat	a Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2013. évi XXXVIII. törvény egyes rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezések elutasításáról	132
3/2015. (II. 2.) AB határozat	a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 26.K.33.829/2013/6. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről	160
3023/2015. (II. 9.) AB határozat	jogszabály alaptörvény-ellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány elutasításáról	176
3024/2015. (II. 9.) AB határozat	alkotmányjogi panasz elutasításáról	189
3025/2015. (II. 9.) AB határozat	bírói kezdeményezés elutasításáról	212
3026/2015. (II. 9.) AB határozat	alkotmányjogi panasz elutasításáról	216
3027/2015. (II. 9.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	223
3028/2015. (II. 9.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	225
3029/2015. (II. 9.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	228
3030/2015. (II. 9.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	233
3031/2015. (II. 9.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	239

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI ÉS VÉGZÉSEI



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 2/2015. (II. 2.) AB HATÁROZATA

a Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2013. évi XXXVIII. törvény egyes rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezések elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése folyamatban lévő ügyben alkalmazandó jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezések tárgyában – *dr. Czine Ágnes és dr. Sulyok Tamás* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Kiss László, dr. Lévy Miklós, dr. Paczolay Péter és dr. Pokol Béla* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvény 4. § (2)–(3) bekezdései, 7–15. §-ai alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezéseket elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvény 6. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezéseket visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Fővárosi Ítéltábla bírói tanácsa – az előtte 9.Pf.21.279/2014., a 9.Pf.21.395/2014., a 9.Pf.21.415/2014., valamint a 9.Pf.21.464/2014. számok alatt folyamatban lévő perek tárgyalását felfüggesztve – 2014. október 7-én, 15-én és 17-én az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján bírói kezdeményezésekkel fordult az Alkotmánybírósághoz. Tartalmukban teljesen egyező indítványokban azt kérte, az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy a Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Tv.) 4. § (2)–(3) bekezdései, 6–15. §-ai az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe, a C) cikk (1) bekezdésébe, a XXVIII. cikk (1) bekezdésébe, valamint a 25. cikk (1) bekezdésébe és a 26. cikk (1) bekezdésébe ütköznek.
- [2] A támadott jogszabály a Kúria 2/2014. Polgári jogegységi határozatát (a továbbiakban: PJE határozat) követően született, mely a deviza és a forint alapú fogyasztói kölcsönszerződések vonatkozásában – egyebek mellett – azt határozta meg, hogy az egyoldalú szerződésmódosítás lehetőségét szabályozó szerződési kikötés mikor tekinthető tisztességtelennek [utalva a 2/2012. (XII. 10.) PK véleményben foglaltakra], illetve azt mondta ki, hogy a folyósításkor a pénzügyi intézmény által meghatározott vételi, a törlesztésekkor pedig az eladási árfolyamok (ún. különnemű árfolyamok) alkalmazása tisztességtelen.

- [3] 2. Az Alkotmánybírósághoz érkezett bírói indítványok szerint a Tv. 7. § (2) bekezdése a jogállamiság [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés] és a hatalommegosztás elvét [Alaptörvény C) cikk (1) bekezdés] sérti. Ennek indokát az indítványozó bírói tanács abban látta, hogy az államnak a közérdekvédelmi funkciójából fakadó jogosítványaitól meg kell különböztetni azt a jogát, melyet egy polgári jogi kötelelem közvetlen alanyaként gyakorolhat. Álláspontja szerint harmadik személyek magánjogi jogviszonyára kiható intézkedéseket kizárólag alkotmányos keretek között, törvény által megjelölt és a feladatkörének megfelelően kiválasztott szervezet útján tehet (pl. ügyészség, fogyasztóvédelmi hatóság). Úgy vélte, hogy a pénzügyi intézmény és a Magyar Állam között még közvetve sem áll fenn olyan polgári jogi jogviszony, melynek „védelme érdekében” a felperesnek a Magyar Állammal szemben pert kellene indítania. A Tv.-nyel érintett kölcsönszerződések vonatkozásában az Állam nem jogosított és nem is kötelezett, így e jogviszonyokban polgári jogi jогalanynak nem tekinthető.
- [4] 3. Az indítványozó bíró emellett úgy érvelt, hogy az alperes Magyar Állam szerepe a perben „nem értelmezhető”, mivel a perbeli jogképességének alapjaként nem rendelkezik olyan jogokkal, amelyeket az ítélet jogerőre emelkedésével az érintett fogyasztókra származtathat. Az állam közvetlen perben állása (és nem más szerven keresztül alperesi pozíciója), valamint a jogszerzés hatályának szabályozatlansága a bírósági döntések személyi és tárgyi hatályát kétségessé teszik, mely a bíró szerint a jogállamiság [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés] követelményének sérelmét eredményezi. Szintén a jogállamiság sérelmét állította a bíró azzal összefüggésben (Tv. 6. §), hogy az általános szerződési feltételek részbeni érvénytelenségének a joghatása kizárólag magát a fogyasztóval megkötött egyedi kölcsönszerződést érinti. A bíróságnak a támadott típusú perben hozott ítéletei azonban, mivel konkrét kölcsönszerződéseket nem jelöltek meg bennük, a jogalkotó szándéka ellenére sem lehetnek *erga omnes* hatályúak. Sérelmezte a jogállamiság követelményére hivatkozva a Tv. 7–15. §-aival összefüggésben azt is, hogy az ítélet alapján nem határozható meg egyértelműen, hogy annak jogereje mely személyek, milyen ténybeli alapból származó jogaira és kötelezettségeire terjed ki, és ez a probléma jogértelmezéssel sem oldható fel.
- [5] Az indítványában rámutatott arra, hogy a pénzügyi intézmény maga válogatja ki azokat a feltételeket, amelyekről úgy ítéli meg, hogy egyedileg nem tárgyalták meg, miközben a régi Polgári Törvénykönyv (1959. évi IV. törvény – a továbbiakban: régi Ptk.) alapján valamennyi esetben neki kellene bizonyítania, hogy a feltételeket a fogyasztóval egyedileg megtárgyalta. A pénzügyi intézmény tehát a kikötést egyoldalú nyilatkozattal helyezheti a Tv. hatálya alá, illetve veheti ki a Tv. hatálya alól.
- [6] 4. Azzal is érvelt az indítványozó bíró, hogy a Tv. figyelmen kívül hagyja a hatálya alá tartozó polgári jogi jogviszonyok alapján indult bírósági eljárásokban korábban meghozott határozatok alaki és anyagi jogerejét, mert a Tv. 4. § (2) és (3) bekezdései alapján a szerződési feltételek semmisségét a perindítástól és annak kimenetelétől függően joghatást kiváltó jogi tényként kell elfogadni. Álláspontja szerint a jogerő áttörésének alkotmányos indokai nem állnak fenn, hiszen a Tv. időbeli hatálya alatti időszakban (2004–2014) az igazságszolgáltatás demokratikus jogállami környezetben működött. Az Alkotmánybíróság korábbi határozatait idézve kifejtette, hogy a jogállamban működő igazságszolgáltatás mint önálló hatalmi ág hatáskörébe tartozó polgári peres eljárás útján védett alanyi jogok fennállásába vetett bizalmat a jogerő áttörése olyan mértékben megrendíti, amelynek következtében a Tv. 4. § (2) és (3) bekezdései az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdést, a C) cikk (1) bekezdését, valamint a 26. cikk (1) bekezdését sértik.
- [7] 5. A tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét az indítványozó bíró az alábbiakkal indokolta. Álláspontja szerint különleges szakismeretet igénylő következtetéseket a bíró pusztán a logika szabályai alapján, szakértői segítség nélkül nem tud levonni. Egyes kérdések eldöntése olyan különleges közgazdasági és pénzügyi szakismeretet igényelhet, amellyel a bíróság nem rendelkezik. Ennek megfelelően például a Tv. 4. § (1) bekezdésének d) pontja szerinti tény kizárólag szakértői véleménnyel bizonyítható. Szakértő igénybevételét azonban az eljárási határidők rendkívül szűk volta többnyire lehetetlenné teszi. Az okirati bizonyításra korlátozott eljárás a periratok szükségszerű felduzzadását eredményezi, amelynek áttanulmányozására és érdemi elbírálására a bíróságnak nem áll rendelkezésre elegendő idő. A szükségszerű keresethalmazat több ezer oldalas peranyagot eredményez, melynek elbírálására a bíróságnak csak néhány napja van, anélkül, hogy lehetősége lenne arra, hogy az egyes kereseti kérelmeket elkülönítse. Mindez az indítványozó bíró állítása szerint a döntésének helyességét megerősítő meggyőződését jelentősen gyengítheti, és ezáltal ítélezési feladatát a Pp. szabályai szerint megfelelően elvégezni nem tudja. Ennek következtében az ítélet előre láthatóan formálissá válik, és a polgári per a

felek alanyi jogainak védelmét is csak látszólag biztosítja. A bíró kiemelte: a bírói függetlenség alkotmányos elvével [Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdés] is összeegyeztethetetlen, ha a jogalkotó nem biztosítja „a bizonyításra szoruló tény bizonyításának, valamint a bíró belső meggyőződésére épülő megalapozott ítélezésének eljárásjogi feltételeit”, ugyanis ebben az esetben a jogalkotó közvetlen befolyást gyakorol az ítélezési tevékenységre. Mindezek alapján a bírói tanács a Tv. 7–15. §-ainak alaptörvény-ellenességét állította.

- [8] Az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezéseket az Abtv. 58. § (2) bekezdése alapján egyesítette és egy eljárásban bírálta el.
- [9] Az igazságügyi miniszter az Abtv. 57. § (1b) bekezdése alapján megküldte véleményét az Alkotmánybíróság számára.

II.

- [10] 1. Az Alaptörvény bírói kezdeményezéssel érintett rendelkezései:

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

„C) cikk (1) A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.”

„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.”

„25. cikk (1) A bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységet látnak el. A legfőbb bírósági szerv a Kúria.

(2) A bíróság dönt

a) büntetőügyben, magánjogi jogvitában, törvényben meghatározott egyéb ügyben;”

„26. cikk (1) A bírák függetlenek, és csak a törvénynek vannak alárendelve, ítélezési tevékenységükben nem utasíthatóak. A bírákat tisztségükből csak sarkalatos törvényben meghatározott okból és eljárás keretében lehet elmozdítani. A bírák nem lehetnek tagjai pártoknak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet.”

- [11] 2. A Tv-nek a bírói kezdeményezésekkel támadott, az első indítvány benyújtásakor hatályos főbb rendelkezései:

„4. § (2) Az (1) bekezdés szerinti szerződéses kikötés semmis, ha a pénzügyi intézmény a 8. § (1) bekezdés szerinti határidőben nem kezdeményezte a polgári peres eljárás lefolytatását vagy a bíróság a keresetet elutasítja vagy a pert megszünteti.

(3) A (2) bekezdésben foglalt esetben a pénzügyi intézménynek a fogyasztóval külön törvény szerint meghatározott módon kell elszámolnia.”

„6. § Ha a pénzügyi intézmény a vizsgálat során azt állapítja meg, hogy az általa alkalmazott valamely ÁSZF tartalmaz olyan szerződéses kikötést, mely esetében a 4. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezésre figyelemmel vélelmezni kell a szerződéses kikötés tisztességtelenségét, de a pénzügyi intézmény álláspontja szerint a szerződéses kikötés tisztességes, a vélelem megdöntése iránt a 6. alcímben foglalt szabályok szerint polgári peres eljárást indíthat.”

„7. § (1) Az ezen alcím alatt szabályozott perre a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) rendelkezéseit az ezen alcímben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

[...]

(5) A perben az idézés és a többi bírósági irat kézbesítését bírósági alkalmazott végzi. A bírósági alkalmazott a kézbesítést munkanapon 8 és 18 óra között végzi. A felek kötelesek biztosítani, hogy ebben az időszakban az átvételre jogosult személy részére az idézés és a többi bírósági irat kézbesíthető legyen. A bírósági kézbesítő a kézbesítésről feljegyzést készít, melynek minden esetben tartalmaznia kell a bíróság nevét, a bírósági irat kézbesítésének időpontját (év, hónap, nap, óra, perc pontossággal), a bírósági ügy számát és a bírósági alkalmazott

aláírását. Ha a kézbesítés eredményes, a feljegyzésnek tartalmaznia kell az átvevő aláírását is. Ha a kézbesítést az átvevő megtagadta, a feljegyzésnek tartalmaznia kell ennek tényét is. Ha a kézbesítés első alkalommal azért eredménytelen, mert azt az átvételre jogosult személy nem vette át, a feljegyzésnek tartalmaznia kell ennek tényét is. Ha az átvételre jogosult személy az idézést és a többi bírósági iratot nem vette át, a bírósági kézbesítőnek a kézbesítést az első kézbesítéstől számított legalább egy óra elteltével ismételt meg kell kísérelnie, az első kézbesítés szabályainak alkalmazásával. Ha az átvételre jogosult a kézbesítést megtagadta, a kézbesítés napján kézbesítettnek kell tekinteni az idézést és a többi bírósági iratot. Ha az átvételre jogosult az iratot nem veszi át, a kézbesítés második megkísérlését követő napon kézbesítettnek kell tekinteni az idézést és a többi bírósági iratot. A kézbesítési vélelem megdöntése iránti kérelem előterjesztésének nincs helye.

[...]

(7) A perben nincs helye

- a) beavatkozásnak,
- b) keresetváltogatásnak,
- c) viszontkeresetnek,
- d) szünetelésnek,
- e) a Pp. 104/A. § (1) bekezdése alkalmazásának,
- f) a Pp. 121/A. § (1)–(3) bekezdése alkalmazásának,
- g) bírósági meghagyás kibocsátásának,
- h) hiánypótlásnak,
- i) csatlakozó fellebbezésnek és csatlakozó felülvizsgálati kérelemnek,
- j) a Pp. XXVIII. fejezete alkalmazásának.”

„8. § (1) A pénzügyi intézmény 6. § szerinti polgári peres eljárást megindító keresetlevelének, ha a per tárgyát képező ÁSZF kikötést

a) deviza alapú (devizában nyilvántartott vagy devizában nyújtott és forintban törlesztett) hitel- vagy kölcsön-szerződés, pénzügyi lízingszerződés esetén alkalmazták, az e törvény hatálybalépésétől számított harminc napon belül,

[...]

kell a bírósághoz beérkeznie, a határidő jogvesztő.

(2) Az (1) bekezdés szerinti határidő elmulasztása miatt igazolásnak nincs helye.”

„9. § (1) A per a Fővárosi Törvényszék kizárólagos hatáskörébe és illetékességébe tartozik.

(2) Ha a per bonyolultsága indokolja, az elsőfokú bíróság a tárgyalás megkezdése előtt elrendelheti, hogy a perben három hivatásos bíróból álló tanács járjon el. Ha a bíróság a per tanács elé utalásáról rendelkezett, utóbb a perben egyesbíró nem járhat el.

(3) A bíróság a keresetet harminc napon belül bírálja el.”

„10. § (1) A tárgyalást úgy kell kitűzni, hogy a keresetlevelének az alperes részére való kézbesítése a tárgyalás napját legalább három nappal megelőzze.

(2) A tárgyalást legkésőbb a keresetlevelének a bírósághoz érkezésétől számított nyolcadik napra kell kitűzni.

(3) Bizonyítás felvételének csak olyan bizonyítékokra vonatkozóan van helye, amelyek a tárgyaláson rendelkezésre állnak, és amelyek alkalmasak lehetnek arra, hogy a keresetlevelben előadottakat vagy az alperes védekezését igazolják. Bizonyítás felvételének helye van a felek által nyomban felajánlott bizonyítékokra is.

(4) A tárgyalást egy alkalommal és csak akkor lehet elhalasztani – legfeljebb hét napra –, ha ez a felek által felajánlott bizonyítás lefolytatása érdekében szükséges.”

„11. § (1) A bíróság az eljárásban kizárólag azt vizsgálja, hogy a pénzügyi intézmény által tisztességesnek tartott szerződéses kikötés a 4. § (1) bekezdése szerint tisztességes-e.

(2) Ha a bíróság azt állapítja meg, hogy a pénzügyi intézmény által tisztességesnek tartott szerződéses kikötés nem felel meg a 4. § (1) bekezdés szerinti bármelyik feltételnek, és ezért a szerződéses kikötés tisztességtelen, a keresetet elutasítja.

(3) Ha a bíróság azt állapítja meg, hogy a pénzügyi intézmény által tisztességesnek tartott szerződéses kikötés megfelel a 4. § (1) bekezdés szerinti valamennyi feltételnek, megállapítja, hogy a szerződéses kikötés tisztességes és ezért érvényes.

12. § (1) Az ítélet kihirdetését – legfeljebb tizenöt napra – halaszthatja el a bíróság.

(2) Az elsőfokú határozatot – kivéve, ha annak kihirdetését a bíróság elhalasztotta – annak meghozatalától számított legkésőbb nyolc napon belül kell írásba foglalni, és az írásba foglalást követő három napon belül kézbesíteni kell. Ha az ítélet kihirdetését a bíróság elhalasztotta, a kihirdetéskor jelen lévő feleknek a bíróság az írásba foglalt ítéletet nyomban kézbesíti, és ezt a jegyzőkönyvben is feltünteti, a meg nem jelent feleknek pedig három napon belül kézbesíti.

13. § (1) A fellebbezés határideje a határozat közlésétől számított nyolc nap.

(2) Az ítélet elleni fellebbezés illetéke 2 500 000 forint.

(3) Ha a fellebbezés nem felel meg a Pp. rendelkezéseinek vagy elmulasztották az eljárási illeték megfizetésére vonatkozó kötelezettség teljesítését, a bíróság a fellebbezést – hiánypótlási felhívás kiadását mellőzve – elutasítja. Ha elutasításra nincs ok és a fellebbezési határidő valamennyi félle szemben lejárt, illetve ha a fellebbezést valamennyi fél hiánytalanul benyújtotta, az elsőfokú bíróság azt a per összes irataival együtt legkésőbb három napon belül felterjeszti a másodfokú bírósághoz.

(4) A bíróság a fellebbezést a (3) bekezdés szerinti felterjesztéstől számított harminc napon belül bírálja el.

(5) A tárgyalást úgy kell kitűzni, hogy a fellebbezésnek az ellenfél részére való kézbesítése a tárgyalás napját legalább három nappal megelőzze. A bíróság az ítélet elleni fellebbezést tárgyaláson bírálja el.

(6) A bíróság a tárgyalást legkésőbb az iratoknak a másodfokú bírósághoz érkezésétől számított tizenötödik napra tűzi ki.

(7) A fellebbezési ellenkérelmet legkésőbb a tárgyaláson kell a másodfokú bíróságnál előterjeszteni. A tárgyalás egy alkalommal – legfeljebb hét napra – halasztható el.

14. § (1) A másodfokú eljárást befejező határozatot – kivéve, ha annak kihirdetését a bíróság elhalasztotta – annak meghozatalától számított legkésőbb nyolc napon belül kell írásba foglalni. A másodfokú eljárást befejező határozatot a másodfokú bíróság három napon belül kézbesíti a feleknek. A másodfokú bíróság akkor küldi vissza az iratokat az elsőfokú bíróságnak, ha az ítélet ellen nem terjesztettek elő felülvizsgálati kérelmet. Ha a másodfokú bíróság az elsőfokú ítéletet hatályon kívül helyezte, a másodfokú eljárás befejezése után az iratokat a másodfokú bíróság legkésőbb az írásba foglalást követő három napon belül megküldi az elsőfokú bíróságnak.

(2) Ha a másodfokú bíróság az ítélet kihirdetését elhalasztotta, a már írásba foglalt ítéletét a jelenlévő feleknek nyomban kézbesíti és ezt a jegyzőkönyvben is feltünteti.

15. § (1) A felülvizsgálati kérelmet a másodfokú határozatot hozó bíróságnál a határozat közlésétől számított nyolc napon belül kell benyújtani vagy ajánlott küldeményként postára adni kettővel több példányban, mint ahány fél a perben érdekelve van.

(2) Az ítélet elleni felülvizsgálat illetéke 3 500 000 forint.

(3) Ha a felülvizsgálati kérelem benyújtására nyitva álló határidő valamennyi félle szemben lejárt, illetve ha a felülvizsgálati kérelmet valamennyi fél benyújtotta, a másodfokú bíróság azt az ügy irataival együtt haladéktalanul, de legkésőbb három napon belül felterjeszti a Kúriához.

(4) A Kúria a felülvizsgálati eljárást a (3) bekezdés szerinti felterjesztéstől számított 30 napon belül folytatja le.

(5) A Kúria a felülvizsgálati kérelmet tárgyaláson kívül bírálja el, kivéve ha a Kúria a felülvizsgálati kérelemnek tárgyaláson való elbírálását tartja szükségesnek. A Kúria – ha a felülvizsgálati kérelemnek tárgyaláson való elbírálását tartja szükségesnek – a tárgyalást legkésőbb az iratoknak a Kúriához érkezésétől számított nyolcadik napra tűzi ki. A tárgyalást úgy kell kitűzni, hogy a felülvizsgálati kérelemnek az ellenfél részére való kézbesítése a tárgyalás napját legalább három nappal megelőzze.

(6) A felülvizsgálati eljárást befejező határozatot – kivéve, ha annak kihirdetését a Kúria elhalasztotta – annak meghozatalától számított legkésőbb nyolc napon belül kell írásba foglalni, és azt a Kúria három napon belül kézbesíti a feleknek. Ha a Kúria az első- vagy másodfokú bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasítja, az írásba foglalást követő három napon belül megküldi az iratokat a bíróságnak. Ha a Kúria az ítélet kihirdetését elhalasztotta, a már írásba foglalt ítéletét a jelenlévő feleknek nyomban kézbesíti és ezt a jegyzőkönyvben is feltünteti.”

III.

- [12] A bírói kezdeményezések nem megalapozottak.
- [13] 1. Az Alkotmánybíróság a 34/2014. (XI. 14.) számú, elsőfokú bíróságoktól származó bírói kezdeményezéseken alapuló határozatában (a továbbiakban: Abh.) már vizsgálta a Tv.-nek a jelen bírói kezdeményezésekkel (Fővárosi Ítéletábrá mint másodfokú bíróság) támadott számos rendelkezését.
- [14] Az Abtv. 31. § (1) bekezdése alapján, ha alkotmányjogi panasz vagy bírói kezdeményezés alapján az alkalmazott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság már döntött, ugyanazon jogszabályra, illetve jogszabályi rendelkezésre és ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra, valamint azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozással – ha a körülmények alapvetően nem változtak meg – nincs helye az alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló alkotmányjogi panasznak, valamint bírói kezdeményezés alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló vizsgálatának.
- [15] Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban már vizsgálta a Tv. 6. §-ával összefüggésben, hogy a bírósági ítéletek hordoznak-e *erga omnes* hatályt. Tekintettel arra, hogy az indítványozó bírói tanács a Tv. ugyanezen szakaszával összefüggésben ugyanazon indokok alapján kérte az alaptörvény-ellenesség megállapítását, mint az Abh. alapján szolgáló indítvány, ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Tv. 6. §-a tekintetében ítélt dologról van szó, így az indítványt az Abtv. 64. § f) pontja alapján visszautasította.
- [16] 2. Az Alkotmánybíróság a Tv. támadott rendelkezéseinek alkotmányossági vizsgálatát megelőzően utal korábbi állásfoglalására, mely szerint az újabb ügyekben vizsgálandó alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja az AB határozat előtti határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indokolásába történő beillesztése [13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [32]]. Jelen ügyben alapvetően a jogállamiság-jogbiztonság követelményével összefüggő lentebb idézett alkotmánybírósági határozatokban kifejtetteket használta fel az Alkotmánybíróság.
- [17] 3. Ezt követően az Alkotmánybíróság azokat az indítványi elemeket vizsgálta meg, melyek az indokolás 1. pontja alapján nem minősültek ítélt dolognak.
- [18] 3.1. A bírói indítványok szerint a Tv. 7. § (2) bekezdése a jogállamiságot [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés] és a hatalommegosztás elvét [Alaptörvény C) cikk (1) bekezdés] azért sérti, mert az állam jogalanyisága kizárólag azokra a jogviszonyokra vonatkozhat, amelyekből eredő jogok és kötelezettségek az államot jogosítják és kötelezik. Az állam azonban a jelen kölcsönszerződések vonatkozásában nem jogosított és nem is kötelezett, így e jogviszonyokban polgári jogi jogalanyok nem tekinthetők.
- [19] Az Alkotmánybíróság a hatalommegosztás elvével számos határozatában foglalkozott, melyekben az alábbi főbb megállapításokat tette. „A hatalmi ágak elválasztásának elve nem pusztán annyit jelent, hogy az egyik hatalmi ág nem vonhatja el a másik jogosítványait, hanem azt is jelenti: a demokratikus jogállamban korlátlan és korlátozhatatlan hatalom nincs, s ennek érdekében bizonyos hatalmi ágak szükségképpen korlátozzák más hatalmi ágak jogosítványait.” [28/1995. (V. 19.) AB határozat, ABH 1995, 142, 143.] A hatalommegosztás elve magában foglalja azt a követelményt is, hogy „nincsen az Országgyűlésnek alárendelt hatalmi ág, s egyik hatalmi ág sem vonhatja el a másik jogosítványát. A hatalommegosztás elvéből ugyanakkor az is következik, hogy alkotmányos demokráciában nincs korlátlan és korlátozhatatlan hatalom, s az egyes hatalmi ágak hatalmi ellensúlyt képeznek a többi hatalmi ággal szemben.” [Előszór: 38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 261.]
- [20] Az Alkotmánybíróság az 56/1991. (XI. 8.) AB határozatában a jogállamiság követelményével összefüggésben kifejtette: „A jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy 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 szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket”. (ABH 1991, 454, 456.)
- [21] A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének a kiszámíthatóságát is. [75/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 383.]

- [22] A hatalommegosztás és a jogállamiság követelményének az indítványozók által állított sérelme a konkrét eset körülményei között, annak sajátosságai alapján vizsgálendő meg.
- [23] A Tv. szerint a pénzügyi intézményeknek kell pert indítaniuk a szerződéseikben alkalmazott feltételek tisztességtelensége vélelmének megdöntése iránt. Ennek a pernek az alperese a Tv. 7. § (2) bekezdése alapján az adósok – illetőleg a képviselőikre jogosított valamely állami szerv – *helyett* maga a Magyar Állam.
- [24] Az indítványozó bíró amiatt vélte a Tv. e rendelkezését a hatalommegosztás elvébe ütközőnek, mert a kölcsön-szerződések vonatkozásában az állam nem jogosított és nem is kötelezett, ezért e jogviszonyokban polgári jogi jogalanynak nem tekinthető.
- [25] A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: új Ptk.) 3:405. § (1) bekezdése szerint az állam a polgári jogi jogviszonyokban jogi személyként vesz részt. A jogi személy jogképes: jogai és kötelezettségei lehetnek, jogképessége az új Ptk. 3:1. § (2) bekezdése értelmében – egyezően a régi Ptk.-ban foglaltakkal – kiterjed minden olyan jogra és kötelezettségre, amely jellegénél fogva nem csupán az emberhez fűződhet.
- [26] A 32/D/2004. AB határozatban már az Alkotmánybíróság is megállapította, hogy „az állam – mint a vagyoni jogviszonyok alanya – jogi személy. [...] a Magyar Állam mint jogi személy rendelkezik egyrészt általános értelemben vett jogalanyisággal, másrészt konkrét jogképességgel, jogi személyiséggel is. Eszerint az Állam jogokat szerezhet és kötelezettségeket vállalhat, továbbá pert indíthat, illetve perelhető.” (32/D/2004. ABH, 2008, 2057, 2064.) Az állam mint jogi személy jogképessége tehát abszolút jellegű. Az állam absztrakt polgári jogi jogalanyisága és jogképessége független attól, hogy milyen konkrét jogviszonyokban jogosított vagy kötelezett.
- [27] A polgári jogi jogalanyisághoz kapcsolódik a perbeli jogképesség. Erről pedig a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. tv. (a továbbiakban: Pp.) 48. §-a rendelkezik. A perbeli jogképesség azt a képességet jelenti, hogy valaki a perben fél lehet. A perbeli jogképesség tehát általában a polgári jogi jogképességhez igazodik, azonban attól egyes kivételes esetekben el is térhet. Közigazgatási perekben, sajtó-helyreigazítási perekben pl. fél lehet az is, akinek perbeli jogképessége egyébként nincs (pl. közigazgatási szerv, illetve pl. sajtótermék szerkesztősége), vagy adott esetben az csak feltételezett (pl. ismeretlen örökös).
- [28] A perbeli jogképességtől elkülönülő kérdés a perbeli legitimáció, mely a fél és a per tárgya közötti anyagi jogi kapcsolatra vonatkozik, azt jelenti, hogy a keresetet az igényérvényesítés alapjául szolgáló anyagi jogosult érvényesíti-e (aktív perbeli legitimáció), illetve a kötelezettel szemben indul-e meg a per (passzív perbeli legitimáció). A legitimáció általában anyagi jogi kérdés, de kivételesen lehet eljárásjogi, mint jelen esetben is, amikor törvény határozza meg, hogy egy adott perben ki ellen lehet (vagy kell) a keresetet előterjeszteni. A perbeli legitimációt a jelen ügyben közvetve az M cikk (2) bekezdése alapozza meg, mivel az Abh-ban részletesen ismertetett rendkívüli körülmények szükségessé tették az állam polgári eljárásban történő szerepvállalását, atipikus perbeli pozícióban.
- [29] A felperes vagy alperes és az anyagi jogosult személye a Pp. alapján is elkülönülhet. A perjogi rendelkezések általában a felperes oldalán engednek perbe lépni olyan személyt, aki nem azonos az anyagi jogi jogosulttal. Ilyen lehet az ügyész perindítási joga, illetve egyes személyállapottal kapcsolatos perekben más személyek részvétele. Ugyanakkor a jogrendszerben nem ismeretlen megoldás az sem, amikor a jogszabály nem a felperes, hanem az alperes személyét jelöli ki jogszabályban. Ilyen pl. amikor a pert a bíróság által kirendelt ügygondnok ellen kell megindítani, noha nyilvánvalóan nem az ügygondnok az anyagi jogi jogosultja [pl. Pp. 312. § (1) bekezdése alapján]. Hasonló a helyzet az ügyész esetében, amikor törvény által feljogosított absztrakt közjogi jogalanyként a fél jogait gyakorolja. A fél jogainak ügyész általi gyakorlásáról szóló 2/2012. Közigazgatási-munkaügyi-polgári jogegységi határozat szerint „[a]zokban a polgári peres vagy nemperes eljárásokban, amelyek külön törvény alapján indít vagy amelyeket ellene indítanak, felperesként, illetve alperesként vesz részt az eljárás valamennyi szakaszában. Az ügyészt mint absztrakt közjogi jogalanyt az illetékes ügyészi szerv képviseli, amely eljárási szakaszonként változhat.”
- [30] Általánosságban tehát elmondható, hogy az állam perbeli jogképességét mindazokban az esetekben, amelyekben a vagyoni viszonyok alanyaként jár el, polgári jogi jogalanyisága alapozza meg. A perbeli legitimációja azonban kivételesen olyan esetekben is megállapítható, amikor az állam – törvény rendelkezése alapján – nem az érintett vagyoni viszonyok alanyaként jár el a perben. Ilyen esetekben funkcióját tekintve ugyanúgy vélhetően védendő magánérdekek érvényesítője, mint az ügyész egyes esetekben.
- [31] Ugyanakkor az állam magánjogi és közjogi minősége jelen esetben nem választható el élesen egymástól. Az állam ugyanis tisztán magánjogi igények érvényesítésében működik közre a felek egyenlőségén és mellérendeltségén alapuló polgári peres eljárásban, ugyanakkor mindezt közfeladatként, a közjó érdekében, a közérdek védelmében is teszi. Jelen esetben ez az erőfölényes, egyensúlyhiányos fogyasztói kölcsön-szerződések százez-

reit érintően a gyengébb felek pozíciójának kiegyensúlyozása érdekében történik. A fogyasztók (adósok) igényeinek az érvényesítésére vonatkozó jogosultsága közhatalmi aktuson – törvényen –, annak háttérében az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésén alapul. A Magyar Államnak a törvényhozó által vállalt közfeladata tehát a fogyasztók védelme és érdekeik érvényesítése. Hasonlóan foglalt állást az Alkotmánybíróság a perbeli önrendelkezési jog sérelmét vizsgálva a 96/2008. (VII. 3.) AB határozatában, melyben az alábbiakat állapította meg. „Az Alkotmánybíróság 1146/B/2005. AB határozatában vizsgálta és alkotmányosnak ítélte a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) 98. § (1) bekezdésében, illetve 99. § (1) bekezdés b) pontjában foglalt szabályozást. Megállapította, hogy Ktv. 99. § (1) bekezdésében a környezetvédelmi érdekek védelmének képviseletére létrehozott egyesületek és más, politikai pártnak, érdekképviseletnek nem minősülő társadalmi szervezet számára biztosított perindítási jog nem az Alkotmány 57. § (1) bekezdésén alapuló jogosultság, mivel e szervezetek nem egyéni jogsérelmek orvoslására jogosultak. A perindítás indoka esetükben a köz érdekében történő fellépés, egy alkotmányos cél és érték, a környezethez való alapjog védelme [ABH 2006, 1849, 1851.]. Az Alkotmány 18. §-ának értelmezése kapcsán az Alkotmánybíróság már korábban megállapította, hogy az egészséges környezethez való jog [...] elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezetvédelmi vonatkozású alanyi jogokat elsődlegesen eljárási jellegűnek minősítette, amelyeket hatósági eljárásokban gyakorolhatnak a jogosultak. [28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 134, 138–139.]

- [32] A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (a továbbiakban: Fgytv.) 39. §-a is a fogyasztók széles körét érintő, vagy jelentős nagyságú hátrányt okozó tevékenység esetén a jogsértővel szembeni fellépés jogát, tehát eljárási jogot biztosít a fogyasztói érdekek képviseletét ellátó társadalmi szervezet (vagy a fogyasztóvédelmi hatóság, az ügyész, valamint konkrétan meghatározott szolgáltatással kapcsolatban a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete) részére. A peres eljárás megindításának joga akkor is fennáll, ha a károsult fogyasztók személye nem állapítható meg, illetve független a kárt szenvedett fogyasztók alanyi jogérvényesítésétől. A társadalmi szervezet tehát nem a fogyasztó alanyi jogait védi, hanem közérdekből, jellegétől függő alkotmányos cél vagy érték érvényre juttatásáért lép fel.” (ABH 2008, 816, 832–833.).
- [33] A jelen – nagyon hasonló – esetben azt kellett tehát megvizsgálni, hogy az állam milyen szerepet tölt be a vizsgált Tv. alapján.
- [34] Az Alkotmánybíróság a 20/2014. (VII. 3.) AB határozatában már vizsgálta az állam gazdasági szerepvállalását a szövetkezeti hitelintézetek integrációjának alkotmányosságával kapcsolatban, az ott tett megállapításait jelen ügyben is fenntartja.
- [35] Ezen túlmenően a 8/2014. (III. 20.) AB határozatban az Alkotmánybíróság az állam jogalkotói funkciójával összefüggésben megállapította: az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése második mondatából az államnak az a kötelezettsége következik, amely – az Alaptörvényben szereplő alkotmányos értékek figyelembevételével – a fogyasztók érdekeit védő, az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben fellépő intézményrendszer létrehozására és fenntartására, továbbá a fogyasztók jogait biztosító jogszabályok megalkotására vonatkozik.
- [36] Ebben a tekintetben az Alkotmánybíróság a határozatában az állam mint jogalkotó részére írt elő alkotmányos követelményt azzal, hogy a fogyasztóvédelmi intézményrendszer kiépítésének és az ezzel kapcsolatos jogszabályok megalkotásának kötelezettségét az Alaptörvényből levezette.
- [37] Az indítványozó bírói tanács azonban az államnak nem ezt a kötelezettségét kérdőjelezte meg, hanem pusztán azt, hogy az ennek eredményeként megindított perben alperesként is az állam vesz részt.
- [38] Jelen ügyben azonban az alkotmányossági aggály ezzel összefüggésben sem megalapozott. Az állam ugyanis a pénzügyi intézmények által alkalmazott szerződési feltételek tisztességtelensége védelmének megdöntésére irányuló eljárásban a gyengébb felek érdekeinek érvényesítőjeként, az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésével összhangban született Tv. végrehajtása céljából vesz részt. Tevékenysége – ahogy más eljárásokban az ügyészé, vagy a Gazdasági Versenyhivatalé – a végrehajtó hatalom gyakorlása körébe tartozó – lényegileg perbeli – cselekményekre korlátozódik. Ebben a tekintetben tehát a törvényhozótól elválik a jogi személy Magyar Állam mint a perben alperes (a fogyasztók jogainak érvényesítője), amely a jelen esetben nem az egyik hatalmi ágat jeleníti meg, hanem magánjogi jogalanyként segíti elő a perek mihamarabbi befejezését. A jogalkotó önmagában azzal, hogy az államot a per alpereseként nevesíti, nem preferálja mint peres felet, hanem csupán a fogyasztók érdekeit védő speciális eljárási szabályokat vezet be. Nem arról van tehát szó, hogy az állam a hatalmával visszaélve olyan helyzetet teremtett, melyben az ellenérdekű fél hátrányosabb pozícióba kerül a másik félhez képest, hanem arról, hogy a pénzügyi intézményeknek – a törvényi vélelem specialitásából adódóan – az ál-

lammal szemben kellett megindítani a vélelem megdöntésére irányuló peres eljárást. Ebben a tekintetben nincs jelentősége annak, hogy a Magyar Állam vagy annak valamely szerve az alperes.

- [39] Az Alkotmánybíróság emellett arra is rámutat, hogy a Magyar Állam a per ellene történő megindításával sem lesz részese a pénzügyi intézmények és az adósok közötti anyagi, magánjogi jogviszonyoknak. Jogtechnikai szükségszerűség az, hogy a lényegében fordított, *inverz* közérdekű keresettel meginduló perben az alperesi oldal nem maradhat üresen. A per megindításához és lefolytatásához szükség van egy olyan jogi személyre, jogalanyra, aki alperesi pozícióba anélkül kényszeríthető, hogy pervesztesség esetén közvetlenül jogsérelme következne be.
- [40] Alkotmányjogi megítélés szempontjából nincs különbség aközött, hogy a perben félként az állam valamely szerve vesz részt vagy pedig közvetlenül a Magyar Állam (konkrétan a nemzeti fejlesztési miniszter, mint törvényes képviselője útján). Jelentősége annak van, hogy a Magyar Állam alperes ezzel senkinek a jogát nem vonta el és nem is korlátozta.
- [41] Emellett további indoka az állam perben állásának az, hogy a fogyasztói szerződések olyan, közgazdasági és szociális, osztársadalmi szintű problémákat érintenek, melyek esetlegesen több ezer egyedi bírósági eljárás keretében – ahogyan ezt a PJE határozatban a Kúria is hangsúlyozta – nem voltak hatékonyan kezelhetők. Éppen ezért volt szükséges egy olyan jogalkotói megoldás, amely a hagyományos perjogi lehetőségeken belül, annak kereteit túl nem lépve teremti meg a jogviták gyors és hatékony befejezésének a lehetőségét, érvényre juttatva ezzel a közérdek védelmét.
- [42] Az Alkotmánybíróság az Abh-ban megállapította, hogy a „Tv. alapján indított perek miatt ugyanis a korábban folyamatban volt, a fogyasztók által a pénzügyi intézményekkel szemben indított peres eljárások felfüggesztésre kerültek (Tv. 16. §), valamint a végrehajtási eljárások szünetelnek [Tv. 17. § (3) bekezdés]. Annak érdekében, hogy ez a bizonytalan jogi helyzet a lehető legrövidebb ideig álljon csak fenn, a jogalkotó úgy döntött, hogy szigorú és szűk, de általánosságban nem teljesíthetetlen eljárási határidőket vezet be az ilyen perek mielőbbi befejezésére.” Mivel a fent kifejtettek alapján sem a hatalommegosztás elvét, sem pedig a jogállamiság követelményét nem sérti a támadott jogi szabályozás, ezek tekintetében az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezéseket elutasította.
- [43] 3.2. Az indítványozó bírói tanács azt is sérelmesnek [a jogbiztonság – Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés – követelményébe ütközőnek] tartotta, hogy az ítélet hatálya (az, hogy az mely személyekre terjed ki) jogértelmezéssel sem határozható meg pontosan, emellett a pénzügyi intézmények a szerződési kikötéseket lényegében egyoldalú nyilatkozattal helyezhetik a Tv. hatálya alá, illetve vehetik ki a Tv. hatálya alól, valamint, hogy a jogerő áttörésének alkotmányos indokai sem állnak fenn.
- [44] A Tv. 1. § (1) bekezdése határozza meg azoknak a fogyasztói kölcsönszerződéseknek a körét, amelyekre a törvény hatálya kiterjed. A Tv. 1. § (2) bekezdése e szerződések közül bizonyos szerződéseket kivesz, tovább pontosítva a jogszabály hatályát. A tárgyi hatályból lehet pontosan következtetni a törvény személyi hatályára. Eszerint a Tv. személyi hatálya kiterjed mindazokra a fogyasztókra, akik a Tv. 1. § (1) bekezdésében meghatározott és a (2) bekezdésében kivételként nem említett fogyasztói kölcsönszerződésekben félként szerepelnek, már megszűnt szerződések esetén pedig szerepeltek. Erre tekintettel a törvény személyi hatálya egyértelműen megállapítható.
- [45] Az indítványozó bírói tanács azt is sérelmezte, hogy nem állapítható meg a bírói ítélet hatálya sem. A Tv. 4. § (1) bekezdése a Tv. hatálya alá tartozó fogyasztói kölcsönszerződésekben szereplő egyoldalú kamatemelést, költségemelést, díjemelést lehetővé tevő szerződéses kikötések tisztességtelenségének vélelmét mondja ki. A Tv. 4. § (2) bekezdése szerint amennyiben a pénzügyi intézmény a Tv. 8. § (1) bekezdése szerinti határidőben nem kezdeményezte a polgári peres eljárás lefolytatását, vagy a bíróság a keresetet elutasítja vagy a pert megszünteti, akkor az (1) bekezdés szerinti szerződéses kikötések semmiesek. A Tv. 8. § (3) bekezdése értelmében a pénzügyi intézménynek egy keresetlevélben kell kérnie az általa alkalmazott valamennyi ÁSZF – 4. § (1) bekezdése szerinti – szerződéses kikötései érvényességének megállapítását. A keresetlevélben azt az időszakot is meg kell jelölni, amely alatt a pénzügyi intézmény a szerződéses kikötést alkalmazta.
- [46] Amennyiben a kikötések semmiesek, akkor a pénzügyi intézménynek a fogyasztóval külön törvényben (a Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvényben rögzített elszámolás szabályairól és egyes egyéb rendelkezésekről szóló 2014. évi XL. törvény; a továbbiakban: Tv2.) meghatározott módon kell elszámolnia. Mindezek alapján megállapítható, hogy a keresetet jogerősen elutasító ítélet hatálya a perben felperesként

részt vevő pénzügyi intézmény valamennyi olyan fogyasztónak minősülő szerződéses partnerére kiterjed, akinek a pénzügyi intézménnyel a Tv. szerinti időtartamban kötött szerződése tartalmazza, illetve tartalmazta a semmis kikötést.

- [47] A másik esetet a Tv. 11. § (3) bekezdése rendezi, melynek értelmében amennyiben a bíróság úgy határoz, hogy a pénzügyi intézmény által tisztességesnek tartott szerződéses kikötés megfelel a 4. § (1) bekezdés szerinti valamennyi feltételnek, akkor megállapítja, hogy a szerződéses kikötés tisztességes és ezért érvényes. Ebben az esetben a törvényi vélelem megdől, a kikötés érvényes, ebből az érintett felekre továbbra is jogok és kötelezettségek származnak. Az ítélet jogerejének az alanyi hatálya, az anyagi jogerő tehát mind a keresetnek helyt adó döntés, mind pedig a kereset elutasítása esetén is ugyanazokra a személyekre terjed ki.
- [48] Ezt az értelmezést támasztja alá a fogyasztói szerződéssel kapcsolatos közérdekű kereset elbírálásának egyes kérdéseiről szóló 3/2011. PK vélemény 4. pontjához fűzött indokolás is. E szerint „[a] Ptké. II. 5. §-ban nevesített szervezetek a Ptk. 209/B. § szerinti pereket – jogszabályi felhatalmazás alapján – a saját nevükben, de a fogyasztók érdekében indítják, erre utal ennek az eljárásnak a szakirodalomban is meghonosodott elnevezése (közérdekű per). Mivel ezek a szervezetek nem alanyai a vitás szerződéses kikötésnek, tényleges jogvita nem is köztük és a szerződési feltételt használó fél, hanem ez utóbbi és a fogyasztók között van. Az ilyen perekben meghozott ítélet hatálya kiterjed az érvénytelennek nyilvánított kikötés alkalmazójával szerződő valamennyi félre, amiből az következik, hogy a keresetet elutasító ítélet hatálya is vonatkozik rájuk.”
- [49] Lényegében a vizsgált esetben is ilyen közérdekű igényérvényesítésről rendelkezik a Tv., csak éppen fordított formában: nem a közérdekű kereset megindítója jár el fogyasztóvédelmi funkcióban, hanem az alperes, aki ellen a tisztességtelenség törvényi vélelmének megdöntése iránt a peres eljárást meg kell indítani a pénzügyi intézményeknek.
- [50] Az, hogy a Tv.-ben szabályozott perekben hozott ítélet hatálya minden olyan fogyasztóra kiterjed, akinek valamely pénzügyi intézménnyel fennálló vagy fennállt szerződése a perben elbírált szerződéses kikötést tartalmazza, illetve tartalmazta, abból is következik, hogy a bíróságok a folyamatban levő pereket a Tv. 16. §-a alapján felfüggesztették. E felfüggesztett perek sorsáról a Tv2. 38–40. §-ai rendelkeznek.
- [51] Az, hogy egy polgári perben a tömegesen felmerülő igényeket az anyagi jogosultaktól különböző személy vagy szervezet érvényesíti, nem szokatlan jelenség. A Pp. 229. § (2) bekezdése értelmében egy ítélet anyagi jogereje arra a személyre is kiterjed, aki a perben ugyan nem fél, hanem az érdekében eljáró ügyész, illetőleg a külön jogszabállyal erre feljogosított személy vagy szervezet jár el helyette és az ő keresete alapján hozott a bíróság ítéletet, feltéve, hogy a fél részére az ítéletet szabályszerűen kézbesítették, és az vele szemben is jogerőre emelkedett. A leggyakrabban olyan esetekben fordul ez elő, amikor az igény érvényesítéséhez közérdek (pl. fogyasztóvédelem) fűződik. A Tv. alapján lefolytatott eljárásban éppen ilyen igényérvényesítésről van szó. Az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésével összhangban az alperesi pozícióban levő állam a fogyasztók érdekeit védő szerepet tölt be.
- [52] Az Alkotmánybíróság az Abh-ban megjegyezte: „A bíróságok csak egyedi ügyekben biztosíthatják a fogyasztóvédelmi jogszabályok érvényesülését, társadalmi szintű problémák esetén az államnak kell beavatkoznia, és megoldást nyújtania, akár jogalkotás útján is. Önmagában az a tény, hogy az állam egy konkrét szerződéses kikötés vonatkozásában átvállalta az igényérvényesítést a fogyasztótól, illetve a közérdekű kereset előterjesztésére jogosulttól, összhangban áll a fogyasztóvédelem alkotmányos követelményével. Ezt támasztják alá az Irányelv [a fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről szóló 93/13/EGK irányelv] 7. cikkének (1)–(3) bekezdései, melyek szerint »a tagállamok a fogyasztók és a szakmai versenytársak érdekében gondoskodnak arról, hogy megfelelő és hatékony eszközök álljanak rendelkezésre ahhoz, hogy megszüntessék az eladók vagy szolgáltatók fogyasztókkal kötött szerződéseiben a tisztességtelen feltételek alkalmazását.«”
- [53] 3.3. Az indítványozó bíró fentiekén túlmenően a „jogerő feltörését” is a jogbiztonság követelményébe ütközőnek vélte. Az Alkotmánybíróság számos határozatában foglalkozott a lezárt jogviszonyok viszonylag szűk körben történő megváltoztathatóságával. E határozataiban kimondta, hogy a „jogerő tisztelete nem abszolút és áttörhetetlen” (először: 1459/B/1992. AB határozat).
- [54] A legkézenfekvőbb megoldás a rendkívüli jogorvoslatok – pl. perújítás, felülvizsgálat – jogintézménye. A jogorvoslatok igénybevételével konkrét ügyekben, konkrét döntések jogerejének áttörésére kerülhet sor bírói döntés alapján. „A jogerő áttörését biztosító törvényi szabályozásnak alkotmányossági feltétele, hogy az azokra vonat-

kozó szabályokat a jogalkotó pontosan meghatározza, s így azok működésüket tekintve előreláthatóak és kiszámíthatóak legyenek.” (769/B/2000. AB határozat)

- [55] A rendkívüli jogorvoslatokhoz némileg hasonlít a jogegységi határozatok helyzete. A jogegységi határozatnak nincs jogorvoslati funkciója és főszabály szerint nincs a felekre kiterjedő hatálya sem, ugyanakkor az eljárási törvények rendelkezhetnek úgy, hogy a jogegységi határozat közvetlenül érinti az alapul fekvő ügyet is. [vö: 12/2001. (V. 14.) AB határozat, ABH 2001, 163, 171.] Hangsúlyozta ugyanakkor az Alkotmánybíróság, hogy „a Bszi. [a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény] 32. § (6) bekezdésébe foglalt felhatalmazás nem teremt korlátlan lehetőséget arra, hogy a jogegységi határozatnak a felekre közvetlenül kiható hatálya intézményessé váljon. Az eljárási törvények vagy más jogszabályok ilyen tartalmú módosítása, kiegészítése esetén az Alkotmánybíróságnak – erre irányuló indítvány alapján – esetenként kell vizsgálnia, hogy a jogegységi határozat feleket közvetlenül érintő hatálya nem sért-e alkotmányos jogot, vagy alapelvet (pl. hogy a jogbiztonságot szolgálja-e, nem töri-e át alkotmányos jogot a jogerő intézményét), illetve vizsgálnia kell azt, hogy megvan-e a kellő súlyú alkotmányos indoka az adott kivételnek”. [12/2001. (V. 14.) AB határozat, ABH 2001, 136, 172.]
- [56] Hasonlóan kellő súlyú alkotmányos indok meglétének igazolását kívánja meg az Alkotmánybíróság azokban az esetekben, amikor a jogerő áttörése – közvetlenül vagy közvetve – jogalkotói aktus miatt következik be. Az eddigi gyakorlat alapján azonban kizárólag olyan ügyek kerültek az Alkotmánybíróság elé, amikor a jogalkotó a büntetőjogi elítélések semmissé nyilvánításáról rendelkezett. Ezekkel összefüggésben az Alkotmánybíróság az alábbi megállapításokat tette. A 10/1992. (II. 25.) AB határozat értelmében a jogbiztonság elvéből főszabályként az következik, hogy lezárt jogviszonyokat sem jogszabállyal, sem jogszabály hatályon kívül helyezésével – származzék ez akár a jogalkotótól, akár az Alkotmánybíróságtól – nem lehet alkotmányosan megváltoztatni. (ABH 1992, 75.) Ezt a főszabályt az Alkotmánybíróság a jövőre nézve is irányadónak tekinti.
- [57] Ugyanakkor a lezárt jogviszonyok érintetlenségének tilalma alól engedhető kivétel, ha azt a jogbiztonsággal konkuráló más alkotmányos elv elkerülhetetlenné teszi és ezzel nem okoz céljához képest aránytalan sérelmet. (ABH 1992, 75.) Ilyen kivételnek minősítette az Alkotmánybíróság a jogerősen lezárt büntetőeljárások felülvizsgálatát az elítélt javára, ha az eljárás később alkotmányellenesnek bizonyult jogszabály alapján folyt. Önmagában tehát nem alkotmányellenes az, hogy a törvényalkotó az ügyek viszonylag nagy számában, az elítélt javára, a büntetőeljárás rendkívüli jogorvoslati mellett, a semmissé nyilvánítási eljárás útján is lehetővé tette a jogerő áttörését. Hasonlóan a jogerő áttörhetetlensége alóli kivételként értékelte a bíróság a 11/1992. (III. 5.) AB határozatban a büntetőpolitika változását, illetve az eljáró hatóságok mulasztását vagy hibáját, melyek egyike sem eshet az elkövető terhére. (ABH 1992, 88.)
- [58] Az 1459/B/1992. AB határozatban az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy a jogerő feltörésének a jogbiztonsággal és a jogerő tiszteletével konkuráló alkotmányos indoka lehet a jogállami követelményeknek megfelelő büntetőjogi értékelés érvényre juttatása a már lezárt jogviszonyok tekintetében is, ezért az Alkotmánybíróság nem találta alkotmányellenesnek azt, hogy az ügyek viszonylag nagy számában, az elítéltek javára, a büntetőeljárás rendkívüli jogorvoslati mellett, a semmissé nyilvánítási eljárás útján törvénnyel (1992. évi XI. törvény) lehetővé tegye a jogerő áttörését (ABH 1994, 566, 569–570.).
- [59] A 24/2013. (X. 4.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megerősítette, hogy a jogerő olyan áttörése, amely kizárólag az elítéltek javára történt, nem sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében deklarált jogállamiság követelményét. (Indokolás [47]).
- [60] Végül a 25/2013. (X. 4.) AB határozat összefoglaló jelleggel kimondta, hogy „[ö]nmagában az anyagi igazság érvényre juttatása, vagyis az anyagi és eljárási jogszabályoknak mindenben megfelelő, igazságos döntés általában még nem szolgál elégséges alkotmányos igazolásaként a bírói döntések jogerejének áttöréséhez. A rendkívüli jogorvoslati lehetőségek garantálása és eljárások lefolytatása különösen azokban az esetekben indokolt, amikor a jogerős döntés olyan jogi hibában, avagy ténybeli tévedésben szenvedhet, amely feltétlenül szükségessé teszi az érintett jogainak, vagy jogos érdekeinek megóvását, így kiküszöbölésükhöz fűződő érdek felülmúlja a döntés jogerejének tiszteletéhez, illetve ezen keresztül a jogállam stabilitását adó jogbiztonság érvényesüléséhez kapcsolódó érdeket. Másként fogalmazva az ilyen kivételes esetekben inkább a bírói döntés jogerejének feloldása szolgálja a bírói döntésekbe vetett közbizalom megőrzését és erősítését, mintsem a jogi hibában, vagy tévedésben szenvedő döntés jogerejének tisztelete. Valamennyi eljárásjogi garancia érvényesülése ellenére, illetve ellensúly működésének dacára, a bíróság pontos ténymegállapítási, illetőleg jogalkalmazói munkája mellett sem zárható ki az eljárásnak olyan súlyos tévedései, amelyek reparálására már csak a rendkívüli jogorvoslati eljárás biztosíthat lehetőséget. Annak a kérdése, hogy pontosan mely esetekben élvezhet

előnyt az anyagi igazság érvényesítése, vagyis mely esetekben indokolt a rendkívüli jogorvoslati reparáció, számos körülménytől, így többek között az eljárás típusától, az ügy jelentőségétől, a hiba súlyától, vagy a tévedés nagyságától tehető függővé.” (Indokolás [36]).

- [61] Az Alkotmánybíróság gyakorlata tehát egyértelmű abban a tekintetben, hogy a jogerő áttörése nem eleve alap-törvény-ellenes, ugyanakkor a már jogerősen lezárt jogviszonyok csak nagyon kivételes esetben, különösen fontos okból, alapvető jogok védelme érdekében, a szükségesség és arányosság követelményének megfelelően változtathatók meg utólag.
- [62] Jelen esetben azt kellett megvizsgálni, hogy a Tv. elfogadásának indokai alkotmányosan megalapozzák-e a jogerő áttörését.
- [63] A Tv. által érintett (már lezárt és még le nem zárt) jogviszonyokat maga a jogszabály egységesen rendezi valamennyi adós viszonylatában. Maga a szokatlan törvényi megoldás is azért vált szükségessé, mert az adósok gazdaságilag és szociálisan szinte teljesen ellehetetlenültek, és a fogyasztói kölcsönszerződések nagy száma miatt a probléma ösztársadalmi méreteket öltött, melynek nemzetgazdasági kihatásai is súlyosak. Az adósok között a jogalkotó – helyesen – nem kívánt hátrányos különbséget tenni azon az alapon, hogy egyesekre – akik pert indítottak a szerződési feltételek tisztességtelenségének megállapítása iránt, azonban a jogegységesítő PJE határozat meghozatala előtt pert vesztek – nem vonatkozik a Tv., míg mások – akik ilyen pert nem indítottak, így helyettük és érdekükben a törvényhozó „avatkozott be” – automatikusan a Tv. hatálya alá kerültek. A jelen helyzetben tehát a törvényhozó a peresztes adósokat nem kívánta hátrányos helyzetben hagyni amiatt, mert önrendelkezési jogukból fakadóan peres eljárásokat indítottak. Ezért döntött úgy, hogy a jogegységi határozaton alapuló törvény általi egységes megoldásból azok a peresztes adósok sem maradhatnak ki, akiknek az ügyében korábban jogerős ítélet született. A jogalkotó a bírói ítélettel lezárt jogviszonyokra a Tv. hatályát kizárólag azért terjesztette ki, mert – a Tv. előtti egyenlőség követelményét és a hátrányos megkülönböztetés alap-törvényi tilalmát is szem előtt tartva – a peresztes adósokat azonos módon kívánta kezelni az ilyen pereket nem indító adósokkal. Az azonos jogi helyzetben lévő adósok ügyei a Tv.-ben alkalmazott megoldással azonos elbírálást nyertek.
- [64] Megjegyzendő, hogy az Alkotmánybíróság a 8/1990. (IV. 23.) AB határozatban azt állapította meg, hogy az emberi méltóság mint az általános személyiségi jog anyajoga magában foglalja a személyiség szabad kibontakoztatásához, továbbá az önrendelkezés szabadságához való jogot, a cselekvési autonómiát is. (ABH 1990, 42.) Az Alkotmánybíróság a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatban pedig megállapította, hogy a tulajdonjog, mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapja részesül védelemben. (ABH 1993, 373, 380.) Ezen megállapítások alkalmazhatóságának – a 2008–2009-es globális pénzügyi válság és a tömegesen kötött deviza alapú kölcsönszerződések következtében kialakult szociális válsághelyzetre tekintettel – nincs akadálya, sőt szükségesnek mutatkozik ezeknek a jelen döntés indoklásába történő beillesztése. A fogyasztói kölcsönszerződések adósai – a szerződéskötést megelőzően cselekvési autonómiával rendelkező tulajdonosok – az egyensúlytalan szerződési feltételek (így az egyoldalú szerződésmódosítások) teljesítésének kényszere következtében olyan gazdasági szükséghelyzetbe kerültek, mely a cselekvési autonómiájukat, az önrendelkezési szabadságukat kiüresítette, ez a helyzet pedig emberi méltóságukat is sérti. Márpedig az emberi méltóság sérthetetlen (Alaptörvény II. cikk), védelme az állam elsőrendű kötelessége [Alaptörvény I. cikk (1) bekezdés]. Ennek a sérelmes helyzetnek a megoldása érdekében döntött úgy a törvényhozó, hogy kivételesen, szűk körben, az Alaptörvény I. és II. cikkét az M) cikkel együttesen értelmezve, a jogegységi határozatban foglaltakat szem előtt tartva a már egyszer elbírált jogviszonyokat mintegy újraértékeli. A törvényhozó ezen alaptörvény-konform megoldásával lényegesen kisebb érdeksérelmet okozott (az egyébként vélelmezetten tisztességtelen kikötést alkalmazó) pénzügyi intézményeknek, mint a peresztes adósoknak okozott volna azzal, ha a Tv.-i megoldásból történő kirekesztéssel az elszámolásból kimaradtak volna.
- [65] Mivel a tisztességtelenné minősített kikötések már a szerződések létrejöttkor semmissek voltak, azokhoz joghatás nem fűződhetett volna, a jogerő feltörése kivételesen az *in integrum restitutio* során is szükségesnek minősült. Az adósok jogbiztonságba vetett bizalmát ugyanis éppen az rendítette volna meg, ha a tisztességtelenség – akár a jogerőre hivatkozással – következmények nélkül maradt volna.
- [66] Mindezekre tekintettel a jogbiztonság sérelme az indítványozó bírótól állított okokból a törvénnyel összefüggésben nem állapítható meg, ezért a bírói kezdeményezést az Alkotmánybíróság ebben a tekintetben is elutasította.

- [67] 3.4. Ezt követően az Alkotmánybíróság a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét állító indítványi elemet vizsgálta meg. Arra hivatkozott az eljáró bírói tanács, hogy egyes kérdések eldöntése olyan különleges közigazdasági és pénzügyi szakismeretet igényelhet, amellyel a bíróság nem rendelkezik, és a fogyasztótól sem várható el, hogy a ténylegesség és az arányosság „belső közigazdasági tartalmát” megértse. Ennek megfelelően a Tv. 4. § (1) bekezdésének d) pontja szerinti tény kizárólag szakértői véleménnyel bizonyítható, aminek igénybevételére a perben – az irányadó rövid határidők miatt – lényegében nincs lehetőség. Emellett az indítványozó bíró azzal érvelt, hogy az iratok megalapozott áttanulmányozására és érdemi elbírálására a bíróságnak nem áll rendelkezésre elegendő idő. Mindezek miatt az ítélet előre láthatóan formálissá válik, és a polgári per a fél alanyi jogainak védelmét is csak látszólag biztosítja, ami álláspontja szerint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét eredményezi.
- [68] Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban már vizsgálta a támadott jogszabályi rendelkezéseket a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben, de más érvek alapján, ezért ítélt dolog nem állapítható meg.
- [69] Ugyanakkor jelen határozatban is irányadónak tekinti az Abh.-ban a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatban kifejtetteket, különösen azt, hogy „[a] Tv. által szabályozott polgári perek alapvetően ténykérdések okirati bizonyításáról és ehhez kapcsolódó jogkérdések megítéléséről szólnak, ezek pedig szakértők bevonását nem teszik indokolttá. [...] A bizonyítás lényege banki okiratokon alapul, tanú és szakértő meghallgatásának az igénye nem eleve kizárt ugyan, de meglehetősen szűk körben tűnik szükségesnek.” {Indokolás [170]}
- [70] A jelen bírói kezdeményezésben foglaltakkal összefüggésben az Alkotmánybíróság az alábbi megállapításokat teszi.
- [71] A polgári peres eljárásban igénybe vehető bizonyítási eszközöket a Pp. tartalmazza, a vizsgált Tv. ezek körét nem korlátozza. Ez azt jelenti, hogy a Tv. egyetlen szabálya sem zárja ki a szakértői bizonyítás igénybevételének a lehetőségét, amennyiben ez a tényállás maradéktalan felderítése érdekében feltétlenül szükségesnek és indokoltnak mutatkozik.
- [72] Az adott ügyben igénybe veendő bizonyítási eszközöket, valamint a bizonyítás terjedelmét a jogszabályok által biztosított keretek között az eljáró bíró dönti el, a konkrét ügy körülményeit figyelembe véve. A 2/2012. PK vélemény, valamint a 2/2014. PJE határozat világosan meghatározza, hogy a bíróságnak a kikötések tisztességével összefüggésben mit kell vizsgálnia. A jelen ügyben ez akként jelenik meg, hogy a bíróság csupán azt vizsgálja/vizsgálhatja: a pénzügyi intézmény által tisztességesnek tartott szerződési kikötések a Tv. 4. § (1) bekezdésébe foglaltaknak megfelelnek-e.
- [73] Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban megállapította, hogy „[a] jogkérdések eldöntéséhez szakértő igénybevétele csak kivételes esetben válhat szükségessé, a tanúbizonyítás lényegében kizárt, emiatt a bizonyítás viszonylag rövid idő alatt befejezhető. Az eljáró bíróság vizsgálata – a nyilvánvalóan terjedelmes iratanyagból – a vitás jogkérdésre [Tv. 11. § (1) bekezdés] szűkül, melynek megítélésére a Tv. által biztosított határidő nem tekinthető eltúlzottan rövidnek.” {Indokolás [173]} Ebben a vonatkozásban tehát a Tv. a vitás ténykérdések szakértővel történő bizonyítással való tisztázását szűk körben engedi meg. Ennek indoka éppen abban ragadható meg, hogy az állam – mind a szabályozás kialakításakor, mind pedig a konkrét perekben alperesi pozícióban eljárva – alapvetően fogyasztóvédelmi funkciót lát el. A Tv. 4. § (1) bekezdésében foglalt feltételek teljesülésének lényegi eleme éppen az, hogy az átlagfogyasztó megérthette-e a kikötéseket és tisztában volt-e a szerződési kikötésekben rejlő kockázatokkal.
- [74] Az Alkotmánybíróságnak nem feladata annak megítélése, hogy a bíróság milyen bizonyítási indítványoknak ad helyt, ennek eldöntése az eljáró bíróság hatáskörébe tartozik. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság ismételtén rámutat arra is, hogy a hatályos szabályozás egyetlen bizonyítási eszköz alkalmazását sem zárja ki *expressis verbis*. Az eljárási határidők rövidege összhangban van a rendkívüli mértékben leszűkített tárgyú per lefolytatásának időigényével, és nem fosztja meg sem a feleket, sem a bíróságot az ügy érdemi elbírálásához valóban szükséges – akár szakértői – bizonyítás lehetőségétől, amennyiben az a megelőzően szerzett tájékozottság ellenére kivételesen mégis indokolt. Az Alkotmánybíróság megjegyzi, amennyiben a bíróság indokoltan, az ügy eldöntéséhez szükséges bizonyítás felvétele érdekében lépi túl az ügyintézési határidőt, ahhoz a Tv. semmilyen szankciót nem fűz.
- [75] Rámutat az Alkotmánybíróság arra is, hogy a jogalkotó a Tv. hatálya alá eső perek első fokú elbírálását törvényszéki hatáskörbe utalta és kizárólagos illetékességgel a Fővárosi Törvényszéket jelölte ki. A jogalkotó a pereket az elsőfokú hatáskört gyakorló bíróságok közül a legnagyobb szakértelemmel rendelkező bírósági szinthez és azon belül is a hasonló jellegű ügyekben a legnagyobb tapasztalattal rendelkező bírói fórumhoz telepítette, valamint további két bíró bevonását tette lehetővé az ügyek elbírálásába.

[76] Ennek megfelelően a Tv. támadott rendelkezései sem a tisztességes eljáráshoz való jogot, sem pedig a bírói függetlenséget nem sértik, így az indítványokat az Alkotmánybíróság elutasította.

[77] 4. A határozat Magyar Közlönyben való közzététele az Abtv. 44. § (1) bekezdésén alapul.

Budapest, 2015. január 27.

Dr. Paczoly Péter 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. Lenkovics Barnabás s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Lévy 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.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[78] Egyetértek a határozat rendelkező részével, ugyanakkor annak indokolását szükségesnek tartom kiegészíteni a hatalommegosztás elvével és a jogerővel összefüggő részekben.

[79] 1. Álláspontom szerint a határozat indokolása csak részben ad választ az indítványban foglaltakra. Az indítványozó szerint ugyanis „[a]z államnak a polgári jogviszonyokat is érintő [...] közérdekvédelmi funkciójából fakadó jogosítványaitól meg kell különböztetni azt a jogát, amelyet a polgári jogi kötelem közvetlen alanyként gyakorolhat. Ez utóbbi polgári jogviszonyokban, és csakis ezekben rendelkezik az állam jogi személyiséggel”. Ebből vezeti le, hogy „az állam önálló jogállása a perben egyáltalán nem értelmezhető”, mert a támadott törvényi rendelkezésben [Tv. 7. § (2) bekezdés] megjelenő „jogvédelmi igény” a fogyasztó és a pénzügyi intézmény között létrejött relatív hatályú jogviszonyból származó kötelemhez „csak látszólag kapcsolódik”. Az indítványozó nézete szerint „harmadik személyek magánjogi jogviszonyára kiható intézkedéseket, jognyilatkozatokat [az állam] kizárólag [...] törvény által megjelölt és a feladatkörnek megfelelően kiválasztott szervezet útján tehet”.

[80] Az indítványozó hivatkozott érvelésében az a polgári eljárásjog tudományában is vitás kérdés merül fel: lehet-e fél a polgári peres eljárásban az, aki az igényérvényesítés alapjául szolgáló anyagi jogi jogviszonynak nem alanya. A kérdés mentén két álláspont alakult ki. Az egyik szerint fél csak az lehet, aki a perbevitt jogviszonyban jogosítottként, vagy kötelezettként szerepel (ez az ún. materiális fél fogalom). A másik álláspont szerint a féli minőséget nem kizárólagosan a perbevitt anyagi jogi jogviszony alapozza meg, mert a perben fél lehet olyan személy is, aki e jogviszonynak nem alanya. Ebben az értelemben beszélhetünk az ún. processuális fél fogalomról. [Ennek részletes ismertetését ld.: *Magyary Géza-Nizsalovszky Endre: Magyar polgári perjog*, Budapest, 1939. 163. oldal, *Farkas József: A felek és más perbeli személyek*. In *Szilbereky Jenő-Névai László* (szerk.): *A Polgári perrendtartás magyarázata*, Budapest, 1976., 313–314. oldal]

[81] A Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) nem írja elő, hogy kizárólag a perbevitt anyagi jogi jogviszony jogosítottja, vagy kötelezettje járhat el félként. Szabályozásában – főszabály szerint – a processuális fél fogalma érvényesül [ld. például: Pp. 130. § (1) bekezdés g) pont]. Ebből következően a perbeli anyagi jogi jogviszony alanyaitól különböző személy is lehet a felperesi és az alperesi pozícióban. Ilyenkor ez utóbbi személyek perbeli legitimációját (féli minőségét) valamely jogszabályi rendelkezés alapozza meg.

- [82] Az adott ügyben a Tv. 7. § (2) bekezdése egyértelműen meghatározta, hogy a hatálya alá tartozó perekben az alperes a „Magyar Állam”. A kifejtettekben következően tehát az a tény, hogy az érintett anyagi jogi jogviszonyok alanyaitól különböző személy rendelkezik perbeli legitimációval az alperesi pozícióban, olyan eljárásjogi kérdés, amely nem vet fel alkotmányossági kérdést.
- [83] Az indítványozónak a fentiekben hivatkozott érvelése valójában nem annak vizsgálatát tette szükségessé, hogy az állam rendelkezik-e perbeli jogképességgel, vagy a perbeli legitimációja megalapozott-e, hanem arra a kérdésre kellett választ adni: az állam féli minősége folytán sérül-e a hatalommegosztás elve. Az állam jogképességét pedig e kérdéssel összefüggésben szükséges vizsgálni.
- [84] A hatályos szabályozás alapja, hogy „[a]z állam a polgári jogi jogviszonyokban jogi személyként vesz részt” [Ptk. 3:405. § (1) bekezdés]. Ebből következően polgári jogi (jellemzően vagyoni) jogviszonyokban jogokat szerezhet és kötelezettségeket vállalhat. Az állam jogképessége nem célhoz kötött (relatív), hanem abszolút, vagyis – főszabály szerint – minden olyan polgári jogi jogviszonynak alanya lehet, amely jellegénél fogva nem csak az emberhez fűződhet. Ebből következően az indítványozó megalapozatlanul hivatkozott arra, hogy az állam jogi személyisége korlátozott volna, mint ahogy félrevezetőnek találom a határozatban az arra való utalást is, hogy perben jogképessége lehet olyan szervezetnek is (pl. sajtótermék szerkesztősége), amelynek egyébként az anyagi jogi szabályok alapján nincs jogképessége. Ez a kérdés az állam jogképességével kapcsolatban nem merül fel.
- [85] A hatályos szabályozás alapjai már 1991-ben bekerültek a régi Ptk. rendelkezései közé. A jogalkotó már akkor abból indult ki, hogy „[a] polgári jog által szabályozott viszonyokban az állam nem közhatalomként, nem szuverénként vesz részt, ezért ebben a körben ugyanolyan jogalanyisággal kell rendelkeznie, mint amilyen az erre irányadó jogszabályok szerint jogi személynek minősülő más szervezeteket is megillet. Ennek megfelelően [...] az állam, mint a vagyoni jogviszonyok alanya, jogi személy, [aki] a polgári jog más jogalanyaival teljesen egyenrangú, előjogokat, immunitást nem élvez, ugyanolyan szabályok alapján tehető felelőssé és ugyanúgy perelhető, mint bármely más jogi személy.” (A Polgári Törvénykönyv módosításáról szóló 1991. évi XIV. törvényhez fűzött indokolás) Ennek megfelelően a bírói gyakorlat az állam jogképességével összefüggésben azt hangsúlyozza, hogy „a felek mellérendeltségéből, egyenrangúságából következően reá ugyanúgy kihatnak az állam közigazgatási, közjogi funkciójából fakadó eljárásai, intézkedései, esetleges mulasztásai, mint a jogviszony többi alanyára” (BH 2002.235.).
- [86] A fentiekre tekintettel nem értek egyet azzal a megállapítással, hogy „az állam magánjogi és közjogi minősége jelen esetben nem választható el élesen egymástól”. Az állam közjogi minősége ugyanis, vagyis a fogyasztóvédelemmel összefüggésben értelmezhető – közérdekű – funkciója a jogalkotásban jelent meg, és nem a perbeli legitimációjára tekintettel. Az érintett fogyasztók védelme alapvetően a törvényi vélelem felállításában fejeződik ki, és nem abban a kérdésben, hogy személyesen járnak el a perben, vagy sem. Az állam perbeli legitimációja mögött ezért már nem a fogyasztóvédelmi érdekek a lényegesek, hanem az a meghatározó szempont: az adott ügytípus a társadalom széles rétegét (kb. 500 ezer szerződést) érintette, amelyet ha a pénzügyi intézményeknek az érintett fogyasztókkal szemben kellett volna megindítani, évekig fennakadásokat okozott volna az igazságszolgáltatásban. Erre tekintettel pedig mindegy, hogy az állam, vagy valamely állami szerv került az alperesi pozícióba.
- [87] Összefoglalóan tehát a határozatban hivatkozott – az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdéséből levezetett – állami kötelezettség a jogalkotást, vagyis a törvényi vélelem felállítását és a peres eljárás rendjének kialakítását alapozta meg. Ezekben a perekben az állam már nem valamely hatalmi ágat, nem a közhatalmat jeleníti meg, és nem is a gyengébb felek érdekeinek érvényesítőjeként lép fel, hanem a Tv. által kialakított eljárási rendben egyenrangú félként vesz részt, akit semmilyen többletjogosítvány nem illet meg. Álláspontom szerint ezzel válik szét az állam közjogi és magánjogi minősége, és emiatt nem sérül a hatalommegosztás elve.
- [88] 2. Egyetértek azzal, hogy a jogerő áttörése az adott ügyben nem vezet a jogbiztonság elvének sérelmére, de részben eltérő indokolással.
- [89] Kiindulópontnak az Alkotmánybíróságnak azt az adott ügyben is irányadó megállapítását tartom, amely szerint a lezárt jogviszonyokba való beavatkozás csak akkor megengedhető, „ha azt a jogbiztonsággal konkuráló más alkotmányos elv elkerülhetetlenné teszi, és ezzel nem okoz céljához képest aránytalan sérelmet” [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 82.].
- [90] Ebben az esetben a lezárt jogviszonyokba való beavatkozás kérdése a jogerő intézményével összefüggésben merül fel. A jogerő intézményéhez kapcsolódóan pedig szükségképpen merül fel az igazságszolgáltatás kiszá-

- mítható működéséhez, valamint a jogerős ítélet véglegességéhez és végrehajthatóságához fűződő közérdek is. Ezt fejezi ki a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 6. §-a is, amely szerint „[a] bíróság határozata mindenkire kötelező”. Maga a jogalkotó is hangsúlyozta, hogy ez a rendelkezés magában foglalja azt a követelményt: „a bíróság határozata nemcsak az érintett természetes és jogi személyekre, hanem az állami és önkormányzati szervekre is” kötelező (Bszi. 6. §-ához fűzött indokolás).
- [91] A lezárt jogviszonyokba való beavatkozás alkotmányossági szempontjait az Alkotmánybíróság számos határozatában a jogbiztonsággal összefüggésben – ehhez szorosan kapcsolódva a visszamenőleges hatályú jogi szabályozás tilalmára tekintettel – vizsgálta. Következetes a gyakorlata, hogy „valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet az említett tilalomba 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” [57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 324.].
- [92] Az Alkotmánybíróság a 34/2014. (XI. 14.) AB határozatában megállapította, hogy – az érintett szabályozásnak abban az ügyben hivatkozott alaptörvény-ellenessége szempontjából – annak van elsődleges jelentősége: „a Tv. a korábban hatályos szabályrendszer helyesen értelmezett tartalmához képest érdemben más, hátrányosabb jogi környezetet hoz-e létre” [34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [74]]. Ehhez mérten megállapította, hogy „a Tv. nem alkotott új anyagi jogi jogszabályt visszamenőleg, hanem az érintett időszakban mindig is hatályban volt anyagi jogszabálynak az [...] értelmező-konkretizáló normatartalmát emelte jogszabályi szintre” [34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [103]]. Az Alkotmánybíróságnak ez az érvelése pedig végső soron a polgári jog dogmatikájából szükségszerűen következik, mert „[a]z érvénytelenség megállapítása mindig [...] visszahat a szerződéskötés időpontjára” [34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [95]]. Ebből következően valójában „a visszaható hatály nem is értelmezhető” az adott ügyben [34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [96]].
- [93] Az előbbieket ellenére azonban az adott ügyben mégsem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy nem arról van szó: az érintett anyagi jogszabályoknak a helyesen értelmezett tartalma a szerződési kikötés tisztességtelenségét a szerződéskötés időpontjában megalapozza-e, vagy sem, hanem, hogy az anyagi jogi jogszabályok alapján létrejött jogviszonyokban változás következett-e be. Az Alkotmánybíróság ugyanis több határozatában rámutatott, hogy meg kell különböztetni a normát és az annak alapján létrejött jogviszonyokat, mert „[a]z egyes jogviszonyok önállósulnak az alapulfekvő normától, és annak sorsát nem osztják automatikusan. [...] A jogbiztonság elvéből főszabályként az következik, hogy lezárt jogviszonyokat sem jogszabállyal, sem jogszabály hatályon kívül helyezésével [...] nem lehet alkotmányosan megváltoztatni” [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 81, 82.].
- [94] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában egy jogviszony igazságtalan eredménye önmagában nem érv a jogbiztonsággal szemben. „Az anyagi igazság és a jogbiztonság követelményét a jogerő intézménye hozza összhangba – megint csak a jogbiztonság elsődlegessége alapján.” Ebből következően „[a] jogerő megköveteli, hogy a jogerős határozat – az eldöntött kérdés személyi és tárgyi keretei között – irányadóvá váljék mind az eljárásban részt vevőkre, mind a később eljáró bíróságra, illetőleg más hatóságra. Ha a jogerő beálltához előírt feltételek teljesültek, akkor annak hatálya a határozat tartalmi helyességétől függetlenül beáll” [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 66.].
- [95] Az adott ügyben olyan jogviszonyokkal összefüggésben merül fel a visszaható hatályú jogalkotás, amelyeket érintően a Tv. hatályba lépése előtt eljáró bíróságok – esetenként nem a jogszabályi szintre emelt helyes értelmezésnek megfelelően – jogerős bírósági döntéseket hoztak. A Tv. ezekben a jogviszonyokban szükségképpen változást idéz elő, ezért ebben az összefüggésben vizsgálni kell a korábban létrejött szerződéses jogviszonyokra kiható visszamenőleges hatályú szabályozás kérdését.
- [96] Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben több ügyben rámutatott, hogy a korábban létrejött szerződéses jogviszonyokra kiható jogszabály megalkotása önmagában nem alkotmányellenes, és esetenként „külön-külön eldöntendő kérdés [...], hogy mikor felel meg a fennálló szerződési kapcsolatokba való beavatkozás” a jogbiztonság követelményének [32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 154.; ld. még: 349/B/2001. AB határozat, 2002, 1241.].
- [97] Az eddig elmondottakból következően az adott ügyben a jogerős ítélet védelméhez fűződő közérdek és a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmának kérdése egymástól elválaszthatatlanul merül fel. Meghatározó jelentősége ezért annak van, hogy fennáll-e olyan kivételes indok, amely a jogerő áttörése folytán megalapozhatja a korábban létrejött jogviszonyokba való beavatkozást.

- [98] Álláspontom szerint az adott esetben ilyen kivételes indok fennáll. A jogerő feltétlen védelme ugyanis azt eredményezné, hogy azok az adósok, akik korábban pert indítottak – és e perben részben, vagy egészben peresztesek lettek – kikerültek volna a Tv. hatálya alól. Ez pedig az azonos jogi helyzetben lévő adósok között olyan megkülönböztetést eredményezett volna, amely sérti az általános egyenlőségi szabályt [Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdés]. Az adott ügyben tehát nem „a hátrányos megkülönböztetés alaptörvényi tilalmának” [Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés] a sérelme merül fel, hanem az általános egyenlőségi szabály biztosításának szükségége. A jogerős ítéletek miatti megkülönböztetés esetén ugyanis éppen azok a személyek kerültek volna lényegesen hátrányosabb helyzetbe, akik maguk megindították a Tv. szabályozásának megfelelő jogerős bírósági döntés meghozatala iránt a peres eljárást. Kizárólag ez az a jogbiztonsággal konkuráló más alkotmányos alapelv, amely elkerülhetetlenné teszi az adott esetben a jogerő feloldását.
- [99] Az általános egyenlőségi szabály „lényegi tartalma változatlanul – az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatával egyezően – az emberek egyenlő méltósága”, viszont ennek összekapcsolására nincs minden esetben szükség [42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [23]]. Az adott ügyben ezért nem tartom szükségszerűnek annak önálló vizsgálatát, hogy sérült-e az érintettek emberi méltósága, mert az egyenlőség követelményének vizsgálata – a hivatkozott AB határozat értelmében – ezt szükségszerűen magában foglalja. Olyan körülmény pedig nem merült fel, amelyre tekintettel az adósok emberi méltóságának sérelmét önmagában meg kellene állapítani.
- [100] Nem tartom megállapíthatónak továbbá a tulajdonhoz való jog sérelmét sem, mert az ügyben nem áll rendelkezésre elegendő adat ahhoz, hogy megalapozottan és általános jelleggel megállapítható legyen: az adósok az „egyensúlytalan szerződési feltételek [...] teljesítésének kényszere következtében olyan gazdasági szükségshelyzetbe kerültek, mely a cselekvési autonómiájukat, az önrendelkezési szabadságukat kiüresítette”.

Budapest, 2015. január 27.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [101] 1. A többségi határozat rendelkező részében foglalt döntésekkel, a bírói kezdeményezések elutasításával illetve visszautasításával egyetértek. Egyetértek a rendelkező rész 1. pontjában foglalt döntést alátámasztó indokolással is, azonban az indokolásnak a „jogerő feltörését” állító indítványi elem elutasítását tartalmazó 3.3. pontjához (Indokolás [53]–[66]) a következő kiegészítést tartom szükségesnek. Egyetértek azzal, hogy a határozat indokolása elutasítja a „jogerő feltörésére” alapított alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló indítványi elemet, ám az ezt alátámasztó érveim a többségi határozat indokolásától eltérőek.
- [102] A többségi határozat indokolása megállapítja a „jogerő feltörését”, de azt – függetlenül a jogvita magánjogi jellegétől – a konkrét esetben alkotmányosan igazolhatónak tartja, az indokolásban részletesen kifejtett indokok alapján. Álláspontom szerint az indítványozó bíró nem jelölte meg pontosan az indítványában azt, hogy a törvény támadott rendelkezései [Tv. 4. § (2) és (3) bekezdés] miért törik fel a jogerő intézményét, konkrétan mely peres felek között, milyen időpontban és milyen tárgyban, folyamatban volt perekben megszületett jogerős ítéletek tekintetében és mennyiben merül fel – az indítványozó szerint – a „jogerő feltörése”. Véleményem szerint az indítványok tartalmi elbírálásának az elvét követve sem lehet a vizsgált esetben arra a következtetésre jutni, hogy a Tv. 4. § (2) és (3) bekezdésében foglalt törvényi rendelkezések korábbi, a Tv. hatályba lépését megelőzően egyedi ügyben meghozott jogerős ítéletek semmisségét mondanák ki, vagy olyan speciális jogorvoslati eljárást szabályoznának, amely annak eredményessége esetén erre vezethetne. A Tv. 4. § (2) bekezdésében szereplő az indítványozó bíró által kifogásolt semmisség mint jogkövetkezmény nem a Tv. hatályba lépése előtt jogerősen lezárult egyedi perben meghozott ítéletre, hanem a pénzügyi intézmény által általános szerződési feltételként alkalmazott – a Tv. 4. § (1) bekezdése szerinti – szerződéses kikötésre vonatkozik. A Tv. 4. § (2) bekezdése szintén nem az említett ítélet semmisségéről, hanem a pénzügyi intézmény és a fogyasztó közötti külön törvény alapján lefolytatandó elszámolásról – a pénzügyi intézmény elszámolási kötelezettségéről – rendelkezik.

- [103] 2. Az indítványban csak utalásszerűen megjelenő a Tv. hatályba lépése előtt jogerősen lezárult egyedi perekben meghozott ítéletek jogerejét álláspontom szerint a Tv. alapján megindított a törvényi vélelem megdöntésére irányuló perekben meghozott ítéletek nem érintik, ebből következően nem is „törik fel”. A Pp. 229. § (1) bekezdése értelmében „[a] keresettel érvényesített jog tárgyában hozott ítélet jogereje kizárja, hogy ugyanabból a tényalapról származó ugyanazon jog iránt ugyanazok a felek – ideértve azok jogutódait is – egymás ellen új keresetet indíthassanak, vagy az ítéletben már elbírált jogot egymással szemben egyébként vitássá tehessék (anyagi jogerő). A Tv. hatályba lépése előtt jogerősen lezárult egyedi perek és a Tv. alapján a pénzügyi intézmények által a Magyar Állammal szemben megindított – a törvényi vélelem megdöntésére irányuló – perek eltérő tényalapról indulnak ki, eltérő jogok érvényesítésére irányulnak és az említett perekben eltér egymástól a peres felek személye is. (E mellett eltérőek az említett perekben megszülető jogerős ítéletek jogkövetkezményei és azok érintettjei is.) A hivatkozott perek tényalapja egymástól eltérő: a Tv. hatályba lépését követően a pénzügyi intézmények által a törvényi vélelem megdöntésére irányuló perek tényalapjához a per tárgya (törvényi vélelem megdöntése) szempontjából releváns a vélelemmel érintett általános szerződési feltételekhez illetve egyedileg meg nem tárgyalt feltételekhez kapcsolódó olyan tények tartoznak, amelyek az említett feltétel tisztességességének a bíróság általi megítélése körében értékelhetőek. Ezzel szemben a Tv. hatályba lépése előtt jogerősen lezárult egyedi perek tárgya ettől eltérő (nem a törvényi vélelem megdöntése a per tárgya), és azok ebből következően eltérő tényalapról indulnak ki. Az említett egyedi perek tényalapja nem a törvényi vélelemhez (a vélelemmel érintett általános szerződési feltételekhez, vagy egyedileg meg nem tárgyalt feltételekhez), hanem a felek között létrejött egyedi szerződéshez kapcsolódik, azok tárgya pedig – a tényalapokhoz igazodóan – többféle is lehetett. Ilyen pert indíthatott a pénzügyi intézmény az adósával (fogyasztóval) szemben az adós (fogyasztó) marasztalását kérve a bíróságtól, de az adós (fogyasztó) is indíthatott pert a pénzügyi intézettel szemben a felek közötti (egyedi) szerződés egészének vagy valamely rendelkezésének az érvénytelensége megállapítása iránt. Az egyedi perekben a megállapítás mellett marasztalási kereset is előterjeszhető volt, vagy a kereset csak marasztalásra is irányulhatott. A Tv. hatályba lépését követően a pénzügyi intézetek által indított perek tárgya ezzel szemben kizárólag a törvényi vélelem megdöntése; a pénzügyi intézmény annak a megállapítását kérheti a bíróságtól, hogy az általa alkalmazott általános szerződési feltétel, illetve az egyedileg meg nem tárgyalt szerződési feltétel tisztességes volt. A Tv. hatályba lépése előtt jogerősen lezárult egyedi perekben és a Tv. alapján megindított a törvényi vélelem megdöntésére irányuló perekben a peres felek eltérő jogokat érvényesíthetnek. Az előbbieken a pénzügyi intézmény és az adós (fogyasztó) között megkötött (egyedi) szerződésből eredő jog/jogok érvényesítése, az utóbbiakban – a Tv. által megdönthető vélelemként szabályozott – törvényi vélelem megdöntéséhez fűződő jog érvényesítésére kerül sor. Az indítványban utalásszerűen megjelenő a Tv. hatályba lépése előtt jogerősen lezárt egyedi perek peres felei: a pénzügyi intézmények és az adósok, míg a Tv. alapján megindult perekben felperesi oldalon a pénzügyi intézmények, alperesi oldalon – a fogyasztók jogainak védelme érdekében fellépő – Magyar Állam szerepel. Ebből következően a peres felek személye is eltér egymástól a hivatkozott perekben. Bár a Pp. 229. §-ában foglalt anyagi jogerő fogalmának nem tartalmi eleme, de mégis lényeges eltérés az említett perek között, az azokban meghozott jogerős ítéletek egymástól eltérő jogkövetkezménye. A Tv. hatálybalépése után a törvényi vélelem megdöntésére irányuló per felperes pénzügyi intézmény általi elvesztésének a jogkövetkezménye a külön törvény szerinti elszámolási kötelezettség pénzügyi intézet általi teljesítése, míg a törvény hatályba lépése előtt jogerősen lezárult egyedi perekben megszületett bírósági ítéletek ettől eltérő jogkövetkezményt tartalmaznak. További lényeges eltérés az említett perekben meghozott ítéletek között a lehetséges jogkövetkezmények érintettjeinek az egymástól való eltérése. Az indítványokban utalásszerűen megjelölt, a Tv. hatályba lépése előtt jogerősen lezárult egyedi perekben meghozott ítéletben foglalt jogkövetkezmények elsődlegesen a peres felek tekintetében (*inter partes*) érvényesülnek, míg a törvényi vélelem megdöntésére irányuló per lehetséges jogkövetkezményei a pénzügyi intézettel szerződő valamennyi olyan adósra (fogyasztóra) irányadóak, amelyekkel szemben alkalmazásra kerültek a vélelemmel érintett és a bíróság által vizsgált időintervallumban tisztességtelennek talált általános szerződési feltételek.
- [104] 3. A kifejtettek alapján álláspontom szerint a Tv. hatályba lépését követően a pénzügyi intézmények által megindított a törvényi vélelem megdöntésére irányuló perekben megszülető jogerős ítéletek nem „törik fel” az indítványokban utalásszerűen felhívott és a Tv. hatályba lépése előtt az egyedi perekben jogerőre emelkedett ítéletek jogerejét. A Pp. 229. § (1) bekezdésében foglalt anyagi jogerő „feltörése” az anyagi jogerő konjunktív törvényi feltételei teljesülésének a hiányában az említett perekben meghozott jogerős ítéletek tekintetében nem állapítható meg. Az indítványban állított „jogerő feltörést” a Tv. támadott 4. § (2) és (3) bekezdésében foglalt

rendelkezések nem idézik elő. A jelen esetben álláspontom szerint legfeljebb a jogerős ítéletek párhuzamosságáról lehet szó; az említett jogerős ítéletek között esetleg felmerülő vélt vagy valós tartalmi ellentét véleményem szerint nem a „jogerős feltörésének” a problémáját veti fel. Tekintettel arra, hogy a Tv. támadott rendelkezései alapján a Tv. hatályba lépését követően a pénzügyi intézetek által megindított – a törvényi vélelem megdöntésére irányuló – keresetek alapján meghozott jogerős ítéletek nem érintik a Tv. hatályba lépése előtt jogerősen lezárt konkrét peres felek közötti a felek egyedi szerződéséből eredő jogok érvényesítése iránti egyedi perekben meghozott ítéletek jogerejét, a „jogerős feltörésére” alapított alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló indítványok esetében az Alkotmánybíróságnak nem kellett volna érdemben vizsgálnia azt, hogy alkotmányosan indokolt volt-e az indítványokban állított „jogerős feltörés”. Eltérő indokaim ellenére a többségi határozat indokolásában szereplő érdemi vizsgálat eredményével, azaz azzal, hogy a Tv. támadott 4. § (2) és (3) bekezdései nem sértik az Alaptörvény indítványban felhívott rendelkezéseit ugyanakkor én is egyetértek.

Budapest, 2015. január 27.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye

- [105] Az Alkotmánybíróság a 34/2014. (XI. 14.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) – elsőfokú bíróságoktól származó bírói kezdeményezések alapján – már vizsgálta a Tv.-nek a jelen bírói kezdeményezésekkel (Fővárosi Ítéltábla mint másodfokú bíróság által) támadott számos rendelkezését. Egyetértek a most elfogadott határozattal abban, hogy a jelenleg támadott rendelkezések többsége felől döntés is született, ennek megfelelően – ítélt dologról lévén szó – nem kellett ezek tekintetében újra megnyitni az érdemi alkotmányossági felülvizsgálatot. Egyetértek a határozat többségi indokolásával abban is, hogy a mostani indítvány szerint ugyanakkor vizsgálni kell a jogállamiság és a hatalommegosztás elvének sérelmét, tekintettel arra, hogy az indítványok új, eddig nem vizsgált alkotmányjogi érveléssel állítják e két elv sérelmét.
- [106] Az Abh.-hoz fűzött különvéleményemben írtakat változatlanul fenntartom, ezúttal elsősorban az abban még nem vizsgált – a hatalommegosztás elvének sérelmét állító – indítványi elemre a határozat többségi indokolásában adott válasz tartalmát is elemezve mutatom be álláspontomat. Röviden azonban kitérek a jogerős és a jogbiztonság kérdésére is.

I.

- [107] Az indítványra adott válaszról
- [108] 1. Az indítványt idézve: „[a] jogalkotás, végrehajtás és az igazságszolgáltatás egyaránt az államot megillető közhatalmi jogosítvány, ezért a külső polgári jogviszonyban az igazságszolgáltatás feladatát végző bíróságok előtti eljárásban egységesen fellépő és nem egy meghatározott közfeladatot teljesítő állam szerepvállalása a Tv. 7. § (2) bekezdése a hatalommegosztás alkotmányos elvet súlyosan sérti (Alaptörvény C) cikk (1) bekezdés), mert az állam a közhatalom megosztás szerinti feladatkörében más jogalanyokkal szemben kizárólag szervezetei útján létesíthet jogviszonyt.”
- [109] 2. A határozat többségi indokolásában adott válasz kiindulópontja szerint „az állam mint jogi személy jogképessége abszolút jellegű”, s ebből következően az állam absztrakt polgári jogi jogalanyisága és jogképessége független attól, hogy milyen konkrét jogviszonyokban jogosított vagy kötelezett.
- [110] Álláspontom szerint, ha azt állítjuk, hogy az állam, mint jogi személy abszolút jogképességű, úgy egyúttal azt is elismerjük, hogy akár az általa jogalkotással okozott károkért való felelőssége is megáll. Vajon szándékában állt-e a most elfogadott határozatnak az, hogy innentől kezdve megalapozottnak lássa – az Alaptörvényből nézetem szerint is levezethető – jog- illetve törvényalkotással (illetve azok elmulasztásával) okozott károk minden további nehézségek nélküli megállapíthatóságát? (Minthogy „az állam jogképessége abszolút”!)

- [111] A határozat többségi indokolásának további érvelése részben arra támaszkodik, hogy kapcsolatot vél felfedezni az állam és az ügyész mások helyetti igényérvényesítése között: „[á]ltalánosságban tehát elmondható, hogy az állam perbeli jogképességét mindazokban az esetekben, amelyekben a vagyoni viszonyok alanyaként jár el, polgári jogi jogalanyisága alapozza meg. A perbeli jogképessége azonban kivételesen olyan esetekben is megállapítható, amikor az állam – törvény rendelkezése alapján – nem az érintett vagyoni viszonyok alanyaként jár el a perben. Ilyen esetekben funkcióját tekintve ugyanúgy vélhetően védendő magánérdekek érvényesítője, mint az ügyész egyes esetekben.”
- [112] Álláspontom szerint az állam és annak egyik képviselője, az ügyész szerepe közötti hasonlóság (sőt, azonosság: „ügyanyag”) állítása a legkevésbé sem tűnik alkotmányjogi érvekkel alátámaszthatónak, többek között azért sem, mert a konkrét perekben sem az „állam” jár el, hanem annak a perbeli képviselőre jogosult szerve.
- [113] Ezt követően az alkotmányjogi érvelés polgári jogi fejtegetéssé szelődül: „[u]gyanakkor az állam magánjogi és közjogi minősége jelen esetben nem választható el élesen egymástól. Az állam ugyanis tisztán magánjogi igények érvényesítésében működik közre a felek egyenlőségén és mellérendeltségén alapuló polgári peres eljárásban, ugyanakkor mindezt közfeladatként, a közjó érdekében teszi. Jelen esetben ez az erőfölényes, egyensúlyhiányos fogyasztói kölcsönszerződések százezreit érintően a gyengébb felek pozíciójának kiegyensúlyozása érdekében történik.”. Hivatkozik még a határozat arra is, hogy „a fogyasztók (adósok) igényeinek az érvényesítésére vonatkozó jogosultsága közhatalmi aktuson – törvényen –, annak háttérében az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésén alapul. Mindezek után pedig levonja a következtetést: „[a] Magyar Államnak a törvényhozó által vállalt közfeladata tehát a fogyasztók védelme és érdekeik érvényesítése.”.
- [114] Álláspontom szerint az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése nem egyéb, mint államcél, amely – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján – nem elegendő ahhoz, hogy arra tekintettel és rá való hivatkozással alaptörvényben biztosított alapjogok teljes elvonására vagy korlátozására kerülhessen sor. (Ahogyan az államcél – definíció szerint – nem lehet anyagi jogi alapja az „állam” perbeli legitimációjának sem.) Nem tartom elegendő érveknek azt sem, hogy „a fogyasztók védelme és érdekeik képviselője” (mint közfeladat) megalapozhatja azt a törvényi megoldást, mely szerint a közvetlenül érintett devizahitelesek még csak beavatkozóként sem vehetnek részt saját ügyük intézésében, elbírálásában. Ez a megoldás tehát valóban a perbeli önrendelkezési jog teljes eliminálását hozza magával, ahogyan azt az Abh.-hoz fűzött különvéleményemben is hangsúlyoztam {Abh., Indokolás [300]–[302]}.
- [115] Csupán emlékeztetek arra, hogy már több – így legutóbb a 26/2013. (IX. 30.) AB határozathoz fűzött – különvéleményemben nyomatékosan hangsúlyoztam azt, hogy – a 2007 óta kirajzolódó alkotmányértelmezési gyakorlat alapján is kimutathatóan – a jog-, illetve törvényalkotót terheli a közérdekből fakadó jogkorlátozás szükségességének a bizonyítása. Úgy vélem, hogy az alapjog-korlátozást indokoló – alaptörvényi normában is testet öltő – „nyomós közérdeknek”, pontosabban szólva e „nyomós közérdek” veszélyeztetettségének közvetlennek, reálisnak, bizonyíthatónak, de legalábbis valószínűsíthetőnek és elkerülhetetlennek kell lennie. Ha nem így lenne (ha nem állítanánk fel ezt a kritériumot) úgy gyakorlatilag pusztán a – közelebről meg nem határozott (mert meg sem határozható) – absztrakt alaptörvényi rendelkezésekre visszavezetett törvényi deklarációk jelenthetnék a konkrét alapjogok korlátozásának az alapját, amelyek felülvizsgálata kiesne mind a rendesbíróságok, mind az Alkotmánybíróság hatásköréből {Lásd a 3194/2014. (VII. 15.) AB határozatban írt különvéleményem, Indokolás [94]}.
- [116] Ez az igény már a 20/2014. (VII. 3.) AB határozathoz fűzött különvéleményemben is megfogalmazódott: „[a] még kétharmados többséggel legitimált Országgyűlés sem folytathat – az alapjogok érvényesülését figyelmen kívül hagyó – alapjog-sértő, különösen diszkriminatív jogalkotási (törvényalkotási) gyakorlatot. Olyat mindenestre semmiképpen sem, amelynek eredményeként törvényesen tételezett politikai célkitűzések és érdekek felülírhatnák az Alaptörvényben is tételezett jogállami alapjogok védelmét és érvényesülését. Az egyre szélesebb körben kibontakozó – ilyen indíttatású – törvényhozási gyakorlat megerősíti bennem ezt a félelmet. S erre alkotmányjogi alapokon csupán egyetlen válasz adható: az ilyen, alkotmányos alap nélküli alapjogokat sértő törvény teljes és *ex tunc* hatályú megsemmisítése”. {Lásd a 20/2014. (VII. 3.) AB határozathoz fűzött különvéleményt, Indokolás [356]}.
- [117] Az iménti megállapítások kapcsán emlékeztetnék a 61/2011. (VII. 13.) AB határozat – egy, nézetem szerint a jelen ügy eldöntése szempontjából is fontos – további megállapítására. E szerint: „[a]z Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy az alkotmányos jogvédelem egyszer már elért szintje és garanciális rendszere nem csökkenthető, alapelemeinek köre nem szűkíthető, csak – egészen kivételes esetben – más alapjog védelme érdekében, a szükségesség-arányosság mércéjének figyelembevételével és úgy, hogy az érintett alapjogok lényeges tartalma

ne sérüljön. Az ennek nem megfelelő alkotmány-védelemszint csökkentése ellent mond az alkotmányos jogálm követelményének”. (ABH 2011, 290, 322.).

- [118] Általánosságban is levonhatónak vélem azt a konklúziót, hogy az Alkotmánybíróság korábbi alapjog-korlátozásra vonatkozó döntéseiből kiolvasható az a tendencia, hogy az alapjogok a legkevésbé az alkotmányos célok és értékek javára korlátozhatóak, nem is beszélve a nyomós közérdekre való hivatkozásról, de államcélok érdekében semmiképpen sem, ahogy ezt a civilizált országok alkotmányfejlődési története és jelenlegi alkotmányos gyakorlata is bizonyítja.
- [119] A határozat többségi indokolásának érvkészletében megtalálhatjuk a 96/2008. (VII. 3.) AB határozatra való hivatkozást is, amely környezetvédelmi ügyekben vizsgálta a perbeli önrendelkezési jog jelen ügyben is állított sérelmét: „[a]z Alkotmánybíróság 1146/B/2005. határozatában vizsgálta és alkotmányosnak ítélte a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény [...] 98. § (1) bekezdésében, illetve 99. § (1) bekezdésében a környezetvédelmi érdekek védelmének képviselőjére létrehozott egyesületek és más, politikai pártoknak, érdekképviselőnek nem minősülő társadalmi szervezet számára biztosított perindítási jog nem az Alkotmány 57. § (1) bekezdésén alapuló jogosultság, mivel e szervezetek nem egyéni jogsérelmek orvoslására jogosultak. A perindítás esetükben a köz érdekében való fellépés, egy alkotmányos cél és érték, a környezethez való alapjog védelme [ABH 2006, 1849, 1851.] Az Alkotmány 18. §-ának értelmezése kapcsán az Alkotmánybíróság már korábban megállapította, hogy az egészséges környezethez való jog [...] elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezetvédelmi vonatkozású alanyi jogokat elsődlegesen eljárási jellegűnek minősítette, amelyeket hatósági eljárásokban gyakorolhatnak a jogosultak”. [28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 134, 138–139.].
- [120] Álláspontom szerint ennek a precedensnek a segítségül hívása azért nem szerencsés, mivel az egészséges környezethez való jog alanya absztrakt (valójában maga „az egész emberiség”). Nyilvánvaló ugyanakkor, hogy a most elbírált ügyben ezzel messze nem összehasonlítható alanyi körről (konkrét természetes és jogi személyekről) van szó. Ebből következően az idézett precedens alapul vehetősége, alkalmazhatósága is alapos okkal megkérdőjelezhető.
- [121] A határozat többségi indokolása épít a 8/2014. (III. 20.) AB határozat érvanyagára is, amely szerint: „az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése második mondatából az államnak az a kötelezettsége következik, amely – az Alaptörvényben szereplő alkotmányos értékek figyelembevételével – fogyasztók érdekeit védő, az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben fellépő intézményrendszer létrehozására és fenntartására, továbbá a fogyasztók jogait biztosító jogszabályok megalkotására vonatkozik.” Ebből a határozat többségi indokolása azt szűri le, hogy az Alkotmánybíróság e határozatában az állam, mint jogalkotó részére írt elő alkotmányos követelményt azáltal, hogy a fogyasztóvédelmi intézményrendszer kiépítésének és az ezzel kapcsolatos jogszabályok megalkotásának a kötelezettségét az Alaptörvényből levezette. Mindezzel szemben viszont komoly ellenérv az, hogy a vizsgált ügyben peres félként, s nem pedig jog- és törvényalkotóként vesz részt az állam. [Pontosabban szólva: az állam Janus-arcú ismét, hiszen egyrészt jog -, illetve törvényalkotóként, másrészt a szabályok végrehajtóként, azaz jogérvényesítőként is részt vesz ezekben a jogviszonyokban.] Mindez viszont – nézetem szerint – a felhívott precedens többségi határozat rendelkező része melletti argumentációkénti figyelembe vehetőségét is komoly mértékben megkérdőjelezi.
- [122] A most elfogadott határozat a fenti alapról tesz kísérletet annak az indítványozói felvetésnek az elutasítására, amely szerint a vizsgált ügyben sérül a hatalommegosztás elve. Nos: az ennek jegyében megfogalmazott további indokolás tartalma is komoly kétségeket támaszt bennem. Hogyan is fogalmaz az indokolás? „Az állam [...] a pénzügyi intézmények által alkalmazott szerződési feltételek tisztességtelensége védelmének megdöntésére irányuló eljárásban a gyengébb felek érdekeinek képviselőjeként érvényesítőjeként, az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésével összhangban született Tv. végrehajtása céljából vesz részt. Tevékenysége – ahogy más eljárásokban az ügyészé, vagy a Gazdasági Versenyhivatalé – a végrehajtó hatalom gyakorlása körébe tartozó, végrehajtási típusú – lényegileg perbeli – cselekményekre korlátozódik. Ebben a tekintetben tehát a törvényhozótól elválik a jogi személy Magyar Állam, mint a perben alperes (a fogyasztók jogainak érvényesítője képviselője), amely a jelen esetben nem az egyik hatalmi ágat jeleníti meg, hanem magánjogi jogalanyként segíti elő a perek mihamarabbi befejezését. A jogalkotó önmagában azzal, hogy az államot a per alpereseként nevesíti, nem preferálja mint peres felet, hanem csupán a fogyasztók érdekeit védő speciális eljárási szabályokat vezet be.”
- [123] Úgy vélem, az iménti megfogalmazásban már szinte minden állami (fő)hatalmi funkció keveredik: a jogalkotás, a peres képviselő, az ügyészi szerepkör, a GVH által gyakorlott hatás- és feladatkör, végrehajtó hatalom gya-

korlása stb.. A határozat többségi indokolásának ez a része nem alkotmányjogi érvelés, hanem csupán pusztá magyarázata annak, miért lépegethet szabadon az állam az egyik szerepköréből át egy másik szerepkörbe. Ezt a meggyőződést erősíti bennem az indokolásnak az a kitétele is, amely szerint „[n]em arról van tehát szó, hogy az állam a hatalmával visszaélve olyan helyzetet teremtett, amelyben az ellenérdekű fél hátrányosabb pozícióba kerül a másik félhez képest, hanem arról, hogy a pénzügyi intézményeknek – a törvényi vélelem specialitásából adódóan – szükségszerűen az állammal szemben kell megindítani a vélelem megdöntésére irányuló peres eljárást.” Az érvelést *idem per idem* – tehát meggyőző erővel nem rendelkező – argumentációnak tartom, tekintettel arra, hogy az alapul fekvő, meghivatkozott okot (a törvényi vélelmet) is maga a törvényhozó (és egyúttal végrehajtóvá is avanszált) állam maga hozta létre. Továbbmenve: magam kifejezetten azon az állásponton vagyok, hogy az állam igenis a hatalmával visszaélve teremtett olyan helyzetet, amelyben az ellenérdekű fél (jelen esetben a hitelt nyújtó pénzügyi intézmények) kifejezetten hátrányosabb pozícióba kerültek. [A rendkívül rövid határidők előírása, a bizonyítási teher megfordítása, az abnormális, diszkriminatív eljárási illetékek meghatározása, a bíróságok mozgásterének behatárolása stb. mind-mind arra utalnak, hogy a peres felek egyike (az állam) maga szabta meg azokat a „játékszabályokat”, amelyekkel a másik fél gyakorlatilag csak vesztes fél lehetett.] A határozat rendelkező része a fent elemzett indokokra figyelemmel elutasította azt az indítványt, amely a Tv. rendelkezéseinek a hatalommegosztás elvét sértő voltát állította.

- [124] Az ügy jelentősége azonban messze túlnyúlik azon a kereten, amelyet a támadott törvényi rendelkezések határolnak körül. A hatalommegosztás mint államszervezési elv jelentőségének, fontosságának a kérdése merül itt már fel, s az az elvárás, hogy ez az elv kellő védelemben részesüljön.

II.

- [125] Van-e paradigmaváltás a hatalommegosztás elvének értelmezésében?

[126] 1. A most vizsgált ügy kötelességemmé teszi, hogy rögzítsem a hatalommegosztás elvével kapcsolatos saját álláspontomat. Előrebocsátom: ez nem tér el attól az értelmezéstől és tartalomtól, amelyet az Alkotmánybíróság egészen a legutóbbi évekig kialakított.

[127] A legfontosabb tételeket az alábbiak szerint foglalom össze:

[128] a) „A hatalmi ágak elválasztásának pontosabban a hatalommegosztás elve [...] nem pusztán annyit jelent, hogy az egyik hatalmi ág nem vonhatja el a másik jogosítványait, hanem azt is jelenti, hogy a demokratikus jogállamban korlátlan és korlátozhatatlan hatalom nincs, s ennek érdekében bizonyos hatalmi ágak szükségképpen korlátozzák más hatalmi ágak jogosítványait. [...] A jogállam fogalmához ugyanis nem csupán a jogállami intézményrendszer formális kiépítése, hanem annak normális működtetése [...] is hozzátartozik.” [28/1995. (V. 19.) AB határozat, ABH 1995, 142, 143.] A tartalmi értelemben vett alkotmányosság egyik legfőbb kritériuma, a hatalommegosztás elve magában foglalja azt a követelményt is, hogy „nincsen az Országgyűlésnek alárendelt hatalmi ág, s egyik hatalmi ág sem vonhatja el a másik jogosítványát. A hatalommegosztás elvéből ugyanakkor az is következik, hogy alkotmányos demokráciában nincs korlátlan és korlátozhatatlan hatalom, s az egyes hatalmi ágak hatalmi ellensúlyt képeznek a többi hatalmi ággal szemben. [38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 261.; 41/1993. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1993, 292, 294.; 55/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 296, 300.; 28/1995. (V. 19.) AB határozat, ABH 1995, 138, 142.; 66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 397, 403.]” Ez valójában az amerikai alkotmányjogi doktrínából ismert fékek és egyensúlyok elvének európai tükörképe. S ezzel a jelentéssel és tartalommal magam változatlanul egyetértek.

[129] b) „Az államhatalmi ágak elválasztása az alkotmánybírói gyakorlatban a magyar államszervezet egyik legfontosabb szervezeti és működési alapelve. Ezt bizonyítják az egyes állami szervek (hatalmi ágak) feladatát és hatáskörét leíró Alkotmány rendelkezése, az állami szervek egymáshoz való viszonyát érintő szabályok (szervezeti és eljárási garanciák), illetve az Alkotmányba foglalt összeférhetlenségi rendelkezések [...]. Az államhatalmi ágak elválasztása a demokratikus jogállamban az állam legjelentősebb funkcióinak szervezeti, hatásköri és működési elkülönülését jelenti. A hatalmi ágak közötti közjogi viszony egyrészt ezt jelenti, hogy az egyik hatalmi ág nem vonhatja el a másik jogosítványát, másrészt azt is, hogy a demokratikus hatalom, az egyes hatalmi ágak hatalmi ellensúlyt képeznek a többi hatalmi ággal szemben, ennek érdekében bizonyos hatalmi ágak szükségképpen korlátozzák más hatalmi ágak jogosítványait.” [42/2005. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2005, 504, 516.]

- [130] Ide kívánczik még *Sajó András* gondolata is: „[m]arad tehát a parlamentarizmus, ám ennek keretei között ne kelljen keresni azokat a hatalommegosztó és részben szétválasztó megoldásokat, amelyek a kabinetdiktatúrát és ezen keresztül egy semmivel (például lakossági választással) sem ellensúlyozott egyszemélyi uralmat hozhatnak”. (Lásd *Sajó András: Az önkorlátozó hatalom*. MTA-JTI-KJK, Budapest, 1995, 138. o.).
- [131] c) „A hatalmi rendszer valamely szervezetéhez koncentrált túlhatalom demokratikus fékek és ellensúlyok rendszerének átalakítása akár az alkotmányozó hatalomhoz, akár a kormányzati vagy ítélkezési szervekhez a demokratikus jogállam súlyos sérüléséhez vezet.” [61/2011. (VII. 13.) AB határozat. ABH 2011, 290, 323.]
- [132] 2. A hatalommegosztást, a hatalmi ágak elválasztásának elvét az Alkotmánybíróság mindig is a jogállam önállóan érvényesülő tartalmi elemének tekintette. [42/2005. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2005, 504, 516.]
- [133] Így volt ez a korábbi Alkotmány hatályban léte idején, s így van ez az Alaptörvény hatálybalépése óta is. Az Alaptörvényt megelőző időszakban a hatalommegosztás elve *expressis verbis* nem szerepelt ugyan az Alkotmányban, ennek ellenére senki számára sem volt kérdéses, hogy a magyar parlamentáris rendszer a hatalommegosztás elvét alapul véve épült ki. Az Alaptörvény C) cikke pedig kifejezetten is deklarálta ezt a korábbi Alkotmány tartalmi és strukturális értelmezése alapján már kimunkált elvet, amely – még egyszer hangsúlyozom – valójában már régóta fennálló és átfogó, az alkotmányos intézményrendszer egészét átható jelentéstartalommal rendelkezett.
- [134] Ugyanakkor nem hallgatható el, hogy a hatalommegosztás elvének érvényesülését a törvényhozó hatalom, de a politikai hatalom részéről is éppen az elv alaptörvényi szintű rögzítését követően érte komoly támadás. Magam a mai magyar közjogi gyakorlat legsúlyosabb és legfőbb hibáját abban látom, hogy az Országgyűlés kétharmados többsége felhatalmazottnak érzi magát arra, hogy a hatalommegosztásból – mint a demokratikus jogállam meghatározóan fontos államszervezési elvéből – eredő követelményeket félretegye, újra létrehozva az Országgyűlés már Alaptörvényből is kivett „legfelsőbb államhatalmi” (értsd: „egyeduralkodói”) státuszát, amivel viszont az alapjaiban képes megbontani a fékek és egyensúlyok kifinomult rendszerét.
- [135] Alaptörvénybe foglalt szöveg marad ezért csupán az a tétel is, amely szerint: „[a] magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén nyugszik” [Alaptörvény C) cikk (1) bekezdés]. Írott szöveg marad, mert intézményeinek működése csupán a fékek és egyensúlyok működésének a látszatát képes fenntartani. {Lásd a 12/2013. (IV. 24.) AB határozathoz fűzött különvéleményemet, Indokolás [132]} Közelebbről: nem a hatalommegosztás intézményrendszerének pusztá meglétét kellene prezentálnia, hanem az elv gyakorlati érvényesülését kell biztosítania egy demokratikus jogállamnak.
- [136] A hatalommegosztás elvének kifejezett megsértését (s ezzel alaptörvény-sértést) vélem felfedezni az Alkotmánybíróság hatáskörének radikális csökkentésében, a rendesbírói hatalom önállóságának csorbítását eredményező törvényhozási gyakorlat kialakulásában, valamint abban, hogy egyre gyakrabban jönnék kívüli (és túli), metajurisztikus indokokra hivatkozással is feljogosítottnak érzi magát az Országgyűlés arra, hogy – akár a maga által alkotott saját Alaptörvény C) cikkében foglaltak ellenére is a maga javára – átrendezze a hatalommegosztás elve alapján széttelepített hatásköröket.
- [137] Ezt az irányt mindig is kritikával illetem, s azzal illetem ma is. Emlékeztetőül felidézem itt is az általam megfogalmazott korábbi kritikákat:
- [138] a) A fékek és egyensúlyok kialakult rendjét – következmények nélkül – egyetlen hatalmi ág (vagy közhatalmi tényező) sem boríthatja fel, s ez alól az Országgyűlés sem képez kivételt. Védelmet élvez ezért az Alkotmánybíróság hatásköre is: „[a] magyar közjogi berendezkedés egyik alapja a [...] jogállamiság elve. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint e jogállamban az Alkotmánybíróság hatáskörének a klasszikus alkotmányos szervekkel azonos alkotmányos védelmet kell biztosítani. Ezzel elkerülhető, hogy az Alkotmánybíróság határozatai nyomán aktuális politikai érdekek alapján, gyakorlati kormányzati megfontolások az elsődleges megoldást alkotmánybírósági hatáskör-felülvizsgálatban keressék [...] A [...] jogállamiság tartalmi követelménye az Alkotmánybíróság – közjogi helyzetéből fakadó – alkotmányi hatásköri szabályozása és ezáltal védelme. E védelem szükségessége az Alkotmánybíróságnak a hatalommegosztás rendszerében elfoglalt szerepéről, azaz az alkotmányosság szempontoknak az államszervezet egészében való érvényesítéséből ered.” [66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 403.] „[...] [Hatásköreik gyakorlása során az Alkotmányban meghatározott esetekben a hatalmi ágak együttműködésre kötelesek és tiszteletben kell tartaniuk az elválasztott hatalmi szervezetek döntéseit és autonómiáját.” [62/2003. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2003, 637.]” {Lásd még a 12/2013. (IV. 24.) AB határozathoz fűzött különvéleményemet, Indokolás [137]–[138] bekezdéseit}

- [139] Ide kíváncsoznak még az idézett különvélemény 131. bekezdésében megfogalmazottak is: „[n]yomatékosan hangsúlyozom: mindaddig, amíg a hatalommegosztás elvét tartalmazó Alaptörvény az Alkotmánybíróságot nyilvánítja az Alaptörvény védelmének a legfőbb szervévé [Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés], azaz a végső alaptörvény-értelmezés monopóliumát biztosítja a számára, éppen az Alaptörvény védelme érdekében nem módosítható úgy az Alaptörvény, hogy ezt az elvet áttörje. Lehet persze módosítani az Alaptörvény hatalommegosztási klauzuláját és a 24. cikk (1) bekezdését is (megszüntetve ezekkel a módosításokkal az Alkotmánybíróság végső alaptörvény-értelmezési monopóliumát), ez azonban már az elmúlt több mint két évtized alatt kialakított korszerű magyar alkotmánybíráskodás feladásával lenne egyenértékű, amikor az Alkotmánybíróság pusztán díszletként lenne jelen az Alaptörvényben. Nem hallgathatom el: a negyedik alaptörvény-módosítással közel kerültünk ehhez az állapothoz.”
- [140] b) A hatalommegosztás elvének sérelmét állítva csatlakoztam *Lévay Miklós* alkotmánybírónak a 24/2013. (X. 4.) AB határozathoz fűzött különvéleményéhez, amelyben a bírói hatalmi ág függetlenségének, önállóságának veszélyeztetettségét állította: „Az Alkotmánybíróság nem zárta ki korábbi döntéseiben a semmisségi törvények alkotmányosságát, azonban megállapította, hogy a semmisség jogintézménye csak kivételesen alkalmazható. A kivételes törvények lényeges feltételeként határozta meg a testület, hogy a törvényeknek tisztázniuk kell a jogbiztonság alóli kivételeket, érvényesülési körük feltételeit, valamint a jogerő áttörésének indokait és kereteit. A jogerő áttörésének alkotmányos indokokon kell alapulnia, a jogalkotónak a szükségesség-arányosság kritériumai szerint igazolnia kell, hogy mely más alapjog érdekében, milyen okokból és milyen körben kerülhet sor a kivételes jogalkotói megoldásra, valamint a semmisség alkalmazhatósága nem okozhat a céljához képest aránytalan sérelmet.”
- [141] Ide kapcsolódik még az a tétel is, hogy „[a] hatalommegosztás érvényesülésének fontos garanciája, hogy a hatalmi ágak működésének kereteit, egymáshoz való viszonyát jogszabályok határozzák meg. Az igazságszolgáltatás a törvényhozó és végrehajtó hatalomtól elkülönült bírói hatalomhoz kapcsolódó közhatalmi tevékenység. A bírói hatalom szempontjából a hatalommegosztás a bírói függetlenség szervezeti dimenzióját jelenti. A más hatalmi ágaktól elkülönült bírósági szervezet központi feladata a cselekmények jogszerűségének, az államhatalmi szervek működésének, intézkedéseinek vizsgálata, melynek során a bírói függetlenség az igazságszolgáltatás védelmét, és ezen keresztül az alapjogok érvényesülésének garanciáját jelenti. A bírói hatalmi ág kitüntetett helyet foglal el az államszervezetben, a minden külső befolyástól mentes független és pártatlan bírói ítélezés feltétel nélküli követelmény, amely abszolút alkotmányos védelem alatt áll. A bírói hatalom sajátossága, hogy a másik két hatalmi ággal szemben állandó és semleges, amelyet a függetlenség és a törvényi alávetettség alkotmányos követelménye juttat kifejezésre. A csak törvényeknek való alávetettség nemcsak a két másik hatalmi ág ítélezésre gyakorolt befolyását zárja ki, hanem a független és folyamatos, rendszerképző törvényértelmezés és jogalkalmazás révén biztosítja a bírói függetlenséget.” [38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 261–262.].
- [142] „Független demokratikus jogállamban a bírói döntések és következményeik kiszámíthatóságának, a bírói hatalomstabilizáló szerepének, működésének sérelmét okozza, ha egy másik hatalmi ág eshetőlegesen, az ügyek vagy az elkövetők egy meghatározott csoportjára vonatkozóan utólag felülírja a jogerős bírói döntéseket. A bírói függetlenséget pedig közvetlenül sérti, ha a törvényhozó hatalom bizonytalan szempontokat meghatározva kötelezi a bíróságokat saját döntéseik felülírására.” {Lásd *Lévay Miklós* alkotmánybíró különvéleményét a 24/2013. (X. 4.) AB határozathoz, Indokolás [95], [97], [100]} (Megjegyzem, hogy *Lévay Miklós* alkotmánybíró ezt a – bírói függetlenséget védő – álláspontot képviselte a III/1522/2014. számú határozathoz fűzött különvéleményében is.)
- [143] c) A most elbírált ügyben megfogalmazott, törvényhozó hatalmat preferáló indokok („a fogyasztók jogainak védelme”) szervesen illeszkedik ahhoz a közel két éve kialakult gyakorlathoz, amely szerint az Alkotmánybíróság megfelelő alkotmányjogi indok nélkül, nem bizonyított közérdekű célra hivatkozással is megalapozhatónak látja a törvényhozó hatalom szupremáciáját. Ezt a gyakorlatot kezdettől fogva kifogásoltam, mivel abban a hatalommegosztás elvének súlyos sérelmét láttam. Éspedig azért, hogy a törvényhozó hatalom valójában szabad kezet kapott ahhoz, hogy gyakorlatilag a szabad belátása szerint nyúljon át másik hatalmi ágak területére.
- [144] Ez a jog- és törvényalkotási módszer nem volt példa nélküli a legutóbbi években. A magánnyugdíj-pénztárak állami tulajdonba vételének törvényi indokát a magánnyugdíj-pénztári tagok vagyonának a „védelme” motiválta, ez volt az a fügefalevél, amely az állami konfiskálás valódi indokát elleplezte (tette mindezt azzal az ígérettel, hogy az állami tulajdonba vett magánnyugdíj-pénztári vagyon is közvetlenül nyomon követhető lesz egyéni szám-

lán: s ez az egyéni számla pedig máig nem került kialakításra). A pénznyerő-automaták „államosítása” mögött pedig senki által nem bizonyított „nemzetbiztonsági kockázat” (mint alkotmányos cél) állt, a dohány-kiskereskedelmi hálózat felszámolását és koncesszió keretében történő értékesítését a „fiatalok egészségvédelme” motiválta, ugyancsak alkotmányos rangra emelt értéként és célként, megint csak alkotmányjogi megalapozottságú érdemi-kritikai felülvizsgálat hiányában.

- [145] A sor még folytatható lenne, a felhozott példák azonban talán így is elegendőek annak kimondásához – ahogyan ezt már fentebb idéztem –, hogy a még kétharmados többséggel legitimált Országgyűlés sem folytathat az alapjogok érvényesülését figyelmen kívül hagyó diszkrecionális jogalkotási (törvényalkotási) gyakorlatot. Olyat mindenesetre semmiképpen sem, amelynek eredményeként törvényben tételezett politikai célkitűzések és érdekek felülírhatnák az Alaptörvényben is tételezett alkotmányos alapjogok védelmét és érvényesülését. Az egyre szélesebb körben kibontakozó – ilyen indíttatású – törvényhozási gyakorlat megerősíti bennem ezt a féltelmet. {Lásd a 20/2014. (VII. 3.) AB határozathoz fűzött különvéleményemet, Indokolás [361]}.
- [146] Úgy gondolom, az ilyen és ehhez hasonló felhatalmazások (s ide tartozik a most elbírált ügyben hivatkozási alapként szolgáló „fogyasztók érdekeinek a védelme” is), alkotmányjogi megkötöttségek nélküli szabad átjárhatóságot biztosítanak a törvényhozó hatalom számára a különböző hatalmi ágak között. Ezáltal pedig tényleg illúzióvá válik az az elvárás, hogy a magyar parlamentáris demokrácia, az alkotmányos intézményrendszer a fékek és egyensúlyok rendszerén épüljön fel.

III.

- [147] A jogerő áttörésének igazolási kísérlete
- [148] A határozat többségi indokolása szerint a „10/1992. (II. 25.) AB határozat értelmében a jogbiztonság elvéből főszabályként az következik, hogy lezárt jogviszonyokat sem jogszabállyal, sem jogszabály hatályon kívül helyezésével – származzék ez akár a jogalkotótól, akár az Alkotmánybíróságtól – nem lehet alkotmányosan megváltoztatni. (ABH 1992, 75.) Ezt a főszabályt az Alkotmánybíróság a jövőre nézve is irányadónak tekinti.”. Álláspontom szerint a mostani határozat tartalmilag és hallgatólagosan felülbírálja ezt a rendszerváltás mérföldkövének tekinthető 1992-es alkotmánybírósági döntést.
- [149] Ahelyett, hogy az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe foglalt szükségességi-arányossági tesztet alkalmazná, a határozat többségi indokolása tulajdonképpen – közelebbről meg nem határozott – anyagi igazságossági érvek mentén igazolja a jogerő áttörését: „[m]aga a szokatlan törvényi megoldás is azért vált szükségessé, mert az adósok gazdaságilag és szociálisan szinte teljesen ellehetetlenültek, és a fogyasztói kölcsönszerződések nagy száma miatt a probléma ösztársadalmi méreteket öltött, melynek nemzetgazdasági kihatásai is súlyosak”. Arra is hivatkozik a többségi indokolás, hogy – a nézetem szerint is – súlyos társadalmi probléma „megoldása érdekében döntött úgy a törvényhozó, hogy kivételesen, szűk körben, az Alaptörvény I. és II. cikkét az M) cikkel együttesen értelmezve, a jogegységi határozatban foglaltakat szem előtt tartva a már egyszer elbírált jogviszonyokat mintegy újraértékeli”.
- [150] Amellett, hogy sem a törvény, sem a törvényjavaslat indokolása, de még az Országgyűlési Napló sem említi (lásd <http://www.parlament.hu/documents/10181/56618/13.+%C3%BCI%C3%A9snap/4b5f2016-eec4-481a-965a-52d7fec6ea25>) a fenti alaptörvényi szabályokat, a fenti érvelésnek az a következménye, hogy a határozat többségi indokolása rendesbírói hatáskörbe tartozó kérdésekben foglal állást, illetve olyan érvet is alkalmaz, amely nem alkalmazható az általánosan elfogadott szabályok által kötött racionális jogi vita keretein: „[m]ivel a most tisztességtelennek minősített kikötések már a szerződések létrejöttkor semmisen voltak, azokhoz joghatás nem fűződhetett volna, a jogerő feltörése kivételesen az *in integrum restitutio* során is szükségesnek minősült.” A tisztességtelenség kérdésében való döntés egyrészt rendesbírói hatáskör, másrészt számos esetben fogalmilag – a bírósági eljárás eredményeként sem – kerülhet sor *in integrum restitutióra* (például, ha a kölcsön tárgya megsemmisült stb.).
- [151] Ezzel összefüggésben nem árt felidézni *Szladits* Károlynak a nagy gazdasági világválság után (1935-ben) írt, máig érvényes gondolatait: „[a] szerződés (és általában a kötelelem) tartalmának bírói módosítása könnyen állami gyámködöshöz vezethet a magánosok felett és előidézhetheti azt, hogy a felekben a szerződési hűség gondolata meginog. [...] De a törvényhozó azzal, hogy a felet az érvényesen vállalt kötelezettség teljesítésére kötelezi, kifejezi azt, hogy az adott szó betartásához fűződő biztonságot általában többre értékeli minden ezzel ellenke-

zó érdeknél". (Szladits Károly: A magyar magánjog vázlatja. II. rész, Budapest, Grill, 1935., 150. o.; kiemelés tőlem: K.L.).

IV.

[152] Néhány konklúzió

[153] A törvényhozó hatalom előtt megnyílt tér indokaként gyakran szerepel két momentum. Ezek: a „paradigmaváltás” és „az állami intézmények, szervek közötti együttműködés”. A magam részéről egyik indokot sem látom alkalmasnak arra, hogy azokra hivatkozással nyissunk teret a törvényhozás szupremáciája számára.

[154] a) Egyrészt: semmiféle paradigmaváltást nem érzékelek, s nem érzékelhető ilyen az Európai Unió tagállamainak jogrendszereiben sem. Ilyen „paradigmaváltás”, mint indok ott merül fel, ahol a fékek és egyensúlyok rendszerén felépülő hatalommegosztási elv fékezi a hatalomkoncentrációt, a korlátlan, önkényes állami hatalomgyakorlást, a hatalmi központok ellenőrzés nélküli kiépítését. Változatlanul helytállóan tartom ezért a 42/2005. (XI. 14.) AB határozatban leírtakat (ABH 2005, 504, 517.).

[155] b) Gyakran hallunk hivatkozást arra, hogy az állami szervek kötelesek együttműködni feladataik ellátása során. Ennek jegyében pedig az Alkotmánybíróság segítője, támogatója a törvényhozó hatalomnak. Ezzel szemben változatlanul az a véleményem, hogy az európai parlamentáris rendszerekben az Alkotmánybíróságokat nem a regnáló hatalom szatellit szerveként, hanem a fékek és egyensúlyok rendszere fontos alkotóelemeként hozták létre. Az együttműködési kötelezettség vagy elvárás is csak ebben a körben és keretben értelmezendő és értelmezhető annál is inkább, mivel az állami szervek együttműködési kötelezettsége „hatásköreik gyakorlása során” [62/2003. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2003, 637.] áll fenn, nem pedig akként, hogy az egyik hatalmi ág elveszi (vagy jelentősen csorbítja) egy másik hatalmi ág hatáskörét, s a hatásköre fontos részétől megfosztott pedig a „maradék” tekintetében „együttműködik”.

Budapest, 2015. január 27.

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós alkotmánybíró különvéleménye

[156] Nem értek egyet a határozat rendelkező része 1. pontjában foglalt elutasító döntéssel. Véleményem szerint az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna állapítania a Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsön-szerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Tv.) 4. § (2)–(3) bekezdése, valamint 7–15. §-ai alaptörvény-ellenességét.

[157] Fenntartom a 34/2014. (XI. 14.) AB határozathoz fűzött különvéleményemben foglaltakat, vagyis azt, hogy a Tv. az egyes ügyekben eljáró bírák számára nem biztosítja a függetlenségük kiteljesítéséhez szükséges eszköztárat, amely más megközelítésben a tisztességes eljárás követelményének sérelmét okozza.

[158] 1. A hivatkozott különvéleményemben felhívtam a bírói függetlenséggel kapcsolatos alkotmánybírói gyakorlatot, amelynek végkonklúziója az, hogy a bíróság nem lehet más szervek döntéseinek se formális megjelenítője, se azok végrehajtója. Részleteztem, hogy a Tv. több rendelkezése akadályozza a bírói függetlenség érvényesülését.

[159] Változatlan álláspontom szerint – eltérően a többségi indokolástól – mindez a jelen ügyben is alaptörvény-ellenességhez vezet, mert nem formális értelemben kell megítélni és értelmezni a bíró törvényi alávetettségét, hanem éppen azt kell vizsgálni – és ez az Alkotmánybíróság feladata – hogy az adott törvény egyes rendelkezései vagy az ilyen rendelkezések összessége megakadályozza-e a bírót abban, hogy az elé kerülő jogvitát megalapozottan tudja eldönteni. Ha ezt a vizsgálatot az Alkotmánybíróság ebben az ügyben is kellő részletességgel elvégezte volna, nem juthatott volna más következtetésre, mint arra, hogy a Tv. indítványokkal támadott rendelkezései, és a Tv. alkalmazásának körülményei alaptörvény-ellenesek, illetve ilyen helyzetet teremtenek. Az Al-

kormánybíróságnak – korábbi gyakorlatának megfelelően és abból következően – meg kellett volna állapítania, hogy a bírósági döntéshozatal pusztán formális értelemben vett előírása nem felel meg az alkotmányossági követelményeknek. Ha a bírói eljárás formális, a tényleges döntési jogkör a bíróságon kívüli szervezet (hatalmi ág) kezébe kerül át, ami nemcsak a bírói függetlenséget biztosító alaptörvényi rendelkezést [26. cikk (1) bekezdés] sérti, hanem az Alaptörvény C) cikkében foglalt hatalom-megosztás elvével is ellentétes. Ez utóbbi megközelítésben osztom *dr. Kiss László* alkotmánybíró úr különvéleményében kifejtetteket, és csatlakozom annak I. pontjához.

- [160] 2. Korábbi különvéleményemben hivatkoztam a tisztességes eljáráshoz való jog lényeges tartalmára, vagyis arra, hogy a peres feleknek ésszerű lehetőségük legyen jogi álláspontjuk és az azokat alátámasztó bizonyítékok előadására. A kialakult és irányadó alkotmánybírói gyakorlat szerint alkotmányellenes szűkítésnek számít az, ha az ügyben hozandó határozat megalapozottsága szempontjából releváns bizonyítást, a bizonyítékokhoz való hozzáférést a jogszabály általános érvénnyel korlátozza. Különösen sérti az eljárás tisztességes voltát az, ha a jogalkotó úgy telepít bizonyítási kötelezettséget a felekre, hogy az eljárás módjára vonatkozó további szabályok elzárják őket a hatékony bizonyítási eszközök igénybevételének lehetőségétől.
- [161] A szakértői bizonyítás ellehetetlenítését élesen kifogásolják az indítványozók. Véleményem szerint a bíró jogi szakismerete és általános élettapasztalata – a határozatot támogató többségi megközelítéssel szemben – nem pótolhatja a speciális szakértelmen alapuló bizonyítást, még akkor sem, ha a Tv. feltehetően a legnagyobb szakértelemmel rendelkező bírói fórumhoz telepítette a pereket. Nem tudom elfogadni azt a többségi érvelést sem, amely az állam fogyasztóvédelmi funkciója érvényesülésével támasztja alá a tisztességes eljáráshoz való jog korlátozását.
- [162] Az ügyben hozott határozat a fentiekben kifejtett anomáliákat külön-külön is és összességükben is olyanoknak ítélte, amelyek a jelen ügyben sem érik el az alaptörvény-ellenesség szintjét. Nem értek egyet ezzel a következtetéssel, mert az általánoshoz képest bevezetett különleges eljárási rend a maga kirívóan rövid határidőivel, a bizonyítás-felvétel negligálásával és a bizonyítási teher megfordításával nem csupán komoly alkotmányos kételeyeket ébreszt, hanem közvetlenül alaptörvény-ellenes. A Tv. 7–15. §-ai tehát alkotmányellenesen korlátozzák az érintett fél perbeli rendelkezési jogát, amelynek következtében sérül a tisztességes eljáráshoz való jog. [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés]

Budapest, 2015. január 27.

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

- [163] A különvéleményhez csatlakozom.

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye

- [164] 1. Nem tudom elfogadni a többségi határozat rendelkező részi pontjait, mert ezeket egy olyan formula Alaptörvénybe iktatásával alakították ki, amely egy nagy jelentőségű alaptörvény-kiegészítést jelent, és mellyel a jövőben döntő módon más alapot adna a hazai alkotmánybíráskodásnak, mint ami az Alaptörvény szövegéből levezethető. Ez az alaptörvény-kiegészítő formula tovább vinné a 8/1990. (IV. 23.) AB határozat által létrehozott „anyajogot”, amely további alapjogok jövőbeli megteremtésének jogosítványát deklarálta az alkotmánybírák számára, és ez megítélésem szerint az alkotmányozó hatalom nyílt átvételét jelentené (lásd az átvételt az Indokolás III. részének 3.3. pontjában, Indokolás [64]).
- [165] Alkotmánybíróvá választásunknál arra tettünk esküt, hogy Magyarország írott alkotmányát védjük meg, és ezzel nyilvánvalóan szemben áll, ha e helyett az alkotmánybírák döntéseikkel maguknak vindikálják az alaptörvényi átalakítások és kiegészítések jogát. Az alkotmányozó hatalom – megtapasztalva az elmúlt évtizedekben a korábbi alkotmánybírói többségek ilyen irányú törekvéseit és ezeket tartalmazó döntéseit – a negyedik alaptörvény módosítással 2013. április 1.-től kifejezetten hatályon kívül helyezte az Alaptörvény hatályba lépése előtt

hozott alkotmánybírósági döntéseket (lásd az Alaptörvény záró és egyes rendelkezéseinek 5. pontját). A mostani többségi határozatnak ezzel a megalapozásával nemcsak megismételnénk az alkotmányozó hatalom magunknak vindikálását, de most már a kifejezett alaptörvényi tilalommal való szembenállásunkat is deklarálnánk. Ezt nem kívánom támogatni, és ezért nem szavaztam meg a határozatot.

[166] Látni kell, hogy az alkotmánybíráskodás funkciójából következően szükségszerűen precedensbíráskodás, így az elé került eset eldöntésével együtt mindig a jövőt illetően is végez alaptörvény-értelmezéseket, melyek nagyon sokszor meghaladják az éppen eldöntött eset fontosságát. Így érdemi döntést jelent az alkotmánybírósági döntések rendelkező részében megadott konkrét eseti döntés, és az indokolásokban megadott alaptörvény-értelmező érvelések normatív megállapításai is. Az alkotmánybírósági döntések e kétrétegűségéből a jelen esetben a konkrét eseten mesze túlmutató alaptörvény-kiegészítő formula érdemi jellege az egész hazai alkotmánybíráskodás jövőjének átalakításában megjelenhet, és az ezzel szembenállást csak különvéleményben lehet kifejezni, megtagadva egy ilyen határozat többségi támogatásához a csatlakozást. Az alaptörvény-értelmezés ugyanis csak addig nem jelent alaptörvény-sértést, amíg az alaptörvényi szövegből indul ki, és mindig a szöveg által megadott értelmi kereten belül marad, ám itt a többség a korábbi alkotmánybírák által kialakított döntési formulák alapján tette ezt meg.

[167] 2. Az előbbi alapvető problémán túl egy további megfogalmazás is van az indokolásban, mely gondot jelenthet a jövőben. Ez az Országgyűlés jogállására vonatkozik a hatalommegosztás rendszerében. A határozat az Indokolása [19] bekezdésében átvesz a korábbi alkotmánybírósági döntések által létrehozott érvelések közül egy hibás érvelést. Ez figyelmen kívül hagyja az Országgyűlés kettős jogállását a hazai alkotmányos rendszerben – egyrészt mint alkotmányozó hatalom, másrészt mint egyszerű törvényhozási hatalmi ág – és mindkét minőségében a hatalommegosztás korlátai alá rendeli: „nincsen az Országgyűlésnek alárendelt hatalmi ág, s egyik hatalmi ág sem vonhatja el a másik jogosítványát. A hatalommegosztás elvéből ugyanakkor az is következik, hogy az alkotmányos demokráciában nincs korlátlan és korlátozhatatlan hatalom, s egyes hatalmi ágak hatalmi ellensúlyt képeznek a többi hatalmi ággal szemben” (először 38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 261.)” Ez az érvelés sok gondot okozott az elmúlt években, amikor az alkotmányozó hatalom új Alaptörvényt hozott létre, és az alkotmánybírák egy része éppen a fenti érvelésből kiindulva korlátozni kívánta az alkotmányozó hatalmat, és ennek kivédésére az több alaptörvény-módosításra és kiegészítésre kényszerült. Ezeket folyamatosan megtámadta az ellenzéki pártok egy része az Alkotmánybíróság előtt, és ezek elbírálása közben is többször felmerült az Országgyűlés alkotmányozó hatalmának hatalommegosztás általi korlátozása, és így az alaptörvény-módosítások és kiegészítések ez alapján történő megsemmisítése. Nyilvánvaló azonban, hogy erre a hibás, régi alkotmánybírósági döntésre támaszkodás csak továbbviszi az Országgyűlés két, eltérő jogállásának összezsúfolását, és ezzel az alkotmányozó hatalom Alkotmánybíróság általi korlátozási lehetőségét. Az Országgyűlés alkotmányozó hatalma – szemben az egyszerű törvényhozási hatalmával – ugyanis a magyar állami szuverenitás megtestesülése, és ebben a minőségében szuverén módon ő határozza meg a hatalom szerkezetét, és az állami szuverenitásnak alávetett egyes hatalmi ágak egymáshoz való viszonyát, jogosítványait. Azzal, hogy alkotmánybíró-elődeink a hibás 1993-as alkotmánybírósági érvelési formulával az Országgyűlés alkotmányozó hatalmát is a hatalommegosztás elvének kívánték alárendelni – és ez alapján az alkotmányozó hatalom Alkotmánybíróság általi ellenőrzését kimondani –, implicite az állami szuverenitás hordozójává magukat az alkotmánybírákat tették. Miközben ez illeszkedik az előbb kritizált formulával az alkotmányozó hatalom átvételéhez, ez ismét szemben áll az alkotmánybíráskodás eszméjével és funkciójával. A teljes ülési viták során nem tudtam rávenni a többséget e formula átvételének elvetésére, így mostani különvéleményemben ez ellen is fellépek.

Budapest, 2015. január 27.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/1692/2014.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2014. évi 9. számában.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3/2015. (II. 2.) AB HATÁROZATA

a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 26.K.33.829/2013/6. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Czine Ágnes, dr. Dienes-Oehm Egon és dr. Varga Zs. András* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Balsai István, dr. Juhász Imre, dr. Pokol Béla, dr. Salamon László és dr. Szívós Mária* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 26.K.33.829/2013/6. számú ítélete alaptörvény-ellenes, ezért megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A *www.Napi.hu* Online Internetes és Információs Szolgáltató Kft. indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszban kérte az Alkotmánybíróságtól a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 26.K.33.829/2013/6. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és – az általa helybenhagyott közigazgatási hatósági határozatra is kiterjedő – megsemmisítését. Az indítványozó álláspontja szerint az ítélet sérti az Alaptörvény IX. cikk (1) és (2) bekezdéseiben elismert szólás- és sajtószabadságot, azzal összefüggésben az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdését, valamint az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdéseiben biztosított, a hatósági eljárásokban érvényesülő tisztességes eljárás-hoz való jogot.
- [2] 2. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben az indítványozó által kiadott „*napi.hu*” internetes sajtótermék 2013. október 16-án (0 óra 0 perckor) „Norvégia is figyelheti a Hernádi-ügyet” címmel cikket jelentetett meg, amely szerint a MOL Nyrt.-ben 1,64%-os tulajdonrészrel rendelkező norvég állami olajalap fontolóra veheti MOL-részvényeinek eladását. A cikk arról tájékoztatott, hogy Norvégia az olajalap felülvizsgálatára készül, amely során – tekintettel a MOL horvátországi tulajdonszerzésével kapcsolatos korrupciós gyanú miatt folyamatban lévő büntetőeljárásra és az elnök-vezérigazgatóval szemben kiadott nemzetközi körözésre – a MOL-részvények esetében jelentősége lehet annak, hogy az olajalap az etikai szabályzata alapján nem tarthat olyan cég részvényeiből, amely korrupcióval gyanúsítható. A cikk rámutatott arra, hogy az olajalap részesedésének piacra dobása komoly eladói nyomás alá helyezhetné a MOL papírjait, ugyanakkor a döntés nem automatikus, az olajalapot kezelő norvég jegybank komoly vizsgálatának kell megelőznie, és nem egyértelmű, hogy hogyan viszonyulnak a MOL-lal kapcsolatba hozható korrupciós ügyhöz. A portál a cikk alatt – keretes írásban – közölte a hírt, hogy a MOL felügyelőbizottságának elnöke a korábban meglévő 54 588 db MOL-részvényből eladott 15 000 db-ot.
- [3] A cikket azonos tartalommal tette közzé a Napi Gazdaság Kiadó Kft. által kiadott Napi Gazdaság című nyomtatott sajtótermék aznapi száma.
- [4] 3. A Magyar Nemzeti Bank (a továbbiakban: MNB) a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény alapján hivatalból piacfelügyeleti eljárást indított, amelynek eredményeképpen megállapította, hogy a szóban forgó cikk közzétételével az indítványozó – és a „Napi Gazdaság” kiadója – megsértette a piacbefolyásolás tilalmára vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket. A piacbefolyásolás tilalmáról a tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény (a továbbiakban: Tpt.) 200. §-a rendelkezik, míg a 202. § meghatározza, mely cselekmények minősülnek piacbefolyásolásnak. A Tpt. 202. § d) pontja szerint piacbefolyásolásnak minősül megalapozatlan, félrevezető, hamis információ közlése, híresztelése, nyilvánosságra hozása vagy nyilvános közlése, feltéve, hogy

az információt terjesztő személy az információ hamis vagy félrevezető mivoltának tudatában van vagy az adott helyzetben elvárható gondossággal eljárva tudatában kellett volna lennie. Az MNB a közigazgatási határozat indokolásában kifejtette, hogy bár a cikkben foglalt tényállítások önmagukban valóságosak, ezeknek az információknak az ismertetése során a cikk túlnyomó részben a MOL részvénytőlcára nézve leginkább szélsőséges forgatókönyv, a MOL részvények olajalapból való kizárásának lehetőségét vizsgálta. A határozat szerint a cikkben vázolt gondolatmenet alátámasztottsága, valamint a levont radikális végkövetkeztetés súlya között jelentős aránytalanság húzódik. Az MNB álláspontja szerint a cikk az információit azzal is félrevezető kontextusba helyezte, hogy egyidejűleg közölte a felügyelőbizottsági elnök részvényeladását. A közigazgatási határozat kifejtette, hogy a MOL-részvényeknek az olajalap portfólióelemei közül történő esetleges eltávolítása a MOL-részvénnyel kapcsolatos befektetői attitűd befolyásolására jelentős mértékben alkalmas információnak tekinthető. Ezen információ közzétételkor a pénzügyi, gazdasági tartalmú sajtóterméket készítő szereplőktől elvárható, hogy amennyiben az általuk közölt cikkben hipotézisekkel élnek, úgy az adott cikkből egyértelműen legyen megállapítható a hipotézis valószínűsége.

- [5] Az MNB mindezek alapján megállapította, hogy az indítványozót az adott helyzetben kifejezetten magas szintű gondossági kötelezettség terhelte, amely mércének nem sikerült megfelelnie: nem működtetett olyan kontrollmechanizmust, amely hatékonyan képes megakadályozni a megalapozatlan, félrevezető információk közlését. Az MNB nem értékelte mentesítő körülményként, hogy az indítványozó nyilatkozata szerint a „Napi Gazdaság” által készített cikk egy automatikus rendszer segítségével került ki a „napi.hu” portálra, sőt az elvárható gondosság elmulasztásának tekintette, hogy az internetes oldalon bármiféle tartalmi ráhatás nélkül jelent meg az írás. A közigazgatási határozat a „Napi Gazdaság” tartalmilag azonos cikkével kapcsolatban kifogásolta, hogy a cikk megjelentetésével nem várták meg az olajalapot kezelő norvég jegybank választát, illetve nem biztosítottak lehetőséget a MOL Nyrt.-nek az előzetes véleménynyilvánításra.
- [6] Az MNB mindezek alapján megállapította, hogy a megalapozatlan, félrevezető információ nyilvános közléséhez az indítványozó – és a „Napi Gazdaság” kiadójának – gondatlan magatartása vezetett, ezért – a „Napi Gazdaság” kiadójával megegyezően – hárommillió forint piacfelügyeleti bírság megfizetésére kötelezte.
- [7] 4. Az indítványozó által a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított perben eljáró Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a keresetet elutasította. A bíróság megállapította, hogy az MNB a piacbefolyásolás fogalmának helyes értelmezésével hozta meg a határozatát. A Tpt. 202. § d) pontja szerint a tiltott magatartás nemcsak hamis információ közlésével, hanem akár megalapozatlan, akár félrevezető információ közlésével megvalósulhat. A bíróság kifejtette, hogy az indítványozó (a felperes) tévesen hivatkozott az újságírói véleménynyilvánítás szabadságára, mivel a tényállásnak nem az újságírói vélemény értékelése képezte a részét, hanem az adott cikkben közölt információk megalapozatlan és félrevezető mivolta, így az MNB nem a véleménynyilvánítás szabadsága körében vizsgálódott, és nem az újságírói véleménynyilvánítás alapulvételével hozott döntést.
- [8] Az ítélet indokolása a keresetben foglalt alapjogi hivatkozásokkal és az alapjog-korlátozás arányosságának követelményére tett utalásokkal kapcsolatban kifejtette, hogy a sajtószabadság és a véleménynyilvánítás szabadsága az Alaptörvényben nevesített, védett alapjog, az alkotmányos alapjog pedig közvetlenül nem érvényesíthető a bíróság előtt. Erre tekintettel a bíróság az alapjogi érveléseket és az Alkotmánybíróság határozataira alapított okfejtéseket nem vizsgálta.
- [9] A bíróság a közigazgatási határozatban foglalt jogértelmezéssel egyetértően mutatott rá arra, hogy a Tpt. nem zárja ki a piacbefolyásolás tényállásának cikk közlésével történő megvalósulását, ezért ha gazdasági döntés meghozatalát befolyásoló információt jogszabálysértően tesznek így közzé, akkor helye van felügyeleti intézkedés alkalmazásának. Az ítélet indokolása kifejtette, hogy a szóban forgó cikk az érintettek megkeresésére vonatkozó információ nélkül jelent meg, az érintettek által meg nem erősített, megalapozatlan információt közölt, nem utalt arra, hogy a szerző a felvázolt legkedvezőtlenebb gondolatmenet alátámasztására milyen lépéseket tett, ezért a cikk közzétételével az indítványozó nem tanúsította a pénzügyi, gazdasági sajtóterméket készítőktől elvárható gondosságot.
- [10] 5. Az alkotmányjogi panasz szerint az ítélet sérti az Alaptörvény IX. cikk (1) és (2) bekezdéseiben foglalt szólás- és sajtószabadságot, mivel az e jogokat korlátozó hatósági döntés felülvizsgálatakor nem érvényesítette az alapjogok korlátozására vonatkozó alkotmányossági követelményeket [Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése], és nem állapította meg a korlátozás aránytalan jellegét. Az indítványozó álláspontja szerint a kifogásolt cikkben

szereplő, az MNB által is valósnak elismert információk a közügyek vitatásához szorosan kapcsolódnak, mivel egy jelentős állami részesedéssel működő, a magyar gazdaság egyik meghatározó szereplőjeként azonosított társasággal a feltételezések szerint összefüggő korrupciós ügy empirikusan alátámasztott, lehetséges következményeit tárta a nyilvánosság elé. Az indítványozó rámutatott arra: a cikk nem állította, hogy a MOL-részvények számára negatív forgatókönyv be fog következni, vagy hogy az ehhez vezető eljárás már megindult volna, mindössze azt az összefüggést tárta az olvasók elé, hogy a MOL-lal összefüggő horvátországi eljárás akár azzal az eredménnyel is járhat, hogy az olajalap mérlegelés tárgyává teheti a részvények eladását. Az alkotmányjogi panasz szerint a sajtó egyik alkotmányos rendeltetése, hogy az ilyen összefüggéseket megismertesse a polgárokkal, mivel egy ilyen körülménynek a nyilvánosság előli eltitkolása érdemi és fontos információtól zárna el a közvéleményt. A sajtószabadság érvényesülésével ellentétes lenne, ha a sajtó – annak egyértelművé tételével, hogy az csak az egyik lehetséges jövőbeli történés – nem írhatná meg egy üggyel kapcsolatban a valós legkedvezőtlenebb forgatókönyvet.

- [11] Az alkotmányjogi panasz szerint az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt, a hatósági eljárásokban érvényesülő tisztességes eljáráshoz való jog azáltal sérült, hogy a „Napi Gazdaság” cikkét utánközlő sajtótermékek kiadói közül az MNB kizárólag az indítványozóval szemben folytatott le hatósági eljárást, holott a részrehajlás tilalma a szelektív eljárásokkal szemben is alkotmányjogi védelmet nyújt. Az eljárás szelektív megindítása egyszersmind a szólás- és sajtószabadság tekintetében az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének sérelmével is járt, mivel az utánközlő sajtótermékek homogén csoportján belül a jogalkalmazó úgy tett különbséget, hogy az a szükségesség-arányosság tesztnek nem felelt meg.

II.

- [12] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„M) cikk (2) Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait.”

„I. cikk (3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

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

(2) Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét, biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit.”

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

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

„28. cikk A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”

[13] 2. A Tpt. alkalmazott rendelkezései:

„200. § Tilos a bennfentes kereskedelem és a piacbefolyásolás.”

„202. § Piacbefolyásolásnak minősül

[...]

d) megalapozatlan, félrevezető, hamis információ közlése, híresztelése, nyilvánosságra hozása vagy nyilvános közlése, feltéve, hogy az információt terjesztő személy az információ hamis vagy félrevezető mivoltának tudatában van vagy az adott helyzetben elvárható gondossággal eljárva tudatában kellett volna lennie.”

III.

- [14] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel az Abtv.-ben foglalt formai és tartalmi követelményeknek.
- [15] 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. A sajtó tájékoztató tevékenységét érintő jogszabályi kötelezettségek értelmezése, ezzel összefüggésben a médiatartalom-szerkesztés szabadságának alkotmányos határai alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek minősülnek. Az alkotmányjogi panasznak az Alaptörvény IX. cikk (1) és (2) bekezdésére alapított része ilyen, a sajtó által közügyben nyújtott tájékoztatás korlátozásával kapcsolatos kérdést vet föl, ezért az Alkotmánybíróság a panaszt befogadta.
- [16] 2. Az Alkotmánybíróság az alábbiakban tehát azt vizsgálta, hogy a piacbefolyásolás tilalmának a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítéletében foglalt az az értelmezése, amely az MNB határozatának helybenhagyására vezetett, összhangban áll-e az Alaptörvényben foglalt követelményekkel.
- [17] 2.1. Az Alaptörvény 28. cikke szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvénynek ez a rendelkezése a bíróságok számára alkotmányos kötelezettségként írja elő, hogy ítélező tevékenységük során a jogszabályokat az Alaptörvénnyel összhangban értelmezzék {ld. pl. 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [33] és 28/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [29]}. Ebből 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.
- [18] A bírói döntések alkotmányossági felülvizsgálatát lehetővé tevő alkotmányjogi panasz (Abtv. 27. §) az Alaptörvény 28. cikkének érvényesülését szolgáló jogintézmény. Ilyen panasz alapján az Alkotmánybíróság a bírói döntésben foglalt jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja, azt, hogy a jogszabály alkalmazása során a bíróság az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmát érvényre juttatta-e. Ha a bíróság az előtte fekvő, alapjogilag releváns ügy alapjogi érintettségére tekintet nélkül járt el, és az általa kialakított jogértelmezés nem áll összhangban e jog alkotmányos tartalmával, akkor a meghozott bírói döntés alaptörvény-ellenes.
- [19] Az alkotmányjogi panasszal támadott ítéletben megállapított tényállás alapján az indítványozó által kiadott sajtótermék gazdasági-pénzügyi kérdésekkel foglalkozó internetes portál, amely hírekkel, információkkal és elemzésekkel tájékoztatja olvasóit a releváns üzleti, politikai történésekről. A szóban forgó cikk e tájékoztató tevékenység körébe eső olyan médiatartalom volt, amely Magyarország gazdasági-pénzügyi életével szoros kapcsolatban álló közüggyel, a MOL tulajdonosi körével és részvényeivel összefüggésben közölt információkat. Az Alkotmánybíróság a 7/2014. (III. 7.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) a jelen ügyben is irányadó módon átfogóan foglalkozott az Alaptörvény IX. cikk (1) és (2) bekezdésében foglalt szólás- és sajtószabadság értelmezésével, és kifejtette, hogy a sajtószabadság, amely felőleli valamennyi médiatípus szabadságát, kitüntetett helyet foglal el az Alaptörvény alapjogi rendjében, mivel a sajtó a véleménynyilvánításnak, a véleményformálásnak és a véleményalkotáshoz nélkülözhetetlen információszerzésnek az eszköze, amelynek egyik legfontosabb alkotmányos küldetése a közügyek alakulásában releváns körülmények bemutatása {Abh., Indokolás [40] és [48]}. Az a jogalkalmazói aktus, amely valamely törvényi kötelezettséget a sajtó szabad működésének, tájékoztató tevékenységének határaként értékel, és ennek alapján a konkrét esetben felügyeleti intézkedést alkal-

maz egy sajtócikk közvétevíjével szemben, kétségkívíl korlátozza a sajtószabadságot. Az MNB közígazgatási határozata tehát kiemelkedően fontos alapjogi kérdést érintett, ezért bírósági felülvizsgálata során figyelemmel kellett volna lenni a sajtószabadság korlátozásának alkotmányos szempontjaira.

- [20] Minderre tekintettel az alkotmányjogi panasszal támadott ítélet tévesen állapította meg, hogy az Alaptörvényben foglalt szólás- és sajtószabadságra vonatkozó alapjogi érvelések és az Alkotmánybíróság határozataira épülő okfejtések a bírósági eljárásban nem vizsgálhatók. Ezzel szemben az Alaptörvény 28. cikke alapján a bíróságnak alkotmányos kötelezettsége, hogy a jelen ügyet a sajtószabadság korlátozására irányadó alkotmányos szempontok és az azokat kibontó alkotmánybírósági határozatok figyelembevételével bírálja el, és az MNB közígazgatási határozatát a piacbefolyásolás tilalmának olyan értelmezése alapján vizsgálja felül, amely nem sérti a sajtószabadság alkotmányos tartalmát. Nem arról van szó, hogy a bíróságnak közvetlenül ezekre az alaptörvényi rendelkezésekre kellene alapítania a döntését, hanem arról, hogy az általa alkalmazandó jogszabály, a Tpt. értelmezése és a konkrét tényállásra való alkalmazása során figyelemmel kell lennie a releváns alkotmányossági szempontokra. Az MNB közígazgatási határozatának bírósági felülvizsgálatakor a következő alapjogi szempontokat kell érvényesíteni.
- [21] 2.2. 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.
- [22] A Tpt.-ben foglalt, a piacbefolyásolás tilalmára vonatkozó rendelkezés célja a tőkepiacok indokolatlan külső befolyásolástól mentes, zavartalan működése. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy ez az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésének körébe tartozó olyan alkotmányos értéknek minősül, amelynek védelme érdekében a szólás- és sajtószabadság korlátozása szükséges lehet. Nem alaptörvény-ellenes tehát önmagában az, hogy a bíróság a piacbefolyásolásnak a Tpt. 202. § d) pontjában foglalt meghatározását akként értelmezte, hogy az a sajtó tevékenységére is vonatkoztatható, azaz sajtócikk közlésével is megvalósulhat. Ennek megfelelően a piacbefolyásolás tilalma adott esetben – amikor a sajtó visszaélészerűen, közönségét megtévesztve végzi tájékoztató tevékenységét – a sajtószabadság fontos részét képező médiatartalom-szerkesztés szabadságát is korlátozhatja.
- [23] E korlátozás gyakorlásakor azonban a jogalkalmazóknak mindig figyelemmel kell lenniük arra is, hogy az alapjogok korlátozására kizárólag az elérni kívánt céllal arányos módon kerülhet sor alkotmányosan. Az arányosság az elérni kívánt cél és az alapjogi korlátozás súlyának mérlegelését kívánja meg, ami azt is jelenti, hogy minél erősebb érvek szólnak egy alapjog védelme mellett, annál körültekintőbben kell eljárni annak korlátozásakor. A sajtószabadság Tpt. alapján történő – adott esetben szükségessé váló – korlátozásakor tehát a szólás- és sajtószabadság alkotmányos jelentőségére figyelemmel kell eljárni mind a vizsgált magatartás értékelésekor, annak a Tpt. 202. § d) pontjának hatálya alá vonásakor, mind az esetleg alkalmazandó szankció meghatározásakor. A korlátozás arányosságának mérlegelésekor ez esetben érvényre kell juttatni az Alkotmánybíróság gyakorlatában e szabadságjogok korlátozására irányadó speciális alkotmányossági szempontokat.
- [24] 2.3. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Alaptörvény IX. cikk (1) és (2) bekezdésében elismert szólás- és sajtószabadság kitüntetett helyet foglal el az alapjogok között, ami azzal jár, hogy egyrészt csak kivételes jelleggel kell engednie a korlátozására felhozott más jogokkal, illetve alkotmányos értékekkel szemben, másrészt a szabad véleménynyilvánítást korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni. Az Abh. megerősítette az Alkotmánybíróság gyakorlatában kidolgozott azt a tételt is, mely szerint a vélemény szabadságával szemben mérlegelendő korlátozó törvénynek nagyobb a súlya, ha közvetlenül másik alanyi alapjog érvényesítésére és védelmére szolgál, kisebb, ha ilyen jogokat csakis mögöttesen, valamely „intézmény” közvetítésével véd, s legkisebb, ha csupán valamely elvont alkotmányos érték önmagában a tárgya. Az Alkotmánybíróság azt is hangsúlyozta, hogy a közügyekkel összefüggő vélemény kinyilvánításának szabadsága a szólás- és sajtószabadság legbensőbb védelmi köréhez tartozik, amely körben a véleménynyilvánítás szabadságának kitün-

tett alapjogi helyzetére vonatkozó megfontolásokat különösen nagy szigorral kell érvényre juttatni {Abh., Indokolás [39]–[46]}.

- [25] A közéleti véleménynyilvánítás fokozott védelme nemcsak a közügyekben megfogalmazott értékítéletekre, hanem a közügyek körébe tartozó tényállításokra is vonatkozik {Abh., Indokolás [50]}. A közügyekkel kapcsolatos tények, információk közlésének fokozott védelme kiváltképp vonatkozik a sajtó működésére, mivel a sajtónak alkotmányos küldetése, hogy a közügyek alakulására befolyással lévő történéseket, körülményeket, összefüggéseket feltárja, és a nyilvánosság tudomására hozza. A média szabad tájékoztató tevékenysége a modern demokratikus nyilvánosság legfontosabb alkotóeleme, ezért központi jelentősége van annak, hogy a sajtó bizonytalanság, megalkuvás és félelem nélkül láthassa el ezt a feladatát. Ez nem azt jelenti, hogy a sajtó tájékoztató tevékenységére ne vonatkozhatnának törvényi előírások – ilyen előírásokat az Alkotmánybíróság már több esetben alkotmányosnak talált [ld. 1/2007. (I. 18.) AB határozat, illetve 3096/2014. (IV. 11.) AB határozat] –, de ezek megalkotásakor és értelmezésekor mindig úgy kell eljárni, hogy a sajtó alkotmányos küldetésének teljesítését, a közérdeklődésre számot tartó információk közzétételét ne akadályozzák vagy hátráltassák.
- [26] 2.4. A piacbefolyásolás tilalma is olyan törvényi előírás, amely – az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésének érvényre juttatása érdekében – a sajtó tájékoztató tevékenységének korlátja lehet. A piacbefolyásolás Tpt. 202. § d) pontjában foglalt meghatározását ugyanakkor a fentiek alapján ez esetben megszorítóan kell értelmezni, úgy, hogy az ne tartsa vissza a sajtót az egyébként valós információk nyilvánosságra hozásától. Egyfelől a sajtó visszaélészerű eljárása, azaz kifejezetten félrevezető vagy megtévesztő cikk közzététele esetén a piacbefolyásolás tilalma a média tevékenységét is korlátozza, másfelől a bíróságnak e korlátozás alkalmazásakor a sajtószabadság alkotmányos tartalmára figyelemmel lévő indokolással kell meghoznia döntését.
- [27] A MOL a magyar gazdaság és tőkepiac egyik legjelentősebb társasága, amely számottevő állami részesedéssel működik. A MOL horvátországi tulajdonszerzésével kapcsolatos korrupciós gyanú, az ezzel összefüggő eljárások, továbbá ezeknek a történéseknek a cég tulajdonosi körére, illetve részvényárfolyamára gyakorolt esetleges hatása közügynek, a hozzájuk kapcsolódó közlések közéleti vitához tartozó megszólalásoknak minősülnek. Az indítványozó által kiadott sajtótermék tehát a szólás- és sajtószabadság fokozottan védett, a média alkotmányos szerepe szempontjából kiemelten fontos körében tette közzé a szóban forgó információkat.
- [28] A Tpt. 202. § d) pontja szerint a tiltott piacbefolyásolás megvalósulásához egyrészt megalapozatlan, félrevezető vagy hamis információ közlésére, nyilvánosságra hozására van szükség. Azt, hogy valamely információ milyen esetben minősíthető a sajtószabadság gyakorlására figyelemmel „megalapozatlan, félrevezető, hamis” információnak, megszorítóan kell értelmezni. A valós tények, körülmények, összefüggések feltárása és közzététele elsőrendű alkotmányos feladata a sajtónak, amely tevékenységet a piacbefolyásolás fogalmának kiterjesztő jogértelmezése nem akadályozhatja. A „megalapozatlan, félrevezető” jelleg megállapítására egyébként valós (releváns tényekkel alátámasztott) információk kapcsán csak kivételesen, a sajtó rosszhiszemű eljárása esetén van lehetőség. Az események valamely lehetséges forgatókönyvének felvázolása, önmagában e forgatókönyv bekövetkezésének csekély esélye alapján – kifejezetten félrevezető, az esélyeket illetően megtévesztő szerkesztés nélkül – alapvetően nem tekinthető megalapozatlan tájékoztatásnak.
- [29] A Tpt. 202. § d) pontjának másik fogalmi eleme szerint a piacbefolyásolás akkor valósulhat meg, ha az információt terjesztő személy az információ hamis vagy félrevezető mivoltának tudatában van vagy az adott helyzetben elvárható gondossággal eljárva tudatában kellett volna lennie. Azt a feltételt, hogy az információt terjesztő személyt mikor lehet olyannak tekinteni, mint aki az információ „hamis vagy félrevezető mivoltának tudatában van” vagy „az adott helyzetben elvárható gondosság” nélkül járt el, szintén a szabad tájékoztatást támogató tartalommal, megszorítóan kell értelmezni. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a sajtótól elvárható magatartás mindenekelőtt a közölt információk valóságának ellenőrzésére vonatkozik. A média kötelezettsége abban áll, hogy a tőle szakmai szabályai alapján elvárható körültekintéssel felderítse a nyilvánosságra hozandó hírek, beszámolók, elemzések valóságtartalmát, és a megállapított információkról a nyilvánosságot – a megtévesztést nélkülöző szerkesztéssel – tájékoztassa. A Tpt. 202. § d) pontja szerinti „elvárható gondosság” követelménye nem értelmezhető úgy, hogy az a sajtót az egyébként alátámasztott tények és összefüggések valósághű közlésétől elzárja.
- [30] 2.5. A közigazgatási határozat felülvizsgálata során a bíróságnak a fenti szempontok figyelembevételével arról kellett volna döntenie, hogy az MNB közigazgatási határozatában foglalt tényállás alapján megállapítható-e a „napi.hu” szerkesztése körében olyan módszer vagy gyakorlat, amely egyértelműen megtévesztő jellege miatt

még az egyébként valós információkkal kapcsolatban is kellő indokul szolgálhatott a közügyekben nyújtott tájékoztatás szankcionálására. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ezeket az alkotmányossági szempontokat egyáltalán nem mérlegelte, ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasszal támadott ítéletet megsemmisítette. Az MNB közigazgatási határozatának e szempontok szerint történő újbóli felülvizsgálata a bíróság hatáskörébe tartozik, ezért az Alkotmánybíróság a közigazgatási határozatot nem semmisítette meg. A közigazgatási határozatról, azzal együtt az ügy érdeméről való döntés meghozatala jelen esetben a bíróság feladata.

- [31] 3. Az alkotmányjogi panasznak a részrehajlás – és ezzel összefüggésben a diszkrimináció – tilalmára vonatkozó részével kapcsolatban az Alkotmánybíróság arra mutat rá, hogy az ítéletben megállapított tényállás alapján az indítványozó által felhozott csoportképző szempont nem helytálló. A jelen esetben ugyanis a „napi.hu” nem a „Napi Gazdaság” cikkét átvevő egyik sajtótermék volt a sok közül, hanem az az internetes portál, amely elsőként – a nyomtatott lap olvasók általi elérését is megelőzően – hozta nyilvánosságra a cikket. Az Alkotmánybíróság egyetért a bíróság értékelésével, mely szerint a „napi.hu” kiadóját nem mentesíti a felelősség alól önmagában az, hogy a cikk egy általa működtetett automatizmus révén került föl a portálra. Az így megállapított tényállás alapján az indítványozó a jogalkalmazás számára nem tartozott homogén csoportba a cikket később átvevő többi sajtótermék kiadójával.
- [32] Az Alkotmánybíróság erre tekintettel megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének, valamint az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének sérelmére alap nélkül hivatkozott.

Budapest, 2015. január 27.

Dr. Paczolay Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
előadó alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévy 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.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [33] Egyetértek a határozat rendelkező részével, ugyanakkor szükségesnek tartom az indokolás kiegészítését azzal összefüggésben, hogy az egyedi ügyben eljáró bíróságot mennyiben köti az Alaptörvény 28. cikkében foglalt az az értelmezi szabály, amely szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik.
- [34] A határozat az Alaptörvény 28. cikkére alapítottnan általános jelleggel állapítja meg, 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”. Abban az esetben, ha „a bíróság az előtte fekvő, alapjogilag releváns ügy alapjogi érintettségére tekintet nélkül járt el, és az általa kialakított jogértelmezés nem áll összhangban e jog alkotmányos tartalmával, akkor a meghozott bírói döntés alaptörvény-ellenes”.

- [35] Jóllehet az Alaptörvény hivatkozott rendelkezésének kifejezett megjelenítése új az alkotmányos szabályozási rendszerben, az abban foglalt értelmezési elv korábban is jelen volt a bírósági jogalkalmazásban. Ennek alapja az Alkotmánybíróságnak az a gyakorlata volt, amely szerint „tevékenységük ellátása során a jogalkotó és a jogalkalmazó szervek is értelmezik az Alkotmányt” [31/1990. (XII. 18.) AB határozat, ABH 1990, 137.]. Ez a jogalkalmazók tekintetében azt a követelményt hordozta magában, hogy ha egy konkrét – egyedi ügyben – alkalmazandó jogszabályi rendelkezésnek több értelmezése is lehetséges, akkor az Alkotmánnyal összhangban lévő értelmezést kellett alkalmazni. A jogalkalmazás körében tehát ez az „alkotmánykonform” értelmezés nem tekinthető új értelmezési elvnek.
- [36] Az Alkotmánybíróság ugyanakkor már a fentiekben hivatkozott határozatában „elvi jelentőséggel” mutatott rá arra is, hogy az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány értelmezése során „messzemenően figyelembe kell venni a hatalmi ágak megosztásának elvét, amely a magyar államszervezet legfontosabb szervezeti és működési alapelve” (ABH 1990, 137.). A hatályos szabályozási környezetben e követelmény az Alaptörvény 28. cikkével kapcsolatban azt foglalja magában, hogy az Alkotmánybíróságnak tartózkodnia kell attól, hogy valamely jogági dogmatikához tartozó kérdés helytállóságát, törvényességét, vagy kizárólag valamely törvényértelmezési problémát vizsgáljon [ld. 3003/2012. (VI. 12.) AB végzés, Indokolás [4], 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [33]].
- [37] Lényegesnek tartom ezért hangsúlyozni, hogy az Alkotmánybíróságnak az alkotmányjogi panasszal támadott bírósági határozatok alaptörvény-ellenességének vizsgálata során e szempontokra figyelemmel kell lennie, mert például felmerülhet: az alkalmazandó anyagi jogi rendelkezés értelmezése olyan alanyi jogra vonatkozik, amelynek más az alkotmányjogi és az érintett jogági dogmatikájából fakadó tartalma (pl. tulajdonhoz való jog). Figyelemmel kell lennie továbbá az adott peres eljárást alapvetően meghatározó rendelkezések (alapelvek) tartalmára (pl. a Pp. hatálya alá tartozó eljárásokban – főszabály szerint – az officialitás tilalma). Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság kizárólag e szempontokra tekintettel vizsgálhatja az Alaptörvény 28. cikkében foglaltak teljesülését. Az ebben rejlő esetleges ellentmondásokat (például, ha az adott eljárásban nem biztosított ennek az értelmezési elvnek az alkalmazása) kizárólag a jogalkotó oldhatja fel. Ellenkező esetben az eljáró bíróság az Alaptörvény 28. cikkére hivatkozással hivatalból félretehetné az alkalmazandó anyagi jogi norma jogági tartalmát, vagy az adott eljárási rend alapvető sajátosságaiából következő követelményeket.
- [38] Az adott esetben az indítványozó a peres eljárás során mindvégig állította az alapvető jogainak (szólás- és sajtószabadság) sérelmét, és ezt az eljáró bíróság vizsgálta is abban az értelemben, hogy megállapította: „a sajtószabadság és a véleménynyilvánítás szabadsága az Alaptörvényben nevesített, védett alapjog, az alkotmányos alapjog pedig nem érvényesíthető a bíróság előtt.” A bíróság tehát erre az álláspontjára alapítottnan kifejezetten megtagadta az indítványozónak az Alaptörvénnyel összefüggő okfejtéseinek az érdemi vizsgálatát.
- [39] Az adott esetben az Alaptörvény 28. cikkével összefüggésben ezért nem az eljárási szabályok és nem is alkalmazandó anyagi jogi szabályok zárták el a bíróságot az értelmezési elv alkalmazásától, hanem – figyelemmel a bíróság érvelésére – kizárólag az a téves álláspontja, amely szerint az Alaptörvény rendelkezésére tekintet nélkül kell meghoznia ítéletét. A helyes eljárás keretében vizsgálnia kellett volna, hogy a bírósági felülvizsgálat alapjául szolgáló hatósági döntés az indítványozónak az Alaptörvény IX. cikkében foglalt alapvető jogát a feltétlenül szükséges mértékben és az elérni kívánt céllal arányosan, az érintett jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozza-e.
- [40] A kifejtettek miatt szükségesnek tartom kiemelni, hogy az adott ügyben fennálltak ugyan a támadott ítélet megsemmisítésének a feltételei, azonban a határozat indokolásának általános jellegű megállapításaival csak részben – a fentiekben részletezettek szerint – értek egyet.

Budapest, 2015. január 27.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [41] Egyetértek a határozat rendelkező részével és – egyetlen kivétellel – annak indokolásával. Utóbbi illetően kiemelem, hogy egyetértésem hangsúlyosan kiterjed az indokolás 2.5. pontjának utolsó mondatára, amely szerint a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 26.K.33.829/2013/6. számú ítéletének a jelen határozattal tör-

ténő megsemmisítése ellenére „A közigazgatási határozatról, azzal együtt az ügy érdeméről való döntés meghozatala a jelen esetben a bíróság feladata.”

- [42] A határozat indokolásától eltérő véleményem kizárólag azzal a többségi döntéssel hozott 7/2014. (III. 7.) AB határozatból (a továbbiakban: Abh.) származó és a jelen ügyben történő alkalmazást instruáló megállapítással kapcsolatos, amelyet az indokolás [29] pontjának utolsó bekezdése tartalmaz. Eszerint: „Azt a feltételt, hogy az információt terjesztő személyt mikor lehet olyannak tekinteni, mint aki az információ »hamis vagy félrevezető mivoltának tudatában van« vagy »az adott helyzetben elvárható gondosság« nélkül járt el, szintén a szabad tájékoztatást támogató tartalommal, megszorítóan kell értelmezni.”
- [43] Összhangban az Abh.-hoz fűzött különvéleményemmel, álláspontom szerint a jelen ügyben az itt idézett megszorító értelmezés nem alkalmazható. Álláspontom az, hogy az Alaptörvény „Nemzeti hitvallás” tizenegyedik fordulatának az alapjogokat szabályozó „Szabadság és felelősség” rész címével egybevetett értelmezési keretéből a határozattal érintett ügyre nézve is levezethető követelmény az alapjogok felelősséggel történő gyakorlása, mivel a visszaélészerű joggyakorlás sértheti a köz érdekeit. A jelen esetben ez azt jelenti, hogy az indítványozó magatartásának, nevezetesen annak, hogy az adott helyzetben eleget tett-e kifejezetten magas szintű gondoskodási kötelezettségének meghatározó, ügydöntő jelentősége van.

Budapest, 2015. január 27.

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

Dr. Varga Zs. András alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [44] A határozattal és annak indokolásával egyetértek.
- [45] Figyelemmel azonban arra, hogy a közigazgatási hatósági határozat bírósági felülvizsgálata eredményeként hozott ítélet és az Alaptörvény összhangjának vizsgálata során a lényegi kérdés az volt, hogy a bíróságok milyen mértékben kötelesek figyelembe venni az Alaptörvény rendelkezéseit, illetve az Alkotmánybíróság döntéseit, szükségesnek tartom felhívni a figyelmet az alábbiakra.
- [46] 1. Abból kiindulva, hogy a jog a személyek (jogalanyok) viselkedésére vonatkozó, az állam által alkotott, de legalább az állam által elismert és végső soron az állam által kikényszerített, kötelező magatartási szabályok összessége, az Alaptörvény R) cikke folytán az Alaptörvény is a jog része. Az R) és a T) cikk együtt, mint az Alaptörvény „magja” meghatározza a magyar jogforrási rendszert annak belső hierarchiájával együtt. Az Alaptörvény és – alkotmányosságuk esetén – a jogszabályok tehát mindenkire kötelezőek.
- [47] Az Alaptörvény legfontosabb újdonságai a korábbi jogforrási teóriákhoz képest a Nemzeti hitvallás felruházása normatív erővel (az R) cikk (3) bekezdése, illetve a 45/2012. (XII. 29.) AB határozat folyamán); az Alaptörvény összekapcsolása Magyarország történeti alkotmányával; az Alaptörvény objektív teleologikus értelmezési szabálya; valamint a 28. cikkben a bíróságok számára előírt összetett értelmezési szabály. Ha tehát az Alaptörvény a jog része, akkor a 28. cikk előírása is kötelező, azaz a bíróságok az Alaptörvény rendelkezéseit kötelesek figyelembe venni, röviden: kötelesek alkalmazni az Alaptörvényt. Ennél jóval bonyolultabb az a kérdés, hogy ezt milyen formában kell megtenniük.
- [48] 2. A magyar alkotmányjogi szakirodalomban alkalmanként felmerülő elvárás, hogy a rendes bíróságok alkalmazzák közvetlenül – akár más jogi szabályokkal szemben is – az Alkotmányt/Alaptörvényt, nyilván téves, az volt a korábbi Alkotmány hatálya alatt is, az Alaptörvény rendszerében pedig kifejezetten az.
- [49] A korábbi Alkotmány hatálya idején a decentralizált alkotmánybíráskodásként is felfogható, más jogszabályokkal szemben közvetlenül az Alkotmányra támaszkodó, a rendes bíróságoktól elvárt „alapjogi bíráskodás” az Alkotmány 70/K. §-ának félreértésén alapult. Az Alkotmánynak ez a szabálya ugyanis az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 8. cikkéből került át a hazai jogrendszerbe [a 8. cikk értelmében minden személynek joga van ahhoz, hogy az alkotmányban vagy törvényben részére biztosított alapvető jogokat sértő eljárások ellen a hazai bíróságokhoz tényleges jogorvoslatért (*effective remedy*) folyamodjon]. A 8. cikk tartalma jelent meg a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 2. cikke 3. bekezdésének a) pontjában is. Az Egyezségokmány

a jogsértés miatti jogvédelmet (szövege szerint hatékony jogorvoslatot) tehát önálló jogként fogalmazza meg, értelmezése során azonban figyelemmel kell lenni a 14. cikk (1) bekezdésének második mondatára is, mely szerint: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelességeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el”. A két rendelkezés együttes értelmezése arra utal, hogy a hatékony jogorvoslat (effective remedy) való jog lényegében két önálló jogosultságot takar. Egyfelől magában foglalja az egyes eljárásokon belüli jogorvoslati jogot (végső soron a döntések bírói felülvizsgálatát). Másfelől azonban az alanyi jog kiterjed a közhatalmi eljárásokkal okozott károk és más jogsérelmek miatti, a szóban forgó eljárások körén kívül eső, a károk megtérítése vagy legalábbis kompenzálása iránti eljárásra.

- [50] Rendszertani értelemben tehát szó nincs arról, a 70/K. § az Alkotmányt közvetlenül alkalmazandóvá tette volna. Nem is tehetné, mert az Alkotmány saját védelmét az Alkotmánybíróságra bízta, a rendes bíróságok számára pedig nem a jogszabályok mellőzése, hanem az Alkotmánybírósághoz fordulás lehetősége volt biztosított (a saját eljárásuk felfüggesztése mellett). Az tehát nem fordulhatott elő, hogy a rendes bíróság valamely jogszabályt félretéve közvetlenül az Alkotmányt alkalmazza. Aki ezt elvárta, lehetetlent kívánt.
- [51] Levonható a fentiekből a következtetés, hogy a centralizált és decentralizált alkotmánybíráskodás közti különbség nem az, hogy a rendes bíróságok kötelesek-e az éppen hatályos alkotmányt figyelembe venni és alkalmazni, hanem az, hogy az alkotmány és más jogszabályok közötti kollíziót jogosultak-e maguk, a saját eljárásukban feloldani. Az Alkotmány centralizált alkotmánybíráskodásról rendelkezett: a kollíziót csak az Alkotmánybíróság oldhatta fel.
- [52] Az Alaptörvény rendszere ezt a dilemmát is megoldotta, mert a XXIV. cikke világossá tette, hogy az aktus-felülvizsgálatként értelmezendő jogorvoslati jog mellett a hatóságok által okozott károk megtérítéséhez önálló jog fűződik, ugyanakkor a korábbi Alkotmány 70/K. §-ához hasonló, félreértésekhez vezető rendelkezést nem tartalmaz. A 28. cikk pedig az Alaptörvény tekintetében világosan fogalmaz: a rendes bíróságoknak nem közvetlenül kell alkalmazniuk az Alaptörvényt a jogszabályok helyett, hanem a jogszabályokat kell az Alaptörvénnyel összhangban értelmezniük. Az Alaptörvény is centralizált alkotmánybíráskodásról rendelkezik tehát: az Alaptörvény és a jogszabályok közötti kollíziót csak az Alkotmánybíróság oldhatja fel. Ettől persze még a rendes bíróságok nem hagyhatják figyelmen kívül az Alaptörvényt.
- [53] A rendes bíróságok az Alaptörvény 28. cikke szerint a már leírtaknak megfelelően kötelesek a jogszabályokat az Alaptörvénnyel összhangban értelmezni. Ha az Alkotmánybíróságnak még nincs autentikus alaptörvény-értelmezése, akkor megkísérelhetik ezt maguk pótolni (azzal persze, hogy a már leírtaknak megfelelően ez nem vezethet a jogszabályok félretételéhez). Ha viszont rendelkezésre áll az Alkotmánybíróság autentikus alaptörvény-értelmezése, akkor azt a rendes bíróságoknak az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése, illetve az Abtv. 39. §-a alapján követniük kell. Ha nem ezt teszik, vagyis az Alkotmánybíróság autentikus alaptörvény-értelmezését figyelmen kívül hagyják, akkor ez önmagában okot adhat az ilyen rendes bírósági döntés alkotmánybírói megsemmisítésére.
- [54] 3. Ami a rendes bírósági döntések alkotmánybírói felülvizsgálatának terjedelmét és szempontjait, vagyis a rendes bíróságok és az Alkotmánybíróság kapcsolatát illeti, az alkotmánybíráskodás lényegéből kell kiindulni.
- [55] *Kelsenre* visszavezethető hagyományként szokás ugyan azt is mondani, hogy az Alkotmánybíróság „negatív törvényhozó”, de ez félrevezető jellemzés, mint ahogy a rendes bíróság sem fogható fel negatív bünelkövetőként, negatív szerződéskötőként vagy negatív közigazgatási hatóságként. Az Alkotmánybíróság a legfelsőbb normakontrollt, illetve a bírósági döntések alkotmányossági felülvizsgálatát végző alkotmányos intézmény, amely maga is szükségszerűen bírósági jellemzőkkel rendelkezik, az igazságszolgáltatás része, még ha nem is épül be a rendes bírósági szervezetbe.
- [56] Az új igazságszolgáltatási rendszer dogmatikai szempontból legfontosabb kérdését a bírósági szervezetről szóló új törvény (2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról, a továbbiakban: Bszi.) 6. §-a veti fel, amely szerint a bíróság határozata mindenkire kötelező. Csakhogy az Abtv. – az Alaptörvény közvetlen rendelkezésével összhangban – a 27. §-ában úgy rendelkezik, hogy az alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panaszt nyújthat be, az Alkotmánybíróság pedig, ha az alaptörvény-ellenességet megállapítja, akkor – a 43. § szerint – a felülvizsgált rendes bírósági döntést megsemmisíti. Sőt, a bírói döntést megsemmisítő alkotmánybírói döntés eljárási jogkövetkezményei tekintetében a bírósági eljárások szabályait tartalmazó törvények rendelkezései az irányadóak, és a szükség szerint lefolytatandó (újabb rendes)bírósági eljárásban az alkotmányjogi kérdésben az Alkotmánybíró-

ság határozata szerint kell eljárni. A 39. § értelmében pedig az Alkotmánybíróság döntése mindenkire nézve kötelező.

- [57] A Bszi. 6. §-a és az Abtv. 39. §-a értelmében van tehát két mindenkire kötelező döntés-fajta, de valójában csak egyikük, mégpedig az Alkotmánybíróságé a végérvényesen kötelező, a rendes bíróságét ugyanis az Alkotmánybíróság nem egyszerűen felülvizsgálhatja, hanem meg is semmisítheti. Leegyszerűsítve: a rendes bíróságok ítélete mindenkire kötelező, kivéve az Alkotmánybíróságot, amely ezekben az ügyekben – a jogerőt áttörve – alkotmányos semmítőszék szerepet lát el.
- [58] 4. Mindebből a konkrét ügyre az alábbiak következnek. A rendes bíróságok eljárása nem *tort* (vagy *legis actio*) alapú (szemben az Alkotmánybíróság eljárásával), ezért az alkalmazható és alkalmazandó jogszabályok köre nem függ kizárólagosan a kereset jogcímétől, az abban hivatkozott jogszabályoktól, és végső soron az alkalmazandó eljárásjogtól sem. Ebből következően a rendes bíróságnak a Tpt. mellett más jogforrásokat, így mindenek előtt az Alaptörvényt is alkalmaznia kell(ett volna).
- [59] Lényeges kérdés, hogy ezt hogyan kell(ett volna) a bíróságnak teljesítenie, azaz milyen mélységű alapjogi szemlélet várható el a rendes bíróságtól. Az alapjogok figyelembe vételének kötelezettségét lehet aktivistább vagy visszafogottabb megközelítéssel kezelni, de az biztosan nincs összhangban az Alaptörvénnyel, ha a bíróság nem vesz tudomást az alapjogokról. Az alapjogok ugyanis az Alaptörvény részei, így az alapjogi szabályok pont annyira kötelezőek, mint bármely más jogszabály. Érvényesülésüket az Alkotmánybíróság felügyeli, és ennek részeként kötelessége olyan eseti értelmezéseket adni, amelyek egyfelől lehetővé teszik a későbbi esetek által megkívánt továbbértelmezést, másfelől amelyek nem törik szét a jogági dogmatikai rendszereket, azaz amelyek a rendes bíróságok napi joggyakorlatában alkalmazhatók lesznek.
- [60] A szóban forgó ügyben ezért a közigazgatási hatósági döntést felülvizsgáló bíróságnak – különösen, ha a kereset vagy a felperes más beadványa erre kifejezetten hivatkozik – kötelező a Tpt-t az Alaptörvénnyel, így annak részeként a vélemény-nyilvánítás és a sajtó szabadságával összhangban értelmeznie. Az érintett alapjogokat figyelembe vevő értelmezés továbbá nem lehet rejtett, hanem az ítélet indokolásában erre kifejezetten ki kell térni, ellenkező esetben az Alkotmánybíróság nem tudja az értelmezés szempontjait felülbírálni (nem találhatja ki a rendes bíróság helyett, hogy az mire gondolt).
- [61] A szóban forgó ítélet ennek a követelménynek nem felelt meg, ezért azt meg kellett semmisíteni, de a megsemmisítés oka az alaptörvény-konform jogértelmezés felismerhetetlensége, és nem az ítélet érdemi helytelensége (utóbbit önmagában az Alkotmánybíróságnak nem is kellett vizsgálnia). Az Alkotmánybíróságnak ez a határozata tehát álláspontom szerint nem értelmezhető a bíróság egy megismételt eljárás eredményeként hozott újabb ítéletének érdemét befolyásolni kívánó döntésként. A határozat tehát nem zár ki olyan ítéletet, amelyben a bíróság annak ellenére, hogy a vitatott közlés sajtótermékben látott napvilágot, ismételten azt állapítja meg, hogy a cikk piacszavarónak minősül, viszont ezt az ítéletben indokolnia kell.

Budapest, 2015. január 27.

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

Dr. Balsai István alkotmánybíró különvéleménye

- [62] Nem értek egyet a határozattal és a határozatot megalapozó érvekkel. Ennek indokaként a következőket adom elő.
- [63] Az Alaptörvény IX. cikkében garantált véleményszabadság konkrét határainak kijelölése során döntő ismérv, vajon a vizsgált közlés közéleti vitához vagy úgynevezett üzleti célú kommunikációhoz tartozik. Felfogásom szerint míg a közéleti szólás szabadságát a demokratikus közvélemény és akaratképzés, vagyis a demokratikus közélet fejlődése igazolja, így alkotmányos korlátozására csak szűk tér engedhető, addig az üzleti célú kommunikáció alkotmányosan elfogadható korlátai ilyen igazolás híján szigorúbbak lehetnek. Ilyen alkotmányosan elfogadható korlátot szabnak például a tisztességes versenyfeltételeket előíró jogszabályok, így az adott ügyben releváns piacbefolyásolás tilalma is. Álláspontom szerint jelen ügyben akár a jogszabályban testet öltő törvényi tényállás (Tpt. 202. § d) pontja), akár a bíróság döntésének alkotmányossági vizsgálatához nélkül-

lözhetetlen annak meghatározása, hogy az ügy alapját jelentő gazdasági elemző lapban megjelent írás az Alaptörvény IX. cikk (1) és (2) bekezdéseiben biztosított véleményszabadságnak milyen fokú oltalmát élvezheti. Meglátásom szerint a konkrét alkotmányjogi kérdés megválaszolásakor döntő jelentősége tehát annak van, hogy a véleményszabadság korlátainak érvényesítése milyen alkotmányos igazolást nyerhet. A véleménynyilvánítási szabadság alkotmányjogi mércéjének érvényesítéséhez így elsődlegesen az érintett szólás természetéről szükséges dönten, amelynek során figyelemmel kell lenni többek között a közlés megjelenésének módjára, körülményeire, a vélemény tárgyára, kontextusára és a médium típusára {ezzel egyezően lásd: 13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [39] és [48]}.

- [64] Nehézséget okoz ugyanakkor, hogy nincsen egységes ismérrendszer a közélettel, közéleti vitával összefüggő és a véleménynyilvánítási szabadság fokozott védelmére igényt tartó szólás, illetve az üzleti célú kommunikáció pontos elhatárolásához, valamint ezek pontos meghatározásához. Ezt a nehézséget tovább fokozza az elmúlt évtizedeket, és a jelenkort is jellemző állami, közéleti gazdasági szerepvállalás növekedése, valamint az üzleti világban megjelenő közéleti, így többek között az energiahatékonyság, a környezetvédelem, a közlekedésbiztonság és más hasonló jellegű kérdések megsokszorozódása, amelynek során a gazdaság szereplői egyre érzékenyebbé válnak a közéleti kérdések iránt. Elhatárolási ismérrendszer kínálhat ugyanakkor a nemzetközi jogvédelmi mechanizmusokból, valamint összehasonlító alkotmányjogi kitekintésből megismerhető úgynevezett „közéleti vita teszt”. Ennek értelmében a véleményszabadság mércéjének meghatározása során döntő jelentőségre tesznek szert egyfelől az egymással versengő alkotmányosan elismert érdekek és korlátok, így a véleményszabadság mellett adott esetben a gazdasági verseny, illetve a piaci magatartások tisztességének védelme (1) másfelől az érintett véleményben vegyülő közéleti, és nem közéleti, vagyis jelen esetben üzleti kommunikációs jellegű elemek aránya (2), és végül az adott vélemény közéleti kötődésének ereje (3) {elsőként lásd: EJEB *Barthold kontra Németország* (8734/79) 1985. március 25., 52. bekezdés, illetve EJEB, *Hertel kontra Svájc* (59/1997/843/1049) 1988. augusztus 25., 47. bekezdés; valamint hasonlóan az Európai Bíróság C-71/02 [2004] 2 CMLR 5., *Herbert Karner Industrie-Auktionen GmbH és Troostwijk GmbH*, 51–52. bekezdések}. Az elhatároláshoz további ismérvet nyújthat a közlő és a közlési cél vizsgálatára vonatkozó teszt is, melynek értelmében a közlő célja határozza meg a vélemény karakterét {EJEB, *Demuth kontra Svájc* (38743/97) 2003. február 5., 42. bekezdés}.
- [65] Jelen ügyben a véleményszabadság pontos mércéjének meghatározásához tehát ezeket a teszteket alkalmazva szükséges figyelembe venni azokat a különbségeket, amelyek a konkrét ügy és a közéleti viták között fellelhetőek. Így az alapjogi mérce meghatározásakor figyelemmel kell lenni egyfelől arra, hogy a vizsgált újságírói vélemény egy gazdasági elemző lapban jelent meg, másfelől pedig arra is, hogy az írás egy nemzetközi energiapiacra versenyző olyan olajipari vállalatot érint, amelynek részvényeivel a tőzsdén, szabadon kereskednek. Ilyen megfontolások alapján álláspontom szerint a vizsgált újságcikk üzleti célú kommunikációs kötődése erőteljes, így kevésbé tarthat igényt a közéleti vitákban érvényesülő véleményszabadság fokozott oltalmára.
- [66] Ilyen okok alapján nem értek egyet azzal, hogy a bírói döntés sérti az Alaptörvény IX. cikkében oltalmazott véleménynyilvánítási szabadságot.

Budapest, 2015. január 27.

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre alkotmánybíró különvéleménye

- [67] A többségi határozatot az alábbiak miatt nem tudom támogatni.
- [68] 1. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben a bíróságnak azt kellett vizsgálnia, hogy az MNB piacfelügyeleti jogkörében eljárva eljárása során kellően felderítette-e a tényállást a H-PJ-III-B-44/2013. számú határozata meghozatalát megelőzően. A bíróság megállapította, hogy az MNB határozatát a Tpt. 202. § d) pontja alapján hozta meg, mivel a megállapított tényállás szerint az indítványozó olyan megalapozatlan információkat tett közzé, amelyek alkalmasak voltak a piac befolyásolására. E körben a bíróság vizsgálta, hogy a cikk megjelenése hatással volt-e a MOL részvényekkel való kereskedés volumenére a BÉT-en, illetve a részvények árfolya-

mára. A bíróság álláspontja szerint a piacbefolyásolás megállapításához elegendő volt annak tisztázása, hogy a cikkben írtak megalapozatlanok voltak-e vagy sem. A bíróság úgy ítélte meg, hogy a megalapozatlanság egyértelműen kimutatható volt, mivel az indítványozó az érintettek megkeresésére való utalás nélkül közölt velük kapcsolatos információkat.

- [69] A bíróság jelen ügyben támadott ítéletének meghozatala során a fentiekre tekintettel nem vizsgálta, hogy az újságíró véleménye félrevezető volt-e, vagy tartalmazott-e hamis információt. A fentiek tükrében a bíróság úgy ítélte meg, hogy a felülvizsgálni kért közigazgatási határozat érinti ugyan a sajtószabadságot, de nem sérti azt.
- [70] 2. A többségi határozat az Alaptörvény 28. cikkére hivatkozva megállapítja, hogy a bíróságnak a Tpt. 202. § d) pontjának alkalmazásakor észlelnie kellett volna, hogy az adott ügyben annak alapjogi vonatkozásai vannak, és a normát az érintett alapjog [sajtószabadság] tartalmára tekintettel kellett volna értelmeznie. A többségi vélemény szerint a bíróság a tárgyi ügyben tévesen állapította meg, hogy a perben az Alaptörvény szólás- és sajtószabadságra vonatkozó alapjogi érvek és az Alkotmánybíróság határozataira épülő okfejtések nem vizsgálhatóak. A bíróságnak a többségi határozat szerint az MNB határozat felülvizsgálata során tehát arról kellett volna döntenie, hogy a közigazgatási határozatban foglalt tényállás alapján megállapítható-e az indítványozó szerkesztési körében olyan gyakorlat, módszer, amely egyértelműen megtévesztő jellege miatt még az egyébként valós információkkal kapcsolatban is kellő indokul szolgálhatott a közügyekben nyújtott tájékoztatás szankcionálására. Mivel a bíróság a fentiekben foglaltakat nem vizsgálta alkotmányossági szempontból, a többségi határozat megsemmisítette a bíróság ítéletét.
- [71] Álláspontom szerint azonban a bíróság észlelte az ügy alapjogi vonatkozásait, azokkal részletesen foglalkozott is, vizsgálva a sajtó feladatát, szerepét a gazdasági életben, különösen a piaci folyamatokra való hatás tekintetében. Az igaz, hogy az indítványozó által hivatkozott alkotmánybírósági határozatokat a bíró nem látta alkalmazhatónak, tekintettel arra, hogy azokat a negyedik Alaptörvény módosítás hatályon kívül helyezte. De ez véleményem szerint nem róható fel a bírónak, hiszen az Alkotmánybíróság is küzd azzal a problémával, hogy felhasználhatja-e és ha igen, milyen mélységben a hatályon kívül helyezett alkotmánybírósági határozatokat, és az Alkotmánybíróság maga is csak esetenkénti alaptörvény értelmezéssel látta feloldhatónak a kérdést [lásd 13/2013. (VI. 17.) AB határozat].
- [72] Nem állítható tehát, hogy a bíró elzárkózott volna az ügyben felmerült alapjogi kérdések vizsgálatától, amelyre egyébként is kötelezi őt az Alaptörvény 28. cikke, kimondva, hogy a bíró a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét köteles az Alaptörvénnyel összhangban értelmezni. Álláspontom szerint ez azonban kizárólag annyit jelent, de azt feltétlenül, hogy a bíró köteles figyelembe venni az adott normához tapadó alkotmánybírósági értelmezést. Már csak annak okán is, hogy (főszabály szerint) az Abtv. 39. §-a alapján az Alkotmánybíróság határozata mindenkire nézve kötelező. A bíró a tárgyi ügyben – véleményem szerint helyesen – azt állapította meg, hogy a konkrét normával kapcsolatos alkotmánybírósági határozat nem lelhető fel, illetve nincs olyan következetes alkotmánybírósági gyakorlat, amely irányadó lehetett volna számára, ezért az Alaptörvény által kijelölt keretek között, figyelemmel a vonatkozó törvényi szabályokra és az azokhoz kapcsolódó bírói gyakorlatra bírálta el az ügy alapjogi vonatkozásait.
- [73] A fentiek alapján szilárd meggyőződésem, hogy nincs olyan indok, amely a bírói döntés megsemmisítését a jelen esetben megalapozta volna.
- [74] 3. Fontosnak tartom annak kiemelését, hogy a bírói döntések felülmérlegelése azzal a veszéllyel járhat, hogy az Alkotmánybíróság – átlépve a saját maga számára megállapított korlátokon – a ténybíráskodás irányába mozdul el. Ez ellentmondana az Alkotmánybíróság azon következetes gyakorlatának, amely szerint az Alkotmánybíróság burkoltan sem válhat negyedfokú bírósággá. {3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [28]}
- [75] Továbbá nem fér össze a szerepfelfogással sem, amely először a 3325/2012. (XI. 12.) AB végzésben jelent meg, és azóta is az Alkotmánybíróság sajátja, mely szerint: „A jogszabályokat a bíróságok értelmezik, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki. Ez a jogkör azonban nem teremthet alapot arra, hogy minden olyan esetben beavatkozzon a bíróságok tevékenységébe, amikor olyan (állítólagos) jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor, mely egyéb jogorvoslati eszközzel már nem orvosolható. Sem a jogállamiság elvont elve, sem a tisztességes eljárás alapjoga [...] nem teremthet alapot arra, hogy az Alkotmánybíróság a bírósági szervezet feletti szuperbíró szerepébe lépjen, és hagyományos jogorvoslati fórumként járjon el. [...] A bíró bármely ténybeli vagy jogi tévedése nem teszi automatikusan tisztességtelenné az

egész eljárást, mivel az ilyen tévedések teljesen soha nem küszöbölhetők ki, azokat az igazságszolgáltatás ma ismert rendszere magában hordozza” {Indokolás [13]–[15]}.

Budapest, 2015. január 27.

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

[76] A különvéleményhez csatlakozom.

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye

[77] Nem támogatom a többségi határozat ítélet-megsemmisítést tartalmazó rendelkező részét, mert az indítványozó állításával szemben az elmarasztaló ítéletben kifogásolt állítás nem áll összefüggésben korrupció leleplezésével, és egyszerűen egy bizonytalan tényállítást jelentett, melynek komoly piacbefolyásoló szerepe lehetett volna, vagy esetleg volt is. Így a bírói ítélettel érték egyet. Ezen túl az indokolásban olyan megfogalmazások is belekerültek, melyek a jövőben bizonytalanságot okozhatnak a bírói döntések kialakításánál.

[78] Ilyen bizonytalanságot okozó állítás az indokolásban az alapjogok kötelező bevonása – az érintett jogszabályi rendelkezésen túl – a bírói döntések kialakításába, melynek elmaradása esetére alaptörvény-ellenesség megállapítását helyezi kilátásba: „Ha a bíróság az előtte fekvő, alapjogilag releváns ügy alapjogi érintettsége tekintet nélkül jár el, és az általa kialakított jogértelmezés nem áll összhangban e jog alkotmányos tartalmával, akkor a meghozott bírói döntés alaptörvény-ellenes.” (Indokolás [18]). Ez az állítás döntő módon befolyásolhatja a jövőben a bírák döntéskialakításánál az egyszerű jogi rendelkezések és az alaptörvényi rendelkezések – köztük az Alaptörvényben biztosított alapjogok és más jogok, illetve alaptörvényi értékek és értelmezési deklarációk – együttes figyelembevételét, ám közben elmulasztotta tisztázni az alapjogi relevancia terjedelmét. Az alapjogok ugyanis míg funkciójukat tekintve – és történelmileg is – az egyes egyént az állami szervekkel szemben védték, addig ezeket az utóbbi évtizedekben egyes országokban a magánfelek egymás közötti viszonyaira is kiterjesztették, noha az utóbbiakra alapvetően az egyszerű törvényi jogok szabják meg a viszonyokat. Ezt a németeknél egy alaptörvényi rendelkezés indokolta is, mert ott az 1. cikk (3) bekezdése deklarálja, hogy az Alaptörvényben „felsorolt alapjogok mint közvetlenül hatályos jog kötik a törvényhozást, a végrehajtást és az igazságszolgáltatást”. Néhány más országban annak ellenére, hogy ilyen közvetlen hatályt nem tartalmazott az alkotmányuk, a német minta nyomán elmentek ebbe az irányba, és az alkotmányjogi irodalomban az eredeti *vertikális hatály* mellett (állam és egyén között) ez jelenti az alapjogok *horizontális hatályát* a magánfelek között. Az itt vitatott állítás a tág megfogalmazással a bírák alapjogot bevonó kötelezettségéről nyitva hagyja ezt a kérdés, és a horizontális hatály kimondásaként is értelmezhetővé teszi. Látni kell, hogy ennek óriási hordereje van, mivel az alapjogok horizontális hatályának elismerésével a magánjog, a munkajog és mindazok a jogterületek, mely nem állam és egyének közötti viszonyokat, hanem a magánfelek közötti viszonyokat szabályozzák, ettől kezdve az eredeti fogalmi kereteik és jogdogmatikájuk feladására kényszerülnek, és egy alkotmányjogiasított magánjog, munkajog, stb. felé kényszerülnek.

[79] E nagy horderejű következmények ellenére a hazai Alkotmánybíróság nem vitatta még meg ezt a kérdést, és ezért is veszélyes, hogy most ezzel a vitatott állítással az alapjogok horizontális hatálya felé lehetővé teszi a bírói jogértelmezést. Ha a részletes vita előtt a lehetséges válasz irányát fel akarjuk mutatni, akkor abból kell kiindulni, hogy – szemben a némettel – a magyar Alaptörvény tiszta értelemmel kimondja, hogy az általa a Szabadság és Felelősség részben deklarált alapvető jogok önmagukban nem közvetlenül hatályos jogok, hanem azoknak szabályait a törvény állapítja meg: „Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg.” (I. cikk (3) bekezdés első mondata). Az alapjogok horizontális hatály felé feszítése tehát szemben állna ezzel az alaptörvényi rendelkezéssel, és ezért a magyar alkotmánybíráskodásnak meg kell maradnia a vertikális hatály mellett. Az alapvető jogok alaptörvényi deklarációja csak a kereteket adja meg, hogy az ezekre vonatkozó részletes szabályokat az Országgyűlés a vonatkozó törvényekben kifejtse, illetve e törvé-

nyek nyitottságaiban a bíróságokat arra kötelezi, hogy ha az eléjük kerülő vitás ügyben állami és magánfelek vitája zajlik, akkor az egyszerű törvényi rendelkezésen túl még a felmerült alapjogot és az ezt konkretizáló alkotmánybírósági döntéseket is vegye figyelembe, és a törvényi rendelkezéseket ezzel együtt értelmezze, illetve alakítsa ki az ítéletet. Ha azonban a konkrét esetben nincs állami fél a vitában, és magánfelek vitás ügyéről van szó, akkor oda nem lehet bevonni a látszólag kézhez álló alapvető jogokat – például a tulajdonjogi vitánál, véleménynyilvánítási vitánál, stb. –, hanem azokat az egyszerű törvényi jog alapján kell eldönteni.

- [80] A jelen esetben vertikális jellegű vitáról van szó, mert az MNB hatósági jellegű döntését vitatta egy lappiacon jelenlévő napilap, és itt valóban felmerült – az M) cikkben deklarált, alaptörvényi értéket jelentő tisztességes gazdasági verseny mellett – a IX. cikkben garantált véleménynyilvánításhoz való jog is. Ám szemben a határozat állításával az alkotmányjogi panasszal támadott bírói ítélet kitért erre, sőt azt is jelezte, hogy az itteni indítványozó által az alapperben felhozott 30/1992. (V. 26.) és az 1155/B/2006. AB határozatokat az Alaptörvény hatályon kívül helyezte (lásd a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságnak a 26.K.33.829/2013/6 számú ítélete indokolásának 9. oldalát).
- [81] Összességében tehát csak az indítvány elutasítását tudtam volna csak megszavazni, és ezért jelentettem be különvéleményt a bírói ítélet megsemmisítése ellen, és különösen a jövőbeli bírói bizonytalanságot kiváltó veszély miatt az alapjogok horizontális hatályának nyitása felé.

Budapest, 2015. január 27.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye

- [82] Az elfogadott határozat rendelkező részével és a megsemmisítés alapjául szolgáló indokolással sem értek egyet, ezért ahhoz az Abtv. 66. § (2) bekezdése alapján a következő különvéleményt csatolom.
- [83] Véleményem szerint a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 26.K.33.829/2013/6. számú ítélete nem alaptörvény-ellenes, ezért nem értek egyet a megsemmisítésével.
- [84] 1. Álláspontom egyezik a többségi határozat azon megállapításaival, amelyek azt hangsúlyozzák, illetve arra mutatnak rá különböző szempontok szerint, hogy a rendes bíróságokat is kötik az Alkotmánybíróság határozatai, az alkotmányos követelményeket a legtöbb esetben a bíróságoknak kell érvényre juttatniuk, és az Alaptörvény 28. cikke is arra szólítja fel a bíróságokat, hogy jogértelmező munkájukat az Alaptörvénnyel összhangban végezzék.
- [85] Ezen általános és álláspontom szerint helyes tételekből kiindulva azonban a többségi döntés téves következtetéseket vont le, ami a támadott döntés megsemmisítéséhez vezetett.
- [86] 2. A többségi döntés kizárólag az alkotmányossági szempontok mérlegelésének hiányára alapította a támadott ítélet megsemmisítését. Ezzel szemben mind az Alaptörvény, mind az Abtv. kizárólag abban az esetben teszi lehetővé az Alkotmánybíróság számára bírói döntések megsemmisítését, ha azok kifejezetten sértik valamely Alaptörvényben biztosított jogot.
- [87] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba lépése óta eltelt időszakban kivétel nélkül csak olyan esetekben állapította meg bírói döntések alaptörvény-ellenességét, amikor azok valamely Alaptörvényben biztosított jogot sértettek. Az így megsemmisített döntések nem tartalmaztak kifejezetten alkotmányjogi érvelést, az Alkotmánybíróság a bírói jogértelmezést, valamely jogszabálynak egy konkrét esetben történő alkalmazását, és ezáltal magát a döntést vizsgálva állapította meg valamely Alaptörvényben biztosított jognak a sérelmét.
- [88] Jelen ügyben a többségi döntés szakított az eddigi, az Alaptörvénynek és az Abtv.-nek megfelelő gyakorlattal, és csupán azon okból semmisítette meg a támadott ítéletet, hogy abból az alkotmányossági szempontok kifejezett mérlegelése hiányzik.
- [89] Az Alkotmánybíróság álláspontom szerint ezzel a döntéssel megnyitja az utat egy olyan gyakorlat irányába, amely egyébként az Alaptörvényt nem sértő érdemi döntés esetén is lehetővé tenné az Alkotmánybíróság beavatkozását, ha az indokolással nem, vagy nem mindenben értene egyet. Azonban ha a rendes bíróság – fel-

adatának megfelelően – az egyedi jogvitát érdemben helyesen, az alkalmazandó jogszabályok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban történő értelmezéssel dönti el, az Alkotmánybíróság közbeavatkozására nincs lehetőség.

- [90] 3. Az Alaptörvény IX. cikk (1) és (2) bekezdésében elismert véleménynyilvánítás szabadsága, valamint a sajtószabadság kétség kívül kitüntetett szereppel bír, alkotmányjogilag kifejezetten védendő értékeket képvisel.
- [91] A konkrét ügyet illetően ugyanakkor a többségi döntés álláspontom szerint rossz irányból közelítette meg a kérdést és ezért az alkotmányjogi vizsgálat kiindulási tételei helytelen végkövetkeztetést eredményeztek.
- [92] A többségi döntés ugyanis a közéleti véleménynyilvánítás fokozott védelmét, és véleménynyilvánítást korlátozó törvények megszorító értelmezését alátámasztó érveket a 7/2014. (III. 7.) AB határozatból merítette, amely ügyben az Alkotmánybíróság a véleménynyilvánítás szabadságát az új Ptk. közéleti szereplők bírálhatóságára vonatkozó szabályával összefüggésben vizsgálta.
- [93] Jelen ügy kapcsán azonban félrevezető annak általános kijelentése, hogy a sajtószabadságnak az alapjogok között elfoglalt kitüntetett helyéből adódóan csak kivételes jelleggel kell engednie a korlátozására felhozott más jogokkal szemben, továbbá hogy a szabad véleménynyilvánítást korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni.
- [94] Hiszen most a szólásszabadság egy ennél szűkebb, jól körülhatárolható részének, a gazdasági újságírásnak a korlátozása képezte a vizsgálat tárgyát.
- [95] Hasonló esetekben az Alkotmánybíróság korábbi döntései során rögzítette, hogy bizonyos esetekben, így pl. az egyéb kereskedelmi információközlés során a tisztességes gazdasági verseny feltételeinek biztosítása érdekében az állami korlátozás szélesebb körben minősülhet alkotmányosnak. [lásd 1270/B/1997. AB határozat, ABH 2000, 713, 718.; vagy 37/2000. (X. 31.) AB határozat, ABH 2000, 293, 295–296.; vagy 473/B/2005. AB határozat, ABH 2009, 1789, 1791–1792.]
- [96] 4. Azt a kérdést, hogy a gazdasági élet vállalkozásait illető vélemények, még ha a közéleti szólás körébe tartoznak is, nem azonos mérce alapján ítéltetők meg, mint azok a közéleti szólások, amelyeket a demokratikus akaratképzés folyamata közvetlenül igazol, ítélezési gyakorlatában az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) is érintette. Olvasatában az Egyezmény 10. Cikk (1) bekezdésében biztosított véleményszabadság verseng az Egyezmény 10. Cikk (2) bekezdésében rejlő tisztességes piaci magatartások, valamint a tisztességes piaci verseny értékével. Az EJEB értelmezése szerint a kereskedelmi és gazdasági élet kontextusában bizonyos körülmények között még a valóságot leíró, vagy a valósággal egyező híradások is korlátozás alá vethetőek, amennyiben azok olyan félrevezető értéktöltéssel vegyülnek, amely az üzleti életben visszafordíthatatlan hátrányt okozhat [erről lásd többek között: EJEB, *Markt intern Velrag GmbH és Klaus Beermann kontra Németország* (15752/83), 1989. november 20., 35–37. bekezdések]. Ennek oka, hogy a szűkebb értelemben vett közéleti vitától eltérően a tisztességtelen vélemény a tömegtájékoztatás egyidejű közvetítésre is lehetőségét biztosító eszközein keresztül rövid idő alatt helyrehozhatatlan károkat is előidézhet a gazdasági és piaci életben. Az üzleti világ ügyeiben a véleményszabadság korlátozása során irányadó „nyomós társadalmi érdek” szempontjának így az EJEB különös jelentőséget tulajdonít, és általában mindig nagyobb teret hagy a szerződő államok mérlegelésének [lásd: EJEB, *Jacobowski kontra Németország* (15088/89), 1994. június 23., 25–26. bekezdések]. Az EJEB releváns gyakorlatából kirajzolódik, hogy minél erőteljesebb egy adott vélemény közéleti kötődése, annál szigorúbb mérce szerint szükséges megítélni a véleményszabadság korlátozásának igazolhatóságát [vö.: EJEB, *Hertel kontra Svájc* (25181/94), 1998. augusztus 25.; illetve EJEB, *SRG kontra Svájc* (43524/98), 2001. április 12.]. Az EJEB gyakorlatából következően tehát az üzleti életben működő vállalkozásokat érintő vélemények megítélése árnyaltabb. A véleményszabadságnak ugyanis sem a funkciója, sem a hatása nem azonos a szűkebb értelemben vett politikai közélet, illetve az üzleti világ szereplői körében. Éppen ezért az utóbbiak esetében korlátozása nem igényelhet oly szigorú igazolást.
- [97] 5. Véleményem szerint mindezek alapján azon sajtótermékek esetében, amelyek írásaikkal üzleti döntéseket befolyásolnak, pénzügyi mozgásokat indikálnak, szükséges és arányos korlátozás a tiltott piacbefolyásolás törvényi szabályozása, és az azt érvényre juttató bírói jogértelmezés áll összhangban az Alaptörvény 28. cikkével.
- [98] A vizsgált ügyen tehát a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság bírója a felülvizsgálati eljárásban eleget tett az Alaptörvény 28. cikkéből fakadó kötelezettségének. Az eljáró bíró ítéletében hosszasan mérlegelte az ügyet a szabad véleménynyilvánítás szempontjából, majd kifejtette, hogy ugyan a feltételes módban történt

megfogalmazás jelzi a véleménynyilvánítást, azonban az nem hat ki a közölt információ megalapozott vagy megalapozatlan voltára. Az információ megalapozottsága nem a megfogalmazásban használt igemódtól függ, hanem attól, hogy a közölt információról az érintetteknek tájékozódás történt-e, az érintettek megerősítették-e vagy cáfolták-e az adott információt, s ezt a megerősítést vagy cáfolatot a cikk tartalmazza-e.

[99] Az ítélet indokolásában ezt követően az eljáró bíró rögzítette, hogy a marasztalás alapját nem az újságírói véleménynyilvánítás, hanem a megalapozatlan, félrevezető információ közzétevése képezte. Azt is megállapította, hogy a tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény (a továbbiakban Tpt.) 202. § d) pontja szerinti tényállási elemek értékelése helyes jogértelmezés mentén valósult meg.

A bírói döntés tehát a törvényi szabályozást az Alaptörvénnyel összhangban értelmezte, ezért az indítvány elutasításának lett volna helye.

Budapest, 2015. január 27.

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

[100] A különvéleményhez csatlakozom.

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

[101] A különvéleményhez csatlakozom.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/739/2014.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2014. évi 9. számában.

• • •

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

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3023/2015. (II. 9.) AB HATÁROZATA

jogszabály alaptörvény-ellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének utólagos vizsgálata, valamint nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában – *dr. Czine Ágnes* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Kiss László* és *dr. Lévy Miklós* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény 51. § (4) bekezdésének „fokozatosan” szövegésze alaptörvény-ellenessége, illetve nemzetközi szerződésbe ütközése megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az alapvető jogok biztosa (a továbbiakban: indítványozó) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése, valamint 32. § (2) bekezdése alapján kezdeményezte a személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény (a továbbiakban: Sztv.) 51. § (4) bekezdésének „fokozatosan” szövegésze alaptörvény-ellenességének, valamint nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítását és megsemmisítését.
- [2] Az Sztv. támadott rendelkezése alapján a közforgalmú menetrend alapján végzett személyszállításban részt vevő járműveken, pályaudvarokon, állomásokon, valamint megállóhelyeken fokozatosan kell megteremteni az egyenlő esélyű hozzáférés lehetőségét. Ezen elvet érvényesíteni kell a jövőbeni beruházások, fejlesztések és beszerzések során is.
- [3] Az indítványozó által támadott rendelkezést az egyes törvényeknek a központi költségvetésről szóló törvény megalapozásával összefüggő, valamint egyéb célú módosításáról szóló 2012. évi CCVIII. törvény 75. § (14) bekezdése módosította 2012. december 31-i hatállyal. Ezt megelőzően ugyanis az Sztv. indítvánnyal támadott 51. § (4) bekezdése az egyenlő esélyű hozzáférés biztosítására konkrét határnapot tartalmazott (2013. január 1-je).
- [4] Az indítványozó szerint az Sztv. 51. § (4) bekezdésének „fokozatosan” szövegrésze sérti az Alaptörvény II. cikkében deklarált emberi méltósághoz való jogot, a XXVII. cikk (1) bekezdésében biztosított szabad mozgáshoz való jogot; ezen túl ellentétes a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv (a továbbiakban: CRPD) 4. cikkében és 9. cikkében foglaltakkal.
- [5] 2. Az indítványozó az Alaptörvény II. cikkének és XXVII. cikk (1) bekezdésének sérelmével összefüggésben arra hivatkozott, hogy az emberi méltóság oszthatatlan, korlátozhatatlan, ezért minden emberre nézve egyenlő, a jogegyenlőség megteremtése elsősorban állami kötelezettség, különösen azon személyek számára, akik kiszolgáltatott helyzetük miatt (életkor, betegség vagy fogyatékossg) objektíve hátrányba kerültek. Ez utóbbi esetben az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdéséből is következően az állam kötelessége felszámolni az eredendően és súlyosan egyenlőtlen helyzetet. E körben azt is megjegyzi az indítványozó, hogy az állam mulasztással is létrehozhat olyan jogi helyzetet, amely hatásában sérti a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, valamint az egyenlő méltóságú személyként kezelés kötelezettségét.
- [6] Az indítványozó abból indult ki, hogy 2012. december 31-ét megelőzően a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (a továbbiakban: Fot.) 29. § (1) bekezdése úgy rendelkezett, hogy a közlekedési rendszereknek, tömegközlekedési eszközöknek, utasforgalmi létesítményeknek, jelző- és tájékoztató berendezéseknek fokozatosan, de legkésőbb 2010. január 1-jéig alkalmasnak kell lenniük a fogyatékos személy általi biztonságos igénybevételre.
- [7] Az autóbusszal végzett menetrend szerinti személyszállításról szóló 2004. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Tv.) 2010. január 1-jétől hatályos 17. § (9) bekezdése úgy rendelkezett, hogy „[a]z egyenlő esélyű hozzáférést a közforgalmú menetrend alapján végzett személyszállításban részt vevő autóbuszokon, továbbá az autóbuszpályaudvarok és a megállóhelyek személyforgalom lebonyolítására és kiszolgálására szolgáló részében fokozatosan, de legkésőbb 2013. január 1-jéig kell biztosítani”. E Tv.-t az Sztv. 58. § (1) bekezdés a) pontja helyezte hatályon kívül 2012. július 1-től. A Tv.-ben előírt 2013. január 1-jéig szóló határnap-meghatározást átvette az Sztv., ám a 2012. december 31-én hatályba lépett módosítás óta már nem tartalmazza, csak a „fokozatosan” szövegrészt. Az indítványozó érvelése szerint formai szempontból nem kifogásolható, hogy a jogalkotó az akadálymentesítéssel kapcsolatos feladatokat „folyamatosan, különösebb jogi indokolás nélkül, pusztán az anyagi források elégtelenségére hivatkozva kitolja”, ugyanakkor ha csak a fokozatosságot követeli meg a jogalkotó, azzal „gumi-szabályt” épít be az Sztv.-be. Ez a módosítás, vagyis a konkrét határnap megjelölésének elhagyása visszalépést eredményez az indítványozó szerint az állam már meglévő, esélyegyenlőség kapcsán fennálló intézményvédelmi kötelezettségéből, amelyet csak különös indok alapján tehet meg. Az indítványozó szerint e különös indok kizárólag gazdasági nehézségeken nem alapulhat.

- [8] 3. Az indítványozó a nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítását azért kérte, mert álláspontja szerint az Sztv. 51. § (4) bekezdésének „fokozatosan” szövegrésze az állam által vállalt kötelezettség teljesítésének elmaradását eredményezheti, hiszen e fordulat lehetővé teszi az akadálymentesítés megvalósításának anyagi források hiányára való hivatkozással történő elodázását. A CRPD 4. cikke ezzel szemben elsősorban általános kötelezettséget fogalmaz meg, amelynek értelmében a részes államoknak vállalniuk kell, hogy biztosítják és elősegítik valamennyi alapvető emberi jog és szabadság teljes megvalósulását valamennyi fogyatékossgal élő személy számára, a fogyatékossgal alapján történő bármiféle hátrányos megkülönböztetés nélkül. A CRPD 9. cikke az általános kötelezettségek meghatározásán túl előírja, hogy a részes államoknak megfelelő intézkedéseket kell tenniük, hogy másokkal azonos alapon biztosítsák a fogyatékossgal élő személyek számára a fizikai környezethez, a közlekedéshez, valamint más, nyilvánosan hozzáférhető, vagy rendelkezésre álló lehetőségekhez és szolgáltatásokhoz való hozzáférést, mind városi, mind vidéki területeken. E kötelezettség magában foglalja a hozzáférési akadályok és korlátok beazonosítását és felszámolását is. Az indítványozó szerint az Alaptörvény Q) cikke, valamint az 1987. évi 12. törvényerejű rendelettel kihirdetett szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés (a továbbiakban: bécsi egyezmény) 27. cikke alapján a CRPD által előírt kötelezettségek és a belső jog közötti koherenciát minél hamarabb meg kell teremteni.

II.

- [9] 1. Az Alaptörvény 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.”

„XV. cikk (4) Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.”

„XXVII. cikk (1) Mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához.”

- [10] 2. A CRPD vonatkozó pontjai:

„4. cikk Általános kötelezettségek

1. A részes államok kötelezettséget vállalnak arra, hogy biztosítják és elősegítik valamennyi alapvető emberi jog és szabadság teljes megvalósulását valamennyi fogyatékossgal élő személy számára, a fogyatékossgal alapján történő bármiféle hátrányos megkülönböztetés nélkül. Ennek érdekében a részes államok vállalják, hogy:

a) meghoznak minden megfelelő jogalkotási, közigazgatási és egyéb intézkedést a jelen Egyezményben foglalt jogok végrehajtása érdekében”

„9. cikk Hozzáférhetőség

1. A fogyatékossgal élő személyek önálló életvitelének és az élet valamennyi területén történő teljes körű részvételének lehetővé tétele érdekében a részes államok megfelelő intézkedéseket tesznek, hogy másokkal azonos alapon biztosítsák a fogyatékossgal élő személyek számára a fizikai környezethez, a közlekedéshez, az információhoz és kommunikációhoz, beleértve az információs és kommunikációs technológiákat és rendszereket, valamint más, nyilvánosan hozzáférhető vagy rendelkezésre álló lehetőségekhez és szolgáltatásokhoz való hozzáférést, mind városi, mind vidéki területeken. Ezek az intézkedések, amelyek magukban foglalják a hozzáférési akadályok és korlátok beazonosítását és felszámolását, többek között a következőkre vonatkoznak:

a) épületek, utak, közlekedés és más bel- és kültéri létesítmények, így iskolák, lakóházak, egészségügyi létesítmények és munkahelyek;

b) információ, kommunikáció és egyéb szolgáltatások, köztük az elektronikus szolgáltatások és segélyhívó szolgáltatások.”

[11] 3. Az Sztv. támadott rendelkezése:

„51. § (4) Az egyenlő esélyű hozzáférés feltételeit a közforgalmú menetrend alapján végzett személyszállításban részt vevő járműveken, továbbá a pályaudvarokon, az állomás és a megállóhely személyforgalom lebonyolítására és kiszolgálására szolgáló részében fokozatosan meg kell teremteni, ennek érdekében, az ezen járműveket és létesítményeket érintő beruházások, fejlesztések, beszerzések során, valamint – ha ez műszaki szempontból lehetséges – az átalakítások során az egyenlő esélyű hozzáférés követelményeit már érvényesíteni kell.”

III.

- [12] 1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének e) és f) pontja alapján, az Abtv. 24. § (2) bekezdése, valamint a 32. § (2) bekezdése alapján a jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálatára, illetve nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára irányuló indítvány benyújtására jogosult.
- [13] Az indítvány tartalmát tekintve megfelel az Abtv. 24. § (2) bekezdésében és az 52. § (1) bekezdésében foglaltaknak.
- [14] 2. Az indítvánnyal összefüggésben az Alkotmánybíróság áttekintette a fogyatékkal élők közötti közlekedésben történő részvételének elősegítésére vonatkozó szabályok rendszerét. A mozgáskorlátozott személyek közötti közlekedésben való részvételének támogatása több évtizedre visszatekintve megjelent a jogi szabályozásban. Kezdetben nem a közúti közlekedéshez való hozzáférést igyekezett az állam biztosítani, hanem támogatási formákkal járult hozzá a közúti közlekedésben való részvétel elősegítésére, ezek különösen a személygépkocsi-val történő közlekedést mozdították elő. Az egyes mozgáskorlátozott személyek személygépjárműveivel kapcsolatos kedvezményekről szóló 6/1986. (VIII. 10.) EüM rendelet két támogatási formát nevesített: a mozgáskorlátozottak részére biztosított üzemanyagköltség-hozzájárulást, valamint a mozgáskorlátozott személyek személygépkocsi-vásárlásának segítését. Az egyes mozgáskorlátozott személyek közlekedésével kapcsolatos átmeneti kedvezményekről szóló 91/1991. (VII. 18.) Korm. rendelet a személygépkocsi szerzés támogatásán túl bevezette a mozgáskorlátozott személyek közlekedési támogatását. Ezzel a mozgáskorlátozott személyek közlekedési többletköltségeihez igyekeztek pénzügyi támogatást nyújtani, ezen kívül a gépjárművek kötelező felelősségbiztosításának befizetéséhez is igényelhetek támogatást. A kiépített rendszert megtartotta az egyes mozgáskorlátozott személyek közlekedésével kapcsolatos kedvezményekről szóló 53/1992. (III. 21.) Korm. rendelet is. A közlekedési kedvezményeket a mozgáskorlátozott személyek közlekedési támogatásainak rendszeréről szóló 179/1993. (XII. 29.) Korm. rendelet a következő módon rendszerezte: a) személygépkocsi szerzési támogatás; b) személygépkocsi átalakítási támogatás; c) közlekedési támogatás; d) gépjármű-fenntartási támogatás; valamint e) parkolási engedély. A súlyos mozgáskorlátozott személyek közlekedési kedvezményeiről szóló 164/1995. (XII. 27.) Korm. rendelet is tartalmazta a szerzési, átalakítási, valamint közlekedési támogatást. A jelenleg hatályos, a súlyos mozgáskorlátozott személyek közlekedési kedvezményeiről szóló 102/2011. (VI. 29.) Korm. rendelet is rendelkezik a személygépkocsi szerzési illetve átalakítási támogatás lehetőségéről. Az ismertetett ellátási formákon túl a közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM-BM együttes rendelet 51/A. §-a alapján kivételt biztosít a mozgáskorlátozott személyek számára egyes közlekedési szabályok betartása alól, amelyeket a mozgásban korlátozott személy parkolási igazolványáról szóló 218/2003. (XII. 11.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdésében meghatározott közokirattal vehet igénybe.
- [15] 3. Az Sztv. indítvánnyal támadott 51. § (4) bekezdése a közforgalmú menetrend alapján végzett személyszállításra való hozzáférés biztosításáról rendelkezik. A hozzáférés biztosítása kapcsán az Alkotmánybíróság vizsgálta a jogszabályok és állami intézkedések rendszerét. Közforgalmú menetrend alapján végzett személyszállítás az Sztv. 1. § (1) bekezdése alapján történhet 1. autóbusszal, 2. vasúttal, 3. vízi járművel. A hozzáférés biztosítása érinti a járművek, a kiszolgáló építmények átalakítását, valamint a járművezetők képzését.
- [16] 3.1. Az Európai Tanács és Bizottság 2011-ben hozta létre az autóbusszal közlekedő utasok jogairól és a 2006/2004/EK rendelet módosításáról szóló 181/2011/EU Rendeletet (a továbbiakban Rendelet1.). Az Sztv. – 1. § (6) bekezdése értelmében – a Rendelet1-gyel összhangban szabályozza a kérdést. A Rendelet1. Preambu-

lumában [(7), (8), (12) pontok] abból indul ki, hogy a fogyatékossgal élő és a fogyatékossgal, életkor vagy egyéb tényező miatt csökkent mozgásképessegű személyeknek a többi állampolgárhoz hasonló lehetőséget kell biztosítani az autóbusszjáratok igénybevételehez. Ennek teljesítéséhez – a CRPD 9. cikkére figyelemmel – meg kell határozni az utazás közben érvényes, megkülönböztetés-mentességre és segítségnyújtásra vonatkozó szabályokat. A Rendelet1. értelmében tartalmilag mindez azt jelenti, hogy: 1. el kell vállalni az érintett személyek szállítását, azt visszautasítani csak biztonsági okból vagy a járművek, illetve az infrastruktúra kialakítása következtében szabad; 2. a fogyatékossgal élő vagy csökkent mozgásképessegű személyek számára mind a járműveken, mind pedig az autóbussz állomásokon térítésmentesen biztosítani kell a segítségnyújtáshoz való jog érvényesülését. A Rendelet1. a fogyatékkal élő és a csökkent mozgásképessegű személyek jogairól szóló III. Fejezet 9. cikkében szól a közlekedéshez való jogról is. Ennek értelmében a közlekedéshez való jog gyakorlása akkor sérülne, ha a fuvarozók, utazásközvetítők és utazásszervezők a fogyatékossgal vagy csökkent mozgásképesseg tényére hivatkozva megtagadhatnák a helyfoglalás elfogadását, menetjegy kiállítását vagy egyéb módon való biztosítását, valamint az érintett személyek szállítását. Ezen túl a fogyatékossgal élő és a csökkent mozgásképessegű személyek számára a helyfoglalásokat és menetjegyeket pótdíj felszámítása nélkül kell biztosítani.

[17] Szankció megállapítására kötelezi a Rendelet1. a tagállamokat, arra az esetre, ha annak szabályait nem tartanák be. E kötelezettségnek tesz eleget az Sztv. 17. és 18. §-a, ugyanis a piacfelügyeleti szabályoktól elkülönülten önálló címmel szabályozza a személyszállítást igénybe vevő utasok jogainak védelmét. Az Sztv. 17. § (3) bekezdése alapján a közlekedési hatóság (hivatalból) felügyeli az autóbusszos személyszállítást igénybe vevő utasok jogaira vonatkozó jogszabályi rendelkezéseknek az autóbusszos személyszállító szolgáltatók, valamint a közlekedésszervezők általi megtartását. E felügyeleti jogkörében, hivatalból vizsgálja a Rendelet1. szabályainak érvényesülését is, ha valamely rendelkezés megsértését tapasztalja a következő szankciókat szabhatja ki: a) előírja a tevékenység jogszerű végzéséhez szükséges lépések megtételét; b) megtiltja a jogsértő magatartás folytatását; c) utasjogi felügyeleti bírságot szabhat ki; d) a jogsértőt kötelezi az eljárás költségeinek megtérítésére. Ezek közül az utasjogi felügyeleti bírság a többi szankció mellett is kiszabható. A kötelezettségek súlyos és ismétlődő megszegése esetén az Sztv. 17. § (6) bekezdése értelmében a közlekedési hatóság felfüggesztheti vagy visszavonhatja a személyszállítási közszolgáltatás végzésére jogosító működési engedélyt. A felügyeleti jogkörben észlelt jogsértés következtében, hivatalból lefolytatott eljáráson túl az Sztv. 18. § (1) bekezdése az autóbusszos személyszállítást igénybe vevő vagy igénybe venni szándékozó személy számára biztosítja azt a lehetőséget, hogy jogszabálysértés esetén panasszal éljen a közlekedési hatóságnál. E panasz előterjesztésének feltétele, hogy a panaszos már kimerítette a személyszállító szolgáltató vagy a közlekedésszervező – üzletszabályzatában meghatározott – panaszkezelési eljárását, ám az nem vezetett a számára kielégítő eredményre. A közlekedési hatóság a panasz vizsgálata után megteszi a szükséges hatósági intézkedéseket.

[18] Abban az esetben tehát, ha a Rendelet1.-ben meghatározott közlekedéshez való jogában a fogyatékossgal élő, vagy csökkent mozgásképessegű személy sérelmet szenved, a fentiek alapján a közlekedési hatósághoz fordulhat.

[19] 3.2. A vasúti személyszállítást igénybe vevő utasok jogairól és kötelezettségeiről szól az Európai Parlament és a Tanács 2007. október 23-i 1371/2007/EK Rendelete (a továbbiakban: Rendelet2.), amelynek hazai érvényesüléséről szintén az Sztv. gondoskodik. A Rendelet2. V. Fejezet 19. cikke tartalmazza a fogyatékkal élő és a csökkent mozgásképessegű személyek közlekedéshez való jogának érvényesülési feltételeit: a vasúttársaságoknak megkülönböztetés-mentes hozzáférési szabályokat kell megállapítaniuk, illetve alkalmazniuk, továbbá nem tagadhatják meg a helyfoglalás elfogadását, vagy menetjegy kiadását, ezekért pótdíjat nem számolhatnak fel. Az Sztv. 17. § (1) bekezdése alapján – az autóbusszal történő személyszállításhoz hasonlóan – a vasúti igazgatási szerv felügyeli a vasúti személyszállítást igénybe vevő utasok jogaira vonatkozó jogszabályi rendelkezések vasúti társaságok és a közlekedésszervező általi megtartását. E hatáskörében hivatalból ellenőrzi a jogszabályokban (Rendelet2., valamint Sztv.) foglalt utas-jogok érvényesülését. A vasúti személyszállítást igénybe vevő utasok számára is biztosítja az Sztv. 18. § (1) bekezdése a panasz benyújtásának lehetőségét, az előző pontban ismertetett módon. Ha a vasúti igazgatási szerv hivatalból, vagy kérelemre indult eljárása során valamely rendelkezés megsértését állapítja meg, az alábbi szankciókat szabhatja ki: a) előírhatja a tevékenység jogszerű végzéséhez szükséges lépések megtételét; b) megtilthatja a jogsértő magatartás folytatását; c) utasjogi felügyeleti bírságot szabhat ki; d) a jogsértőt kötelezheti az eljárás költségeinek megtérítésére.

- [20] 3.3. Az Sztv. tárgyi hatálya kiterjed a belvízi személyszállításra is [1. § (1) bekezdés c) pont]. A vízi járművek akadálymentesítésének részletes követelményeit e területen is az Európai Unió jogi aktusa állapítja meg: a belvízi hajókra vonatkozó műszaki követelmények megállapításáról és a 82/714/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló Az Európai Parlament és a Tanács 2006. december 12-i 2006/87/EK Irányelve (a továbbiakban: Irányelv). A víziközlekedésről szóló 2000. évi XLII. törvény biztosítja az Irányelvnek való megfelelést, amely IV. Rész, 24. Fejezet, 24.02. cikkében határidőket állít fel a csökkent mozgásképességű személyeknek való hozzáférés biztosítására, ám ezek csak akkor vonatkoznak a már üzemelő vízi járművekre, ha az érintett alkatrészeket kicserélik vagy átalakítják. Főszabály szerint a hozzáférést biztosító műszaki követelmények csak újonnan épített vízi járművekre és az érintett alkatrészek vagy területek cseréjére vagy átalakítására vonatkoznak.

IV.

- [21] Az indítvány nem megalapozott.
- [22] Az Alkotmánybíróságnak jelen ügyben azt kellett vizsgálnia, hogy az Alaptörvény II. cikkében foglalt egyenlő emberi méltósághoz, illetve az Alaptörvény XXVII. cikk (1) bekezdésében foglalt szabad mozgáshoz való jogból levezethető-e alapjog vagy állami kötelezettség arra, hogy a menetrend szerinti személyszállítási szolgáltatások akadálymentesítésére konkrét határidőt állapítson meg.
- [23] Az Sztv. indítvánnyal támadott 51. § (4) bekezdése arra irányul, hogy a közforgalmú menetrend alapján végzett személyszállítást érintően az egyenlő esélyű hozzáférés feltételeit biztosítsa. Az Sztv. e támadott rendelkezése a fogyatékkal élő vagy csökkent mozgásképességű személyek közlekedési szabadságának érvényesülését elősegítő jogszabályi és intézményi rendszernek egyik eleme. Az Alkotmánybíróság által vizsgált és bemutatott rendszer a közlekedés egészében elősegíti a fogyatékkal élő, vagy csökkent mozgásképességű személyek közlekedésben való részvételét. A közlekedési kedvezményekről szóló jogszabályok az esélyegyenlőséget anyagi eszközökkel (ellátási formák) kívánják elősegíteni, míg a közlekedési eszközök műszaki feltételeit meghatározó szabályok az igénybevétel fizikai feltételeit határozzák meg.
- [24] Az Alaptörvény XXVII. cikk (1) bekezdése alapjogként garantálja a szabad mozgást és a tartózkodási hely szabad megváltoztatását, általános érvénnyel mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén. Az Alaptörvény II. cikkében foglalt emberi méltósághoz való jogból, illetve ezzel összefüggésben az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdés szerint az esélyegyenlőség megteremtésére irányuló kötelezettségből ugyanakkor már kifejezetten következik, hogy az állam intézkedésekkel köteles elősegíteni az esélyegyenlőség megvalósulását. Intézkedési kötelezettsége így többek között arra is kiterjed, hogy az egyenlő esélyű hozzáférést a menetrend szerinti tömegközlekedésben is elősegítse. E kötelezettsége alapján az államnak intézkedéseket kell tennie annak érdekében, hogy az egyenlő esélyű hozzáférés feltételeit adott esetben a közforgalmú menetrend alapján végzett személyszállításban részt vevő járműveken, továbbá a pályaudvarokon, az állomás és a megállóhely személyforgalom lebonyolítására és kiszolgálására szolgáló részében egyaránt megteremtsék. Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése alapján mindez konkrét határidőt tartalmazó előírás nélkül az állam állandó kötelezettsége. Az államnak ez az alkotmányos kötelezettsége változatlan, nem függ törvényi határidőtől, illetve konkrét törvényi határidő hiányától: az állam folyamatosan köteles intézkedésekkel segíteni azt, hogy az egyenlő esélyű hozzáférés adott esetben a már meglévő járművek és létesítmények átalakítása, illetve az újabb beruházások során, akadálymentesített járművek beszerzése révén megvalósuljon.
- [25] Az egyenlő esélyű hozzáférés feltételeinek teljes körű megvalósítására előírt konkrét törvényi határidő eltörlése nem mentesíti, nem mentesítheti az államot az Alaptörvényből eredő kötelezettségének teljesítése alól. Az Sztv.-nek tehát az a támadott rendelkezése, mely szerint az egyenlő esélyű hozzáférés feltételeit nem konkrét határidőn belül, hanem „fokozatosan” kell megteremteni, az Alaptörvénnyel összhangban csak úgy értelmezhető, hogy az állam ezáltal nem kapott felmentést az Alaptörvényből következő kötelezettségének teljesítése alól. Az alaptörvényi szinten rögzített kötelezettsége teljesítését érintően így az Sztv. támadott rendelkezésére hivatkozással visszalépésre sincs lehetősége.
- [26] Az Alkotmánybíróság egyebekben rámutat arra, hogy a személyszállítási szolgáltatások akadálymentesítésének végrehajtását a tömegközlekedés egyenlő esélyű hozzáféréseben sérelmet szenvedett személyek igényérvényesítésére lehetőséget teremtő Fot. 27. §-a továbbra is biztosítja, amelynek alapján ha „valakit fogyatékosága miatt jogellenesen hátrány ér, megilletik mindazok a jogok, amelyek a személyiségi jogok sérelme esetén irány-

adók". A Fot. rendelkezésein túl, az Sztv. 17–18. §-ai alapján panasszal is élhet az utazással összefüggésben jogsérelmet elszenvedett személy. A személyszállítási szolgáltatások egyenlő esélyű hozzáféréssel összefüggésben keletkező esetleges sérelmek nyilván csak a konkrét esetek kapcsán ítéltethők meg.

- [27] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alaptörvény II. cikkének, valamint XV. cikk (4) bekezdésének együttes értelmezése alapján az állam köteles intézkedésekkel elősegíteni az akadálymentesítés (fokozatos) megvalósítását. Az Alaptörvénynek az indítványozó által hivatkozott rendelkezéseivel ugyanakkor nem ellentétes, hogy az Sztv. támadott rendelkezésében a konkrét határidőhöz kötött kötelezettséget az egyenlő esélyű hozzáférés feltételei fokozatos megteremtésének biztosítására irányuló kötelezettség váltotta fel.
- [28] Minderre figyelemmel az Sztv. támadott rendelkezését érintően nem állapítható meg sem az emberi méltósághoz való jog, sem pedig a szabad mozgáshoz való jog sérelme.
- [29] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az indítványnak az Alaptörvény II. cikkének, valamint XXVII. cikk (1) bekezdésének sérelmére vonatkozó részét elutasította.

V.

- [30] 1. Az indítványozó a CRPD 9. cikkének, valamint 4. cikkének sérelmét is megjelölte indítványában. Álláspontja szerint az állam azáltal, hogy az Sztv.-ben nem határoz meg határnapot, határidőt a menetrend szerinti közlekedési eszközök és létesítmények akadálymentesítésére, nem teljesíti a CRPD-ben vállalt kötelezettségét. Az Abtv. 32. § (2) bekezdése szerint a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközését az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kormány, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, az alapvető jogok biztosa és – meghatározott feltételek mellett – egy adott ügyben eljáró bíró indítványozhatja.
- [31] Az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett, hogy az Sztv. támadott rendelkezése ellentétes-e a CRPD 4. cikkében, valamint 9. cikkében foglaltakkal. E vizsgálat során nem csak a CRPD indítványban megjelölt cikkeit, hanem a célokat, alapelveket is figyelembe kellett vennie az Alkotmánybíróságnak.
- [32] 2. Az indítványozó szerint a CRPD 4. cikkének, valamint 9. cikkének sérelme abban áll, hogy a konkrét határidő kivételével nem érvényesül a magyar jogrendszerben az a kötelezettség, hogy a közlekedés akadálymentesítése minél hatékonyabban és gyorsabban történjen meg.
- [33] Az indítványozó által hivatkozott CRPD 4. cikke általános kötelezettségeket fogalmaz meg a részes államokra nézve, ennek 1. pont a) alpontja értelmében Magyarország vállalja, hogy meghoz minden jogalkotási, közigazgatási és egyéb intézkedést a CRPD-ben foglalt jogok végrehajtása érdekében. Az általános kötelezettségek listáját a 4. cikk 2. pontja kiegészíti azzal, hogy minden részes állam a rendelkezésére álló erőforrásai felső határáig tesz intézkedéseket az említett jogok „teljes megvalósításának fokozatosan történő elérése érdekében”. Az általános kötelezettségekből nem következik, hogy a CRPD-hez csatlakozó államok kötelesek határnapot, vagy határidőt tűzni az összes – a CRPD-ben később felsorolt és tárgyalt – részkötelezettségek végrehajtására. Kifejezetten hangsúlyozza a CRPD, hogy a jogalkotásban és az intézményrendszer alakításában szükséges lépéseket a részes államoknak teljes körűen végre kell hajtaniuk, arra azonban, hogy a részkötelezettségeket konkrétan végrehajtó intézkedéseket milyen határidőre kell megtenniük, nem tartalmaz előírást. Épp ellenkezőleg, a CRPD szövegéből következik, hogy az intézkedéseket fokozatosan, az állam rendelkezésére álló erőforrások felső határáig kell megtenni. A végrehajtáshoz szükséges jogalkotási és közigazgatási aktusok meglétét vizsgálta az Alkotmánybíróság, a rendelkezésre álló anyagi eszközök meglétének mérlegelése nem jogkérdés, nem alapozható rá alkotmányos vizsgálat.
- [34] Az indítványozó által hivatkozott bécsi egyezmény 27. cikke alapján egyetlen részes fél sem hivatkozhat belső jogának rendelkezéseire annak igazolásául, hogy elmulasztotta a szerződést teljesíteni. Az Alkotmánybíróság által elemzett és bemutatott minden közlekedési szférára kiterjedő, hatályos, a fogyatékkal élő vagy csökkent mozgásképességű személyek közlekedési szabadságának érvényesülését elősegítő jogszabályi és intézményi rendszer megfelel a CRPD-ben előírt általános kötelezettségeknek.
- [35] 3. Az indítványban megjelölt CRPD 9. cikke a fogyatékos személyek önálló életvitelének biztosítása körében nevesíti a hozzáférhetőség kérdését. Kimondja, hogy a részes államoknak megfelelő intézkedéseket kell tenniük a fogyatékossgal élő személyek önálló életvitelének az élet valamennyi területén – így a közlekedés területén – történő teljes körű részvételének lehetővé tétele érdekében. E körbe tartoznak a jogalkotási és más intézkedé-

sek annak biztosítása érdekében, hogy a fogyatékossgal élő személyek másokkal azonos alapon férhessenek hozzá a fizikai környezethez, amelynek részét képezik a közösségi közlekedési eszközök is. A CRPD-ből következő, nemzetközi kötelezettség terheli Magyarországot a menetrend szerinti személyszállítási eszközök akadálymentesítése tekintetében is, ám arra nem ír kötelezettséget a 9. cikk sem, hogy kötelező törvényben meghatározott határnap vagy határidő megjelölése ennek végrehajtására.

- [36] 4. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Sztv. támadott 51. § (4) bekezdés „fokozatosan” szövegrésze nem ütközik a CRPD 4. és 9. cikkébe.

Budapest, 2015. január 27.

Dr. Paczolay Péter 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. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévy 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 párhuzamos indokolása

- [37] Egyetértek a határozat rendelkező részével, ugyanakkor szükségesnek tartom kiegészíteni annak indokolását.
- [38] A közforgalmú menetrend alapján végzett személyszállítás egyenlő esélyű hozzáférése vonatkozó szabályozási rendszer az érintettek oldalán nem alapít az állammal szemben jogot a hozzáférés objektív feltételeinek kikényszerítése iránt. Sem a nemzetközi egyezményből, sem a hazai szabályozásból nem vezethető le olyan kikényszeríthető állami kötelezettség, amely a cél konkrét – a hatályon kívül helyezett rendelkezésben megjelölt – határidőhöz kötött megvalósítását magában foglalná. Nem alaptörvény-ellenes ezért a támadott rendelkezés, amely szerint „[a]z egyenlő esélyű hozzáférés feltételeit [...] fokozatosan” kell megteremteni [Sztv. 51. § (4) bekezdés].
- [39] Az a tény azonban, hogy az állami kötelezettség teljesítése nincs konkrét határidőhöz kötve, nem fosztja meg az érintett személyeket az egyéni jogsérelemre alapított igényérvényesítés lehetőségétől. Ennek az a jogi alapja, hogy abban az időszakban, amíg az állam nem tesz eleget e kötelezettségének, az érintettek alapvető jogai (különösen az emberi méltósághoz és a szabad mozgáshoz való jog) sérülnek. Ez pedig megalapozza fellépésüket a szubjektív (egyéni) jogsérelemre alapítottan, amelynek sikere végső soron attól függ, hogy az állam mennyiben tesz eleget a feltételek „fokozatos” megteremtésére irányuló kötelezettségének.
- [40] Az érintettek számára az igényérvényesítés egyik jellemző formája a személyiségi jogsértésre alapított polgári per. A polgári bíróságok már több eljárásban is vizsgálták, hogy az akadálymentesítés elmaradása megalapozza-e az érintett személyek személyiségi jogi sérelmét. Az egyik ilyen eljárásban meghozott döntésében a Kúria lényeges – a kérdés alkotmányjogi megítélésére is kiható – összefüggésekre mutatott rá. Elismerte, hogy az adott esetben érintett buszpályaudvar üzemeltetője azzal, hogy nem biztosította az akadálymentes közlekedést, megsértette a fogyatékos felperes személyiségi jogát. Emellett azonban megállapította, hogy az alperes „a perbeli pályaudvaron az akadálymentesítés érdekében intézkedéseket hajtott végre és nyilatkozott a tervezett intézkedésekről, továbbá igyekezett a lehetőségekhez képest a felperessel együttműködni, valamint a felperes igényei szerinti akadálymentesítést anyagi lehetőségeihez mérten megvalósítani”. A Kúria utalt arra, hogy az

akadálymentesítés az ítélet meghozatalakor is folyamatban volt. Erre hivatkozással megállapította, hogy az alperes kimentette magát a „mulasztásban megnyilvánuló jogsértés alól”. (Kúria Pfv.IV.20.104/2013.) A Kúria eseti döntése tehát azt mutatja, hogy a polgári bíróságok gyakorlatában az állam (vagy az érintett szerve) felelősségét megalapozza, ha a fokozatos akadálymentesítésre irányuló kötelezettségének nem tesz eleget. Kimeneni pedig kizárólag akkor tudja magát, ha ténylegesen is intézkedéseket tesz a közforgalmú menetrend alapján végzett személyszállítás egyenlő esélyű hozzáféréseinek megvalósítására. Ez önmagában egy fontos garanciája az indítvánnyal támadott törvényi rendelkezés megvalósulásának.

- [41] Az érintett területen az igényérvényesítés másik jellemző módja az uniós jogi szabályozással van összefüggésben. Az adott ügyben ugyanis több uniós jogi aktus végrehajtása is felmerül (pl. az autóbusszal közlekedő utasok jogairól és a 2006/2004/EK rendelet módosításáról szóló 181/2011/EU rendelet, a vasúti személyszállítást igénybe vevő utasok jogairól és kötelezettségeiről szóló 1371/2007/EK rendelet, a belvízi hajókra vonatkozó műszaki követelmények megállapításáról és a 82/714/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2006/87/EK irányelv). Ezek a jogi aktusok a határozatban bemutatott eljárásokban biztosítják az érintettek fellépési lehetőségét, ha a szabályozásban foglaltakat az állam, vagy valamely szerve nem tartja meg. Az így létrehozott hatáskörökben eljáró tagállami szervek (pl. közlekedési hatóság vagy bíróság) pedig kötelesek jogalkalmazásuk során érvényesíteni az uniós alapvető jogait, így az Alapjogi Chartában biztosított jogokat is.
- [42] Az Alapjogi Charta rendelkezései ugyanis a tagállamok érintett szerveire közvetlenül irányadók, ha az „Unió jogát hajtják végre” [Charta 51. cikk (1) bekezdés első mondat]. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy az uniós jog végrehajtása során elfogadott tagállami aktusoknak összhangban kell lenniük az uniós jogában védett alapvető jogokkal, méghozzá az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB) által értelmezett védelmi szintnek megfelelően. Ebből következően azoknak a tagállami aktusoknak (pl. jogszabály, egyedi döntés), amelyek uniós jogot hajtanak végre, tiszteletben kell tartaniuk az Alapjogi Chartában foglalt jogokat és be kell tartaniuk az abban foglalt elveket, valamint elő kell mozdítaniuk azok alkalmazását [Charta 51. cikk (1) bekezdés második mondat]. Ezzel összhangban foglalt állást az EUB a C-614/12. számú és C-10/13. számú egyesített ügyben is.
- [43] A fentiekből tehát az következik, hogy az Alapjogi Chartában biztosított – az adott ügy szempontjából különösen a fogyatékkal élő személyek beilleszkedésére vonatkozó (26. cikk) – jogokhoz fűződő EUB értelmezésnek és védelmi szintnek szükségképpen meg kell jelennie a fentiekben hivatkozott uniós jogi aktusok által alapított hatáskörökben eljáró tagállami szervek jogalkalmazásában.
- [44] Álláspontom szerint a fentiekben megjelölt igényérvényesítési lehetőségek a legfontosabb garanciái annak, hogy a közforgalmú menetrend alapján végzett személyszállítás egyenlő esélyű hozzáféréseinek kialakítására vonatkozó kötelezettségének az állam „fokozatosan” eleget tegyen. A fokozatosság ugyanis magában foglalja a tényleges intézkedésre irányuló kötelezettséget, és még ha az elérendő cél megvalósítása nincs is konkrét határidőhöz kötve, a fentiekben hivatkozott szempontokhoz mérten az állam „felelőségre vonható” a különböző fórumok előtt.

Budapest, 2015. január 27.

Dr. Czine Ágnes s. k.
alkotmánybíró

Dr. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye

- [45] Nem értek egyet a többségi határozat elutasítást tartalmazó rendelkező részével. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna állapítania a személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény (a továbbiakban: Sztv.) 51. § (4) bekezdésének „fokozatosan” szövegezte alaptörvény-ellenességét, valamint nemzetközi szerződésbe ütközését és ennek eredményeként a fenti rendelkezést meg kellett volna semmisítenie.

- [46] 1. Elsősorban Magyarország Alaptörvényének egy – itt figyelembe veendő – önmeghatározást magában foglaló mondatára és két normatív rendelkezésére hívom fel a figyelmet:

„NEMZETI HITVALLÁS [...] Valljuk az elesettek és a szegények megsegítésének kötelességét.”

„XV. cikk (4) Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.

(5) Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”

- [47] Az ENSZ által 2006. december 13-án elfogadott, a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv (a továbbiakban: Egyezmény) 4. cikkében és 9. cikkében foglaltak szerint:

„4. cikk Általános kötelezettségek

1. A részes államok kötelezettséget vállalnak arra, hogy biztosítják és elősegítik valamennyi alapvető emberi jog és szabadság teljes megvalósulását valamennyi fogyatékossgal élő személy számára, a fogyatékossgal alapján történő bármiféle hátrányos megkülönböztetés nélkül. Ennek érdekében a részes államok vállalják, hogy:

a) meghoznak minden megfelelő jogalkotási, közigazgatási és egyéb intézkedést a jelen Egyezményben foglalt jogok végrehajtása érdekében”

„9. cikk Hozzáférhetőség

1. A fogyatékossgal élő személyek önálló életvitelének és az élet valamennyi területén történő teljes körű részvételének lehetővé tétele érdekében a részes államok megfelelő intézkedéseket tesznek, hogy másokkal azonos alapon biztosítsák a fogyatékossgal élő személyek számára a fizikai környezethez, a közlekedéshez, az információhoz és kommunikációhoz, beleértve az információs és kommunikációs technológiákat és rendszereket, valamint más, nyilvánosan hozzáférhető vagy rendelkezésre álló lehetőségekhez és szolgáltatásokhoz való hozzáférést, mind városi, mind vidéki területeken. Ezek az intézkedések, amelyek magukban foglalják a hozzáférési akadályok és korlátok beazonosítását és felszámolását, többek között a következőkre vonatkoznak:

a) épületek, utak, közlekedés és más bel- és kültéri létesítmények, így iskolák, lakóházak, egészségügyi létesítmények és munkahelyek;

b) információ, kommunikáció és egyéb szolgáltatások, köztük az elektronikus szolgáltatások és segélyhívó szolgáltatások.”.

- [48] Látható tehát, hogy az Egyezménynek mind a 4., mind pedig a 9. Cikke a „megfelelő” (jogalkotási, közigazgatási, egyéb) intézkedések meghozatalát írja elő. A jelen ügyben számomra az a kérdés, hogy az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése szerinti „külön intézkedések”, amelyeket a határozat többségi indokolása szerint az Sztv. 51. § (4) bekezdése tartalmaz, tekinthetőek-e a nemzetközi jogi kötelezettségeink értelmében vett „megfelelő intézkedéseknek”.

- [49] 2. Az Sztv. indítvánnyal támadott rendelkezése szerint: „51. § (4) Az egyenlő esélyű hozzáférés feltételeit a közforgalmú menetrend alapján végzett személyszállításban részt vevő járműveken, továbbá a pályaudvarokon, az állomás és a megállóhely személyforgalom lebonyolítására és kiszolgálására szolgáló részében fokozatosan meg kell teremteni, ennek érdekében az ezen járműveket és létesítményeket érintő beruházások, fejlesztések, beszerzések során, valamint – ha ez műszaki szempontból lehetséges – az átalakítások során az egyenlő esélyű hozzáférés követelményeit már érvényesíteni kell.”.

- [50] A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (a továbbiakban: Fot.) – a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény módosításáról szóló 2007. évi XXIII. törvény 29. § (1) bekezdésével megállapított – szövege úgy rendelkezett, hogy a közlekedési rendszereknek, tömegközlekedési eszközöknek, utasforgalmi létesítményeknek, jelző- és tájékoztató berendezéseknek fokozatosan, de legkésőbb 2010. január 1-jéig alkalmasnak kell lenniük a fogyatékos személy általi biztonságos igénybevételre, az akadálymentesítést eddig az időpontig meg kell valósítani. Ezt a határidőt (az autóbusszal végzett menetrend szerinti személyszállításról szóló 2004. évi XXXIII. törvény 2009-es módosításával beiktatott 17. § (9) bekezdése) 2013. január 1-jére tette át. Eredetileg az Sztv. 51. §

(4) bekezdése is ezt a határidőt írta elő. Ezt a konkrét határnapot az egyes törvényeknek a központi költségvetésről szóló törvény megalapozásával összefüggő, valamint egyéb célú módosításáról szóló 2012. évi CCVIII. törvény változtatta át „fokozatossá” azzal a kikötéssel, hogy a törvénnyel érintett járműveket és létesítményeket érintő beruházások, fejlesztések, beszerzések és átalakítások során már kötelező figyelembe venni az akadálymentesítés érvényesülését.

- [51] 3. Álláspontom szerint nemzetközi jogi értelemben „megfelelőnek” az az Alaptörvényben írt „külön intézkedés” tekinthető, amely a fogyatékossgal élő személyek akadálymentes közlekedését minél hatékonyabban és gyorsabban biztosítja. Nyilvánvaló, hogy a konkrét, pontos határnap meghatározása „megfelelő”, – a még részfeladatok előírásával és részhatáridőkkel sem terhelt – „fokozatos” feladat-teljesítési kötelezettség megjelölése pedig nem az. Azaz: az Sztv. 51. § (4) bekezdésének kifogásolt szövegrésze nem egyezmény-konform, mert az Egyezményben vállalt kötelezettség teljesítésének teljes vagy részleges elmaradását eredményezheti. A „fokozatosan” fordulat lehetővé teszi az akadálymentesítés megvalósításának elodázását pusztán anyagi források hiányára való hivatkozással.
- [52] Ezzel összefüggésben felhívom a figyelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság számos esetben rámutatott arra, hogy a kifogásolt rendelkezéshez hasonló határozatlan jogfogalmak – különösen alapjogok gyakorlása, érvényesülése esetén – alkotmányellenesség megállapításához vezethetnek. Az erre vonatkozó gyakorlatot – többek között a 109/2008. (IX. 26.) AB határozatában foglalta össze a testület: „[a]z Alkotmánybíróság az 56/1991. (XI. 8.) AB határozatban kifejtett és utóbb többször megerősített álláspontja szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy 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 szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket, a jog által szabályozott eljárási rendben, az anyagi jog által megállapított keretek között hozzák meg döntéseiket [ABH 1991, 454, 456.; megerősítette pl.: 6/1999. (IV. 21.) AB határozat, ABH 1999, 90, 94–95.; 2/2000. (II. 25.) AB határozat, ABH 2000, 25, 28.]
- [53] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.]
- [54] A jogbiztonság elvének értelmezése során az Alkotmánybíróság következetesen hangsúlyozta, hogy ha egy jogszabály tényállása túl részletező, túl szűk, túlságosan eseti, az megköti a jogalkalmazót és megakadályozza, megnehezíti, hogy a jogszabály az életviszonyok szabályozásában betöltse szerepét. Ha pedig egy jogszabály törvényi tényállása túl elvont, túl általános, akkor a jogszabály rendelkezése a jogalkalmazó belátása szerint kiterjeszthető vagy leszűkíthető. Az ilyen szabály lehetőséget ad a szubjektív jogalkalmazói döntésre, a különböző jogalkalmazók eltérő gyakorlatára, a jogegység hiányára (1160/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 607, 608.).
- [55] Az Alkotmánybíróság megítélése szerint nemcsak a túlzottan általánosan (elvontan) megfogalmazott szabályok sértik a jogbiztonság elvét, de az is, ha a jogalkalmazói döntés jogszabályi kereteit a jogalkotó egyáltalán nem, vagy olyan túlzottan tágan határozza meg, hogy a jogalkalmazó szinte teljes egészében saját belátása szerint hozhat döntést. Ez ugyanúgy megnyitja az utat a szubjektív, önkényes jogalkalmazás előtt, mint mikor a jogalkotó a normavilágosságot sértő módon alkotja meg az alkalmazandó norma szövegét” (ABH 2008, 886, 813.).
- [56] 4. A fentiekből következően egyetértek tehát az indítványozó alábbi érvelésével: „[a]mennyiben az Sztv. 51. § (4) bekezdését szigorúan formai szempontból vizsgáljuk, nem kifogásolható az az eljárás, hogy a törvénymódosítással az állam az akadálymentesítés és más, a fogyatékossgal élő személyek esélyegyenlőségének megteremtésével kapcsolatos feladatok határidejét folyamatosan, különösebb jogi indoklás nélkül, pusztán az anyagi források elégtelenségére hivatkozva kitolja. Hangsúlyozni kell azonban, hogy ez a tendencia tartalmi és alkotmányossági szempontból, a jogállamiság elvéből és a jogbiztonság követelményéből adódó, a jogalanyok számára kiszámítható állami működés oldaláról, és mind a fogyatékossgal élő személyek esélyegyenlőségének előmozdítására vonatkozó kötelezettség, mind az Egyezményben megtestesülő nemzetközi kötelezettségvállalás vonatkozásában súlyosan aggályos és tarthatatlan. Különösen annak tükrében, hogy a jelenleg hatályos

szöveg nem is állapít meg konkrét határidőt, hanem a fokozatosság megkövetelésével, egy teljesen rugalmasan értelmezhető »gumi-szabályt« épít be az Sztv.-be.”

- [57] Helytálló az az indítványozói álláspont is, amely szerint: „[a]z Sztv. 51. § (4) bekezdésében meghatározott fokozatosság követelményének hátrányát azért is érdemes hangsúlyozni, mert ha az eddigi gyakorlat nem változik, és nem történik meg a hozzáférési akadályok és korlátok pontos beazonosítása, valamint nem készül a gazdasági realitásokra épülő, de a lehetőségekhez képest maximális ráfordítást feltételező terv, akkor semmi sem garantálja azt, hogy újabb konkrét beruházások nélkül, teljesíteni tudja az állam a nemzetközi jog által vállalt kötelezettségeit”.
- [58] Ugyancsak osztom az indítványozó következő álláspontját is: „[s]zintén fontos kiemelni, hogy az Sztv. 51. § (4) bekezdésében – a konkrét határidő helyett – előírt fokozatosság követelménye jelentős visszalépést eredményezhet az állam esélyegyenlőség kapcsán meglévő intézményvédelmi kötelezettségéből. A korábban létezett – bár többször módosított – teljesítési határidők ugyanis számon kérhető időpontot szabtak az illetékes szervek számára, az akadálymentesítés elvégzésére, a fokozatosság előírása azonban ellenőrizhetetlenné és követelhetetlenné teszi az Egyezményi kötelezettség teljesítését. Ráadásul a több évtizedes Alkotmánybírósági gyakorlat szerint egy alapjog kapcsán fennálló intézményvédelmi kötelezettségnek a már elért szintjéről csak különös indok alapján lehet visszalépni. Ez a különös indok azonban kizárólag gazdasági nehézségeken nem alapulhat. Nem eredményezheti ugyanis az anyagi források hiánya a fogyatékossgal élő személyek jogainak sérelmét. A határidők kitolása a »készségségi fok« tudatában önmagában nem lenne kifogásolható – az Sztv. 51. § (4) bekezdésében azonban már határidő meghatározására sem kerül sor – viszont már ez is visszasságot okozna az esélyegyenlőség biztosítására vonatkozó kötelezettség szempontjából. A konkrét határidő helyett megállapított „fokozatosan” fordulat tehát egyértelműen visszalépést jelent az állam esélyegyenlőség kapcsán fennálló intézményvédelmi kötelezettségéből”.
- [59] 5. Az államszervezeti-alapjogi szabályozáson és a diszkrimináció tilalmán kívül a jogalkotót (törvényhozót) kétségkívül nem korlátozza semmi sem abban, hogy mely társadalmi viszonyokat rendez, azokat mikor és milyen módon vonja be a szabályozási tárgykörébe. Ebben – a fentiekén túl – legfeljebb az befolyásolja, hogy milyen szempontokat, „értékeket” preferál, s kiemelten kezeli-e azokat, amelyek polgárai megnehezült életesélyeivel, élethelyzeteivel vannak szoros összefüggésben. A részvétlen állam valóban csak „vallja”, de nem veszi kellő súllyal figyelembe „az elesettek és szegények megsegítésének kötelezettségét.”
- [60] Mindezekre tekintettel magam is úgy vélem, hogy az Sztv. 51. § (4) bekezdésének „fokozatosan” szövegrésze sérti az Egyezmény 4. és 9. cikkében foglalt nemzetközi kötelezettségünket, valamint – figyelemmel az ügy alapjogi, így objektív intézményvédelmi aspektusára is {hiszen nem „pusztán” esélyegyenlőségi kérdéseket vet fel a jelen ügy, mivel a közterületen történő helyváltoztatás szabadságát alapjogként értelmezte eddigi gyakorlatában az Alkotmánybíróság [lásd: 60/1993. (XI. 29.) AB határozat, 1993, 507, 510.; 1256/B/1996. AB határozat, ABH 1996, 789, 794.; 3/1998. (II. 11.) AB határozat, ABH 1998, 61, 65.; 36/2000. (X. 27.) AB határozat, ABH 2000, 272.; 1538/B/1996. AB határozat, 1198, 1204.; 35/2002. (VII. 19.) AB határozat, ABH 199, 213.; 13/2003. (IV. 9.) AB határozat, ABH 2003, 197, 204.; 932/B/2002. AB határozat, ABH 2003, 1550, 1551.; 450/B/2000. AB határozat, ABH 2007, 2228, 2241.; 107/B/2003. AB határozat, ABH 2007, 2364, 2366–2367.; 282/B/2007. AB határozat, 2007, 2163, 2169.; 1068/B/2005. AB határozat, ABH 2008, 3174, 3175–3176.]} – az Alaptörvény emberi méltóságot védő II. cikkét, valamint a XXVII. cikk (1) bekezdését, de ugyanúgy nincs összhangban az Alaptörvény XV. cikk (4) és (5) bekezdéseiben foglaltakkal sem („Magyarország külön intézkedésekkel védi a fogyatékkal élőket.”). Erre a helyzetre pedig az Alkotmánybíróságnak – nézetem szerint – egy alaptörvény-ellenességet megállapító és a támadott rendelkezés megsemmisítését magában foglaló határozattal kellett volna reagálnia.

Budapest, 2015. január 27.

Dr. Kiss László s. k.
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós alkotmánybíró különvéleménye

- [61] Egyetértek az indítvány elutasításával, ugyanakkor véleményem szerint az Alkotmánybíróságnak a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását hivatalból meg kellett volna állapítania.
- [62] Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 46. § (2) bekezdés c) pontja értelmében ilyen mulasztásnak minősül az, ha az érintett jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos. Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése azt a kötelezettséget rója az államra, hogy az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segítse. A jelen eljárásban vizsgált személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény 51. § (4) bekezdése a felhívott alaptörvényi kötelezettségből következően kimondja: „[a]z egyenlő esélyű hozzáférés feltételeit a közforgalmú menetrend alapján végzett személyszállításban részt vevő járműveken, továbbá a pályaudvarokon, az állomás és a megállóhely személyforgalom lebonyolítására és kiszolgálására szolgáló részében *fokozatosan* meg kell teremteni, ennek érdekében az ezen járműveket és létesítményeket érintő beruházások, fejlesztések, beszerzések során, valamint – ha ez műszaki szempontból lehetséges – az átalakítások során az egyenlő esélyű hozzáférés követelményeit már érvényesíteni kell.”
- [63] Az elvont alkotmányossági kérdés nyilvánvalóan úgy merül fel, hogy a fokozatos – tehát teljesítési határidő nélküli – megvalósítás önmagában kielégíti-e az esélyegyenlőség megteremtése kötelezettségéből fakadó követelményeket. Erre a kérdésre én azt a választ adom, hogy igen, kielégíti, de csak az általánosság szintjén. Ha azonban konkrét, a jogalkotó által jól körülhatárolt területen történik az esélyegyenlőség megvalósítása – és kétségkívül ilyen körülhatárolt terület a tömegközlekedés – a fokozatos megvalósítás előírásán túlmenően konkrét határidőt vagy határidőket kell a teljesítésre megjelölni. Az alaptörvényi kötelezettség teljesítése – egyetértve a határozatot támogató többség érvelésével – valóban folyamatos, hisz mindig merülnek fel újabb és újabb területek, ahol az egyenlő esélyű hozzáférést biztosítani kell, de amint egy adott területre kerül sor, a határidő megállapítása elengedhetetlen. E nélkül ugyanis a jogalanyok számára kiszámíthatatlanná válik nemcsak az állami működés, hanem ebből következően saját személyes sorsuk alakítása. Ez sérti a jogbiztonságot és a fogyatékosággal élők emberi méltóságát.
- [64] Érdemes figyelembe venni a határidő kiiktatásáról szóló törvénymódosítás indokolását, amely a közelebbbről nem részletezett gyakorlati tapasztalatokra hivatkozik a véghatáridős rendelkezés módosításánál, valójában megszüntetésénél. Így nincs semmiféle támpont, amely a kötelezettség teljesítésének relativizálását – a korábbi szabályozáshoz képest a visszalépést – alkotmányossági szempontból akár elfogadhatóan, akár nem elfogadhatóan indokolná.
- [65] A fentiekben részletezett szempontok összessége alátámasztja a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását. Az egyenlő esélyű hozzáférés a vizsgált esetben csak úgy alkotmány-konform, ha az érintettek már előre tudják, hogy a feltételek megteremtésére mikortól számíthatnak. Ezt a jogalkotónak kell pótolnia, ugyanis konkrét időpont meghatározása nélkül a fogyatékosággal élő személyek jogosultságát elismerő jogi szabályozás Alaptörvényből levezetett lényeges tartalma hiányos marad. A hiányosság megszüntetése érdekében az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 46. § (1) bekezdése alapján – határidő megjelölésével – fel kellett volna hívnia az Országgyűlést feladatának teljesítésére.

Budapest, 2015. január 27.

Dr. Lévay Miklós s. k.
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: II/300/2013.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3024/2015. (II. 9.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Pokol Béla* és *dr. Stumpf István* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Czine Ágnes*, *dr. Kiss László* és *dr. Lévy Miklós* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a nemzeti köznevelés tankönyvellátásáról szóló 2013. évi CCXXXII. törvény 1. § (4) bekezdése, a 3. § (1)–(4), (6) és (11) bekezdése, a törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról, valamint a tankönyvellátásban közreműködők kijelöléséről szóló 501/2013. (XII. 29.) Korm. rendelet 1. §-a, valamint a tankönyvvé, pedagógus-kézikönyvvé nyilvánítás, a tankönyvtámogatás, valamint az iskolai tankönyvellátás rendjéről szóló 17/2014. (III. 12.) EMMI rendelet 2. § (2) és (8) bekezdése, 5. § (5)–(7) bekezdése, 19. § (3) bekezdése, 28. § (1) és (2) bekezdése, 29. § (1) bekezdése, 30. § (2) bekezdése, valamint 38. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására, és megsemmisítésére irányuló indítványt az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, M) cikk (1) bekezdése, XII. cikk (1) bekezdése, XIII. cikke, valamint XV. cikke tekintetében elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság egyebekben az indítványt 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.) 26. § (2) bekezdése alapján a nemzeti köznevelés tankönyvellátásáról szóló 2013. évi CCXXXII. törvény (a továbbiakban: Ntt.) 1. § (4) bekezdése, a 3. § (1)–(4), (6) és (11) bekezdése, a 7. § (2)–(6) bekezdése, a nemzeti köznevelés tankönyvellátásáról szóló 2013. évi CCXXXII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról, valamint a tankönyvellátásban közreműködők kijelöléséről szóló 501/2013. (XII. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm.r.) 1. §-a, valamint a tankönyvvé, pedagógus-kézikönyvvé nyilvánítás, a tankönyvtámogatás, valamint az iskolai tankönyvellátás rendjéről szóló 17/2014. (III. 12.) EMMI rendelet (a továbbiakban: R.) 2. § (2) és (8) bekezdése, 5. § (5)–(7) bekezdése, 19. § (3) bekezdése, 28. § (1) és (2) bekezdése, 29. § (1) bekezdése, 30. § (2) bekezdése, valamint 38. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását, és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.
- [2] A főtítkári tájékoztatást követően előterjesztett, kiegészített beadványa alapján az indítványozó álláspontja szerint a támadott jogszabályi rendelkezések az Alaptörvény alábbi rendelkezéseit sértik:
- a Nemzeti Hitvallásnak a magyar kultúra ápolására, megóvására, az utódokért való felelősségvisselésre, az anyagi, szellemi erőforrások védelmezésére;
 - a jó élet, biztonság, rend, igazság, a szabadság kiteljesítésére vonatkozó tételei;
 - B) cikkének a demokratikus jogállamiságra,
 - M) cikkének a vállalkozás szabadságára, a tisztességes gazdasági verseny feltételeinek biztosítására,
 - az I. cikk (1) bekezdésének az alapvető jogok tiszteletben tartására,
 - az I. cikk (2) bekezdésének az alapvető egyéni és közösségi jogok elismerésére,
 - az I. cikk (3) bekezdésének az alapjogok korlátozhatóságának kereteire,
 - az I. cikk (4) bekezdésének az alapvető jogok egyéb jogalanyok számára történő biztosítására,
 - a X. cikk (1) bekezdésének a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzéséhez fűződő jogra, illetve a tanulás és tanítás szabadságára,
 - a XII. cikk (1) bekezdésének a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, a vállalkozáshoz való jogra,
 - a XIII. cikk (1) és (2) bekezdésnek a tulajdonhoz való jogra,
 - a XV. cikk (1) és (2) bekezdésének a törvény előtti egyenlőség, jogképeség, megkülönböztetés tilalmára vonatkozó rendelkezései.

- [3] Mindezekon túlmenően az indítványozó álláspontja szerint a támadott jogszabályi rendelkezések sértik
- a Q) cikknek a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjára,
 - az R) cikk (1) bekezdésének az Alaptörvénynek mint Magyarország jogrendszerének alapjára,
 - az R) cikk (2) bekezdésének az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelező jellegére,
 - az R) cikk (3) bekezdésének az Alaptörvény értelmezésére,
 - a T) cikk (3) bekezdésének a jogszabályok Alaptörvénnyel való egyezőségére,
 - az U) cikk (1) bekezdésének a jog uralmán alapuló állami berendezkedésre,
 - a 38. cikk (2) bekezdésének az állam kizárólagos tulajdonának és kizárólagos gazdasági tevékenysége körének meghatározására,
 - a 38. cikk (5) bekezdésének az állami szervek felelős gazdálkodásának, célszerűsége, eredményessége követelményére vonatkozó rendelkezéseit is.
- [4] 2. Az alkotmányjogi panaszban támadott rendelkezések a tankönyvpiac állami megszervezését, a tankönyvvé minősítés kritériumait szabályozzák, illetve a Korm.r. az előbbiek végrehajtására az Oktatáskutató és Fejlesztő Intézetet, a Könyvtárellátó Kiemelkedően Közhasznú Nonprofit Kft.-t, valamint a Nemzeti Tankönyvtanácsot jelöli ki. Az indítványozó álláspontja szerint a jogalkotó a támadott jogszabályi rendelkezésekkel a korábban kialakult és hosszabb ideje működő piaci viszonyokba előzetes vizsgálat nélkül, súlyosan piackorlátozó, illetve monopolizáló módon, szakmai szempontokat mellőzve avatkozott be. A rendelkezések a tankönyvkiadóknak a jogszabályok hatályba lépése előtt eszközölt, immáron feleslegessé vált fejlesztési és egyéb költségeit illetően semmifajta kártalanítást nem helyeztek kilátásba, így azok sértik az érintettek tulajdonhoz való jogát. Az indítványozó szerint a jogszabályi rendelkezések révén megvalósuló állami beavatkozás ellentétes a jogállamiság elvével, a szabályozást végrehajtó intézmények kijelölése diszkriminatív, illetve sérti a vállalkozás szabadságát. Sértik továbbá a tanulás és a tanítás szabadságát, továbbá ezzel összefüggésben is a vállalkozáshoz való jogot, mivel a támadott jogszabályi rendelkezések lényegében megszüntették a tankönyvkiadási tevékenység végzésének további lehetőségét. Véleménye szerint ellentétesek a hátrányos megkülönböztetés alkotmányos elvével is, mivel a jogi szabályozás megváltoztatása révén a hasonló tevékenységet végző egyes piaci szereplők aránytalanul eltérő bánásmódban részesülnek.
- [5] Az alkotmányjogi panasz benyújtását eredményező jogi helyzet alapjaként az indítványozó az alábbiakat adta elő.
- [6] A 2014. január 1-jén hatályba lépett Ntt. a folyamatban lévő tankönyvvé minősítési eljárások azonnali leállítá-sáról rendelkezett, az indítványozó szerint visszamenőleges hatállyal kiterjesztve azon könyvekre, amelyeket a kiadók átdolgoztak, és korábban már jóváhagyásra benyújtottak. Az Ntt. megalkotásával az állam a már meg-lévő, tartósan kialakult, régóta működő – és egyébiránt államilag korábban is szabályozott – piaci viszonyokba avatkozott be drasztikus piacsűkítő és monopolizáló intézkedéssel, az intézkedés bevezetése előtt nem bizto-sított megfelelő (több éves) türelmi időt annak érdekében, hogy az érintett piaci szereplőknek módjuk legyen veszteségeiket minimalizálni, és gazdasági stratégiájukat az új helyzethez alakítani.
- [7] A Korm.r. megalkotásával a Kormány kijelölte a tankönyvellátásban közreműködő szervezeteket, mellyel a ko-rábban teljesen szabad piaci alapú tankönyvfejlesztést és kiadást – mindennemű szakmai szempontot nélkülöz-ve – lényegileg monopolizálta.
- [8] Az R. diszkriminatív helyzetet teremtett azáltal, hogy az Oktatáskutató és Fejlesztő Intézetten kívül a többi tan-könyvkiadó csak nyilvános felhívás esetén nyújthat be könyvet jóváhagyásra, továbbá a miniszteri pályázatban kiválasztott könyvekre nem vonatkoznak a más könyvekre előírt formai és jogi követelmények, és sehol sem kerültek szabályozásra a miniszteri pályázat szakmai és egyéb feltételei, szempontrendszere. Az új szabályozás-sal a korábban már engedélyt kapott könyvek egy évet veszítenek az eredetileg öt tanévre szóló engedélyükből. A rendelet előkészítette a terepet a tankönyvrendelés fenntartói korlátozására, mivel az iskolai tankönyvrende-lés elküldésének lehetőségét a fenntartói jóváhagyás megszerzéséhez kötötte. A rendelet lehetővé teszi a kar-tonált borítójú könyvek tartós tankönyvként való engedélyeztetését, miközben ez a lehetőség korábban a piaci kiadók számára kizárólag a keménytablás vagy flexibilis kötésmódú könyvek számára volt biztosítva.
- [9] Hivatkozik még az indítványozó az Emberi Erőforrások Minisztériuma (EMMI) köznevelésért felelős államtitká-rának és a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (KLIK) elnökének a tankerületi igazgatóknak és az iskola-igazgatóknak címzett levelére, amelyből megállapítható, hogy az állami fenntartású iskolák és az ott tanító pedagógusok az addigi gyakorlattól eltérően nem a hivatalos tankönyvjegyzékről, hanem egy rendkívül leszű-

kített – mindennemű szakmai és hatékonysági szempontot nélkülöző – tankönyvlistáról rendelhetnek csak tankönyvet. Nagyfokú diszkriminációt lát az indítványozó abban, hogy amíg a nem állami fenntartású iskolák a tankönyvjegyzékről valamennyi tankönyvet szabadon rendelhettek, addig a KLIK fenntartásában álló iskolák kizárólag a szűk „javasolt listából” választhattak.

II.

[10] Az Alkotmánybíróság határozatának meghozatala során a következő jogszabályi rendelkezéseket vette figyelembe:

[11] 1. Az Alaptörvénynek az indítványozó által megjelölt rendelkezései:

„Nemzeti hitvallás [...] Vállaljuk, hogy örökségünket, egyedülálló nyelvünket, a magyar kultúrát, a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját, a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megóvjuk. Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.

[...]

Valljuk, hogy a polgárnak és az államnak közös célja a jó élet, a biztonság, a rend, az igazság, a szabadság kiteljesítése.”

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

„M) cikk (1) Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik.

(2) Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait.”

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

„R) cikk (1) Az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja.

(2) Az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek.

(3) Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.”

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

„U) cikk (1) Az 1990-ben lezajlott első szabad választások révén a nemzet akaratából létrehozott, a jog uralmán alapuló állami berendezkedés és a megelőző kommunista diktatúra összeegyeztethetetlenek. A Magyar Szocialista Munkáspárt és jogelődjei, valamint a kommunista ideológia jegyében kiszolgáltatásukra létrehozott egyéb politikai szervezetek bűnöző szervezetek voltak, amelyek vezetői el nem évülő felelősséggel tartoznak

[...]

d) a tulajdon szabadságán alapuló gazdaság felszámolásáért és az ország eladásáért;

[...]

g) az állampolgárok és egyes csoportjaik alapvető emberi jogaitól való megfosztásáért vagy azok súlyos korlátozásáért, különösen emberek meggyilkolásáért, idegen hatalomnak való kiszolgáltatásáért, törvénytelen bebörtönzéséért, kényszermunkatáborba hurcolásáért, megkínzásáért, embertelen bánásmódban részesítéséért; a polgárok vagyonuktól történő önkényes megfosztásáért, a tulajdonhoz fűződő jogaik korlátozásáért; a polgárok szabadságjogainak teljes elvételéért, a politikai vélemény- és akaratnyilvánítás állami kényszer alá vonásáért; az emberek származásukra, világnézetükre vagy politikai meggyőződésükre tekintettel történő hátrányos megkülönböztetéséért, a tudáson, szorgalmon és tehetségen alapuló előremenetelésnek és érvényesülésének akadályozásáért; az emberek magánéletének törvénytelen megfigyelésére és befolyásolására törekvő titkosrendőrség létrehozásáért és működtetéséért;”

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

(2) Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait.

(3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

(4) A törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak.”

„X. cikk (1) Magyarország biztosítja a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát, továbbá – a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében – a tanulás, valamint törvényben meghatározott keretek között a tanítás szabadságát.”

„XII. cikk (1) Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához.”

„XIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.

(2) Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.”

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

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

„38. cikk (2) Az állam kizárólagos tulajdonának és kizárólagos gazdasági tevékenységének körét, valamint a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon elidegenítésének korlátait és feltételeit az (1) bekezdés szerinti célokra tekintettel sarkalatos törvény határozza meg.

[...]

(5) Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek törvényben meghatározott módon, önállóan és felelősen gazdálkodnak a törvényesség, a célszerűség és az eredményesség követelményei szerint.”

[12] 2. Az Ntt. az indítvány által támadott rendelkezései:

„1. § (1) E törvény rendelkezéseit kell alkalmazni Magyarország területén

a) az általános iskolában,

b) gimnáziumban,

c) szakközépiskolában,

d) szakiskolában,

e) alapfokú művészeti iskolában,

f) gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai nevelési-oktatási intézményben, továbbá

g) a nemzetiségi oktatást végző iskolában [a továbbiakban az a)–g) pont alattiak együtt: iskola] – ide nem értve az oktatásért felelős miniszter engedélye alapján a külföldi állam vagy nemzetközi szervezet oktatási programja alapján folyó oktatást, – alkalmazott tankönyv, pedagógus-kézikönyv előállítására, pályázat útján történő kiválasztására, jóváhagyására, a kísérleti tankönyvfejlesztésre továbbá az e feladatok végrehajtásában közreműködőkre, az érintettek tankönyvvel, pedagógus-kézikönyvvel való ellátásában közreműködő természetes és jogi személyekre, valamint ezek jogi személyiség nélküli szervezeteire.

[...]

(4) Az állam az (1) bekezdésben meghatározott feladatot – a Kormány rendeletében meghatározott testület közreműködésével –

a) az állami tankönyvfejlesztésért és kiadásért felelős szerv működtetésével, továbbá
 b) a miniszter által kiírt tankönyvfejlesztési pályázat eredményeinek hasznosításával,
 c) a miniszter által kezdeményezett kísérleti tankönyvfejlesztés eredményeinek a köznevelésben történő hasznosításával látja el.”

„3. § (1) Tankönyvként az a nyomtatott formában megjelent vagy elektronikus adathordozón rögzített könyv hozható forgalomba, amelyet e törvény felhatalmazása alapján kiadott miniszteri rendeletben meghatározott eljárás keretében

a) tankönyvvé, pedagógus-kézikönyvvé nyilvánítottak, vagy
 b) nyilvános pályázati eljárás keretében meghatározott évfolyam, műveltségi terület, tantárgy vagy annak tanításához alkalmazható pedagógus-kézikönyv vonatkozásában a miniszter kiválasztott, vagy
 c) a miniszter kezdeményezésére kísérleti tankönyvként fejlesztettek ki és a tankönyvjegyzékre vették.

(2) A tankönyvjegyzékre – az e törvényben és az e törvény felhatalmazása alapján kiadott miniszteri rendeletben meghatározott eljárásban – az (1) bekezdésben meghatározott tankönyv, valamint a pedagógus-kézikönyv vehető fel. A digitális adathordozón rögzített tankönyv tartós tankönyvként nem vehető fel a tankönyvjegyzékre.

(3) A könyv tankönyvvé, pedagógus-kézikönyvvé nyilvánítását

a) a könyvkiadást folytató jogi személy,

b) a miniszter,

c) szakképzési tankönyv esetén a szakképesítésért felelős miniszter

kérheti. A tankönyvvé nyilvánítási eljárás során figyelemmel kell lenni a tankönyvnek, pedagógus-kézikönyvnek a nevelés-oktatás során történő lehetséges gyakorlati alkalmazásaira, a taníthatóság és tanulhatóság szempontjaira.

(4) A tankönyvjegyzék – ide nem értve a szótárt, a szöveggyűjteményt, a feladatgyűjteményt, az atlaszt, a lexikont, a munkafüzetet, a digitális tananyagot és a nevelési-oktatási program részét alkotó információhordozót, feladathordozót –

a) bármely évfolyam bármely tantárgya vonatkozásában a Nat. szerint jóváhagyott kerettantervi tantárgyanaként,

b) szakképzési tankönyv esetén szakképzési kerettantervi tantárgyanaként, modulonként, témakörönként legfeljebb kettő tankönyvet tartalmazhat.

[...]

(6) Ha a közismereti tankönyv, pedagógus-kézikönyv megírása, elkészítése a miniszter által kiírt nyilvános pályázati eljárás keretében, vagy a miniszter által kezdeményezett kísérleti tankönyvfejlesztés keretei között történt, akkor a tankönyvvé nyilvánítási eljárást nem kell lefolytatni, hanem a pályázati eljárás, a kísérleti tankönyvfejlesztés során kell meggyőződni a tankönyv, a pedagógus-kézikönyv nevelés-oktatás során történő lehetséges gyakorlati alkalmazásáról, a taníthatósági és tanulhatósági szempontoknak való megfeleléséről és a tankönyvet a miniszter döntése alapján kell felvenni a tankönyvjegyzékre.

[...]

(11) Az iskola a tankönyvjegyzékről a Nat szerinti kerettantervi tantárgyhoz, a szakképzési kerettantervi tantárgyhoz, a tanított modulhoz, témakörhöz, az (1) bekezdés szerint fejlesztett tankönyvvé nyilvánított könyvek közül választ.”

„7. § (2) Ha az 1. § (4) bekezdésében meghatározottak alapján a tankönyvellátás előre láthatóan nem biztosítható megfelelő színvonalon, valamely iskolai évfolyam, műveltségi terület, tantárgy vonatkozásában a miniszter a tankönyvvé nyilvánítási eljárásban a Kormány által rendeletben kijelölt testület véleményének kikérésével köznevelési célú tankönyvfejlesztésre nyilvános felhívást tesz közzé. A nyilvános felhívás eredményeképpen elkészített könyveket – kérelemre, az e törvény felhatalmazása alapján kiadott miniszteri rendeletben meghatározott, a tankönyvvé nyilvánításra vonatkozó tartalmi és formai követelmények teljesülése esetén – az oktatási hivatal tankönyvvé nyilvánítja.

(3) A 3. § (4) bekezdésében meghatározottakat az e törvény és az e törvény felhatalmazása alapján kiadott rendeletek hatálybalépését követően megkezdett tankönyvvé nyilvánítási eljárásokban kell alkalmazni. Az e tör-

vény hatálybalépését követően új tankönyv a tankönyvjegyzékre a 3. § (4) bekezdésében meghatározott számban vehető fel.

(4) E törvény hatályba lépése nem érinti a tankönyvpiac rendjéről szóló 2001. évi XXXVII. törvény (a továbbiakban: Tpr.), valamint annak végrehajtási rendelete alapján lefolytatott tankönyvvé nyilvánítás érvényességét. A Tpr. alapján tankönyvvé nyilvánított és a tankönyvjegyzékre felvett tankönyvek a 3. § (11) bekezdésben meghatározott feltétel teljesüléséig, de legfeljebb az engedélyben meghatározott időtartamig tankönyvként forgalmazhatók. E tankönyvek tekintetében a 3. § (4) bekezdésében foglalt korlátozás nem alkalmazható.

(5) E törvény rendelkezéseit a (6) bekezdésben foglalt kivétellel a folyamatban lévő eljárásokban úgy kell alkalmazni, hogy az e törvény hatályba lépésekor le nem zárt tankönyvvé nyilvánítási eljárást meg kell szüntetni, a megfizetett igazgatási szolgáltatási díjat a kérelmezőnek vissza kell téríteni. A megszüntetett eljárásban az eljáró hatóság által felkért szakértő szakértői díját az állam viseli.

(6) Szakképzési tankönyv esetén a folyamatban lévő eljárásokat a Tpr. és annak végrehajtási rendelete alapján 2014. április 30-ig le kell zárni.”

[13] 3. A Korm.r. támadott rendelkezései:

„1. § A Kormány a nemzeti köznevelés tankönyvellátásáról szóló 2013. évi CCXXXII. törvényben (a továbbiakban: Ntt.) foglalt feladatok ellátására

a) állami tankönyvfejlesztésért és kiadásért felelős szervként az Oktatókutató és Fejlesztő Intézetet (a továbbiakban: Intézet),

b) könyvtárellátóként a Könyvtárellátó Kiemelkedően Közhasznú Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaságot (a továbbiakban: Könyvtárellátó),

c) az Ntt. 1. § (4) bekezdésében meghatározott testületként a Nemzeti Tankönyvtanácsot (a továbbiakban: Tanács)

jelöli ki.”

[14] 4. Az R. az indítvány által támadott rendelkezései:

„2. § (2) A tankönyvvé, pedagógus-kézikönyvvé nyilvánítási kérelmet

a) – a b) pontban meghatározott eltéréssel – az Ntt. 3. § (3) bekezdésében meghatározottak (a továbbiakban: kérelmező) nyújthatják be az Oktatási Hivatalhoz (a továbbiakban: hivatal),

b) a könyvkiadást folytató jogi személy – ide nem értve az állami tankönyvfejlesztésért és kiadásért felelős szerv feladatait ellátó Oktatókutató és Fejlesztő Intézetet (a továbbiakban: intézet) – az Ntt. 7. § (2) bekezdése szerinti nyilvános felhívás esetén nyújthatja be.

[...]

(8) Az e §-ban foglaltakat nem kell alkalmazni azon tankönyv esetében, amelyet adott évfolyamra, műveltségi területre, tantárgyra az Ntt. 3. § (1) bekezdés b) pontja alapján az oktatásért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) választott ki.”

„5. § (5) A tankönyvvé, pedagógus-kézikönyvvé nyilvánításának időtartama alatt a felhasználási jog 2. § (2) bekezdés szerinti tulajdonosa jogosult a tulajdonában álló egyes tankönyvek egy tankönyvvé történő egybeszerkesztésére.

(6) Ha az egybeszerkesztés során az annak alapjául szolgáló – külön-külön tankönyvvé nyilvánított – tankönyvek tartalmához képest az új tankönyv

a) tartalma érdemben nem módosult, továbbá

b) ára nem haladja meg a miniszter által évenként október 1-jéig rendeletben meghatározott legmagasabb fogyasztói árat (a továbbiakban: árkorlát),

a jogosult erre irányuló kérelmére a hivatal – külön tankönyvvé nyilvánítási eljárás lefolytatása nélkül – a tankönyvet a tankönyvjegyzékre felveszi.

(7) Az (5) bekezdés alapján egybeszerkesztett új tankönyv tankönyvvé nyilvánításának időtartama nem haladhatja meg az alapul szolgáló tankönyvek közül a legkorábban lejáró tankönyv tankönyvvé nyilvánítási engedélyében meghatározott időpontot.”

„19. § (3) A tankönyvjegyzékre azt a tankönyvet, pedagógus-kézikönyvet kell kérelemre felvenni, amely legalább a kérelem benyújtásának tanévét követő tanév végéig hatályos tankönyvvé nyilvánítási, pedagógus-kézikönyvvé nyilvánítási határozattal rendelkezik.”

„28. § (1) A Könyvtárellátót a tankönyvterjesztési feladata ellátása ellenértékeként a tankönyv kiadójától a feladata ellátásának költségeit fedező díjazás illeti meg, amelynek mértéke az adott kiadótól terjesztésre átvett tankönyvek iskolai terjesztési árának a 20%-a.

(2) A Könyvtárellátó a tankönyvterjesztéssel összefüggésben felmerült kiadásai és a feladata ellátásának költségei levonását követően fennmaradó összeget az iskolai tanulólétszámok arányában átadja

a) a központ által fenntartott iskolák esetében a központ bevonásával az iskoláknak,

b) a nem a központ által fenntartott iskolák esetében az iskoláknak

az iskola könyvtári állományának a Nemzeti alaptantervben meghatározott célok teljesítését támogató könyvtári dokumentumokkal történő fejlesztésére.”

„29. § (1) Az iskolai tankönyvrendelést az iskola a fenntartója egyetértésének beszerzését követően közvetlenül a Könyvtárellátó által működtetett elektronikus információs rendszer alkalmazásával a Könyvtárellátónak küldi meg azzal, hogy a tanévenkénti:

a) tankönyvrendelés határideje április utolsó munkanapja,

b) tankönyvrendelés módosításának és a normatív kedvezményben részesülők feltüntetésének határideje június 30.,

c) pótrendelés határideje szeptember 5. [az a)–c) pontban foglaltak együtt a továbbiakban: tankönyvrendelés].”

„30. § (2) A tankönyvrendelés végleges elkészítése előtt az iskolának lehetővé kell tennie, hogy azt a szülők megismerjék. A tankönyvrendelés elkészítésénél a szülői szervezet a tankönyvek grammban kifejezett tömegére tekintettel véleménynyilvánítási joggal rendelkezik. A szülő nyilatkozhat arról, hogy gyermeke részére az összes tankönyvet meg kívánja-e vásárolni, vagy egyes tankönyvek biztosítását más módon, például használt tankönyvvel kívánja megoldani.”

„38. § A tartós tankönyvre vonatkozó technológiai követelmények:

a) a tankönyv lapjainak cérnafűzéses vagy szálfűtéses kötészeti eljárással történő összeillesztése,

b) időálló, ugyanakkor könnyű kötés mód: megerősített kartonált (a borító: legalább 260 gramm/négyzetméter, cellulóz tartalmú karton négyszer bígelve), vagy, keményítáblás, vagy flexibilis kötés mód,

c) B/5-ös vagy A/4-es méretű könyvtest,

d) könnyű belív papír használata,

e) borító felületkezelése (thermofólia).”

III.

[15] Az indítvány nem megalapozott.

[16] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az eljárás alapjául szolgáló alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv. által támasztott formai és tartalmi követelményeknek.

[17] Az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság eljárása akkor is kezdeményezhető, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette. Az Abtv. 56. § szerint az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerint tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról, a tanács pedig mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit.

[18] Az Ntt. illetve a Korm.r. támadott rendelkezései 2014. január 1-jén, az R. szabályai 2014. március 13-án léptek hatályba, az indítványozó alkotmányjogi panaszát 2014. június 26-án, az Abtv. 30. § (1) bekezdésében megjelölt száznolcvan napos határidőn belül adták postára.

- [19] Az indítványozó érintettségét cégkivonat másolatának csatolásával igazolta, az indítvány határozott kérelmet tartalmaz és megfelel az Abtv. 52. § (1) és (1b) bekezdésében foglalt feltételeknek. Az indítványozó számára jogorvoslati lehetőség nem áll rendelkezésre, továbbá az alkotmányjogi panaszban foglaltak az Abtv. 29. §-ában megjelölt alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést hordoznak, amit az Alkotmánybíróságnak érdemben kell elbírálnia.
- [20] 2. A panasz elbírálása előtt az Alkotmánybíróság röviden áttekintette a magyar állam részvételét a népiskolai (elemi-, általános iskolai) rendszer kiépítésében és fenntartásában a *Ratio Educationis*-tól (1777) az *Eötvös József*, *Trefort Ágoston* és *Klebelsberg Kúnó* nevével fémjelzett korszakokon át a szocializmus és a rendszerváltás időszakáig. Általánosságban megállapítható az, hogy történelmileg „hullámzó” részvétel mellett a magyar állam mindig tevőlegesen és jelentős mértékben (arányban) részt vett az oktatási rendszerben, különös tekintettel a szegény néprétegek felzárkóztatására és esélyegyenlőségének biztosítására. Az 1948-ban államosított iskola-rendszer 1990 után számos vonatkozásban (alapítás, fenntartás, működtetés) jelentős átalakulásokon ment át, ideértve a tantervek készítését és a tankönyvellátást is. Jelen vizsgálat tárgya az indítvány keretein belül a tankönyvellátó rendszer megújítása, melynek deklarált célja az egységesség, a színvonal biztosítása, az állami kontroll és az olcsóbb tankönyvellátás. Az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdésében, valamint XV. cikk (4) bekezdésében foglaltak alapján az alapfokú oktatás rendszerét, továbbá az abban való saját részvételét az állam felülvizsgálhatja, és ez egyben folyamatos kötelezettsége is.
- [21] 3. Az Alaptörvény „Alapvetés” címet viselő része az államra vonatkozó alapvető rendelkezéseket, alapértékeket, államcélokat, alkotmányos alapelveket, valamint az Alaptörvényre és egyéb jogszabályokra vonatkozó alapvető rendelkezéseket deklarál. Ugyanígy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése a jogállamiságot alapértékként, alapelvekként deklaráló rendelkezése sem minősül alapvető jognak. Az Alkotmánybíróság 3062/2012. (VII. 26.) AB határozatában már összefoglalta a jogállamiság és az alkotmányjogi panasz kapcsolatát elemző gyakorlatát, és kimondta, hogy azt az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz keretében kivételesen, csak a visszaható hatályú jogalkotásra és a felkészülési idő hiányára alapított indítványok esetén vizsgálja. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy alkotmányjogi panaszban az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, azaz a jogállamiság követelményének sérelmére önmagában – Alaptörvényben biztosított jog megjelölése nélkül – nem lehet hivatkozni. {Indokolás [171]}. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmére hivatkozással alkotmányjogi panasz benyújtására csak a visszaható hatályú jogalkotás esetén, valamint a kellő felkészülési idő hiánya esetén van lehetőség. Mindebből következően jelen ügyben az Alkotmánybíróság érdemben csak az indítványnak a visszamenőleges jogalkotásra és a kellő felkészülési idő hiányára hivatkozó érveit vizsgálta.
- [22] 3.1. Az indítványozó szerint a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmát sértik a támadott jogszabályok alábbi rendelkezései:
- az Ntt. 3. § (1) bekezdése, amely szerint tankönyvként kizárólag olyan könyv hozható forgalomba, amelyet az új törvény felhatalmazása alapján kiadott miniszteri rendelet alapján nyilvánítottak tankönyvvé, tehát a korábban tankönyvvé nyilvánított könyvek főszabály szerint tankönyvként nem hozhatók forgalomba;
 - az Ntt. 3. § (2) bekezdése alapján a tankönyvjegyzékre kizárólag a 3. § (1) bekezdésében meghatározottaknak megfelelő tankönyv vehető fel, tehát a korábban tankönyvvé nyilvánított könyvek 2014. január 1. napját követően nem vehetők fel a tankönyvjegyzékre;
 - az Ntt. 7. § (4) bekezdése alapján a korábban tankönyvvé nyilvánított könyvek a főszabálytól eltérően tankönyvként tovább forgalmazhatóak addig, amíg nem szerepel a tankönyvjegyzéken az új törvény alapján tankönyvvé nyilvánított tankönyv, legfeljebb azonban az engedélyben meghatározott időtartamig;
 - az Ntt. 7. § (5) bekezdésében foglalt rendelkezés a folyamatban levő tankönyvvé minősítési eljárások azonnali leállításáról rendelkezett, visszamenőleges hatállyal kiterjesztve azon könyvekre, amelyeket a kiadók – éppen az állam ösztönzésére, jóhiszeműen – átdolgoztak, és korábban jóváhagyásra benyújtottak. A hónapokkal korábban megkezdett kiadói fejlesztések illetve folyamatban levő minősítések leállítása visszaható hatályú jogalkotásnak minősül.
- [23] Következetes az alkotmánybírói gyakorlat abban a tekintetben, 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 jog-

szabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell. Az Alkotmánybíróság gyakorlata a „létrejött jogviszonyok” alatt az anyagi jog alapján létrejött jogviszonyokat érti, és e jogviszonyok védelme érdekében állapított meg alkotmányellenességet a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának sérelme miatt. {3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, [88]–[89]}

- [24] Jelen ügyben az anyagi jog alapján „létrejött jogviszonyok”-ról beszélni nem lehet. A tankönyvjegyzékre való felvétel, illetve annak korlátozása a jövőre nézve szól. A törvény hatálybalépésekor még le nem zárt tankönyvvé nyilvánítási eljárások – amelyek megszüntetéséről a támadott jogszabályhely rendelkezik – anyagi jog alapján létrejött jogviszonyoknak nem tekinthetők. Mindezek alapján a felsorolt rendelkezések vonatkozásában a visszamenőleges hatályú jogalkotást megállapítani nem lehet, ezért az indítványt ezen részében az Alkotmánybíróság elutasította.
- [25] 3.2. Az alkotmányjogi panaszról megállapíthatóan az indítványozó a kellő felkészülési idő hiánya miatt tartja az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütközőnek az Ntt. 7. § (4) bekezdésébe foglalt azon rendelkezést, amely szerint a korábban tankönyvvé nyilvánított könyvek – a főszabálytól eltérően – tovább forgalmazhatók addig, amíg az Ntt. alapján tankönyvvé nyilvánított tankönyv a tankönyvjegyzéken nem szerepel, de legfeljebb csak az eredeti engedélyben meghatározott időpontig. Érvelése szerint amennyiben a kiadók előre fel tudtak volna készülni a tankönyvengedélyek meghosszabbítási lehetőségeinek megszüntetésére, akkor a következő években lejárató engedélyű könyveket meg lehetett volna hosszabbítani még az Ntt. hatályba lépése előtt. Konkrét jogszabályi utalás nélkül hivatkozik arra, hogy az állam a radikális piacsűkítő intézkedések bevezetése előtt nem biztosított megfelelő – több éves – türelmi időt annak érdekében, hogy az érintett piaci szereplőknek módjuk legyen veszteségeiket minimalizálni és gazdasági stratégiájukat az új helyzethez igazítani.
- [26] Az Alkotmánybíróság következetes joggyakorlata szerint jogállami követelmény, hogy a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. A jogszabály hatálybalépési időpontjának meghatározásakor figyelemmel kell lenni arra, hogy kellő idő maradjon a jogszabály szövegének megszerzésére és áttanulmányozására, a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez, a jogszabállyal érintett személyek és szervek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire, az önkéntes jogkövetés személyi és tárgyi feltételeiről való gondoskodáshoz. A kellő felkészülési idő követelményének a jogbiztonság elvéből következő lényegi eleme, hogy a jogszabályi rendelkezéseknek mindazok a címzettjei, akik részére a jogszabály új, illetve többletkötelezettségeket ír elő – legyenek akár a jogszabály végrehajtásáért felelős (jogalkalmazó) szervek, akár az önkéntes jogkövetés szempontjából érintett egyéb személyek és szervek – a kötelezettségeiket potenciálisan teljesíteni tudják, és akaratuk ellenére ne kövessenek el kötelezettségzegést, ne valósítsanak meg jogellenes magatartást. {6/2013. (III. 1.) AB határozat, [233]–[236]}
- [27] A jogszabály alkalmazására vonatkozó felkészülési idő megfelelésége tehát az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogkövető magatartás tanúsítására való felkészülést jelenti, ellentétben az indítványozó jóval tágabb, a jogszabály alkalmazásának gazdasági következményeire való felkészülést szükségesnek tartó értelmezésével. Adott esetben, az Ntt. 7. § (4) bek. rendelkezéseire igazodó, jogkövető magatartás tanúsításához külön felkészülésre nem volt szükség, tehát a jogállamiság részeként értelmezett, kellő felkészülési idő hiányára hivatkozó alaptörvény-ellenesség tekintetében az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.
- [28] 3.3. Az Ntt.-nek az indítvány által támadott 3. § (2), (3) és (4) bekezdésében foglaltak [a tankönyv jegyzékre kizárólag a 3. § (1) bekezdésben meghatározottaknak megfelelő tankönyv vehető fel, tankönyvvé nyilvánítási kérelmet kizárólag könyvkiadást folytató jogi személy illetve a miniszter terjeszthet elő, a tankönyvjegyzék bármely évfolyam bármely tárgya vonatkozásában kerettantervi tantárgyanként legfeljebb kettő tankönyvet tartalmazhat], az R. 2. § (2) a) és b) pontja, 2. § (8) bekezdése, valamint 19. § (3) bekezdése [a tankönyvvé, pedagógus-kézikönyvvé nyilvánítási kérelmet az Ntt. 3. § (3) bekezdésében meghatározottak nyújthatják be az Oktatási Hivatalhoz, könyvkiadást folytató jogi személy – az Oktatókutató és Fejlesztő Intézet kivételével – kérelmet csak nyilvános felhívás alapján nyújthat be, a tankönyvjegyzékre azt a tankönyvet, pedagógus-kézikönyvet kell kérelemre felvenni, amely legalább a kérelem benyújtásának tanévét követő tanév végéig hatályos tankönyvvé nyilvánítási, pedagógus kézikönyvvé nyilvánítási határozattal rendelkezik] és az Alaptörvény B) cikke között a visszamenőleges jogalkotás tilalma, illetve a kellő felkészülési idő követelménye tekintetében nincs alkotmányjogi szempontból értékelhető közvetlen összefüggés. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata

szerint az érdemi összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi {3176/2013. (X. 9.) AB határozat [24]}, ezért az indítványt ebben a vonatkozásban elutasította.

- [29] 4. Az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésével ellentétesnek állítja az indítványozó az Ntt. 3. § (2) bekezdésében, a Korm.r. 1. § (1) bekezdés a) pontjában, valamint a R. 2. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezéseket. Az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik. Ez az alaptörvényi rendelkezés alapjogot nem határoz meg, arra tehát alkotmányjogi panaszt alapozni nem lehet. Tekintettel azonban arra, hogy az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésében foglalt alkotmányos alapelv erősíti, támogatja a XII. cikk (1) bekezdésében foglalt vállalkozáshoz való alapjogot {3194/2014. (VII. 15.) AB határozat [27]}, az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezések alkotmányosságát az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglaltakkal összefüggésben bírálta el (ld. alább 8. pont).
- [30] 5. Az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésével összefüggésben az indítványozó szerint az állam jogalkotó illetve közigazgatási szervei a versenyszabályok hatékony érvényesülését gátló jogszabályokat alkottak, illetve ilyen intézkedéseket hoztak. Az állam a Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó illetve az Apáczai Kiadó megvásárlása révén vállalkozásként jár el annak ellenére, hogy szabályozói feladatai is vannak. Az említett kiadók, valamint az Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet számára az állam által biztosított különleges jogok olyan törvényi, rendeleti, illetve közigazgatási eszközzel („szűkített lista”) nyújtott előnyök, amelyek Magyarországon a tankönyvkiadásra feljogosított vállalkozások számát kettőre, illetőleg annál többre korlátozta olyan kritériumok alapján, amelyek nélkülözik a tárgyilagosság, arányosság és diszkriminációmentesség biztosítását. Mindezek vonatkozásában az indítvány az Ntt. 3. § (1)–(4) és (11) bekezdése, 7. § (4)–(5) bekezdése, a Korm.r. 1. §-a alaptörvényellenességére hivatkozik.
- [31] Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban már megállapította, hogy az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése nem minősül az Alaptörvényben biztosított jognak, a felhívott alaptörvényi szakasz címzettje nem az indítványozó, közvetlenül nem biztosít a számára jogot, ezért alkotmányjogi panaszt sem lehet közvetlenül erre az alaptörvényi rendelkezésre alapítani {3267/2014. (XI. 4.) AB végzés [13]}. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt ebben az összefüggésében visszautasította.
- [32] 6. Hasonló a helyzet az Alaptörvény I. cikk (1)–(3) bekezdésére alapított indítványozói érveléssel is; az Alaptörvény vonatkozó rendelkezései az állam kötelezettségeit határozzák meg az alapjogok védelme és biztosítása érdekében, így közvetlenül ezen rendelkezések vonatkozásában sincs helye alkotmányjogi panasznak {3231/2014. (IX. 22.) AB végzés [8]}. Ebből következően az Ntt. 1. § (4) bekezdése, 3. § (1)–(6), illetve (11) bekezdése, 7. § (2)–(6) bekezdése, a Korm.r. 1. §-a, az R. 2. § (2) és (8) bekezdése, 5. § (5)–(7) bekezdése, 19. § (3) bekezdése, 28. § (1) és (2) bekezdése, 29. § (1) bekezdése 30. § (2) bekezdése, valamint 38. §-a tekintetében az ezekkel összefüggésben előterjesztett indítványt az Alkotmánybíróság visszautasította.
- [33] 7. Az indítványozó az Alaptörvény X. cikkében foglalt tanulás, illetve tanítás szabadságával ellentétesnek tartja az R. 2. § (2) bekezdésének, valamint 30. § (2) bekezdésének rendelkezéseit. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a hivatkozott jogokat illetően az indítványozó, mint tankönyvkiadó nem tekinthető érintettnek, így ebben az összefüggésben alkotmányjogi panasz előterjesztésére sem jogosult. Ebből következően az indítványt ezen részében is visszautasította.
- [34] 8. Az alkotmányjogi panasz az Alaptörvény XII. cikkében foglalt vállalkozáshoz való alapjog, – valamint az ezt erősítő, támogató, az M) cikk (1) bekezdésében írott alkotmányos alapelv – sérelmét állítja az Ntt. 3. § (1)–(4) és (11) bekezdése, 7. § (4)–(5) bekezdése, a Korm.r. 1. §-a, az R. 2. § (2) bekezdése 19. § (3) bekezdése által megfogalmazott rendelkezésekben.
- [35] Az Alkotmánybíróság a vállalkozáshoz való joggal kapcsolatos álláspontját legutóbb a 3194/2014. (VII. 15.) AB határozatában az alábbiakban foglalta össze. Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata szerint a vállalkozáshoz való jog alapjog, amely azt jelenti, hogy bárkinek az Alaptörvényben biztosított joga a vállalkozás, azaz üzleti tevékenység kifejtése. A vállalkozás joga azonban egy bizonyos, a vállalkozások számára az állam által teremtett közgazdasági feltételrendszerbe való belépés lehetőségének biztosítását, másként megfogalmazva a vállalkozóvá válás lehetőségének – esetenként szakmai szempontok által motivált feltételekhez kötött, korlátozott – biztosítását jelenti. A vállalkozás joga nem abszolutizálható, és nem korlátozhatatlan: senkinek sincs alanyi joga egy meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás, sem pedig ennek adott vállalkozási jogi formában

- való gyakorlásához. A vállalkozás joga annyit jelent – de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül –, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást. {54/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 340, 341–342.; megerősítette a 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [153]–[154]}. Az Alkotmánybíróság a vállalkozáshoz való alapjog alkotmányos tartalmának meghatározása során arra is rámutatott, hogy „[a] vállalkozáshoz való jognak nem tulajdonítható olyan jelentés, amely szerint a már működő vállalkozásokra vonatkozó jogi környezet módosíthatatlan lenne.» {282/B/2007. AB határozat, ABH 2007, 2168.; megerősítette a 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [160]}. [...] Az Alkotmánybíróság a vállalkozáshoz való alapjog lényegi tartalmának a sérelmét akkor állapította meg, amikor a jogalkotó a foglalkozás szabad megválasztásához, az adott vállalkozás gyakorlásához való jogot egyes piaci szereplőktől meghatározatlan időre teljes egészében elvonta {71/2009. (VI. 30.) AB határozat, ABH 2009, 699, 709.; megerősítette a 32/2012. (VII. 4.) AB határozat [40]}.” {3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, [28]–[29]}.
- [36] Az indítvány által a vállalkozáshoz való jog állított sérelmével összefüggésben hivatkozott jogszabályi rendelkezések lényegében meghatározzák azt, hogy mely könyvek hozhatók tankönyvként forgalomba, mely könyvek vehetők fel az úgynevezett tankönyvjegyzékre (amelyből az iskolák választhatnak), illetve előírják, hogy a tantárgyjegyzék tantárgyanként legfeljebb kettő tankönyvet tartalmazhat, valamint, hogy az állami tankönyvfejlesztésért és kiadásért felelős szervként az Oktatókutató és Fejlesztő Intézetet (a továbbiakban: OFI) jelölik ki. Előírják továbbá azt is, hogy könyvkiadást folytató jogi személy – az OFI kivételével – tankönyvvé nyilvánítási kérelmet csak a miniszter által közzétett nyilvános felhívás alapján készített könyvre nyújthat be.
- [37] Az indítványozó vállalkozási tevékenységének – a cégkivonat tanúsága szerint – részét képezi a könyvkiadás, a könyvkiadáson belül pedig – előadása szerint – túlnyomó részét a tankönyvkiadás teszi ki. A közoktatásban használatos tankönyvek kiadása (forgalmazása) jellegénél fogva stabil piacot, viszonylag könnyen tervezhető rendelkezésszállományt jelent. Ezt a piacot az állami közoktatás tekintetében az határozza meg, hogy az iskolák által megrendelhető tankönyvek jegyzékére mely könyvek kerülhetnek fel. A támadott szabályozás lényegében erről rendelkezik; meghatározza azokat a kritériumokat és eljárásokat, amelyek eredményeként az egyes tankönyvek a tankönyvjegyzékre kerülhetnek, az iskolák által megrendelhetőek lesznek, vagyis amelyek az állami közoktatás tankönyvellátási rendszerébe kerülhetnek. Amennyiben ez a szabályozás a korábbi helyzethez képest korlátozásnak tekinthető, akkor ez a korlátozás alapvetően a felhasználók, az iskolák választási lehetőségeinek korlátozását jelenti az általuk felhasználható tankönyvek tekintetében. Mindez természetesen a piaci környezet megváltozását is magával vonja.
- [38] Az indítványozó vállalkozáshoz való jogának sérelme azonban ebben az összefüggésben nem állapítható meg. Az Alkotmánybíróság hivatkozott álláspontja szerint a vállalkozáshoz való jognak nem tulajdonítható olyan jelentés, amely szerint a már működő vállalkozásokra vonatkozó jogi környezet módosíthatatlan lenne, tehát az állami fenntartású felhasználók (iskolák) választási lehetőségeinek megváltoztatása (adott esetben szűkítése) önmagában nem okozza a szolgáltató(k) vállalkozáshoz való jogának sérelmét.
- [39] A támadott jogszabályi rendelkezések egyéb tekintetben nem is teszik lehetetlenné a vállalkozóvá válást (ilyet az indítványozó nem is állított), azok eredményeként a vállalkozói tevékenységen belül a könyvkiadói tevékenység sincs elzárva. Sőt, még a tág értelemben vett tankönyvkiadói tevékenységet sem akadályozzák meg a támadott jogszabályhelyek, mivel jelentős számú, különböző tárgyú olyan tankönyv létezik, és van kereskedelmi forgalomban is (nyelvkönyvek, gépjármű-vezetői tankönyvek), amelyek tankönyvi jellegén nem változtat az, hogy nem képezik részét az állami közoktatásban „hivatalosan” felhasználható tankönyvállományoknak.
- [40] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt alapjog és az M) cikk (1) bekezdésében foglalt alapelv sérelmét állító részében elutasította.
- [41] 9. Az indítványozó a támadott jogszabályoknak a tankönyvvé nyilvánításra, valamint a tankönyvjegyzékre történő felvételt szabályozó rendelkezéseit [Ntt. 3. § (1)–(4) bekezdései, 7. § (4) és (5) bekezdése, Korm.r. 1. §-a, R. 2. § (2) bekezdése és 19. § (3) bekezdése] ellentétesnek tartja az Alaptörvény XIII. cikkében írt tulajdonhoz való jog védelmével.
- [42] Érvelése szerint a sérelmezett jogszabályi rendelkezések folytán beavatkozás történt a tankönyvkiadók, köztük az indítványozó javainak háborítatlan élvezetébe. A támadott jogszabályi rendelkezések folytán a tankönyvkiadási, tankönyv-forgalmazási tevékenység folytatásához való jogát, vevőkörét (mintegy 4000 iskolát, 150 ezer pedagógust, mintegy 1,2 millió tanulót) lényegileg elveszített, melynek következtében árbevétele, eredménye nagymértékben csökkent, eszközei (szellemi termékei) lényegileg elértéktelenedtek. Az állami kerettanterv módosítása folytán végrehajtott átdolgozásai, fejlesztései nemhogy megtérülést, hanem kifejezetten károsodást

eredményeztek, a kifogásolt intézkedés kapcsán munkavállalói létszámának leépítésére, végkielégítés fizetésére kényszerül, ügyfélkörét, vezető piaci szerepét, üzleti hírnevét elveszíti. Az indítványozó szerint nem volt olyan közérdek, amelyre tekintettel a beavatkozás arányban állónak minősíthető az állam által állítólagosan elérni kívánt célhoz képest. Az arányosság követelménye sem állt fenn az állítólagosan közérdekből alkalmazott eszközök és a méltányolandó magánérdek között, melynek következtében a tankönyvkiadókat, köztük az indítványozót aránytalan hátrány érte. Az érintettek kártalanítását teljességgel mellőzték, kártérítési igényeiktől megfosztották.

- [43] Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése értelmében mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár. Az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdése alapján tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet. Az Alkotmánybíróság a 26/2013. (X. 4.) AB határozatában az alábbiak szerint foglalta össze a tulajdonhoz való alapjogra vonatkozó gyakorlatát: „Az Alkotmánybíróság a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában a következőket állapította meg: az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, és nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével. Az alapjogként védett tulajdonhoz való jog tartalmát a mindenkor közjogi és (alkotmányos) magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. A másik oldalról nézve: ugyanezen szempontoktól függően az adott fajta közhatalmi beavatkozás alkotmányos lehetősége a tulajdonjogba más és más. [...] Ugyanez az AB határozat kimondja: »Az alapjogi tulajdonvédelem sajátosságai miatt az állami beavatkozás alkotmányossága megítélésének súlypontja, az alkotmánybírósági értékelés voltaképpeni tere a cél és az eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése lett. [...] A tulajdon társadalmi és gazdasági szerepe, különösen az egyes szabályozó intézkedések beleilleszkedése adott gazdaságpolitikai feladatokba, egyébként is sokkal nehezebbé teszi a szükségesség vagy elkerülhetetlenség megállapítását, mint más alapjogok esetében, ahol inkább lehetséges általános érvényű viszonyítás«” {ABH 1993, 373, 380–381. legutóbb idézi: 3219/2012. (IX. 17.) AB végzés, Indokolás [6]}. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XIII. cikke tekintetében továbbra is fenntartotta azt a korábbi gyakorlatát, amelynek értelmében a tulajdonhoz való alapjog a már megszerzett tulajdont, illetve kivételes esetekben a tulajdoni várományokat védi. {A korábbi gyakorlat megerősítése tekintetében lásd: 3115/2013. (VI. 4.) AB határozat, [34], 3194/2014. (VII. 15.) AB határozat [18]}.
- [44] Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint önmagában a gazdasági tevékenység nem áll az Alaptörvény XIII. cikkének oltalma alatt. Az a körülmény, hogy az indítványozó hosszabb időn keresztül kiterjedt tankönyvkiadói és forgalmazói tevékenységet folytatott, amelyből rendszeres bevételre, jövedelemre tett szert, nem jelenti azt, hogy az említett gazdasági tevékenység megszerzett tulajdonnak vagy alkotmányosan védett tulajdoni várománynak lenne tekinthető, és mint ilyen az Alaptörvény XIII. cikkének oltalma alatt állna. Ugyanígy az Alaptörvényben rögzített tulajdonhoz való alapjog nem garantálja a vállalkozások és a vállalkozók által a gazdasági tevékenység végzéséhez szükséges ráfordítások és eszközök megtérülését, piaci értékállóságát sem.
- [45] A vállalkozás árbevételeinek a támadott jogszabályi rendelkezések állítólagos hatásaként bekövetkezett csökkenése, vevőkörének csökkenése, szellemi termékeinek leértékelődése, a gazdálkodás felmerülő költségeinek megnövekedése semmiképp sem tekinthető a tulajdon elvonásának, az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésében foglalt kisajátításnak. Megszerzett tulajdon, illetve alkotmányosan védett tulajdoni váromány elvonására, kisajátítására adott esetben nem került sor, így nem áll fenn az államnak az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésében foglalt kártalanítási kötelezettsége sem. A támadott rendelkezések nem vonják el az indítványozó javait, eszközei fölött fennálló tulajdonjogát, és vagyoni értékű jogtól sem fosztják meg. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a vállalkozási tevékenység jövőbeni nyereségének a reménye, az ebből eredő várható profit nem tekinthető az alkotmányos tulajdonjog által elismert és védett tulajdoni várománynak. {3194/2014. (VII. 15.) AB határozat [24]}
- [46] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt az Alaptörvény XIII. cikkének sérelme tekintetében elutasította.
- [47] 10. Egy adott szabályozás abban az esetben nem felel meg az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglalt mércének, ha végső soron az emberi méltósághoz fűződő jogot sérti. Így a diszkrimináció tilalma nem jelenti azt, hogy minden különbségtétel tilos, hanem azt az elvárást fogalmazza meg, hogy a jognak mindenkit egyenlő méltóságú személyként szükséges kezelnie. Alaptörvény-ellenes megkülönböztetés abban az esetben állapítható meg, ha azonos csoportba tartozó személyi körben és azonos szabályozási koncepción belül az eltérő

szabályozásnak nincs ésszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka, vagyis önkényes. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy nem lehet hátrányos megkülönböztetésként értékelni, ha a jogi szabályozás eltérő alanyi körre állapít meg eltérő rendelkezéseket, avagy a megkülönböztetésnek ésszerű indokát adja [42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [22], [24]–[28], megerősítette: 23/2013. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [87]]. Ehhez képest az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése az Alaptörvényben elismert alapvető jogokat az ember megváltoztathatlan tulajdonságain alapuló hátrányos különbségtétel nélkül garantálja. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglalt szabály ennek megfelelően tilalmazza az alapvető jogok korlátozását a személyek közötti különbségtétel alapján. Az alkotmányos szabály az emberek megváltoztathatlan tulajdonságai tekintetében egy nyílt, vagyis nem kimerítő jellegű felsorolást tartalmaz. Az emberek ilyen megváltoztathatlan – saját elhatározásától nem függő, többnyire eleve adott – tulajdonságain alapuló, alapjogok tekintetében történő megkülönböztetése a hátrányos megkülönböztetés legsúlyosabb esete. {hasonlóan lásd: 42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [39]–[41], 16/2014. (V. 22.) AB határozat, [48]}.

- [48] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogegyenlőség követelménye arra vonatkozik, hogy a jognak mindenként egyenlőként kell kezelnie, azaz a jogalkotás során a jogalkotónak mindegyikük szempontjait azonos körülményekkel, elfogulatlansággal és méltányossággal, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell értékelnie [vö. 9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.]. Az alkotmánybírósági gyakorlatban a megengedhetetlen megkülönböztetés tilalma a jogi személyekre is vonatkozik [pl. 63/2008. (IV. 30.) AB határozat], ezt a gyakorlatot megerősíti egyébként az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdésének megfogalmazása, mely kifejezetten „mindenkire” vonatkoztatja ezt a szabályt, illetve az alapvető jogokat megkülönböztetés nélkül „mindenkinek” biztosítja.
- [49] A hátrányos megkülönböztetés tilalma az Alkotmánybíróság gyakorlatában elsősorban az alkotmányos alapjogok terén tett megkülönböztetésekre terjed ki. Személyek közötti, alkotmányosértő hátrányos megkülönböztetés akkor állapítható meg, ha valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon [21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 78.; 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 162.; 43/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 744, 745.]. A megkülönböztetés pedig akkor alkotmányellenes, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egymással összehasonlítható) jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne (191/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 592, 593.). Rámutatott az Alkotmánybíróság arra is, hogy az alapjogok nem minősülő egyéb jogra vonatkozó, személyek közötti hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság jogával, és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka, vagyis önkényes [35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 200.]. [ld. legutóbb összefoglalóan: 14/2014. (V. 13.) AB határozat [32]]. Megjegyzendő végezetül az is, hogy kivételes esetekben alkotmányellenes helyzet az eltérő ismérvek ellenére történő csoportképzéssel is megvalósulhat: „[h]a az állam a különböző helyzetek között – azzal, hogy az azokban rejlő lényeges különbözőségeket figyelmen kívül hagyja – egyenlőtlen elbánást eredményező módon azonosságot állapít meg, az személyek közötti tilos megkülönböztetést eredményez, és ezért alkotmányellenes” [1/1995. (II. 8.) AB határozat, ABH 1995, 31, 56.]. [20/2014. (VII. 3.) AB határozat, [243], [244]]
- [50] Az indítványozó álláspontja szerint „a sérelmezett jogszabályi rendelkezések jogtalanul minősülő megkülönböztetései a józan ész alapján is nyilvánvalóak, azok a tankönyvkiadók, mint jogi személyek között önkényes különbségtételt alkalmaznak, az indítványozó kiadványait önkényesen, ésszerű indokok nélkül megfosztják a szabad választhatóságtól, így a tankönyvkiadók – a hasonló helyzetben lévő Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó Kft.-hez, illetve az Apáczai Kiadó Kft.-hez képest – aránytalanul eltérő bánásmódban részesülnek”.
- [51] Érveit az alábbi rendelkezések tekintetében a következőkben adja elő:
- [52] Az Ntt. 3. § (6) bekezdése a gyakorlatban diszkriminatív, mivel kísérleti tankönyvfejlesztésben kizárólag az OFI vehet részt.
- [53] Az R. 2. § (6) bekezdése a gyakorlatban diszkriminatív, mert az OFI-n kívül a többi tankönyvkiadó csak nyilvános felhívás esetén nyújthat be könyvet jóváhagyásra.
- [54] Az R. 2. § (8) bekezdése diszkriminatív, mivel a miniszteri pályázat alapján kiválasztott könyvekre nem vonatkoznak a más könyvekre előírt formai és jogi követelmények, valamint sehol sem kerültek szabályozásra a miniszteri pályázat szakmai és egyéb feltételei, szempontrendszere.
- [55] Az R. 5. § (5)–(7) bekezdései valószínűsíthetően az OFI érdekében kerültek a rendeletbe annak érdekében, hogy ha nem készülne el időben egy tankönyv fejlesztésével, akkor több kötetre bontva jelentethesse meg a

határidő betartása érdekében. Az R. 38. §-a lehetővé teszi a kartonált borítójú könyvek tartós tankönyvként való használatát, miközben korábban a piaci kiadók számára kizárólag a keménytablás vagy flexibilis kötésű könyvek számára volt ez biztosítva.

- [56] Az érvelés és a hivatkozott jogszabályhelyek kapcsolatának elemzése nélkül az Alkotmánybíróság megvizsgálta az indítványozói érvelésben többször is említett OFI jogi helyzetét (a Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó Kft.-re, illetve az Apáczai Kiadó Kft.-re a támadott jogszabályhelyekben semmiféle utalás nem történik).
- [57] Az OFI – a Hivatalos Értesítő 2012. évi 35. számában megjelent alapító okirata szerint önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szerv, létrehozásáról az államháztartás hatékony működését elősegítő szervezeti átalakításokról és az azokat megalapozó intézkedésekről szóló 2118/2006. (VI. 30.) Korm. határozat rendelkezett.
- [58] Az OFI feladatait és tevékenységi körét az alapító okirat igen széleskörűen és részletesen szabályozza.
- [59] Az Oktatókutatató és Fejlesztő Intézet alaptevékenységi körének kiegészítéséről szóló 49/2013. (XII. 16.) EMMI utasítás 1. §-a szerint az Oktatókutatató és Fejlesztő Intézet ellátja a Nemzeti alaptanterv kiadásáról, bevezetéséről és alkalmazásáról szóló 110/2012. (VI. 4.) Korm. rendelet mellékleteként kiadott Nemzeti alaptantervre és a kerettantervekre épülő térítésmentes, új generációs (papíralapú és digitális) tananyagok és tankönyvek fejlesztését, melynek során a Sulinet Digitális Tudásbázis adattartalmainak felhasználásával kialakítja és működteti a Nemzeti Közoktatási Portált.
- [60] Az állam tulajdonában álló egyes kiadó és tankönyvkiadó gazdasági társaságok állami feladatellátásának központi költségvetési szerv által történő átvételéről szóló 201/2014. (VIII. 14.) Korm. rendelet 1. §-a szerint a Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó Zártkörűen Működő Részvénytársaság, valamint az Apáczai Kiadó és Könyvterjesztő Korlátolt Felelősségű Társaság (főtevékenységük: könyvkiadás) által ellátott feladatot 2014. október 1-jétől (tehát az indítvány benyújtását követő időponttól) az Oktatókutatató és Fejlesztő Intézet mint átvevő költségvetési szerv látja el.
- [61] Az OFI alapító okirata által igen széleskörűen és részletesen meghatározott tevékenységének csak kis részét teszi ki a könyvkiadás (tankönyvkiadás), még akkor is, ha két, korábban állami tulajdonban álló könyvkiadó (tankönyvkiadó) feladatait 2014. október 1-jétől az OFI mint költségvetési szerv vette át. A közoktatás és a felsőoktatás területén egyaránt igen széles körben meghatározott, és alapvetően koncepcionális, oktatás-stratégiai feladatokat ellátó költségvetési szervként működő OFI – amelyre vonatkozóan az indítvány által támadott jogszabályhelyek egyáltalán rendelkezést tartalmaznak – még a parciális jellegű könyvkiadási tevékenységét illetően sem tartozhat a szabályozás szempontjából azonos csoportba egy kifejezetten és kizárólagosan gazdasági tevékenységet végző, profitorientált gazdálkodó szervezettel. Az OFI költségvetési szerv jellege, valamint ennek megfelelően meghatározott tevékenységi köre miatt az alkotmányossági vizsgálat szempontjából nem lehet csoportképző ismérvként pusztán a tankönyvkiadást figyelembe venni. A homogén csoportba való tartozás viszont a diszkrimináció tilalmának vizsgálatát illetően alapvető és meghatározó ismérv. Az Alkotmánybíróság hivatkozott gyakorlata szerint alkotmányellenességről csak akkor lehet szó, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó, egymással összehasonlítható jogalanyok között tesz különbséget, ennek hiányában az Alaptörvény XV. cikkében foglaltak nem értelmezhetők.
- [62] Mindezek alapján – az indítvány által hivatkozott jogszabályhelyek tartalmának vizsgálatát mellőzve – az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Alaptörvény XV. cikkének sérelmére hivatkozó részében elutasította.
- [63] 11. Az indítványozó – részletesen nem indokolt – álláspontja szerint a támadott jogszabályi rendelkezések elentétesek az Alaptörvény Nemzeti Hitvallásba foglalt egyes téziseivel, továbbá sértik még az Alaptörvény Q) cikkét, R) cikkét, a T) cikk (3) bekezdését, az U) cikk (1) bekezdését, a 38. cikk (2) és (5) bekezdését.
- [64] Az Abtv. 26. §-a szerint az alkotmányjogi panasz benyújtásának feltétele az indítványozó alaptörvényben biztosított jogának sérelme. A fentiekben hivatkozott alaptörvényi rendelkezések alaptörvényi jogot nem határoznak meg, alkotmányjogi panasz alapjául nem szolgálhatnak, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ezen részeiben visszautasította.

Budapest, 2015. január 27.

Dr. Paczolay Péter 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. Lenkovics Barnabás s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [65] Támogatom a határozat érdemi részét, de az indokolás nem érdemi megállapításai között van egy olyan érvelés is, melyet párhuzamos indokolással kívánok kiegészíteni.
- [66] Ez az érvelés a visszaható hatály terjedelmére vonatkozik, és abban a dilemmában ad egy megfogalmazást, amely az egyszeri teljesítéssel végbemenő jogviszonyok mellett a tartós jogviszonyok esetében állapítja meg egy-egy szabályozás alaptörvény-ellenes visszaható hatályának terjedelmét.
- [67] A visszaható hatály alapesete, amikor az egyszeri teljesítéssel végbemenő jogviszonyok vonatkozásában a múltban már teljesebbé ment ilyen jogviszonyok vonatkozásában hoz létre új jogelosztást és kötelezettséget egy jogszabály. Ám felmerül, hogy a múltban létrejött, tartós jogviszonyok esetében, melyeken belül mind a múltban már végbementek teljesítések, mind a jövőben is végbe fognak menni, hogyan áll a visszaható hatály kérdése.
- [68] Volt olyan döntése is a régi alkotmánybíráknak, amely minden differenciálás nélkül kivette az újraszabályozás lehetősége alól a múltban létrejött jogviszonyokat, és ennek formuláját ismétli meg a mostani határozat is: „Következetes az alkotmánybírói 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 [23]) A „következetesség” állítása nem állja meg a helyét, mert természetesen sok-sok alkotmánybírói határozat megengedte már eddig is a múltban létrejött tartós jogviszonyokba belenyúlást, ha az nem az azon belül már végbement teljesítéseket érintette, hanem csak a tartós jogviszonyon belüli jövőbeli teljesítések vonatkozásában hozott létre új jogelosztást és változta meg a kötelezettségeket. Ez utóbbi 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 katalizmákat okozna. (Ennek ellenére a *status quo*-ban érdekelt társadalmi csoportok mindig örömmel támogatnának egy ilyen értelmezést, amely megtiltaná a mindenkor változó demokratikus törvényhozási többségeknek a belenyúlást az egyszer létrejött jogeloszlásokba.)
- [69] A határozat – miközben megismétli az idézett abszolút tilalmat a létrejött jogviszonyokba belenyúlás tiltására – a visszaható hatálynak ezt a lemerévítő hatását úgy kívánja kikerülni, hogy a belenyúlás tilalmát csak az „anyagi jog alapján létrejött jogviszonyokra” szűkíti, és kijelenti, hogy „Jelen ügyben az anyagi jog alapján létrejött jogviszonyokról beszélni nem lehet.” (Indokolás [24]) Megítélésem szerint ez egyszerűen értelmezhetetlen, hisz az anyagi jog ellentéte az eljárási jog, és itt nem erről van szó, hanem arról, hogy itt ugyan tartós jogviszonyról van szó a tankönyvjegyzékbe felvételnél, de ez nem a tankönyvjegyzék alapján a múltban már végbement felhasználásokat és tankönyvi minőségeket érinti, hanem csak a szabályozás kiadása utáni időtől változtatja meg a tankönyvjegyzékbe kerülés szabályait és az eddigi tankönyvek jövőbeli felhasználását.
- [70] A visszaható hatály terén tehát akkor lenne megfelelő az indokolásban megadott normatív érvelési formula, ha nem anyagi (és eljárási?) jog alapján létrejött jogviszonyok megkülönböztetéséről szólna, hanem a *múltban*

létrejött tartós jogviszonyokról, amelyekben belül különböztetné meg a már végment teljesítésekbe való belenyúlást, mint a visszaható hatály sérelmét megvalósító szabályozást, és ezzel szemben a tartós jogviszonyokon belül a jövőben végbemenő teljesítések szabályozását, melyek átrendezése az új és új jogszabályok által nem valósítja meg az alaptörvény-ellenes visszaható hatályt.

Budapest, 2015. január 27.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [71] A többségi határozat indokolásának a vállalkozáshoz való joggal és a kellő felkészülési idővel kapcsolatos részét az alábbi szempontokkal egészítem ki.
- [72] 1. A 3194/2014. (VII. 15.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásomban foglaltakat fenntartva hangsúlyozom, hogy az Alaptörvény a vállalkozás szabadságát és a vállalkozáshoz való jogot – mind a vállalkozó egyének, mind pedig egy prosperáló nemzetgazdaság – védelme érdekében kiemelt értéknek ismeri el. Erre tekintettel a munkához, foglalkozáshoz, vállalkozáshoz való alapjog a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül (és részesítendő) az állami beavatkozások és korlátozások ellen {vö. Indokolás [47]–[49]}.
- [73] A fentiekből is következően a vállalkozás szabadsága nem csupán általánosságban a vállalkozás lehetőségét, hanem bármely konkrét vállalkozási tevékenység folytatásának a lehetőségét is védi (olyan szolgáltatás nyújtásának vagy termék előállításának a lehetőségét, amely a vásárló, illetve fogyasztó számára potenciálisan értéket jelent); ellenkező esetben arra a következtetésre juthatnánk, hogy a vállalkozáshoz való jog tartalmát tekintve szabadon korlátozható, tehát – mint alapjog – üres. Ezért nem értek egyet azzal a megközelítéssel, amely az indítványozó vállalkozáshoz való jogának sérelmét csak általában a könyvkiadói tevékenység, illetve a tág értelemben vett tankönyvkiadói tevékenység relációjában vizsgálja.
- [74] A többségi indokolás rámutat, hogy a korlátozás alapvetően a felhasználók, az iskolák választási lehetőségeinek korlátozását jelenti az általuk felhasználható tankönyvek tekintetében, mindez természetesen a piaci környezet megváltozását is magával vonja. A piaci környezet megváltozása az indítványozó vállalkozási lehetőségét is erőteljesen leszűkíti, de nem közvetlenül, hanem áttételesen, a keresleti oldal szabályozásán, illetve az ezzel összefüggő átfogó állami szerepvállaláson keresztül.
- [75] Az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdése szerint Magyarország a művelődéshez való jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.
- [76] A jelen ügyben vizsgált esetben a jogalkotó egy olyan területen váltotta fel állami úton történő feladatellátással a korábbi döntően piaci alapon működő mechanizmust, ahol az Alaptörvény az állam számára előírja a művelődéshez való jog meghatározott instrumentumok útján történő biztosításának kötelezettségét. Az alapfokú és középfokú oktatás területén a kötelező állami felelősségvállalás szigorú határa az Alaptörvény XI. cikkéből a jelen ügy összefüggésében nem vezethető le; bizonyos részfeladatok ellátásának – a közvetlen állami szerepvállalás és a piaci mechanizmusok arányainak, kapcsolatának – meghatározásában a jogalkotót oktatáspolitikai célkitűzéseinek megfelelően mérlegelési szabadság illeti meg. Az államilag biztosított közoktatás keretében a tankönyvkiadás költségvetési szervek, illetve állami tulajdonban álló gazdasági társaságok útján történő ellátása önmagában véve nem sérti a vállalkozás szabadságát, akkor sem, ha a szabályozás módosítását megelőzően ennek a tevékenységnek az ellátása döntően piaci alapon történt. Ahogy a többségi indokolás is idézi az Alkotmánybíróság korábbi vonatkozó joggyakorlatát: „[a] vállalkozáshoz való jognak nem tulajdonítható olyan jelentés, amely szerint a már működő vállalkozásokra vonatkozó jogi környezet módosíthatatlan lenne” {282/B/2007. AB határozat, ABH 2007, 2168.; megerősítette a 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [160]}.
- [77] 2. A fent kifejtettek mellett a jelen ügy is jelzi azt a feszültséget, amely két eltérő – de egyaránt alkotmányos alapokon nyugvó – szempont között jön létre. Ez egyrészt a jogalkotó szabadsága abban, hogy a múltban

keletkezett jogviszonyokat – közérdekből, eltérő szakpolitikai megfontolások alapján – későbbi szabályozással megváltoztathassa; másrészt pedig a szabályozás címzettjeinek, illetve érintettjeinek a jogi szabályozás állandóságához, kiszámíthatóságához fűződő érdeke.

- [78] A jelen ügyben vizsgálthoz hasonló helyzeteket, tehát amikor nem absztrakt módon a szabályozás tartalma, hanem a szabályozás *megváltozásának* tartalma és körülményei (előzményei, hatályba lépésének ideje, átmeneti szabályai, stb.) együttesen okoznak érdeksérelmet, az Alkotmánybíróság – adott esetben, megfelelő indítvány alapján – a kellő felkészülési idő, a bizalomvédelem, a szerzett jogok védelme, illetve esetleg a tulajdoni várományok védelme szempontjai alapján is értékelheti; az adott eset egyedi körülményeitől függ, hogy a szabályozás megváltozásából eredő érdeksérelem melyik fogalom keretei között értelmezhető.
- [79] A kellő felkészülési idő alkotmányjogi követelményének lehetséges tágabb és szűkebb értelmezése; ez a fogalom az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában is vegyesen jelent meg, és különféle indítványok sokszor a bizalomvédelem elvéhez közel álló érveket is ebben a fogalmi keretben hivatkoztak. A többségi indoklás – a 6/2013. (III. 1.) AB határozatot követve – a kellő felkészülési idő (mint a jogállamiság elvéből önállóan következő szigorú követelmény) fogalmát a szűkebb értelemben használja, amikor kimondja, hogy „[a] jogszabály alkalmazására vonatkozó felkészülési idő megfelelése tehát az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogkövető magatartás tanúsítására való felkészülést jelenti, ellentétben az indítványozó jóval tágabb, a jogszabály alkalmazásának gazdasági következményeire való felkészülést szükségesnek tartó értelmezésével”.
- [80] A kellő felkészülési időnek ezzel a megközelítéssel egyetértek, ugyanakkor a jog viszonylagos stabilitásába és kiszámíthatóságába vetett bizakodást – amelyre az érintettek valamely jelentős döntése alapult vagy alapulhatott – szintén a jogállamiság elvével összefüggő olyan alkotmányos értéknek tartom, amely az Alkotmánybíróság joggyakorlatában továbbra is védelemre érdemes lenne. Egy alapjogot érintő kedvezőtlen (korlátozó) szabályozási változásnak – mégha az egyébként absztrakt módon tartalmilag összhangban is áll az Alaptörvénnyel – előreláthatóan és kiszámíthatóan kell bekövetkeznie, ellenkező esetben a jogállamiság sérelmén keresztül a szabályozással érintett Alaptörvényben biztosított jog (pl. vállalkozás szabadsága, szociális biztonság) sérelmére eredményezheti, különösen, ha nem társul hozzá megfelelő kompenzáció.
- [81] A fentiekre figyelemmel álláspontom szerint arra lenne szükség, hogy az Alkotmánybíróság – a korábbi joggyakorlatát áttekintve – az Alaptörvény rendelkezései alapján tisztázza a jog (különösen az alapjogokat érintő szabályozás) kiszámíthatóságának és stabilitásának védelmére vonatkozó fogalmi kereteket, rögzítse az ezekhez kapcsolódó alkotmányossági mércéket, amelyek azután a jogalkotó számára zsinórmértékül szolgálhatnak, az indítványozók számára pedig egyértelmű hivatkozási pontot jelentenek.

Budapest, 2015. január 27.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

- [82] Nem értek egyet a határozatnak azzal a rendelkezésével, amely az indítványt az Alaptörvény XIII. cikke tekintetében elutasítja. Álláspontom szerint az indítványozó által támadott szabályozás sérti a tulajdonhoz való jogot.
- [83] Az adott ügyben azt kellett vizsgálni, hogy a támadott jogi szabályozás érinti-e az indítványozónak az Alaptörvény XIII. cikkében biztosított alapvető jogát (1.), és ha igen, korlátozza-e ezt a jogot (2.), továbbá a tulajdon korlátozása esetén fennáll-e olyan alkotmányos érték, vagy más közérdek, amely a korlátozást elkerülhetetlenül szükségessé teszi (3.).
- [84] 1. Az adott ügyben az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz való jog korlátozása nem az indítványozó meglévő vagyontárgyának, vagyoni értékű jogának az elvonásával kapcsolatban, hanem annak a szabályozási környezetnek a megváltozásával összefüggésben merült fel, amely számára korábban a jogszerzés lehetőségét hordozta. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában nem kizárólag a meglévő vagyon, hanem – kivételes esetekben – a jogszerzés lehetősége is, mint tulajdoni váromány alkotmányos védelemben részesülhet.

- [85] A tulajdoni váromány legtágabb értelemben olyan jogi helyzet, amelyben valamely konkrét jogszerzés lehetősége áll fenn; ehhez azonban szükséges további feltételek vagy egyéb körülmények megvalósulása. A váromány esetén tehát nem beszélhetünk alanyi jogról, és ennek folytán igényhelyzetről sem. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a váromány védelme ahhoz igazodik, hogy „milyen közel áll a »beteljesedéshez«, vagyis a szolgáltatásra való alanyi jog megnyíltához” [43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 193.; ld. még: 966/B/1997. AB határozat, ABH 2001, 959.].
- [86] Az Alkotmánybíróság hivatkozott gyakorlata összhangban van az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) az Egyezmény Első kiegészítő jegyzőkönyvében foglalt tulajdonhoz való jog (1. cikk) védelmével kapcsolatos gyakorlatával. Ezzel összefüggésben az EJEB már több határozatában is kifejtette, hogy az Egyezmény hivatkozott cikkében védett „javak” nem csak az anyagi javak tulajdonlására korlátozódik, hanem magában foglal olyan vagyonelemeket, amelyek tekintetében a kérelmező érvelhet azzal: legalább „jogos várakozása” volt a vagyonelemek realizálódására [ld. *Gratzinger és Gratzingerova kontra Cseh Köztársaság* [GC] (39794/98)]. Ennek következtében a hivatkozott cikk megsértését vonhatja maga után valamely vagyonelem megszerzésére vonatkozó „jogos várakozás” elvonása. Ehhez mérten vizsgálta az EJEB az *N.K.M. kontra Magyarország* ügyben, hogy a végkielégítés keretében kifizetett összeget terhelő magasabb (a 2 millió forint feletti rész esetén 98%-os) adó tulajdontól való megfosztásnak minősül-e, arra tekintettel, hogy a végkielégítés olyan „jogos várakozás”, amelyre kiterjed a tulajdonvédelem hatálya [*N.K.M. kontra Magyarország* (66529/11)]. Legutóbb a *Vékony kontra Magyarország* ügyben merült fel a „jogos várakozás” védelmének kérdése [*Vékony kontra Magyarország* (65681/13)].
- [87] A többségi álláspont indokolása szerint „[a]z a körülmény, hogy az indítványozó hosszabb időn keresztül kiterjedt tankönyvkiadói és forgalmazói tevékenységet folytatott, amelyből rendszeres bevételre, jövedelemre tett szert, nem jelenti azt, hogy az említett gazdasági tevékenység [...] tulajdoni várománynak lenne tekinthető, és mint ilyen az Alaptörvény XIII. cikkének oltalma alatt állna”.
- [88] Álláspontom szerint azonban az adott ügyben nem önmagában a „gazdasági tevékenységgel” kapcsolatban kell vizsgálni, hogy az indítványozó megalapozottan hivatkozik-e a tulajdoni várományának sérelmére, hanem a tankönyvjegyzéken szereplő kiadványainak értékesítésével összefüggésben. Az értékesítésnek ugyanis a korábban hatályos szabályozás alapján is szigorú törvényi feltételei voltak, amelyek – egyebek mellett – előírták az illetékes hatóság részéről az öt tanévre hatályos tankönyvvé nyilvánítási határozat meghozatalát. Kizárólag e hatósági határozat folytán nyílt lehetőség a tankönyvjegyzékre történő felvételre, amely egyben biztosította az értékesítés lehetőségét is. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy az indítványozó a tankönyvpiac meghatározó szereplője volt, akinek tankönyvei – a határozat indokolásában is részletezett adatok szerint – keresettek voltak. Ezen az értékesítési területen ez utóbbi körülmény már önmagában megalapozhatja a hosszabb távon kiszámítható – konkrét – jogszerzés lehetőségét (pl. a több évfolyamra kiterjedő tankönyvsorozatok értékesítése révén).
- [89] Álláspontom szerint az értékesítésnek a fentiek szerinti – hatósági határozathoz kötött – szigorú feltételei és az indítványozó szolgáltatásának meghatározó jelenléte az értékesítési területen, azok a körülmények, amelyek megalapozzák a jövőbeli szolgáltatásának alanyi jog közeli jellegét, és ezen keresztül a tulajdoni várományát. Következésképpen az adott ügyben az Alaptörvény XIII. cikkében foglalt tulajdonhoz való jog védelmét erre a tulajdoni várományra tekintettel kellett vizsgálni.
- [90] 2. Az indítványozó tulajdonhoz való jogának korlátozását annak összefüggésében kellett megállapítani, hogy a tankönyvellátás hatályos szabályozásának hatálybalépéséhez kötődő átmeneti rendelkezések biztosították-e számára, hogy gazdasági tevékenységét az új szabályozás keretei között – átmenetileg – a korábbi feltételek szerint tudja folytatni. Vizsgálni kellett továbbá, hogy a hatályos szabályozási környezet fosztotta-e meg a gazdasági tevékenységéből adódó konkrét jogszerzéstől, illetve annak lehetőségétől, hogy gazdasági tevékenységét azokon a területeken, amelyeken annak továbbvitelének már nincsenek meg a törvényi feltételei, a jogszerzés elvesztésével is számolva, le tudja zárni.
- [91] A fenti szempontokhoz mérten a konkrét ügyben megállapítható, hogy a tankönyvellátás 2014. január 1-jén hatályba lépett szabályozása pár hónapon belül átalakította a tankönyvellátás korábbi rendszerét. Ennek következtében az indítványozó korábbi meghatározó jelenléte a tankönyvellátás piacán jelentősen visszaesett. Az a piaci helyzet és azoknak a jelentős befektetéseknek az eredményei, amelyek megalapozták évekre előre a kiszámítható és tervezhető jogszerzés lehetőségét, e rövid időn belül megszűntek. E körülmények miatt ezért megállapítható, hogy az új szabályozási környezet az indítványozó tulajdoni várományának elvonását, és ennek folytán tulajdonhoz való jogának a korlátozását eredményezte.

- [92] 3. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a tulajdonhoz való joggal összefüggésben az vált hangsúlyossá, hogy „[a]z alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is” [64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 380.]. Mindig az adott ügy körülményeihez mérten kell vizsgálni a tulajdonhoz való jog korlátozhatóságát, és azt, hogy erre tekintettel elkerülhetetlenül szükséges-e a közhatalmi beavatkozás.
- [93] Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban arra mutatott rá, hogy a beavatkozás alkotmányossági vizsgálatának egyik szempontja másik alapvető jog, alkotmányos érték vagy cél érvényesülésének szükségessége, vagy a közérdek miatt fennálló szükség. „A közérdek alapján történő tulajdonkorlátozásnál az Alkotmánybíróság nem tekinti elégséges alapnak, hogy a jogszabály általánosságban hivatkozik a korlátozást szükségessé tevő közérdekre [...]. A közérdeket jogszabályban úgy kell meghatározni, hogy konkrét ügyben a közérdekből történő korlátozás szükségességét bíróság ellenőrizhesse” [42/2006. (X. 5.) AB határozat, ABH 2006, 520, 528.].
- [94] A tankönyvellátást új alapokra helyező jogi szabályozás részben a közművelődés biztosításának állami kötelezettségét valósítja meg. Eszerint „Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez”, amelyet Magyarország – egyebek mellett – az ingyenes és kötelező alapfokú oktatással biztosít [Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdés]. Az ingyenes alapfokú oktatás keretében az állam ingyenesen garantálja a tanulók tankönyvekkel történő ellátását 2013. szeptember 1-jétől kezdve felmenő rendszerben az elsőtől a nyolcadik évfolyamig (Ntt. 4. §).
- [95] A hatályos szabályozást megelőző két évtizedben a tankönyvellátással érintett értékesítési területen piaci viszonyok voltak jellemzőek. Erre mutatott rá a jogalkotó is annak megállapításával, hogy az Ntt. hatálybalépése előtt „a nemzeti köznevelési rendszerben a [...] tankönyvek előállítását és forgalmazását is alapvetően piaci mechanizmusok határozták meg, ezzel befolyásolva azt is, hogy milyen az iskolák tankönyvválasztása, ezáltal meghatározva azt is, hogy egy adott iskola adott tanulója melyik piaci alapon működő kiadó melyik tankönyvéből tanul”. Ezzel összefüggésben hangsúlyozta, hogy a törvényi szabályozás adta piaci viszonyok a gyakorlatban eredményezhették azt: „adott esetben, ha valamely kiadó nem teljesíti vállalásait, a tanulók nem jutnak hozzá a megrendelt tankönyvhöz és az állami tantervek által meghatározott garantált tudáshoz”. Erre tekintettel pedig szükségessé vált, hogy „az állam a jelenlegi köznevelési tankönyvpiaci szabályozási keretek helyett új szabályozási kereteket alkosson. Olyan szabályrendszert, olyan új törvényt, amely a piaci mechanizmusok és a tankönyvkiadók egymással történő versengése helyett megteremti az állam felelősségét, azt az állami garanciát, amely alapján az állam saját állami tankönyvkiadóval, kísérleti tankönyvfejlesztésével is biztosítja a jövőben a tankönyveket az iskoláknak, de nem kizárva ebből azt sem, hogy ahol indokolt, fenntartsa a nem állami tulajdonban álló kiadók tankönyvfejlesztésbe való bevonásának lehetőségét”. (Az Ntt.-hez fűzött általános indoklás)
- [96] Álláspontom szerint az indítványozó tulajdonhoz való jogának korlátozása körében felhozható szempont a közművelődés keretében biztosított ingyenes alapfokú oktatás megvalósítására irányuló állami kötelezettségvállalás. Ebben jelenik meg az a közérdek, amely indokolttá teheti, hogy az állam által finanszírozott és az ingyenes tankönyvellátás keretében biztosított kiadványok árainak befolyásolására lehetősége legyen a tankönyvellátás megszervezésével és a tankönyvjegyzék összeállításával.
- [97] Ebből következően az indítványozó tulajdonhoz való jogának korlátozhatósága körében egyedüli méltányolható szempontnak a tankönyvellátás ingyenességéhez fűződő közérdeket tartom. Ebből viszont álláspontom szerint az következik, hogy a tulajdonhoz való jog korlátozását eredményező szabályozást – ebben az esetben a tankönyvjegyzék összeállítására vonatkozó, és az iskolák általi kiválasztás szabadságát korlátozó rendelkezéseket – csak az ingyenességgel összefüggésben (1–8. évfolyam) és a felmenő rendszerben történő bevezetéséhez igazítottan látom összegeyzetethetőnek az Alaptörvény XI. cikkén alapuló, közérdekű állami kötelezettségvállalással.

Budapest, 2015. január 27.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye

I.

- [98] 1. Nem értek egyet a többségi határozat rendelkező részébe foglalt elutasítással.
- [99] 2. Álláspontom szerint az elutasítás helyett az alábbi okok fennállása miatt kellett volna megállapítani az Alkotmánybíróságnak az indítvánnyal támadott jogszabályok egyes rendelkezései, sőt, egésze (lásd a II. 1. pontot) alaptörvény-ellenességét, és meg kellett volna semmisíteni azokat.

II.

- [100] 1. Álláspontom szerint sértik az (a) *ad malam partem* visszaható hatályú jogalkotás tilalmát és a (b) kellő felkészülési idő követelményét, azaz az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését a törvény alábbi rendelkezései:
- [101] a) Az Ntt. 3. § (1) bekezdése, az Ntt. 3. § (2) bekezdése, az Ntt. 7. § (4) bekezdése és az Ntt. 7. § (5) bekezdése önmagában, és pedig a tiltott visszaható hatályú jogalkotás tilalmának a megsértése miatt. Emiatt az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna állapítania az Ntt., a Korm.r. és az R. egészének alaptörvény-ellenességét és ennek következtében meg kellett volna azokat *ex tunc* hatállyal semmisítenie.
- [102] Az *ex tunc* hatályú megsemmisítés indokát az adja, hogy e rendelkezések nélkül alkalmazhatatlanokká váltak volna az Ntt., a Korm.r. és az R. megmaradó rendelkezései, ami pedig sértette volna a jogbiztonság – Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésből – eredő követelményét.
- [103] A többségi határozat indokolása szerint a citált rendelkezések kapcsán nem lehet anyagi jog alapján „létrejött jogviszonyokról” beszélni. E körben utal a határozat arra, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata a tiltott visszaható hatály tilalma szempontjából „létrejött jogviszonyok” alatt az anyagi jog alapján létrejött jogviszonyokat érti. A 349/B/2001. AB határozathoz fűzött különvéleményem szerint az eljárási jog alapján létrejött jogviszony is releváns a visszaható hatályú jogalkotás megállapíthatósága tekintetében: s ezt a véleményemet ma is fenntartom, hiszen továbbra sem látom alkotmányos indokát ebből a szempontból az eljárási és anyagi jogviszonyok közötti különbségtételnek (ABH 2002, 1241, 1258–1273).
- [104] Egyébként pedig a 144/B/2002. AB határozat is kifejezetten megerősítette azt a kilencvenes évek közepétől vallott és alkalmazott alkotmánybírói tételt, hogy „a folyamatban lévő ügyek esetén kizárólag a hátrányosabb szabályozás bevezetése sérti a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmát.” (ABH 2006, 1947, 1949.). A szabályozás többségi határozatbeli ismertetése alapján pedig egyértelmű: az egykori piaci szereplőkre nézve egyértelműen hátrányosabb a szabályozás.
- [105] b) Az Ntt. 3. § (2), (3) és (4) bekezdései, az R. 2. § (2) a) és b) pontja, 2. § (8) bekezdése, valamint a 19. § (3) bekezdése nem tesznek eleget a kellő felkészülési idő jogállami követelményének.
- [106] E tekintetben elvi tételként hivatkozható a 28/2005. (VII. 14.) AB határozat következő megállapítása: „amennyiben a jogalkotó egy rendszert radikálisan megváltoztat [...] úgy köteles fokozott figyelmet fordítani annak előzetes ellenőrzésére is, hogy az új rendszer alkalmazására az érintettek megfelelően felkészültek-e” (ABH 2005, 311–312). Nos: aligha férhet kétség ahhoz, hogy a tankönyvpiac megváltoztatása „rendszert” érintő, rendszer-szintű és „radikális” is volt, s erre a kiadók az idő rövidege miatt valóban nem voltak képesek felkészülni.
- [107] Érdemes – a fentiekén túlmenően – arra is emlékeztetni, hogy az Alkotmánybíróság már számos ügyben hangsúlyozta: ellentétes a jogállamiság követelményével, ha a törvényhozó egyedi esetet törvénnyel szabályoz, merthogy ebben az esetben – és a jelen ügyben is – elvonja ezzel az indítványozóktól a rendesbírói jogorvoslat jogát és lehetőségét! [Erre precedensként összefoglalóan lásd a 183/2010. (X. 28.) AB határozatot].
- [108] 2. Nézetem szerint sérti a vállalkozáshoz való jogot [az Alaptörvény XII. cikkét együtt értelmezve az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésével] az Ntt. 3. § (1)–(4) és (11) bekezdése, 7. § (4)–(5) bekezdése, a Korm. r. 1. §-a, az R. 2. § (2) bekezdése és 19. § (3) bekezdése, minthogy objektív korlátot állít, s gyakorlatilag *numerus clausus*-t valósít meg a szabályozás.
- [109] A többségi határozat indokolása maga is megállapítja, hogy a panaszos vállalkozási tevékenységének nagy részét a tankönyvkiadás teszi ki, mely korábban stabil piacot biztosított a panaszos számára. Álláspontom szerint a kifogásolt rendelkezések folytán az állami fenntartású iskolák számára előírt, rendkívül leszűkített tankönyv-

listából való kötelező választás – azáltal, hogy a jogszabályi rendelkezések lényegében meghatározzák azt, hogy mely könyvek hozhatók tankönyvként forgalomba, s mely könyvek vehetők fel az ún. tankönyvjegyzékbe – a panaszos korábban kialakított, a tankönyvkiadásra épülő piacát oly módon szűkítik le, amely megalapozza a vállalkozáshoz való joga gyakorlásának korlátozását.

- [110] Ezért a többségi határozat indokolásának le kellett volna folytatnia az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe foglalt alapjogi tesztet. Tekintve, hogy numerus clausust valósít meg a szabályozás, a vállalkozás való jog lényeges tartalmát sérti, a jogalkotónak – az eddigi alkotmánybíróági gyakorlat alapján – nem lett volna alkotmányos lehetősége a kimentésre.
- [111] 3. Álláspontom szerint sértik a tulajdonhoz való jogot (az Alaptörvény XIII. cikkét), mivel ellenérték nélküli kisajátítást eredményeznek az Ntt. 3. § (1)–(4) bekezdése, 7. § (4) és (5) bekezdése, a Korm. r. 1. §-a, a R. 2. § (2) bekezdése és a 19. § (3) bekezdése. Kellő alappal hivatkozott tehát arra az indítványozó, hogy a támadott jogszabályi rendelkezések folytán a tankönyvkiadási, tankönyv-forgalmazási tevékenység folytatásához való jogát, vevőkörét, mintegy 4000 iskolát, 150 ezer pedagógust, mintegy 1,2 millió tanulót lényegileg elveszített, amelynek következtében az árbevétele, eredménye nagymértékben csökkent, eszközei (szellemi termékei) pedig lényegileg elértékeltelenedtek.
- [112] Valójában a jogi szabályozással történő tulajdonkorlátozás/kisajátítás esete áll itt előttünk (*regulatory taking*), és pedig anélkül, hogy a tulajdonukban sértettek bármiféle kompenzációban részesültek volna. A hasonló esetekre szóbahozható kompenzáció szükségességét az Alkotmánybíróság már a 3264/2014. (XI. 4.) AB határozathoz fűzött különvéleményemben elengedhetetlennek ítélt. Nézetem szerint a jelen ügy – tulajdonvédelmi szempontból ugyanazt a kérdést veti fel, mint az iménti különvéleményben hangsúlyozottak: „[t]ehát az állam – immunitást biztosítva magának – a kereskedő tógáját önkényesen cserélte fel a fejedelem ornátusára. Ezzel egyrészt nemzetközi szerződésből eredő jogalkotói feladat elmulasztása valósult meg, másrészt az állam nem tett eleget az Alaptörvény XIII. cikkének (1) bekezdésébe foglalt tulajdonvédelmi klauzulából eredő objektív, intézményvédelmi kötelezettségének sem, mivel az indítványozók alkotmányjogi értelemben vett tulajdoni igényeinek érvényesítési feltételei teljes egészében hiányoztak, és ezzel a tulajdonhoz való joguk teljes egészében kiüresedett, a tulajdonosoknak csupán a *nudum ius* maradt. Mindeközben a hatásukban kisajátító karakterű állami normatív aktusok (lásd a „szabályozással történő kisajátítás”, a „*regulatory taking*” fent említett eseteit) nem feleltek meg az Alaptörvény XIII. cikkének (2) bekezdésébe foglalt feltételeknek sem. E rendelkezés alapján ugyanis kisajátításra csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett kerülhetett volna sor. {Indokolás [97]}. Ebből következően – *mutatis mutandis* – ugyanezt a kompenzációs kötelezettséget itt is kellő alappal felvethetőnek tartom.
- [113] Úgy ítélem meg, hogy az EJB Vékony kontra Magyarország ügyben (65681/13) hozott döntése is meghivatkozható itt, amely szerint a hatósági engedéllyel végzett tevékenység az Emberi Jogok Európai Egyezményének 1. Kiegészítő Jegyzőkönyve 1. Cikke által megfogalmazott tulajdonvédelmi klauzula hatálya alatt áll. Ebből következően pedig akár *ex officio* nemzetközi szerződésbe ütközést is meg lehetett volna állapítani az alaptörvény-ellenesség konstatálása mellett, hiszen emlékeztethetek rá: az Alkotmánybíróság már 2011-ben leszögezte azt, hogy „[e]gyes alapjogok esetében az Alkotmány ugyanúgy fogalmazza meg az alapjog lényegi tartalmát, mint valamely nemzetközi szerződés (például a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya és az Emberi Jogok Európai Egyezménye). Ezekben az esetekben az Alkotmánybíróság által nyújtott alapjogvédelem szintje semmiképpen sem lehet alacsonyabb, mint a nemzetközi (jellemzően a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága által kibontott) jogvédelem szintje. A *pacta sunt servanda* elvéből [Alkotmány 7. § (1) bekezdés, Alaptörvény Q) cikk (2)–(3) bekezdés] következően tehát az Alkotmánybíróságnak akkor is követnie kell a strasbourgi joggyakorlatot, az abban meghatározott alapjogvédelmi szintet, ha saját megelőző, »precedens-határozataiból« ez kényszerűen nem következne.” [61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 290, 321.]
- [114] 4. Ha az Ntt. 3. § (6) bekezdését, az R. 2. § (6) bekezdését, az R. 2. § (8) bekezdését, valamint az R. 5. § (5)–(7) bekezdéseit vizsgáljuk, akkor megállapíthatjuk, hogy eredményében és hatásaiban is diszkriminatív a szabályozás, ezért az Alaptörvény XV. cikkébe ütközik.
- [115] A határozat többségi indokolása szerint az állam által létrehozott OFI még a parciális jellegű tankönyvkiadási tevékenységét illetően sem tartozhat a szabályozás szempontjából homogén csoportba egy kifejezetten és kizárólagosan gazdasági tevékenységet végző, profitorientált szervezettel. A határozat többségi indokolás szerint „[a]z OFI költségvetési szerv jellege, valamint ennek megfelelően meghatározott tevékenységi köre miatt az

alkotmányossági vizsgálat szempontjából nem lehet csoportképző ismérvként pusztán a tankönyvkiadást figyelembe venni.”. Álláspontom szerint viszont éppen a tankönyvkiadás az, ami a jelen esetben a homogén csoportba tartozás eldöntése szempontjából a meghatározó. Azonos csoportba tartozik tehát az OFI és az indítványozó tankönyvkiadó is, s ezen homogén csoporton belül tett közöttük – a szabályozás lényegi elemei vonatkozásában – hátrányos megkülönböztetést a törvényalkotó, amelyet nem tudott alkotmányosan igazolni.

- [116] Az állam tehát nem tett mást, mint hogy szabályozási hatalmát monopolhelyzet kialakítására használta fel egy nem közhatalmi területen (mivel a szuverenitás-gyakorlás nem szükségszerű a tankönyv-kereskedelemben).
- [117] Az állam – nézetem szerint – jogalkotóként hosszú távú piaci viszonyokba avatkozott be, ellehetetlenítve ezzel olyan vállalkozásokat, amelyek ugyanazt a tevékenységet végezték, mint az állami tankönyvkiadó. Mindebből pedig levonható egy – a jogállami működés lényegét is érintő – fontos következtetés: az állam nem szabadulhat a diszkrimináció-tilalom kötelezettségétől pusztán azért, ha államosít egy piaci szektort.
- [118] 5. A fentiek alapján a kifogásolt rendelkezések alaptörvény-ellenességét kellett volna tehát megállapítania az Alkotmánybíróságnak, és *ex tunc* hatállyal meg kellett volna semmisítenie az Ntt.-t a Korm.r.-t és az R.-t, mivel a támadott rendelkezések nélkül e három jogszabály alkalmazhatatlanná is vált volna.

Budapest, 2015. január 27.

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós alkotmánybíró különvéleménye

- [119] Nem értek egyet a határozat rendelkező részének 1. pontjával. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény XV. cikkével összefüggő vizsgálatát a konkrét esetben eltérő szempontok szerint kellett volna folytatnia, aminek eredményeként a döntésben foglaltakhoz képest ellentétes következtetésre is juthatott volna.
- [120] Úgy vélem, nem helytálló a többségi döntés azon megállapítása, miszerint „[a] közoktatás és a felsőoktatás területén egyaránt igen széles körben meghatározott, és alapvetően koncepcionális, oktatás-stratégiai feladatokat ellátó költségvetési szervként működő OFI – amelyre vonatkozóan az indítvány által támadott jogszabályhelyek egyáltalán rendelkezést tartalmaznak – még a parciális jellegű könyvkiadási tevékenységét illetően sem tartozhat a szabályozás szempontjából azonos csoportba egy kifejezetten és kizárólagosan gazdasági tevékenységet végző, profitorientált gazdálkodó szervezettel.” Nem tudom ezért elfogadni az ebből levont következtetést sem arra vonatkozóan, hogy „[a]z OFI költségvetési szerv jellege, valamint ennek megfelelően meghatározott tevékenységi köre miatt az alkotmányossági vizsgálat szempontjából nem lehet csoportképző ismérvként pusztán a tankönyvkiadást figyelembe venni”, és emiatt a támadott szabályok diszkriminatív jellegének vizsgálatára nincs lehetőség.
- [121] Igaz ugyan, hogy az OFI alapító okirata által igen széleskörűen és részletesen meghatározott tevékenységnek csak kis részét teszi ki a könyvkiadás (tankönyvkiadás), azonban a jelen alkotmánybírói eljárásban támadott jogszabályi rendelkezések – amelyekre a többségi döntés Indokolásának III. 10. pontjában (Indokolás [57]–[62]) utal – kizárólagosan a tankönyvellátással kapcsolatosak. Nyilvánvaló tehát, hogy a vitatott rendelkezések az OFI-ra konkrét állami feladat: a tankönyvellátás teljesítésével összefüggésben, vagyis könyvkiadási tevékenységét érintően vonatkoznak.
- [122] A homogén csoport megállapításának az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint szabályozás, jogszabály vagy konkrét jogszabályi rendelkezés *viszonylatában* lehet helye. Ebben a kontextusban vizsgálható, hogy a szabályozás koncepciója, valamely jogszabály rendelkezéseinek összessége vagy adott esetben egy konkrét jogszabályi rendelkezés a hatálya alá tartozó jogalanyok helyzetét azonos módon és mértékben alakítja-e, vagy különbséget tesz közöttük. Amennyiben különbségtétel tapasztalható, a további vizsgálatok célja lehet annak megállapítása, hogy az eltérő kezelésnek van-e alapos indoka.
- [123] Az indítványozó sérelmeit két jogszabály rendelkezéseivel összefüggésben adta elő. A nemzeti köznevelés tankönyvellátásáról szóló 2013. évi CCXXXII. törvény az állami tankönyvellátásban közreműködő szervekről, továbbá a tankönyvvé nyilvánítási eljárás, a tankönyvjegyzék, a tankönyvrendelés, a tankönyvellátás alapvető szabályairól, valamint az állami pénzügyi felelősségvállalás szabályairól tartalmaz rendelkezéseket, míg a

17/2014. (III. 12.) EMMI rendelet a tankönyvvé, pedagógus-kézikönyvvé nyilvánítás, a tankönyvtámogatás, valamint az iskolai tankönyvellátás rendjéről szól. Mindkét norma hatálya alá tartoznak azok a jogalanyok, akik tankönyvkiadással összefüggő tevékenységet végeznek: így ezen jogalanyokra – tehát az OFI-ra és a tankönyvpiac egyéb szereplőire – a fentiek szerint azonos jogszabályok irányadók.

- [124] Annak következtében, hogy az OFI és az egyéb jogalanyok egyaránt a hatálya alá tartoznak a hivatkozott jogszabályok rendelkezéseinek – köztük azoknak, amelyeket az indítványozó kifogásolt – az általuk alkotott csoport ezen szabályok viszonylatában homogénnek minősül.
- [125] A többségi döntés mégsem tekinti az OFI-t a támadott rendelkezések szempontjából homogén csoport tagjának annak költségvetési szerv jellege miatt. A többségi döntés ezen megközelítésével az alábbiak miatt nem értek egyet.
- [126] Ha a megkülönböztetés alkotmányosságára irányuló vizsgálat során a szabály hatálya alá tartozó valamely jogalanyt azért nem tekintjük a csoport tagjának, mert bármely tulajdonságában különbözik a csoport többi tagjától, ellehetlenítjük a diszkriminációs vizsgálat lefolytatását. Ennek ugyanis épp az a célja, hogy feltárja: az adott szabály különbséget tesz-e a hatálya alatt álló jogalanyok között, és ha igen, a különbségtétel az alanyok mely tulajdonságán alapul. Ezért tehát épp az eltérő tulajdonság, az azon alapuló különbözőség lehet az adott jogalanyt érintően az eltérő kezelés szükségességének, indokoltságának a mutatója.
- [127] A fenti gondolatmenet alapján úgy vélem, hogy az Alkotmánybíróságnak az OFI-t költségvetési szerv jellege miatt nem lett volna szabad kiemelnie a támadott szabályok hatálya alá tartozó alanyok homogén csoportjából. Ellenkezőleg, épp ezen tulajdonságára figyelemmel kellett volna megvizsgálnia, hogy a homogén csoport tagjait érintően a szabályozás alkalmaz-e valamiféle, indokolt vagy indokolatlan, esetlegesen az Alaptörvény XV. cikkében foglalt követelményekkel ellentétben álló különbségtételt.
- [128] Mivel ezt a vizsgálatot az Alkotmánybíróság elmulasztotta, álláspontom szerint megalapozottság nélkül döntött az alapul fekvő indítványi elem elutasításáról. Ezen megalapozatlanság miatt a többségi döntés rendelkező részének 1. pontjával nem értek egyet.

Budapest, 2015. január 27.

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1206/2014.



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

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3025/2015. (II. 9.) AB HATÁROZATA

bírói kezdeményezés elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa folyamatban lévő ügyben alkalmazandó jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a korhatár előtti öregségi nyugdíjak megszüntetéséről, a korhatár előtti ellátásról és a szolgálati járandóságról szóló 2011. évi CLXVII. törvény 5. § (3) bekezdés a) pontja „jellegét a jogviszony megszüntetésekor minősítő határozattal megállapították” szövegrész alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése vonatkozásában elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a korhatár előtti öregségi nyugdíjak megszüntetéséről, a korhatár előtti ellátásról és a szolgálati járandóságról szóló 2011. évi CLXVII. törvény 5. § (3) bekezdés a) pontja „jellegét a jogviszony megszüntetésekor minősítő határozattal megállapították” szövegrész alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdése vonatkozásában visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozó, a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság bírója, az előtte 17.M.2154/2014. számon folyamatban lévő per tárgyalásának felfüggesztése mellett az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. §-a alapján fordult az Alkotmánybírósághoz és a korhatár előtti öregségi nyugdíjak megszüntetéséről, a korhatár előtti ellátásról és a szolgálati járandóságról szóló 2011. évi CLXVII. törvény (a továbbiakban: Knymt.) 5. § (3) bekezdés a) pontja „jellegét a jogviszony megszüntetésekor minősítő határozattal megállapították” szövegrész alaptörvény-ellenességének megállapítását, valamint az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben történő alkalmazásának kizárását kérte az Alkotmánybíróságtól.
- [2] 2. Az indítvány alapjául szolgáló közigazgatási ügy lényegét az eljáró bíró az alábbiak szerint összegezte. A per felperese – ő indítványozta a bírói kezdeményezést – 1995-től a Győr-Moson-Sopron Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetben működő Akciócsoport tagja, majd vezetője volt. Feladatait a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) rendelkezései alapján hivatásos állományban látta el, majd egészségi állapotának megromlása miatt 2005-ben kezdeményezte alkalmasságának felülvizsgálatát az Országos Egészségbiztosítási Pénztár Országos Orvosszakértői Intézeténél. A fegyveres szervek felülvizsgáló bizottsága (a továbbiakban: FÜV bizottság) 2005. november 9-én kelt elsőfokú határozatával a felperes 40%-os munkaképesség csökkenését állapította meg, és hivatásos szolgálatra alkalmatlannak minősítette. A felülvizsgálat során az egészségkárosodáshoz vezető balesetek, betegségek szolgálati kötelemekkel összefüggő jellegét nem vizsgálták, az összefüggés tárgyában minősítő határozatot nem hoztak. A minősítés alapján a felperest szolgálati nyugállományba helyezték.

- [3] A felperes az egyes rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjai egészségi, pszichikai és fizikai alkalmasságáról, közalkalmazottai és köztisztviselői munkaköri egészségi alkalmasságáról, a szolgálat-, illetve keresőképesség megállapításáról, valamint az egészségügyi alapellátásról szóló 57/2009. (X. 30.) IRM-ÖM-PTNM együttes rendelet (a továbbiakban: Rendelet) 2012. január 1-jétől hatályos 38/A. §-a alapján kérelmezte az alkalmatlanság megállapítását megalapozó balesetei, betegségei szolgálati kötelemekkel összefüggő jellegének megállapítását. A Belügyminisztérium Rendvédelmi Szervek első fokon eljáró FÜV bizottsága 2012. június 13-án kelt határozatával azt állapította meg, hogy a felperes alkalmatlanságát megalapozó baleset, betegség a „szolgálati kötelemekkel nem összefüggő”. A felperes fellebbezése folytán másodfokon eljáró FÜV bizottság az elsőfokú határozatot helybenhagyta.
- [4] A Nyugdíjfolyósító Igazgatóság határozatával a felperes szolgálati nyugdíjának a 2012. január 1-jén hatályba lépett Knymt. 5. § (2) bekezdése szerinti mértékkel csökkentett összegben, szolgálati járandóságként történő továbbfolyósításáról rendelkezett. A felperes a határozat ellen fellebbezéssel élt, az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság az elsőfokú határozatot helybenhagyta. A jogerős határozat felülvizsgálata iránt benyújtott keresetében a felperes egészségi állapotának a peres eljárásban történő felülvizsgálatát kérte annak érdekében, hogy megállapítást nyerjen, hivatásos szolgálatra alkalmatlanságát szolgálati kötelemekkel összefüggő balesete, betegsége okozta. Ezen per tárgyalásának felfüggesztése mellett kezdeményezte az eljáró bíró az Alkotmánybíróság eljárását.
- [5] 3. Az indítványozó bíró szerint a támadott jogszabályi rendelkezés elsősorban az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének első mondatába, másodsorban (2) bekezdésébe ütközik, továbbá ellentétes az Alaptörvény XXVIII.cikk (7) bekezdésével. Az indítványozó a Rendelet 38/A. § (1), (3), (7)–(8) bekezdései, 47. § (1) bekezdése, 48. §-a, illetve 49. § (2) bekezdése alapján azt sérelmezi, hogy a Rendelet szerint a másodfokon hozott FÜV határozat ellen annak ellenére nincs helye további jogorvoslatnak, hogy a FÜV határozatokra alapított eljárásokban az alkalmassági felülvizsgálat eredménye érinti a felülvizsgálat alá vont személy jogát vagy jogos érdekét. A rendeleti szabályozás alaptörvény-ellenességét illetően hivatkozott az indítványozó arra is, hogy a Hszt. az alkalmatlanság megállapítását megalapozó baleset, betegség szolgálati kötelemekkel összefüggő jellegét minősítő határozat bírósági felülvizsgálatát lehetővé teszi. Az indítványozó bíró álláspontja szerint a támadott jogszabályi rendelkezés olyan minősítő határozattól teszi függővé a szolgálati nyugdíj folyósítását, amely határozat ellen a jogorvoslati jog korlátozása már önmagában alaptörvény-ellenesnek minősül. Az indítványozó szerint a minősítő határozatnak, mint feltételnek a támadott jogszabályi rendelkezés szövegébe történő beiktatásával a törvényalkotó aránytalan mértékben és indokolatlanul korlátozta a jogorvoslathoz való jogot.

II.

- [6] 1. Az Alaptörvénynek az indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

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

- [7] 2. A Knymt.-nek az indítvánnyal támadott rendelkezése:

„5. § (3) A (2) bekezdés alapján nem csökkenthető a szolgálati járandóság összege, ha a) a szolgálati viszony megszüntetésére egészségi, pszichikai, fizikai alkalmatlanság miatt került sor és az alkalmatlanság megállapítását megalapozó baleset, betegség szolgálati kötelemekkel összefüggő jellegét a jogviszony megszüntetésekor minősítő határozattal megállapították,”

[8] 3. A Rendeletnek az indítvánnyal érintett rendelkezései:

„38/A. § (1) A hivatásos állomány FÜV határozatban megállapított egészségi, pszichikai, fizikai alkalmatlanság miatt nyugállományba helyezett, szolgálati járandóságra jogosult tagja, amennyiben a jogviszony megszüntetésekor a Hszt. 180. §-a szerinti minősítő határozattal rendelkezett, kérelmezheti az alkalmatlanság megállapítását megalapozó baleset, betegség szolgálati kötelemmel összefüggő jellegének megállapítását.

(2) A kérelmet a nyugállományba helyezés előtti utolsó szolgálai hely vezetőjéhez írásban kell benyújtani. A kérelemnek tartalmaznia kell a hivatásos szolgálati viszonyban töltött idő alatt bekövetkezett, a Hszt. 180. §-a szerinti minősítő határozattal szolgálati kötelemmel összefüggőnek minősített baleset, betegség rövid leírását, és csatolni kell hozzá a minősítő határozatot.

(3) Az illetékes rendvédelmi szerv vezetője a kérelem kézhezvételétől számított 8 munkanapon belül intézkedik a kérelem és mellékletei, valamint az érintett személy teljes egészségügyi dokumentációja, így különösen egészségügyi törzskönyv, FÜV határozat, orvosszakértői bizottság szakvéleménye, kórházi zárójelentés, szakorvosi vizsgálati eredmény FÜV bizottsághoz történő továbbítására.

(4) A FÜV bizottság a megküldött dokumentáció alapján a következő döntéseket hozhatja:

a) „Az alkalmatlanság megállapítását megalapozó baleset, betegség szolgálati kötelemmel összefüggő”,

b) „Az alkalmatlanság megállapítását megalapozó baleset, betegség szolgálati kötelemmel nem összefüggő”.

(5) A FÜV bizottság a kérelem beérkezését követő 30 napon belül, jogorvoslati kérelem benyújtása esetén 60 napon belül meghozza a határozatot.

(6) A 22. melléklet és a 23. melléklet szerinti határozatot meg kell küldeni a kérelmet benyújtó személynek, az alapellátó orvosnak és a rendvédelmi szerv vezetőjének.

(7) Az I. fokú FÜV bizottság véleménye ellen a kérelmet benyújtó személy a határozat kézhezvételét követő 15 napon belül a II. fokú FÜV bizottsághoz címzett, az I. fokú FÜV bizottsághoz benyújtott fellebbezéssel élhet.

(8) A II. fokú FÜV bizottság az I. fokú FÜV bizottság határozatát helybenhagyja, vagy megváltoztatja. A II. fokú FÜV bizottság véleménye ellen nincs helye fellebbezésnek.”

[9] 4. A Hszt. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„180. § (1) A hivatásos állomány tagja balesetének, betegségének vagy az ezek miatt bekövetkezett halálának a szolgálati kötelemmel való összefüggését hivatalból kell vizsgálni.

(2) A hivatásos állomány tagjának haláláról, 1 napot meghaladó szolgálatképtelenséget okozó balesetéről vagy a szolgálati kötelemmel összefüggő olyan megbetegedéséről, amely előreláthatólag tartós szolgálatképtelenséggel jár, jegyzőkönyvet kell felvenni. A jegyzőkönyv felvételéről az állományilletékes parancsnok köteles gondoskodni.

(3) A balesetnek, betegségnek a szolgálati kötelemmel való összefüggéséről a miniszter által kijelölt szerv indokolt határozatban dönt (minősítő határozat).

(4) A minősítő határozatot írásba kell foglalni, és azt a hivatásos állomány tagja – halála esetén közeli hozzátartozója – részére meg kell küldeni.

(5) A minősítő határozat ellen a kézbesítésétől számított 15 napon belül a miniszterhez fellebbezésnek van helye. A miniszter döntése ellen keresetet lehet a bírósághoz benyújtani.

(6) Az Országgyűlési Őrség hivatásos állományának tagja esetében az (5) bekezdésben foglaltaktól eltérően a minősítő határozat ellen fellebbezésnek nincs helye, a határozat ellen keresetet lehet a bírósághoz benyújtani.”

III.

[10] Az indítványnak a jogorvoslathoz való jog sérelmére alapított eleme nem megalapozott.

[11] 1. Az Alkotmánybíróság elöljáróban rögzíti, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jog sérelmére alapított indítványi elem érdemi vizsgálatát a támadott jogszabályi rendelkezés és az indítványozó érvelése közötti összefüggés feltárása tette szükségessé.

[12] A vizsgált rendelkezés szabályozási környezetének lényege, hogy a Knymt. 2012. január 1-jétől megszüntette a korhatár előtti öregségi nyugdíjakat, ezzel egyidejűleg átalakította azokat korhatár előtti ellátássá, illetve szol-

- gálai járandósággá, amelyet a Knymt. 5. § (1)–(2) bekezdései alapján az 1955. évben vagy azt követően születt szolgálati nyugdíjban részesülő személynek csökkentett összegben kell továbbfolyósítani. A Knymt. 5. § (3) bekezdés a) pontja szerint a (2) bekezdés alapján nem csökkenthető a szolgálati járandóság, ha „a szolgálati viszony a megszüntetésére egészségi, pszichikai, fizikai alkalmatlanság miatt került sor és az alkalmatlanság megállapítását megalapozó baleset, betegség szolgálati kötelemekkel összefüggő jellegét a jogviszony megszüntetésekor minősítő határozattal megállapították”.
- [13] Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy korábban a Knymt. több rendelkezését vetette már alá alkotmányossági vizsgálatnak, 23/2013. (IX. 25.) AB határozata azonban a támadott rendelkezést nem érintette.
- [14] 2. Az indítványozó bíró állítása szerint a támadott rendelkezés a jogorvoslathoz való jog sérelmét azzal okozza, hogy a mentesülés egyik feltételeként meghatározott minősítő határozattal szemben nem biztosított a bírói út igénybevétele. Az Alkotmánybíróság eljárásának alapjául szolgáló közigazgatási eljárás tárgya a Rendelet 38/A. §-a szerinti eljárásban hozott határozat, amelynek felülvizsgálata tárgyában per van folyamatban az indítványozó bíró előtt.
- [15] A Rendelet 2012. január 1-jétől hatályos 38/A. § (1) bekezdése szerinti eljárásban az a hivatásos állomány FÜV határozatban megállapított egészségi, pszichikai, fizikai alkalmatlanság miatt nyugállományba helyezett, szolgálati járandóságra jogosult tagja kérheti az alkalmatlanság alapjául szolgáló baleset, betegség szolgálati kötelemekkel összefüggő jellegének (a továbbiakban: összefüggés) megállapítását, aki a jogviszony megszüntetésekor rendelkezett a Hszt. 180. §-a szerinti minősítő határozattal, a minősítő határozatot a kérelemhez mellékelni kell. Az ebben az eljárásban az összefüggés kérdésében hozott elsőfokú FÜV határozattal szemben van, a II. fokú határozattal szemben nincs helye fellebbezésnek.
- [16] 3. A Hszt. 180. §-a alapján a hivatásos állomány tagja balesetének, betegségének szolgálati kötelemekkel való összefüggését hivatalból kell vizsgálni, az összefüggésről a miniszter által kijelölt szerv indokolt határozatban dönt. A minősítő határozat ellen a miniszterhez lehet fellebbezéssel élni, a miniszter döntése ellen pedig keresetet lehet benyújtani.
- [17] 4. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az alkalmazandó jog meghatározása és annak az értelmezése kizárólag a rendes bíróság feladata {például: 3037/2014. (III. 13.) AB határozat, Indokolás [29]}, következésképpen a minősítő határozatra vonatkozó fenti szabályok – Hszt. 180. §, Rendelet 38/A. § – értelmezése, továbbá az indítványozó által alaptörvény-ellenesnek vélt Knymt. 5. § (3) bekezdés a) pontjával összefüggésben az alkalmazandó jog meghatározása is az eljáró bírót terheli. Az Alkotmánybíróság az indítvány tartalma alapján azt állapította meg, hogy az indítványozó bíró a jogorvoslati jog sérelmével összefüggő érveit a Rendelet szabályaival összefüggésben fogalmazta meg, indítványának tárgya ezzel szemben a Knymt. támadott rendelkezése.
- [18] Megállapította továbbá az Alkotmánybíróság, hogy az indítványozó bíró a Rendelet szerinti eljárásban hozott határozat felülvizsgálata iránt folyamatban lévő perben sérelmezi azt, hogy a jogalkotó a felülvizsgálat tárgyát képező határozat bírósági felülvizsgálatát nem teszi lehetővé.
- [19] 5. Az Abtv. 52. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság által lefolytatott vizsgálat a megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódik. Az indítványozó által felhívott alaptörvényi rendelkezés és a Knymt. támadott rendelkezése között az indítványozó indokolása alapján érdemi alkotmányossági összefüggés nem állapítható meg. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi {lásd például: 3388/2012. (XII. 15.) AB határozat, Indokolás [11], 3176/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [24], 3311/2014. (XI. 21.) AB határozat, Indokolás [21]}, ezért a jogorvoslathoz való jog sérelmére alapított indítványi elemet elutasította.
- IV.
- [20] 1. Az Abtv. 52. §-a szerint az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. Bírói kezdeményezés esetén a kérelem akkor határozott, ha egyértelműen megjelöli az Abtv. 52. § (1b) bekezdésébe foglaltakat. Az indítvány vizsgálata során az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében

meghatározott jogegyenlőség követelményével, illetve a (2) bekezdés szerinti diszkrimináció tilalmával kapcsolatos indítványi elem nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja szerinti feltételnek. A megsérteni vélt alaptörvényi rendelkezések megjelölésén, az Alkotmánybíróság néhány megállapításának – a forrás megjelölése nélkül történő – ismertetésén túl az indítvány nem tartalmaz a támadott jogszabályi rendelkezésre vonatkoztatott, alkotmányjogilag értékelhető indokolást arra vonatkozóan, hogy a megsemmisíteni kért rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel. Minderre tekintettel ezt az indítványi elemet az Alkotmánybíróság az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.

- [21] 2. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 47. § (1) bekezdése, valamint az Ügyrend 5. § (1) bekezdése alapján tanácsban eljárva hozta meg határozatát.

Budapest, 2015. január 26.

Dr. Lévy Miklós s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

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

Dr. Lenkócs Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/2126/2014.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3026/2015. (II. 9.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Pfv.IV.21.711/2011/5. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésre irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] Az indítványozó – meghatalmazott jogi képviselője útján – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, kérve a Kúria Pfv.IV.21.711/2011/5. ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását, valamint megsemmisítését.
- [2] Az indítványozó előadta, hogy 2010. április 16. napján közérdekű adatigényléssel fordult az MH-2009 Konzorcium alpereshez (továbbiakban: Konzorcium). Az indítványozó a Margit-híd felújításával kapcsolatos II. negyedéves teljesítési igazolásban foglalt egyes részadatokkal kapcsolatos tájékoztatást kért. Ezt megelőzően az indítványozó azonos tartalmú adatigényléssel élt a Fővárosi Önkormányzat felé, ahol jelezték, hogy a már átadott, egy oldal hosszúságú II. negyedéves teljesítési igazoláson kívül nem rendelkeznek több adattal. Az indítványozó ezután fordult a Konzorciumhoz, amely az adatszolgáltatást megtagadta. Miután a Konzorcium az adatok

- üzleti titokként való kezelésére hivatkozva megtagadta az adatszolgáltatást, az indítványozó a bírósághoz fordult, keresetét első fokon a Pesti Központi Kerületi Bíróság, majd másodfokon a Fővárosi Bíróság is elutasította.
- [3] A másodfokú bíróság határozata indoklásában kifejtette, hogy az a körülmény, hogy az önkormányzat a feladatkörébe tartozó közfeladat ellátásához egy piaci alapon működő külső gazdasági társaságot vagy társaságok együttesét veszi igénybe, nem jelenti azt, hogy ezek a szervezetek a közszolgáltatások biztosítását átvállalták volna. Az alperes nem közfeladatot ellátó szerv, ezért a személyes adatok védelméről és közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 2. § 4. pontjában foglalt közérdekű adatfogalom, valamint a 19. § (1) és (5) bekezdései nem alkalmazhatók. Ennek következtében az alperes nem kötelezhető a kért adatok kiadására, viszont a Konzorciummal szerződést kötő önkormányzat a hídfelújítást illetően minden, a kezelésében lévő, tevékenységére vonatkozó adatot, mint az Avtv. alapján közérdekű adatot köteles bárki számára megismerhetővé tenni. A másodfokú bíróság utalt továbbá arra is, hogy a Fővárosi Önkormányzattal létrejött vállalkozási szerződés átalányáron került megkötésre, vagyis a kivitelező a Fővárosi Önkormányzat felé nem köteles részletezni az általános adatokat.
- [4] Az indítványozó a jogerős ítélet ellen felülvizsgálati kérelemmel fordult a Kúriához, amelyben az ítélet megváltoztatását és az alperes adatközlésre kötelezését kérte, mivel álláspontja szerint az Avtv. 2. § 4. pontjából nem következik, hogy kizárólag az állam és az önkormányzat lát el közfeladatot. Ezen kívül utalt rá, hogy a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Ptk.) 81. § (3) bekezdésének megfogalmazása szerint az önkormányzati vagyon megterhelésével, használatával, valamint az azzal való rendelkezéssel kapcsolatos adatok nem minősülnek üzleti titoknak. Az önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 8. §-a alapján pedig a közterületek fenntartásával kapcsolatos minden adat, mint az önkormányzat feladatkörébe tartozó, annak tevékenységével kapcsolatos adat, közérdekű adatnak tekinthető. Végezetül az indítványozó hangsúlyozta, hogy az ügyben az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésében foglalt rendelkezés, miszerint a közpénzekkel való gazdálkodásnak az átláthatóság és a közélet tisztaságának elvei szerint kell folynia, továbbá hogy a közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok, a jelen ügyben különös jelentőséggel bír.
- [5] A Kúria a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta, és megállapította, hogy a jogerős ítélet a jogszabályok betartásával utasította el a felperes keresetét. A Kúria szerint az Avtv. 2. § 4. pontja, valamint 19. § (1) és (3) bekezdései alapján a felülvizsgálati kérelem helyesen hivatkozott arra, hogy nem csak az állam, illetve az önkormányzat lát el állami vagy önkormányzati feladatot, hanem ilyen tevékenységet az Avtv. fenti rendelkezése szerint a jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy is végezhet. Önmagában azonban azzal, hogy a Fővárosi Önkormányzat a felújítási munkálatok elvégzésére vállalkozási szerződést kötött a Konzorciummal, nem delegálta rá a közszolgáltatásban megtestesülő önkormányzati feladatot, vagyis nem ruházta át jogszabályban meghatározott közzutak, közterületek fenntartására vonatkozó feladatkörét. Mindenezek alapján tehát a Konzorcium nem minősül jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervnek. A fentiekre tekintettel az alperes nem tartozik az Avtv. 19. § (1) bekezdésében meghatározott alanyi körbe, nem lát el átruházott állami vagy önkormányzati feladatot, és nincs olyan jogszabály sem, amely egyéb közfeladatot ellátó szervvé minősítené. Ezért az Avtv. rendelkezései alapján a Konzorcium nem kötelezhető a felperes által kért adatok kiadására. A Kúria továbbá rámutatott, hogy a felperes 2010. május 13-án nyújtotta be a keresetét a 2010 tavaszán keletkezett közérdekű adatok kiadása iránt, ezért az indítványozó alaptalanul hivatkozott a 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésére. Mindezek alapján a Kúria a jogerős ítéletet a Pp. 275. § (3) bekezdése alapján hatályában fenntartotta.
- [6] Az indítványozó ezt követően fordult az Alkotmánybírósághoz. Indítványában kifejtette, hogy a megtámadott bírói döntés több ponton is ellentétes az Alaptörvénnyel. Az indítványozó szerint az alaptörvény-ellenesség oka az, hogy az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében, illetve a 39. cikk (2) bekezdésében foglaltak ellenére sem jutott hozzá a Konzorcium birtokában lévő, Margit-híd felújításával kapcsolatos II. negyedéves teljesítési igazolásban foglalt részadatokhoz. Az indítványozó szerint ez olyan alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés, amely a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alapjog gyakorlását lényegesen befolyásolja. Az indítványozó érvelésében kifejtette, hogy a Kúria alaptörvény-ellenesen értelmezte a közfeladat fogalmát. A közfeladat definícióját ugyanis sem az Avtv., sem az azóta hatályba lépett új, az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Info tv.) nem határozza meg. Így a Kúria azon értelmezése, amely a közfeladatot ellátó szerv fogalmát leszűkíti, nincsen összhangban az idézett alkotmányos elvekkel. Emellett a közfeladatot ellátó szerv fogalmának megszorító értelmezése a közérdekű adatokhoz fűződő alapjog korlátozásához is vezet, amely ellentmond a 34/1994. (VI. 24.) AB határozatban foglalt azon

elvnék, amely szerint az információszabadságot korlátozó jogszabályi rendelkezéseket megszorítóan kell értelmezni.

- [7] Az indítványozó hivatkozott a közfeladat jogi fogalmának értelmezési alternatíváira. Kifejtette, hogy fiskális értelemben az a tevékenység vagy szolgáltatás tekintendő közfeladatnak, amely teljes egészében vagy döntő hányadában közpénz (pl. állami, illetve önkormányzati költségvetés, társadalombiztosítási alap, EU-támogatás) felhasználásával valósul meg. Ezt támasztja alá az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése, illetve a Ptk. 81. § (3) bekezdése is. Másrészt a pozitívista értelmezés szerint az tekinthető közfeladatnak, ha az adott tevékenységet egy jogszabály ilyenként – vagyis közfeladatként – határoz meg. Eszerint pedig a Fővárosi Önkormányzat által hozott olyan költségvetési rendeletek, amelyekben önálló tételként szerepel a Margit-híd felújítása, ugyancsak a kért adatok közérdekűségét támasztják alá. Ilyenként említi az indítvány a következőket: Budapest Főváros Önkormányzata 2010. évi költségvetéséről szóló 9/2010. (III. 31.) Főv. Kgy. rendelet módosításáról szóló 51/2010. (IX. 14.) Főv. Kgy. rendelet; Budapest Főváros Önkormányzata 2010. évi költségvetéséről szóló 38/2010. (VI. 22.) Főv. Kgy. rendelet; Budapest Főváros Önkormányzata 2009. évi költségvetéséről szóló 28/2009. (V. 25.) Főv. Kgy. rendelet; Budapest Főváros Önkormányzata 2008. évi költségvetése végrehajtásáról szóló 23/2009. (V. 11.) Főv. Kgy. rendelet; Budapest Főváros Önkormányzata 2008. évi költségvetéséről szóló 15/2008. (III. 15.) Főv. Kgy. rendelet; a kerékpárút kialakításáról szóló 2209/2010. (XI. 24.) KGY határozat; valamint a budai hídfőnél lévő park rendezéséről szóló 2212/2010. (XI. 24.) KGY határozat. A felsorolt jogszabályokban foglalt Margit-híd felújításával kapcsolatos munkálatokat a Konzorciumnak kell elvégeznie.
- [8] Összefoglalóan az indítványozó a Kúria Pfv.IV.21.711/2011/5. számú ítéletét ellentétesnek tartotta az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésével, a 39. cikk (2) bekezdésével, a 32/1992. (V. 29.) AB határozatban, valamint a 34/1994. (VI. 24.) AB határozatban foglaltakkal, továbbá az Avtv. 2. § 4. pontjával, 19. § (1), (3), valamint (5) bekezdésével, a Ptk. 81. § (3) bekezdésével, és végül az Info tv. 26. § (1) bekezdésével.
- [9] Az indítványozó az Abtv. 57. § (7) bekezdésére hivatkozva kérte az Alkotmánybíróságot, hogy az ügyben tartson nyilvános meghallgatást.

II.

- [10] 1. Az indítványozó az Alaptörvény alábbi cikkeire hivatkozott:

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

„39. cikk (2) A közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. A közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok.”

- [11] 2. A régi Ptk.-nak az indítványban érintett rendelkezése:

„81. § (3) Nem minősül üzleti titoknak az állami és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai közösségi támogatás felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezménnyel, az állami és önkormányzati vagyon kezelésével, birtoklásával, használatával, hasznosításával, az azzal való rendelkezéssel, annak megterhelésével, az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével kapcsolatos adat, valamint az az adat, amelynek megismerését vagy nyilvánosságra hozatalát külön törvény közérdekből elrendeli. A nyilvánosságra hozatal azonban nem eredményezheti az olyan adatokhoz – így különösen a technológiai eljárásokra, a műszaki megoldásokra, a gyártási folyamatokra, a munkaszervezési és logisztikai módszerekre, továbbá a *know-how*-ra vonatkozó adatokhoz – való hozzáférést, amelyek megismerése az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet okozna, feltéve, hogy ez nem akadályozza meg a közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét.”

[12] 3. Az Avtv.-nek az indítványban érintett rendelkezései:

„2. § 4. közérdekű adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, valamint a tevékenységére vonatkozó, a Személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől;”

„19. § (1) Az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy (a továbbiakban együtt: szerv) a feladatkörébe tartozó ügyekben – így különösen az állami és önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására, az állami és önkormányzati vagyion kezelésére, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre, a piaci szereplők, a magánszervezetek és –személyek részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkozóan – köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását.

[...]

(3) Az (1) bekezdésben említetteknek lehetővé kell tenniük, hogy a kezelésükben lévő közérdekű adatot bárki megismerhesse, kivéve, ha az adatot törvény alapján az arra jogosult szerv állam- vagy szolgálati titokká nyilvánította, illetve ha az nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség alapján minősített adat, továbbá, ha a közérdekű adatok nyilvánosságához való jogot – az adatfajták meghatározásával – törvény

a) honvédelmi;

b) nemzetbiztonsági;

c) bűnüldözési vagy bűnmegelőzési;

d) központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből;

e) külügyi kapcsolatokra, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra;

f) bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásra tekintettel

korlátozza.

[...]

(5) Ha törvény másként nem rendelkezik, közérdekből nyilvános adat a jogszabály vagy állami, illetőleg helyi önkormányzati szervvel kötött szerződés alapján kötelezően igénybe veendő vagy más módon ki nem elégíthető szolgáltatást nyújtó szervek vagy személyek kezelésében levő, e tevékenységükre vonatkozó, Személyes adatnak nem minősülő adat.”

[13] 4. Az Info tv.-nek az indítványban érintett rendelkezése:

„26. § (1) Az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek (a továbbiakban együtt: közfeladatot ellátó szerv) lehetővé kell tennie, hogy a kezelésében lévő közérdekű adatot és közérdekből nyilvános adatot – az e törvényben meghatározott kivételekkel – erre irányuló igény alapján bárki megismerhesse.”

III.

[14] Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta, hogy alkotmányjogi panasz befogadható-e, vagyis megfelel-e az Abtv.-ben foglalt feltételeknek. Ennek során megállapította, hogy az indítvány megfelel az alkotmányjogi panasz befogadhatóságára vonatkozó formai és tartalmi kritériumoknak is, ezért érdemi vizsgálatának nincs akadálya.

IV.

[15] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.

[16] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett VI. cikk (2) bekezdése szerint mindenkinek joga van a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez. Rögzíti továbbá az Alaptörvény „A közpénzek” című fejezetében a nemze-

- ti vagyona, a közpénzekre kiterjedően az átlátható gazdálkodás követelményét [38. cikk (4) bekezdés, 39. cikk]. Kifejezetten rendelkezik arról is, hogy „[a] közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó adatok közérdekű adatok”, függetlenül attól, hogy ezeket ki, vagy mely szervezet birtokolja [39. cikk (2) bekezdés]
- [17] Az Alaptörvénynek ezek a részben új, a közérdekű adatok nyilvánosságát a régi Alkotmányhoz képest erőteljesebben és hatékonyabban biztosító rendelkezései az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban elfogadott elvek megfelelő alkalmazását teszik lehetővé. Az Alkotmánybíróság – Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.) hatálybalépését követően, az Alaptörvény Záró és egyes rendelkezések 5. pontja kapcsán a 13/2013. (VI. 17.) 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 {20/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [38]; 2/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [16]; 5/2014. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [26]}.
- [18] A közérdekű adatok megismeréséhez való jogot az Alkotmánybíróság kezdetektől fogva információszabadságként fogta fel. Az információszabadságnak kiemelkedően fontos szerepe van a véleménynyilvánításhoz való jog biztosítása, és így közvetve az állam demokratikus működését illetően. Ezt nyilvánította ki az Alkotmánybíróság akkor, amikor megállapította, hogy a közérdekű adatok nyilvánossága és megismerhetősége „gyakran előkérdése és feltétele a szabad véleménynyilvánításhoz való jog gyakorolhatóságának.” [34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 185.] Megállapította azt is, hogy „[a] közérdekű információkhoz való szabad hozzáférés lehetővé teszi a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését. A közügyek bonyolultsága miatt a közhatalmi döntéshozatalra, az ügyek intézésére 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.] Kiemelte azt is, hogy az alanyi jogon biztosított információszabadság joga azért is meghatározó, 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.]
- [19] Az adatszolgáltatásra kötelezettek tekintetében az Alkotmánybíróság kinyilvánította, hogy „[a] közérdekű adatokra főszabályként a nyilvánosság-elv vonatkozik. Ennek érvényesüléséhez szükséges, hogy az arra köteles adatkezelő a közérdekű adatok megismerését – proaktív módon, illetve adatigénylés alapján – biztosítsa. Kötelezettek az alapjog céljára figyelemmel általában az állami vagy helyi önkormányzati feladatot ellátó szervek és személyek. Figyelembe véve azonban azt, hogy az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése szerint a nyilvánosság előtti elszámolásra a „közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet” köteles, az általuk kezelt közérdekű adatokhoz való hozzáférést – különösen erre irányuló igény esetén – a közfeladatot ellátó szerveken kívüli szervezetnek is biztosítani kell.” [21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [35]] Az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdéséből – különösen annak utolsó mondatából – tehát egyértelműen következik, hogy a közérdekű adatszolgáltatás kötelezettsége nem függvénye annak, hogy közérdekű adatot birtokló szervezet milyen szervtípusba tartozik, milyen tulajdonban van, milyen tevékenységet folytat, a közérdekű adatszolgáltatásra irányuló kötelezettséget önmagában megteremti az a tény, hogy a szervezet közérdekű adatot birtokol.
- [20] 2. Az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése alapján az információszabadság érvényesülését sarkalatos törvény, jelenleg az Info tv. biztosítja, illetve az alkotmányjogi panasz tárgyát képező eljárás adatigénylés útján történő megindításakor az alapjog érvényesüléséhez szükséges alapvető törvényi szabályokat az Avtv. tartalmazta.
- [21] 3. Jelen eljárásban az Alkotmánybíróság a bírói döntés felülvizsgálata során figyelemmel volt az Alaptörvény 28. cikkére is, amely szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Ezért az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-a szerinti jelen eljárásban a bírói döntésnek és a döntéshez vezető jogalkalmazói tevékenységnek az Alaptörvénnyel való összhangját – a fentiekben kifejtetteket is figyelembe véve – vizsgálta.
- [22] 4. Az alapügyben egy – Kft.-ből és két Zrt.-ből álló – Konzorcium által kezelt iratok megismeréséről volt szó. Az indítványozó a Fővárosi Önkormányzat beruházásában megvalósuló, az önkormányzat forrásaiból fedezett,

a Margit-híd felújításával kapcsolatos II. negyedéves teljesítési igazolásban foglalt egyes részadatokkal kapcsolatosan kért tájékoztatást. A közérdekű adatigénylés pontosan a következő adatokra terjedt ki: 1. A II. negyedéves teljesítési igazolásban foglalt „általános tételek” (1 225 880 000 Ft) milyen további tételekre bonthatók, ezeknek mi az értéke, a tételekkel kapcsolatosan milyen szállítókkal, alvállalkozókkal kötöttek szerződést, milyen értékben; 2. Az összes többi munka (a mederhíd építésétől a fedező jelzőig, összesen 18 466 796 921 Ft) milyen részmunkákból áll, azoknak mi az értéke, valamint azokkal kapcsolatban milyen szállítókkal, alvállalkozókkal kötöttek szerződést, milyen értékben; 3. Mit takar pontosan a „kocsivezető állítású váltó és váltófűtés”, valamint a „fedező jelző” kifejezés.

[23] Megjegyzendő, hogy az indítványozó elsőként a Fővárosi Önkormányzattól kérte az adatokat, de az csak a két végösszeget tartalmazó, nem részletezett, 1 oldalas teljesítési igazolást tudta átadni a részére, mivel a konzorciummal átalánydíjas szerződést kötött.

[24] Az Avtv. alapján arról kellett döntenie, hogy a konzorcium megfelelően járt-e el az adatigénylés teljesítésének megtagadásakor. Ennek keretében elsődlegesen eldöntendő kérdésként az merült fel, hogy a konzorcium az Avtv. 19. § (1) bekezdés hatálya alá tartozó szervezetnek minősül-e, és így köteles volt-e az adatigénylést teljesíteni.

[25] A Kúria a jelen ügy tárgyát képező Pfv.IV.21.711/2011/5. számú ítéletében úgy foglalt állást, hogy a konzorciumot ilyen kötelezettség nem terheli. A Kúria ezt az alábbiak szerint indokolta: „[a]z Ötv. 8. §-a valóban a helyi önkormányzat feladatává teszi a helyi közterületek és közutak fenntartását.

Az Ötv. 9. § (2) bekezdése szerint az önkormányzati feladatokat a képviselő-testület és szervei, a polgármester, a képviselőtestület bizottságai, a részönkormányzat testülete, a képviselőtestület hivatala látják el. A (4) bekezdés úgy rendelkezik, hogy a képviselő-testület a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások céljából önkormányzati intézményt, vállalatot, más szervezetet (a továbbiakban együtt: intézmény) alapíthat, kinevezi a vezetőiket. 1993. december 31. napját követően vállalat már nem létesíthető, gazdasági vállalkozás céljára a képviselő-testület gazdasági társaságot alapíthat, vagy szövetkezet alapítását kezdeményezheti.

E rendelkezésekből kitűnően a helyi közügyek intézésére, meghatározott feladatok ellátására, hatáskörök gyakorlására irányuló helyi önkormányzást a helyi önkormányzat látja el. Mind a jogszabályban kötelezően meghatározott, mind az önként vállalt feladatok az önkormányzat hatáskörébe tartozó feladatok, amelyeket a közszolgáltatások céljából alapított intézmény, gazdasági társaság útján is elláthatnak. Erre a perbeli esetben azonban nem került sor.

Önmagában azzal, hogy a Fővárosi Önkormányzat a felújítási munkálatok elvégzésére vállalkozási szerződést kötött a konzorciummal, nem delegálta rá a közszolgáltatási önkormányzati feladatokat, nem ruházta át jogszabályban meghatározott, közutak, közterületek fenntartására vonatkozó feladatkörét. Ez a felperes által hivatkozott, a költségvetésre, a kerékpárút kialakítására, parkrendezésre vonatkozó fővárosi közgyűlési rendeletekből és határozatokból sem következik. Az alperes a vállalkozási szerződéssel csupán a kivitelezési munkákra vállalt kötelezettséget.

Mindezek alapján tehát a Konzorcium nem minősül jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervnek.

A fentiekre tekintettel az alperes nem tartozik az Avtv. 19. § (1) bekezdésében meghatározott alanyi körbe, nem lát el átruházott állami, önkormányzati feladatot, és nincs olyan jogszabály sem, amely egyéb közfeladatot ellátó szervvé minősítené. Ezért az Avtv. rendelkezései alapján nem kötelezhető a felperes által kért adatok kiadására.

A felperes által a Legfelsőbb Bíróság Pfv.IV.20.962/2009/4. számú ítéletére hivatkozás nem támasztja alá a felperes jogi érvelését, mert nem analóg a jelen ügygel. A korábbi ügyben az önkormányzatok a törzsvagyonukba tartozó közterületi fizető parkolóhely céljaira kijelölt várakozóhelyek parkolás-gazdálkodási rendszerben történő üzemeltetésére kötöttek a Centrum Parkolási Kft.-vel megállapodást, amellyel az önkormányzati közfeladatot az önálló gazdasági társaságra átruházták. Jelen esetben azonban az alperes nem vett át semmilyen közfeladatot a Fővárosi Önkormányzattól azzal, hogy a hídfelújítási munkák elvégzésére vállalkozási szerződést kötött.”

[26] A felülvizsgálati kérelem alapján tehát a bíróság azt vizsgálta, hogy az alperes konzorcium az Avtv. 19. § (1) bekezdésében meghatározott, a közérdekű adatok közlésének kiadására kötelezhető személyi körbe tartozik-e. Az Avtv. 19. § (1) bekezdése szerint 1. az állami feladatokat ellátó szervek és személyek, 2. az önkormányzati feladatokat ellátó szervek és személyek, 3. jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervek és személyek kötelesek elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását. A norma tehát

kimerítő jelleggel, eltérést, mérlegelést nem engedő módon határozta meg a közérdekű adat kiadására kötelezett szervek és személyek körét. Az ítélet az indokolásában világosan és egyértelműen bemutatja, hogy az építési-vállalkozási tevékenységet folytató Kft.-ből és a két Zrt.-ből álló Konzorcium miért nem tartozik a fenti három kategória egyikébe sem, és ezért adatszolgáltatásra sem kötelezhető.

- [27] Ugyanakkor jelen ügyben is természetesen alkalmazni kellett az Alaptörvény ún. értelmezési szabályát, mely szerint „[a] bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.” Ebből következően az Alkotmánybíróság azt is megvizsgálta, hogy a Kúria az Alaptörvény 28. cikkének alkalmazásával juthatott volna-e a kialakítotthoz képest ellentétes eredményre, és kimondhatta volna-e azt, hogy a konzorcium köteles a kért adatokat kiadni, azaz állami vagy önkormányzati feladatot, vagy egyéb jogszabály alapján egyéb közfeladatot ellátó szervnek minősül. Az Alkotmánybíróság már az előző bekezdésben megállapította, hogy a jogalkotó az Avtv. 19. § (1) bekezdésének megalkotásakor egy taxáción alapuló, kógens, eltérést, mérlegelést és méltánylást nem engedő, zárt és pontos szabályozást hozott létre a közérdekű adatok kiadására kötelezett személyi körre nézve. Az ilyen típusú szabályozás nem enged mozgásteret a jogalkalmazók, és így a bíróság részére sem. A zárt szabályok felülírása, „kitágítása” a bíróságok részéről ebben az ügyben már nem jogértelmezési, hanem *contra legem* jogalkalmazási – tulajdonképpen jogalkotási – tevékenységet jelentett volna, ami felvetette volna a bíróságok törvényeknek való alávetettsége elvének a sérelmét is. A jogállamiság elvéből, követelményéből az is következik, hogy a jogértelmezés nem válhat a jogalkalmazó szerv önkényes, szubjektív döntésének eszközévé. Ellenkező esetben sérülne a jogbiztonság követelménye, a jogalkalmazó szervek döntéseire vonatkozó kiszámíthatósági és előre láthatósági elvárás. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Kúria támadott ítélete nem ütközik az Alaptörvénybe, ezért az indítványt elutasítja.

V.

- [28] Mindazonáltal az Alkotmánybíróság rámutat a következőkre is: azzal, hogy a közérdekű adatok kiadását kérő indítványozó a bírósági eljárások ellenére sem jutott hozzá a közérdekű adatokhoz, sérült az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében számára is biztosított jog, a közérdekű adatok megismeréséhez való joga, az információszabadság elve és az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése is. Az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése a hatékony állami kontrollt és befolyást, a véleménynyilvánításhoz való jogot garantálja. A 39. cikk (2) bekezdése a VI. cikk tartalmát konkretizálja a közpénzekkel és a nemzeti vagyonnal való gazdálkodásra akkor, amikor kimondja, hogy 1. minden, közpénzekkel gazdálkodó szervezet a nyilvánosság előtt köteles elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával, 2. a közpénzek kezelését az átláthatóság és a közélet tisztasága elvének érvényesülésével kell végezni, 3. a közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok.
- [29] Kétségtelen tény tehát, hogy az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése, 39. cikk (2) bekezdése és az Avtv. 19. cikk (2) bekezdése nem állt összhangban egymással. Ezt a hiányosságot orvosolta a jogalkotó akkor, amikor megalkotta a közérdekből nyilvános adat jogintézményét, a szolgáltatására kötelezett szervek és személyek körét, igénylésének rendjét és a nem teljesítés esetén igénybe vehető eszközöket, lehetőségeket. A 2014. március 15-től hatályos szabály szerint „ [k]özérdekből nyilvános adatként nem minősül üzleti titoknak a központi és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai uniós támogatás felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezménnyel, az állami és önkormányzati vagyon kezelésével, birtoklásával, használatával, hasznosításával, az azzal való rendelkezéssel, annak megterhelésével, az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével kapcsolatos adat, valamint az az adat, amelynek megismerését vagy nyilvánosságra hozatalát külön törvény közérdekből elrendeli”. [Info tv. 27. § (2) bekezdés] A lényegében az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése végrehajtási szabályaként felfogható kiegészítés kimondja továbbá azt is, hogy „[a]z a természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki vagy amely az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely személlyel pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesít, köteles e jogviszonnyal összefüggő és a (3) bekezdés alapján közérdekből nyilvános adatra vonatkozóan – erre irányuló igény esetén – bárki számára tájékoztatást adni.” Az Info tv. 31. §-a pedig – a 28. § (1) bekezdése alkalmazásával – teljes körű bírói jogvédelmet biztosít a közérdekből nyilvános adat igénylőjének is arra az esetre, ha igényét elutasították, vagy a teljesítésre nyitva álló, vagy az adatkezelő által meghosszabbított határidő eredménytelenül telt el.

- [30] Fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Info tv. módosításával, illetve kiegészítésével a jogalkotó szabályozási köztelezettségének eleget tett, így az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése és a 39. cikk (2) bekezdése érvényesüléséhez szükséges garanciák megteremtődtek a közpénzek felhasználása terén.
- [31] Az indítványozó – amennyiben eddig nem tette – ismét adatszolgáltatásért fordulhat a Konzorciumhoz, igénye elutasítása esetén a szabályozás garantálja számára a bírósághoz fordulás jogát, és jogos igénye esetén a bíróság kötelezi az adatbirtokost az adat kiadására.

Budapest, 2015. január 26.

Dr. Lévy Miklós s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

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

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/3139/2012.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3027/2015. (II. 9.) 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 18.K.30.565/2013/10. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselője útján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 18.K.30.565/2013/10. számú ítéletével szemben.
- [2] Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló eljárásban az indítványozó 2012. május 22-én kérelmezte a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-budapesti Vám- és Pénzügyőri Igazgatóságnál (a továbbiakban: I. fokú hatóság) import áfa biztosítása alóli mentességi engedélye meghosszabbítását a vámjog végrehajtásáról szóló 2003. évi CXXVI. törvény (a továbbiakban: Vtv.) 48. §-a alapján. Az engedély kibocsátását az I. fokú hatóság megtagadta (11360-7/2012. NAV DBPVIIG számú határozat). E határozattal szemben fellebbezett az indítványozó a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Közép-magyarországi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatóságánál (a továbbiakban: II. fokú hatóság), a fellebbezés folytán a II. fokú hatóság az I. fokú hatóság határozatát helybenhagyta (6789-3/2012. NAVKMRVPF számú határozat). E határozatot az indítványozó keresettel támadta meg. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 18.K.30.565/2013/10. számú ítéletével (a továbbiakban: ítélet) az indítványozó keresetét elutasította. Az indítványozó – tájékoztatása szerint – az ítélettel szemben egyidejűleg előterjesztett felülvizsgálati kérelmet a Kúriánál és alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróságon.

- [3] 2. Az indítványozó szerint a támadott ítélet az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, XXIV. cikk (1) bekezdését, valamint XXVIII. cikkének (1) bekezdését is sérti.
- [4] 2.1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmét egyrészt abban látja az indítványozó, hogy az ítélet tévesen állapította meg, hogy az I. fokú hatóság nem lépte túl az ügyintézési határidőt. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 33. § (1) bekezdésében 30 napos ügyintézési határidőt ír elő. Az I. fokú hatóság e 30 napos ügyintézési határidő lejárta után 5 nappal rendelkezett a határidő meghosszabbításáról a Ket. 33. § (7) bekezdése alapján.
- [5] Úgyszintén tévesen értelmezte az ítélet a 30 napos ügyintézési határidőre vonatkozó szabályokat, azáltal, hogy a meghallgatási jog gyakorlására biztosított időt jogszabályváltozásra tekintettel nem számította bele az ügyintézési határidőbe. Az I. fokú hatóság a 30 napos ügyintézési határidő lejárta előtt 3 nappal a Vtv. 2. § (8) bekezdése alapján meghallgatási jogot biztosított az indítványozónak. Az indítványozó ezzel kapcsolatban arra hivatkozik, hogy a Vtv. 2/A. §-a, amely arról rendelkezik, hogy a 30 napos ügyintézési határidőbe nem számít be a meghallgatási jog gyakorlásának időtartama, nem lépett hatályba akkor, amikor az I. fokú hatóság a meghallgatási jog biztosításáról szóló végzését hozta: a meghallgatásról szóló végzés 2012. június 18-án kelt, míg a Vtv. 2/A. §-a 2012. június 20-án lépett hatályba. Az indítványozó szerint a jogszabályváltozás nem lehet elfogadható indoka annak, hogy az ügyintézési idő a meghallgatási jog gyakorlásának időtartamával meghosszabbodott. Az indítványozó álláspontja szerint önmagában véve is alaptörvény-ellenességet vet fel, ha egy jogszabály-módosítást a már folyamatban lévő eljárásokban is alkalmazni rendel a jogalkotó.
- [6] Tévesnek tartja továbbá az indítványozó az ítéletet azért is, mert az ügy szempontjából nem tekintette relevánsnak azt a körülményt, hogy az I. fokú hatóság csak a 30 napos ügyintézési határidő túllépését követően meghosszabbított határidőben hozott határozatot. Az ítélet azáltal, hogy megállapította, hogy az I. fokú hatóság jogszerűen járt el, „jóváhagyott egy alaptörvény-ellenes eljárást”, ezáltal sérti az ítélet a jogállamiság elvét.
- [7] Alaptörvény-ellenességet idéz elő az ítélet azért is, mert – tévesen – nem állapította meg azt, hogy az I. fokú hatóság a Vtv. 48. § (2) bekezdésében foglalt kintlévőség fogalmának értelmezését visszamenőlegesen megváltoztatta. Ugyanis az I. fokú hatóság arról tájékoztatta az indítványozót, hogy a vámhatósági jogértelmezés 2012 májusában megváltozott a kintlévőség értelmezését illetően, s ezt a jogértelmezést az indítványozó tárgyévet megelőző két egymást követő naptári évben teljesített adófizetése tekintetében alkalmazták az eljárásban. E megváltozott jogértelmezésnek köszönhetően az indítványozó változatlan jogszabályi környezet mellett elveszítette az import áfa alóli mentességét.
- [8] Emellett sérti az ítélet az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését azért is, mert az indítványozó bizonyítási indítványait indokolás nélkül figyelmen kívül hagyta és egyoldalúan, csak az I. fokú hatóság előadása alapján állapította meg az ítélet tartalmát a bíróság.
- [9] 2.2. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének és XXVIII. cikk (1) bekezdése sérelmét abban látja az indítványozó, hogy az ítélet meghozatalára részrehajlóan került sor, így sérül a felek közötti jogegyenlőség. A bíróság ugyanis döntése meghozatalakor csak az I. fokú hatóság által előadottakat vette figyelembe, az indítványozóét nem. A tisztességes eljárás elvét sérti, hogy az indítványozó érveit és bizonyítékait nem vette figyelembe és az ügy érdemére kiható eljárásjogi szabálysértést nem állapította meg. Az I. és II. fokú hatóság ezen kívül figyelmen kívül hagyta az ügyre vonatkozó tényeket, így azt, hogy az indítványozó fizetési késedelme rövid volt (2 nap) a NAV felé, ugyanakkor a mentességi engedély megadása szempontjából releváns időszakban az indítványozó adószámláján jelentős túlfizetés volt. Az I. és II. fokú hatóság ezzel megsértette a Ket. 1. § (2) bekezdését, s ezáltal az ítélet az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdését sérti.
- [10] 2.3. Az Alkotmánybíróság hiánypótlási felhívására az indítványozó kifejezetten úgy nyilatkozott, hogy a Vtv. 2/A. §-a vonatkozásában nem kíván élni indítvány előterjesztésével.
- [11] 3. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján elsőként az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról dönt. Ennek során az Alkotmánybíróság eljáró tanácsa megvizsgálja, hogy az indítvány megfelel-e az alkotmányjogi panasz Abtv.-ben foglalt formai és tartalmi követelményeinek.
- [12] Az Abtv. 29. §-a alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. Az indítványozó azt kifogásolta indítványában, hogy a bíróság támadott ítélete tévesen értelmezte a Ket. 33. § (1) bekezdésében

- foglalt 30 napos ügyintézési határidő számítását, figyelemmel a Vtv. 2/A. §-ára, valamint tévesen vette figyelembe az eljárás során hatályba lépett Vtv. 2/A. § (5) bekezdését. Ezen kívül alaptörvény-sértő módon állapította meg azt, hogy az ügyintézési határidő túllépése nem hatott ki az ügy érdemére. Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy a Vtv. 2/A. § (5) bekezdésének hatályba lépéséről az adózást érintő egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi LXIX. törvény 83. §-a rendelkezik. Ez kifejezetten nem rendeli alkalmazni a folyamatban lévő ügyekben a meghallgatásra vonatkozó eljárási szabályokat, így e kérdés értelmezése az eljáró szervek feladata.
- [13] Úgyszintén jogértelmezési és nem alkotmányossági kérdés, hogy az ítélet miként értelmezi a kintlévőség fogalmát, illetve miként értékeli az indítványozó késedelmes teljesítését a mentességi engedély megadása szempontjából.
- [14] Az indítványozó által felvetett kérdések az ügyben alkalmazott jogszabályok értelmezésére vonatkoznak, amelyek azonban önmagukban nem minősülnek érdemi alkotmányossági problémának. Erre tekintettel az indítvány nem felel meg az Abtv. 29. §-ában foglalt törvényi feltételeknek, ezért az Alkotmánybíróság tanácsa az Abtv. 56. § (2)–(3) bekezdése, valamint az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontja alapján az alkotmányjogi panaszt visszautasította.

Budapest, 2015. január 26.

Dr. Lévy Miklós s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

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

Dr. Lenkó Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1094/2014.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3028/2015. (II. 9.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Kfv.II.37.744/2013/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó gazdasági társaság jogi képviselője útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-ára hivatkozva alkotmányjogi panaszt terjesztett az Alkotmánybíróság elé.
- [2] Az indítványozó a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Kfv.II.37.744/2013/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.
- [3] A Kormányzati Ellenőrzési Hivatal kezdeményezésére a Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottsága (a továbbiakban: Döntőbizottság) D.182/10/2013. számú határozatával megállapította, hogy az indítványozó megsértette a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (a továbbiakban: Kbtv.) 18. § (2) bekezdésére

tekintettel a Kbtv. 5. §-át, ezért a Döntőbizottság az indítványozót a Kbtv. 152. § (4) bekezdésének a) pontja, illetve (5) bekezdése alapján 500 000 Ft pénzbírság megfizetésére kötelezte.

- [4] Az indítványozó a Döntőbizottság jogerős határozatával szemben bírósághoz fordult és elsődlegesen kérte a határozat megváltoztatását, illetve annak megállapítását, hogy nem sértette meg a Kbtv. rendelkezéseit, kérte továbbá a kiszabott bírság mellőzését; másodlagos keresete a határozat hatályon kívül helyezésére és az alperes új eljárásra kötelezésére irányult. A Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 14.K.27.559/2013/9. számú ítéletével a keresetet elutasította, mivel azt állapította meg, hogy a Döntőbizottság kifogásolt határozata nem jogszabálysértő. Az ítélet ellen a Kbtv. 160. § (5) bekezdése alapján nem volt fellebbezési lehetőség.
- [5] Az indítványozó ezt követően felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Kúriához. A Kúria a felülvizsgálati kérelmet hivatalból elutasította, hivatkozva a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 271. § (1) bekezdésének *l)* pontjára, 273. § (2) bekezdésének *a)* pontjára, valamint 340/A. § (2) bekezdésének *b)* pontjára. A Pp. ez utóbbi rendelkezése szerint nincs helye felülvizsgálatnak a bírságot kiszabó határozat ellen, ha annak összege az egymillió forintot nem éri el.
- [6] Az indítványozó ezt követően, a Kúria végzése alaptörvény-ellenességének a megállapítása érdekében fordult az Alkotmánybírósághoz.
- [7] 2. Az indítványozó a Kúria döntését azért tartja alaptörvény-ellenesnek, mert álláspontja szerint a Kúria által alkalmazott jogszabályi rendelkezések az ügyében nem alkalmazhatóak. Nézete szerint mind a kifogásolt kúriai döntés, mind az annak alapját képező joggyakorlat alaptörvény-ellenes, mivel sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jogát. Az indítványozó kifejti: „a jogorvoslati jog kizárólag akkor biztosított, akkor felel meg az Alaptörvényben meghatározottaknak, ha a jogorvoslati eljárás során hozott döntés megfelel az irányadó jogszabályi előírásoknak. Ha és amennyiben a Kúria olyan jogszabályi helyet alkalmaz, mely jelen esetben nem irányadó, és emiatt elzárja a rendkívüli jogorvoslattól a marasztalt felet, az indítványozót, akkor a döntése sérti az Alaptörvényben biztosított jogot.” Az indítványozó álláspontja szerint az ügyében a Pp. rendelkezései azért nem alkalmazhatóak, mert a felülvizsgálni kért határozat nem pusztán bírságot kiszabó határozat (bár bírság megfizetésére történő kötelezést is tartalmaz), hanem jogsértést is megállapít. Az indítványozó hivatkozik arra, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság többfajta döntést hozhat, és e döntések nem mindegyikéhez kapcsolódik bírság kiszabása; a legtöbb határozatban a Döntőbizottság nem alkalmaz bírságot. Ez utóbbi határozatok egyértelműen nem tartoznak a Pp. 271. § [helyesen: 340/A. §] (2) bekezdés *b)* pontjának a hatálya alá. Az indítványozó kifejti: „a Kúria jelenleg kialakított, és jelen ügyben is alkalmazott álláspontja szerint, ha a Döntőbizottság határozata csak jogsértés megállapítását rögzíti bírság kiszabása nélkül, vagy elutasítja a kérelmező kérelmét, illetve, ha a bírság összege meghaladja az egymillió forintot, akkor van helye felülvizsgálatnak, ha a bírság összege 1 forint és egymillió forint közötti, akkor nincs.” Az indítványozó hangsúlyozta, hogy alkotmányjogi panaszának tárgya „az, hogy a bíróság helytelen jogértelmezése megfosztotta a jogorvoslat lehetőségétől [...], míg más esetekben megállapítható, hogy lehetővé tette a Kúria a jogorvoslatot.” Az indítványozó hivatkozott az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének a sérelmére is; álláspontja szerint „a felek tisztességes eljáráshoz való jogát is sérti az, hogy a Kúria téves jogértelmezése során egyes ügyfelekkel szemben kizárja a felülvizsgálat lehetőségét”. Az indítványozó azzal érvelt, hogy a közbeszerzési ügyekben hozott közigazgatási határozatoknak sokkal nagyobb jelentőségük és súlyuk van, mint az egyéb közigazgatási határozatoknak: „a Kbtv. rendelkezései alapján a közbeszerzésre, illetve a közbeszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályok megsértésére alapított bármely polgári jogi igény érvényesíthetőségnek feltétele, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság, illetve – a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatának felülvizsgálata során – a bíróság a jogsértést jogerősen megállapítsa. A nemzeti vagy uniós támogatásból finanszírozott beszerzések tekintetében a támogatás megvonásával, a támogatott összeg csökkentésével jár a Döntőbizottság határozatában megállapított jogsértés, függetlenül attól, hogy bírságot alkalmazott-e a közigazgatási hatóság vagy nem. Fentiek miatt mind anyagi, mind erkölcsi szempontból nagyon fontos jelentősége van annak, hogy a közbeszerzési ügyekben hozott döntések, akár tartalmaz bírságot a határozat, akár nem, rendkívüli jogorvoslattal felülvizsgálatra kerülhessenek.” Az indítványozó álláspontja szerint nem releváns az a körülmény, hogy a Döntőbizottság bírságot is kiszab-e vagy sem. Az indítványozó kérte annak megállapítását, hogy a Kúria döntése sérti a jogorvoslathoz való jogát, kérte a döntés megsemmisítését, valamint annak megállapítását, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság határozata nem a Pp. 271. § [helyesen: 340/A. §] (2) bekezdés *b)* pontjában foglalt pusztán bírságot kiszabó határozat, ezért valamennyi döntőbizottsági érdemi határozattal szemben helye van bírósági felülvizsgálatnak.

- [8] Az indítványozó becsatolta két, másik ügynek is az iratanyagát azt bizonyítandó, hogy a Döntőbizottság nem minden esetben szab ki bírságot, illetve, hogy a bírságot ki nem szabó döntés esetében a Kúria idézést bocsátott ki felülvizsgálati tárgyalásra.
- [9] 3. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság először az alkotmányjogi panasz befogadásáról dönt, melynek során az eljáró tanács vizsgálja, hogy az indítvány megfelel-e az alkotmányjogi panasz befogadhatóságára vonatkozó törvényi – formai és tartalmi – feltételeknek. A testület megállapította, hogy az indítvány határidőben érkezett, az indítványozó érintettnek tekinthető és a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeket kimerítette. Az alkotmányjogi panasz az Abtv. 52. § (1) és (1b) bekezdése szerinti formai feltételeknek megfelel.
- [10] 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.
- [11] Az indítványozó azt állította, hogy a bírósági gyakorlat tévesen értelmezi – és esetében is tévesen értelmezte – a Pp. 271. § [helyesen: 340/A. §] (2) bekezdés *b*) pontját, mivel a Döntőbizottság határozatának csak a bírságot tartalmazó elemére van figyelemmel, a jogsértést megállapító elemét figyelmen kívül hagyja; ez nézete szerint sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésébe foglalt jogorvoslathoz való jogát. Az Alkotmánybíróság több határozatában, így jelen döntésében is rámutat arra, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésébe foglalt jogorvoslathoz való jogból nem következik sem a többfokú jogorvoslathoz, sem a rendkívül jogorvoslathoz (így a kúriai felülvizsgálathoz) fűződő, Alaptörvényben biztosított jog [I. pl. 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [16]; 3019/2014. (II. 11.) AB végzés, Indokolás [27]]. A Kúria előtti felülvizsgálat követelménye nem vezethető le az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdéséből, így erre hivatkozva nem állapítható meg az alaptörvény-ellenesség. Az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jog sérelme vonatkozásában pusztán azt fejtí ki, hogy a Kúria – álláspontja szerint – téves jogértelmezése egyes ügyfelek vonatkozásában kizárja a felülvizsgálat lehetőségét. Ez az indokolás nem tekinthető alkotmányjogilag értékelhető indokolásnak. Az Alkotmánybíróság megjegyzi továbbá, hogy a bírságot kiszabó határozatnak minden esetben immanens része a jogsértés megállapítása; jogsértés hiányában ugyanis maga a bírság kiszabása lenne alaptörvény-ellenes és jogsértő.
- [12] A fentiekben kifejtett okok következtében az indítvány nem felel meg az Abtv. 29. §-ában foglalt feltételeknek.
- [13] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság tanácsa – az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján eljárva – az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 56. § (2) és (3) bekezdése, valamint az Ügyrend 30. § (2) bekezdésének *a*) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2015. január 26.

Dr. Lévy Miklós s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

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

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1239/2014.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3029/2015. (II. 9.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában – Dr. Czine Ágnes és Dr. Stumpf István alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Mfv.I.10.089/2014/7. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó 2014. június 16-án alkotmányjogi panaszt terjesztett elő a Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon.
- [2] Az indítványozó 2002. december 1-jétől volt egy megyei hivatal köztisztviselője, és ugyanezen időponttól kezdve a hivatalvezetői feladatokat is ellátta. 2007. szeptember 3-án a felettes szervként működő Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium a hivatalvezetői megbízását határozott időre, 6 évre alakította át. Az indítványozó köztisztviselői jogviszonya 2010. július 6-i hatállyal kormánytisztviselői jogviszonnyá, vezetői megbízása pedig vezetői munkakörre alakult át. A megyei földhivatal 2011. január 1-jén megszűnt és általános jogutódlással a megyei kormányhivatal földhivatala – mint a megyei kormányhivatal szakigazgatási szerve – működött tovább. A kormányhivatal vezetője az indítványozó által kért személyes megbeszélés során, 2011. február 16-án átadta neki a hivatalvezetői munkakör betöltésére létrejött kormánytisztviselői jogviszonyát 2011. április 18-ai hatállyal, indokolás nélküli felmentéssel megszüntető okiratot. Az okirat a felmentés indokolását a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.) 8. § (1) bekezdés *b*) pontja alapján nem tartalmazta.
- [3] Az indítványozó ezt követően a Kecskeméti Munkaügyi Bíróságon pert indított a megyei kormányhivatal (a továbbiakban: munkáltató) ellen a kormánytisztviselői jogviszony jogellenes megszüntetésének megállapítása és általán kártérítés megfizetésére kötelezés iránt. Keresetében elsődlegesen arra hivatkozott, hogy a Kjt. 8. § (1) bekezdése alkotmányellenes. Előadta, hogy az Alkotmánybíróság a 8/2011. (II. 18.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) kimondta, hogy a Kjt. 8. § (1) bekezdése alkotmányellenes, ezért azt 2011. május 31-i hatállyal megsemmisítette. Az Abh. ugyan nem „*ex-nunc*” hatállyal semmisítette meg a rendelkezést, azonban álláspontja szerint az Abh. kihirdetését követően (2011. február 15.) már nem lehet alkalmazni az alkotmányellenes jogszabályt.
- [4] A kereseti kérelemben arra is hivatkozott, hogy a munkáltató az indokolás nélküli felmentéssel rendeltetésellenes joggyakorlást valósított meg, ezért a keresettel támadott munkáltatói intézkedés jogellenes. Az indítványozó harmadlagosan annak megállapítását kérte, hogy a felmentés azért is jogellenes, mert korábbi politikai szerepvállalásával függ össze, amivel a munkáltató megsértette az egyenlő bánásmód követelményét. Arra is hivatkozott, hogy az indokolás nélküli felmentés azért is jogellenes, mert a Kjt. 8. § (1) bekezdése a közösségi jog közvetlenül alkalmazandó szabályaival is ellentétes.
- [5] A Kecskeméti Munkaügyi Bíróság az 5.M.192/2011/10. számú ítéletével az indítványozó keresetét elutasította. A munkaügyi bíróság szerint az ítéletében megállapított tényállás – valamint az alkalmazandó jogszabályi rendelkezések – alapján a jogvita elbírálása során a Kjt. szabályait kellett alkalmazni. A munkaügyi bíróság kitért arra is, hogy miután az Alkotmánybíróság a Kjt. 8. § (1) bekezdését *pro futuro*, 2011. május 31-ei hatállyal semmisítette meg, ezért az ezt megelőzően hozott és ezen jogszabályhelyre alapított munkáltatói intézkedés nem jogellenes.
- [6] Az indítványozó fellebbezése folytán eljáró Kecskeméti Törvényszék 3.Mf.21.849/2012/4. számú közbenső ítéletével az elsőfokú bíróság ítéletét megváltoztatva a felmentés jogellenességét állapította meg. Ezen túl az elsőfokú bíróságot a követelés összegére nézve a tárgyalás folytatására és új határozat hozatalára utasította.
- [7] A jogerős közbenső ítélet ellen a munkáltató élt felülvizsgálati kérelemmel. A Kúria mint felülvizsgálati bíróság a Kecskeméti Törvényszék 3.Mf.21.849/2012/4. számú közbenső ítéletét hatályon kívül helyezte, a Kecskeméti

Munkaügyi Bíróság 5.M.192/2011/10. számú ítéletét pedig – az indítványozót terhelő illeték összegére vonatkozó rendelkezés megváltoztatása mellett – helybenhagyta. A döntés indokolásában a Kúria is rámutatott arra, hogy a felmentés közlésének időpontjában a Kjt. 8. § (1) bekezdés *b*) pontja alkalmazható volt.

- [8] 2. Az indítványozó a Kúria ítélete ellen fordult az Alkotmánybírósághoz. Alkotmányjogi panaszában az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján kérte, hogy az Alkotmánybíróság semmisítse meg a támadott döntést. Álláspontja szerint az ítélet sérti az Alaptörvény II. cikkében szabályozott emberi méltósághoz való jogát, az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt munka és foglalkozás szabad megválasztásához való jogát, az Alaptörvény XXIII. cikk (8) bekezdésében szabályozott közhivatal viseléséhez való jogát, az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt hatékony bírói védelemhez fűződő alapjogát, az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jogorvoslatihoz való jogát, továbbá ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság követelményével és az Alaptörvény 28. cikkével is.
- [9] Az indítványozó arra hivatkozott, hogy felmentése kezdeményezésekor a jogalkalmazó már nyilvánvalóan tudta, hogy alkotmányellenes jogszabályt alkalmaz, hiszen a felmentéskor a felmentésre jogot adó jogszabály alkotmányellenességét és hatályvesztésének időpontját az Alkotmánybíróság az Abh.-ban már megállapította. Álláspontja szerint a jogszabály *pro futuro* megsemmisítése nem teszi az Abh. kihirdetését követően közzétett indokolás nélküli felmentést alkotmányossá, illetve a vonatkozó jogszabályi rendelkezést alkalmazandóvá.
- [10] Az indítványozó azt is állította, hogy az ítélet ellentétes az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésével, amely szerint Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. A munkáltatói intézkedés ellentétes továbbá az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (EJEE, melyet Magyarországon az 1993. évi XXXI. törvény hirdetett ki) 6. cikk (1) bekezdésében és 13. cikkében foglalt rendelkezésekkel. Az indítványozó ismertette az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) *K.M.C. kontra Magyarország* [(1954/11), 2012. július 10.], illetve *N.K.M. kontra Magyarország* [(73743/11), 2013. november 26.] ügyekben hozott ítéleteit, melyekben az EJEB elmarasztalta Magyarországot az indokolás nélküli felmentéssel kapcsolatban a hatékony bírói felülvizsgálathoz fűződő jog megsértése miatt.
- [11] Az indítványozó ebben a körben megjegyezte, hogy ugyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára nincs indítványozói jogosultsága, de miután az Alkotmánybíróság által hivatalból is gyakorolható hatáskörrel van szó, felhívja az Alkotmánybíróság figyelmét a hivatalbóli eljárás lefolytatásának lehetőségére.
- [12] 3. Az alkotmányjogi panasz az alábbiak miatt nem befogadható.
- [13] 3.1. Az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt feltételeit, különösen az indítványozónak az Abtv. 27. §-a szerinti érintettségét, a jogorvoslat kimerítését, valamint az Abtv. 29–31. §-ai szerinti feltételek fennállását.
- [14] Az indítványozó a támadott bírói döntést 2014. április 16-án vette át, az alkotmányjogi panaszt 2014. június 16-án terjesztette elő az ügyben első fokon eljáró bíróságnál, az alkotmányjogi panasz tehát az Abtv. 30. § (1) bekezdésében írt hatvan napos határidőben érkezett. Az indítványozó teljesítette az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében meghatározott feltételeket is, és az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló bírósági eljárásban a jogorvoslati lehetőségeit kimerítette.
- [15] Az Abtv. 29. §-a az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának további – tartalmi – feltételeit határozza meg. Eszerint az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.
- [16] Az Alkotmánybíróság a panaszban 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.
- [17] 3.2. Az Abh. – egyéb rendelkezések mellett – megállapította, hogy a Kjt. 8. § (1) bekezdése alkotmányellenes, ezért azt 2011. május 31-i hatállyal megsemmisítette. A határozat meghozatalakor hatályban volt, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: régi Abtv.) 42. §-a alapján az Alkotmánybíróság által megsemmisített jogszabályi rendelkezés főszabályként a határozat közzétételét követő napon veszítette hatályát. A régi Abtv. 43. § (4) bekezdése alapján azonban az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes jogszabály hatályon kívül helyezésének időpontját ettől eltérően is meghatározhatta, ha ezt a jogbiztonság vagy az

eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolta. A *pro futuro* megsemmisítés két előfeltétele, hogy egyrészt a megalkotandó új jogszabály hatálybalépéséig biztosítható legyen a jogrend kiszámítható működése, másrészt, hogy az alkotmányellenes jogszabály időleges hatályban tartása kevesebb veszélyt jelent a jogrend épsége szempontjából, mint az azonnali megsemmisítés. [47/2003. (X. 27.) AB határozat, ABH 2003, 525, 549–550.]

- [18] Az Alkotmánybíróság az Abh. meghozatala során, a megsemmisítés időpontjának meghatározásánál figyelemmel volt arra, „hogymivel a Kjt. 10. § (1) bekezdése alapján a kormánytisztviselői jogviszonyokban a Ktv.-nek a köztisztviselő lemondására és felmentésére vonatkozó 16–17. §-ai nem alkalmazandók, a Kjt. 8. § (1) bekezdésének megsemmisítése következtében a kormánytisztviselői jogviszony lemondással és felmentéssel való megszüntetése szabályozatlanul marad. Időt kívánt biztosítani a jogalkotónak az Alkotmánynak megfelelő szabályok megalkotására, ezért a Kjt. 8. § (1) bekezdését a jövőre nézve úgy semmisítette meg, hogy az 2011. május 31-én veszti hatályát.” (ABH 2011, 49, 84.)
- [19] A *pro futuro* megsemmisítéssel tehát az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes jogszabályt meghatározott időtartamra kifejezett rendelkezésével a jövőre nézve alkalmazandónak nyilvánítja, és ilyen esetekben az alkotmányellenes jogszabály alkalmazhatósága tekintetében nincs mód sem egyedi, sem generális jelleggel annak ismételt elbírálására [lásd 1813/B/2010. AB végzés (ABH 2011, 2936, 2939.)].
- [20] 3.3. Az Alkotmánybíróság ezt az álláspontját erősítette meg az elmúlt időszak során, a Kjt. 8. § (1) bekezdése alapján felmentett személyek alkotmányjogi panaszai alapján meghozott végzéseiben [lásd 3041/2013. (II. 28.) AB végzés, 3042/2013. (II. 28.) AB végzés, 3043/2013. (II. 28.) AB végzés, 3044/2013. (II. 28.) AB végzés 3045/2013. (II. 28.) AB végzés és 3167/2013 (IX. 17.) AB végzés], amikor kimondta, hogy „[a] *pro futuro* hatállyal megsemmisített jogszabályt (jogszabályi rendelkezést) az adott alkotmánybírói határozat indokolásában a *pro futuro* megsemmisítés meghatározott okától függetlenül, minden esetben alkalmazni kell, amíg a megsemmisített jogszabály hatályát nem veszti, hacsak az Alkotmánybíróság az adott alkotmánybírói határozatban másként nem rendelkezik.” {3167/2013 (IX. 17.) AB végzés, Indokolás [22]}
- [21] Ezekben az ügyekben az Alkotmánybíróság – a jelen üggyhöz hasonló ténybeli alapból származó, azonos jog alapján keletkezett jogviszonyokról döntve – azt állapította meg, hogy tekintettel arra, hogy a bíróságok – a *pro futuro* megsemmisítés miatt – az Abh. közzététele után is kötelesek voltak az alkotmányellenesség nyilvánított Kjt. 8. § (1) bekezdését alkalmazni, az alkotmányjogi panaszok nem tartalmaznak új, alapvető alkotmányjogi kérdéseket, ugyanis az indítványban előadott alkotmányértéteket az Abh.-ban az Alkotmánybíróság már elbírálta.
- [22] Jelen ügyben ugyanerre a következtetésre jutott az Alkotmánybíróság, ezért az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontja alapján visszautasította.
- [23] 3.4. Az indítványozó az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésének megsértését is állította alkotmányjogi panaszában, vagyis jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát kezdeményezte, amelyre azonban az Abtv. 32. § (2) bekezdése alapján nem jogosult. Az Alkotmánybíróság ezért az indítványt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés h) pontja alapján ebben a részében is visszautasította.

Budapest, 2015. január 27.

Dr. Stumpf István s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Szívós Mária s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

- [24] Nem értek egyet a többségi állásponttal és annak indokolásával.
- [25] Álláspontom szerint az adott ügyben nem lehet az alkotmányjogi panasz visszautasításának az a hivatkozás az indoka, hogy a *pro futuro* hatályú megsemmisítés esetén „az alkotmányellenes jogszabály alkalmazhatósága tekintetében nincs mód sem egyedi, sem generális jelleggel annak ismételt elbírálására. [lásd 1813/B/2010. AB végzés (ABH 2011, 2936, 2939).]”
- [26] Nem lehet ugyanis figyelmen kívül hagyni, hogy az Alkotmánybíróság hivatkozott gyakorlatának nem a hatályos Abtv. az alapja. Az Alkotmánybíróság hatáskörei – különösen az alkotmányjogi panasz szabályozása tekintetében – jelentősen megváltoztak az említett határozat meghozatala óta (2011. október 25.), ezért a fenti megállapításnak nem lehet olyan tartalmat tulajdonítani, amely a hatályos szabályozás értelmezésekor is irányadó.
- [27] Az alkotmányjogi panasz a korábbi szabályozás rendszerében az utólagos normakontroll egy fajtája volt. Ennek keretében az Alkotmánybíróság egy jogszabály alkotmányossági vizsgálatát folytatta le [ld. régi Abtv. 48. § (1)–(3) bekezdés], és nem vizsgálhatta a jogszabály alkalmazásával érintett – konkrét – ügyben bekövetkezett egyedi jogsérelmet. Az Alkotmánybíróság a régi Abtv. alapján több határozatában is rámutatott, hogy az alkotmányjogi panasz alapján „nincs hatásköre a bíróság által esetlegesen elkövetett eljárási hibák felülvizsgálatára, s ennek alapján az egyedi bírósági határozatok alkotmányellenességének megállapítására.” [pl. 1029/D/1998. AB határozat, ABH 2001, 1295.]
- [28] A hatályos Abtv. „az alapjogvédelem új korszakát [nyitotta] meg azáltal, hogy [...] az Alkotmánybíróság az egyedi ügyben hozott bírói döntés esetleges Alaptörvénybe ütközését is megvizsgálja. Ez a hatékony rendes jogorvoslati lehetőségeit már kimerítő panaszos számára egy olyan további különleges jogorvoslatot biztosít, amely a legsúlyosabb – alkotmányos – jogsérelmek esetén lehetőséget ad az Alkotmánnyal összhangban lévő döntés meghozatalára”. Hangsúlyozta a jogalkotó azt is, hogy „a valódi alkotmányjogi panasz alapján az alapjogok közjogi alanyi jogként érvényesülnek” (Abtv.-hez fűzött indokolás).
- [29] Álláspontom szerint a fentiekre tekintettel nem tehető az a megállapítás, hogy az adott ügyben „ismételt” elbírálásra kerülne sor, mert az adott ügynek nem normakontroll a tárgya. Az utólagos normakontroll keretében megvalósuló objektív jellegű jogvédelem és a lényegében „alanyi jogérvényesítést” megvalósító – az Abtv. 27. §-a szerinti – alkotmányjogi panasz esetén nem csak az eljárás alanya és tárgya különbözik egymástól, de más a hivatkozott jogsérelem megállapításának a szempontrendszer is. Az a jogsérelem, amely az egyéni érintettség esetén alaptörvény-ellenességre vezethet, nem szükségszerűen vezet arra az objektív jogvédelem keretében, és fordítva: lehet olyan alkotmányossági szempont, amelyre tekintettel a *pro futuro* megsemmisítés indokolt, de ez a normakontroll keretében elfogadható szempont önmagában nem zárhatja ki az egyéni jogsérelemre alapított alkotmányjogi panasz érdemi elbírálását.
- [30] Az adott esetben ezért érdemben kellett volna vizsgálni, hogy az indítványozó által támadott bírósági döntés – az állított jogsérelemhez mérten – sérti-e az indítványozó valamely Alaptörvényben biztosított jogát.

Budapest, 2015. január 27.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye

- [31] A többségi döntéssel és az annak indokolásával nem értek egyet.
- [32] Az indítványozó az Abtv. 27. §-a alapján az ügyében hozott ítélet megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól. A többségi döntés az alkotmányjogi panaszt nem tartotta befogadhatónak.
- [33] Álláspontom szerint a panaszt be kellett volna fogadni és érdemben elbírálni.

- [34] 1. Az Alkotmánybíróság a 8/2011. (II. 18.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh1.) *pro futuro*, 2011. május 31-ei hatállyal megsemmisítette a Kjt. 8. § (1) bekezdését.
- [35] 1.1. Az Abh. többségi indokolásából lehet arra következtetni, hogy milyen értelem (funkció) tulajdonítható az Abh.-ban kimondott megsemmisítés *pro futuro* hatályának: „Az Alkotmánybíróság e határozatában a Kjt. 8. § (1) bekezdés *b*) pontja alapján a kormánytisztviselők *indokolás nélküli felmentésének alkotmányellenességét állapította meg*, a kormánytisztviselő indokolás nélküli lemondásának alkotmányosságát nem vizsgálta. Mivel az »indokolás nélkül megszüntetheti« szövegrész egyaránt vonatkozik a kormánytisztviselő lemondására és munkáltató által történő felmentésére is, a Kjt. 8. § (1) bekezdésének *megfogalmazása nem teszi lehetővé kizárólag az alkotmányellenesnek ítélt rendelkezés megsemmisítését*, ezért az Alkotmánybíróság az egész 8. § (1) bekezdést megsemmisítette. [...] Az Alkotmánybíróság a megsemmisítés időpontjának meghatározása során figyelemmel volt arra, hogy mivel a Kjt. 10. § (1) bekezdése alapján a kormánytisztviselői jogviszonyokban a Ktv.-nek a köztisztviselő lemondására és felmentésére vonatkozó 16–17. §-ai nem alkalmazandók, a Kjt. 8. § (1) bekezdésének megsemmisítése következtében a kormánytisztviselői jogviszony lemondással és felmentéssel való megszüntetése szabályozatlanul marad. *Időt kívánt biztosítani a jogalkotónak az Alkotmánynak megfelelő szabályok megalkotására*, ezért a Kjt. 8. § (1) bekezdését a jövőre nézve úgy semmisítette meg, hogy az 2011. május 31-én veszti hatályát.” (ABH 2011, 49, 83–84.)
- A megsemmisített rendelkezés tehát – kodifikációs szempontból elválaszthatatlanul – két normát is magában foglalt: egyrészt, hogy a kormánytisztviselői jogviszonyt a kormánytisztviselő lemondással indokolás nélkül megszüntetheti (ez a szabály nem volt alkotmányellenes); másrészt, hogy a kormánytisztviselői jogviszonyt a munkáltató felmentéssel indokolás nélkül megszüntetheti (ez utóbbi szabály alkotmányellenessége megállapítást nyert). Az Alkotmánybíróság a *pro futuro* megsemmisítéssel mindenképpen fenntartotta annak a lehetőségét, hogy a kormánytisztviselő *lemondással* az új szabályozás megalkotásáig is alkotmányosan megszüntethesse indokolás nélkül a kormánytisztviselői jogviszonyt – ez önmagában értelmet ad a megsemmisítés jövőbeli hatályának.
- [36] Nyilvánvalóan nem tekinthető a *pro futuro* megsemmisítés céljának az, hogy a hatályvesztés időpontjáig tartó időszakban – a rendelkezés alkotmányos részéről kodifikációsan el nem választható – az alkotmányellenes norma alkalmazásával további alapjogsértéseket lehessen elkövetni. Az Abh. ismeretében a munkáltató az alkotmányellenes – de még hatályos – jogszabályi rendelkezés alapján is eljárhatott volna alkotmányosan, azaz ha adott esetben valós és okszerű indokokkal alátámasztja a kormánytisztviselő felmentését.
- [37] 1.2. Ehhez képest az indítványozót a munkáltatója 2011. április 18-i hatállyal, az Kjt. 8. § (1) bekezdésében foglalt alkotmányellenes szabály alkalmazásával, indokolás nélkül felmentette.
- [38] 2. A 35/2011. (V. 6.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh2.) az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményként állapította meg, hogy a bíró az elé tárt jogvitát alkotmányos jogszabály alapján döntse el. Az Alkotmánybíróság kimondta: amennyiben a bíró az előtte folyamatban lévő perben alkalmazandó jog alkotmányellenességét észleli – az alkotmányellenes jogszabály mellőzésére vonatkozó hatásköre hiányában –, az Abtv. alapján köteles az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezni.
- [39] 2.1. Az indítványozó az Alkotmánybíróság döntéseiben is bízva keresettel fordult a Kecskeméti Munkaügyi Bírósághoz, annak megállapítását kérve, hogy kormánytisztviselői jogviszonyának megállapítása – mind formai, mind tartalmi szempontból – jogellenes volt. Az indítványozó keresetlevelében a rendeltetésellenes joggyakorlásra, egyenlő bánásmód sérelmére, valamint uniós jogra is hivatkozó érvelése mellett kérte az eljáró bíróságot, hogy Abh1. és Abh2.-ben tett megállapítások alapján forduljon az Alkotmánybírósághoz és kérje az alkotmányellenesnek minősített rendelkezés konkrét ügyben történő alkalmazhatóságának kizártságát.
- [40] 2.2. Az Alkotmánybíróság az 1813/B/2010. AB végzésben (ABH 2011, 2936) úgy érvelt, hogy amikor egy alkotmányellenes jogszabály hatályvesztését a jövőben meghatározott időpontban jelöli meg, akkor lényegében maga terjeszti ki az alkotmányellenes jogszabály alkalmazásának időtartamát, előírja a bíró számára az alkotmányellenes jogszabály alkalmazását. {Már több korábbi döntéshez fűzött különvéleményemben, illetve párhuzamos indokolásomban kifejtettem, hogy ezt az álláspontot miért nem volt célszerű kiterjesztően értelmezni és fenntartani [ld. 34/2012. (VII. 17.) AB határozat, 3083/2013. (III. 27.) AB határozat, 3041/2013. (II. 28.) AB vég-

zés, 3042/2013. (II. 28.) AB végzés, 3043/2013. (II. 28.) AB végzés, 3044/2013. (II. 28.) AB végzés és 3045/2013. (II. 28.) AB végzés,]; az érveket ezen a helyen nem ismétlem meg.}

- [41] 3. Nem értek egyet a többségi döntés indokolásnak azzal a következtetésével, hogy a jelen ügyben ne lett volna a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség. Ennek a befogadási feltételnek álláspontom szerint a funkciója az, hogy amennyiben a panaszos által támadott rendelkezésről az Alkotmánybíróság megállapítaná, hogy az alaptörvény-ellenes, de annak megsemmisítése (illetve az automatikus alkalmazási tilalom) a bírói döntés érdemére nem hatna ki, akkor az Alkotmánybíróságnak (az indítványozó jogorvoslatának szempontjából gyakorlatilag feleslegesen) ne kelljen lefolytatnia az alaptörvénnyel való összhang vizsgálatát. A bírósági ítéletek a közszolgálati jogvita elbírálásakor a Kjt. 8. § (1) bekezdés *b*) pontjára alapultak, a döntést érdemben befolyásolták (e nélkül ugyanis nem lehetett volna indokolás nélkül felmenteni az érintetteket, ez volt a felmentés jogalapja), márpedig erről a szabályról az Alkotmánybíróság kimondta, hogy alkotmányellenes; azt pedig, hogy ez esetben az alaptörvény-ellenesség az alkotmányellenességgel egyezik, az Alkotmánybíróság szintén megállapította [34/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [34]–[37]].
- [42] Annak megállapítását tehát, hogy egy alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség volt, nem zárja ki a bírósági eljárásban alkalmazott jogszabályt absztrakt utólagos normakontroll eljárásban elbíráló – akár *ex nunc*, akár *pro futuro* megsemmisítést kimondó – alkotmánybírósági határozat, sőt, ellenkezőleg, inkább alátámasztja.

Budapest, 2015. január 27.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1119/2014.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3030/2015. (II. 9.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában – Dr. Czine Ágnes és Dr. Stumpf István alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Törvényszék 51.Mf.635.811/2013/5. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó 2014. június 16-án jogi képviselője útján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő a Fővárosi Törvényszék 51.Mf.635.811/2013/5. számú ítélete ellen.
- [2] 1.1. Az indítványozó egy körzeti földhivatalban (a továbbiakban: földhivatal) az ingatlan-nyilvántartási osztály osztályvezetői feladatait látta el köztisztviselőként. Az indítványozó köztisztviselői jogviszonya 2010. július 6-i hatállyal kormánytisztviselői jogviszontá alakult át. A földhivatal hivatalvezetője 2010. október 11-én kelt levelében arról tájékoztatta, hogy a földhivatal 2010. december 31-én megszűnik. Értesítette arról is, hogy osztályvezetői megbízatása a továbbiakban nem biztosított, továbbfoglalkoztatására ingatlan-nyilvántartási ügyintézőként van lehetőség. Az indítványozó azt kérte, hogy a hivatalvezető jelölje meg, mely felettes szerve,

milyen számú döntése alapján szűnik meg a földhivatal, mert csak a jogszabályi háttér pontos megismerését, elemzését követően tud érdemben nyilatkozni a feljánlott munkakör elfogadásáról.

- [3] A földhivatal munkáltatói jogokat gyakorló hivatalvezetője 2010. december 14-én kelt intézkedésével, az indítványozó osztályvezetői munkakör betöltésére létrejött kormánytisztviselői jogviszonyát 2011. március 1-jei hatállyal, indokolás nélküli felmentéssel megszüntette. Az okirat a felmentés indokolását a kormánytisztviselői jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.) 8. § (1) bekezdés *b*) pontja alapján nem tartalmazta.
- [4] 1.2. Az indítványozó a munkáltatói intézkedés ellen 2011. január 13-án a Fővárosi Munkaügyi Bírósághoz fordult. A Fővárosi Munkaügyi Bíróság 2011. december 1-jén kelt ítéletével megállapította, hogy a munkáltató jogellenesen szüntette meg kormánytisztviselői jogviszonyát. A földhivatal fellebbezése folytán eljáró Fővárosi Törvényszék 2012. március 7-én kelt végzésével a fellebbezés korlátaira tekintet nélkül hatályon kívül helyezte az elsőfokú ítéletet, és az első fokon eljáró bíróságot új eljárás lefolytatására kötelezte. A Fővárosi Törvényszék azért döntött így, mert a Fővárosi Munkaügyi Bíróság ugyan rendelkezett a perbeli jogutódlásról azután, hogy a földhivatal jogutódja 2011. január 1-jétől Budapest Főváros Kormányhivatala (a továbbiakban: munkáltató) lett, azonban a jogutódlást megállapító végzés a jogorvoslat lehetőségét tévesen zárta ki. A Fővárosi Munkaügyi Bíróság ennek megfelelően ítéletet sem hozhatott volna a munkáltatóval szemben. Ezen túlmenően a munkáltató jogi képviselőjének általános meghatalmazása sem felelt meg a jogszabályi követelményeknek.
- [5] 1.3. A megismételt eljárás során a Fővárosi Munkaügyi Bíróság 22.M.1458/2012/9. számú ítéletével megállapította, hogy a munkáltató 2010. december 14-én kelt felmentésével jogellenesen szüntette meg az indítványozó jogviszonyát, ezért az indítványozó jogviszonya az ítélet jogerőre emelkedésének napján szűnik meg.
- [6] A munkáltató fellebbezése folytán eljáró Fővárosi Törvényszék mint másodfokú bíróság 51.Mf.635.811/2013/5. számú ítéletében megállapította, hogy az elsőfokú bíróság az általa hiányosan megállapított tényállásból téves jogi következtetésekre jutott és érdemben megalapozatlan döntést hozott, ezért az elsőfokú bíróság ítéletét megváltoztatta és az indítványozó keresetét elutasította.
- [7] 1.4. Az indítványozó a Fővárosi Törvényszék ezen ítélete ellen fordult az Alkotmánybírósághoz. Alkotmányjogi panaszában az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján kérte, hogy az Alkotmánybíróság semmisítse meg a támadott döntést. Álláspontja szerint az ítélet sérti az Alaptörvény II. cikkében szabályozott emberi méltósághoz való jogát, az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt munka és foglalkozás szabad megválasztásához való jogát, az Alaptörvény XXIII. cikk (8) bekezdésében szabályozott közhivatal viseléséhez való jogát, az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt hatékony bírói védelemhez fűződő alapjogát, az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jogorvoslati jogát, továbbá ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság követelményével, az Alaptörvény T) cikkével és az Alaptörvény 28. cikkével is.
- [8] Előadta, hogy az Alkotmánybíróság 8/2011. (II. 18.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh) kimondta, hogy a Kjt. 8. § (1) bekezdése alkotmányellenes, ezért azt 2011. május 31-i hatállyal megsemmisítette. Az Abh. ugyan nem *ex nunc* hatállyal semmisítette meg a rendelkezést, azonban álláspontja szerint az Abh. meghozatala időpontjától kezdve alkotmányellenes, illetve 2012. január 1-jétől alaptörvény-ellenes.
- [9] Álláspontja szerint a jogszabály *pro futuro* megsemmisítése nem teszi az Abh. kihirdetését követően közzététel nélkül indokolás nélküli felmentést alkotmányossá, illetve a vonatkozó jogszabályi rendelkezést alkalmazandóvá, hiszen a bíróságnak az elé tárt jogvitát alkotmányos jogszabály alapján kell eldöntenie.
- [10] Az indítványozó szerint a munkáltató az indokolás nélküli felmentéssel rendeltetésellenes joggyakorlást valósított meg, a bíróság pedig jóváhagyta azt a kereset elutasításával, holott az Alkotmánybíróság eljárását kellett volna kezdeményeznie.
- [11] Az indítványozó azt is állította, hogy az ítélet ellentétes az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésével, amely szerint Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. A munkáltatói intézkedés ellentétes továbbá az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: EJE, melyet Magyarországon az 1993. évi XXXI. törvény hirdetett ki) 6. cikk (1) bekezdésében és 13. cikkében foglalt rendelkezésekkel. Az indítványozó ismertette az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJE) *K.M.C. kontra Magyarország* [(1954/11), 2012. július 10.], illetve *N.K.M. kontra Magyarország* [(73743/11), 2013. november 26.] ügyek-

ben hozott ítéleteit, melyekben az EJEB elmarasztalta Magyarországot az indokolás nélküli felmentéssel kapcsolatban a hatékony bírói felülvizsgálathoz fűződő jog megsértése miatt.

- [12] Az indítványozó összefoglalva azt kérte, hogy az Alkotmánybíróság folytassa le a Kjt. 8. § (1) bekezdés *b*) pontja Alaptörvénnyel való összhangjának és nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát, valamint jelen ügyben történő alkalmazhatóságának vizsgálatát; állapítsa meg az alaptörvény-ellenességet és a nemzetközi szerződésbe ütközést, és semmisítse meg a támadott döntést.
- [13] 2. Az alkotmányjogi panasz az alábbiak miatt nem befogadható.
- [14] 2.1. Az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt feltételeit, különösen az indítványozónak az Abtv. 27. §-a szerinti érintettségét, a jogorvoslat kimerítését, valamint az Abtv. 29–31. §-ai szerinti feltételek fennállását.
- [15] Az indítványozó a támadott bírói döntést 2014. április 16-án vette át, az alkotmányjogi panaszt 2014. június 16-án terjesztette elő az ügyben első fokon eljáró bíróságnál, az alkotmányjogi panasz tehát az Abtv. 30. § (1) bekezdésében írt hatvan napos határidőben érkezett. Az indítványozó teljesítette az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében meghatározott feltételeket is, és az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló bírósági eljárásban a jogorvoslati lehetőségeit kimerítette.
- [16] Az Abtv. 29. §-a az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának további – tartalmi – feltételeit határozza meg. Eszerint az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.
- [17] Az Alkotmánybíróság a panaszban hivatkozott alapjogok sérelmének vizsgálata során a 13/2013. (VI. 7.) AB határozatban a korábbi alkotmánybírói határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően rögzített szempontok figyelembe vételével járt el.
- [18] 2.2. Az Abh. – egyéb rendelkezések mellett – megállapította, hogy a Kjt. 8. § (1) bekezdése alkotmányellenes, ezért azt 2011. május 31-i hatállyal megsemmisítette. A határozat meghozatalakor hatályban volt, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: régi Abtv.) 42. §-a alapján az Alkotmánybíróság által megsemmisített jogszabályi rendelkezés főszabályként a határozat közzétételét követő napon veszítette hatályát. A régi Abtv. 43. § (4) bekezdése alapján azonban az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes jogszabály hatályon kívül helyezésének időpontját ettől eltérően is meghatározhatta, ha ezt a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolta. A *pro futuro* megsemmisítés két előfeltétele, hogy egyrészt a megalkotandó új jogszabály hatálybalépéséig biztosítható legyen a jogrend kiszámítható működése, másrészt, hogy az alkotmányellenes jogszabály időleges hatályban tartása kevesebb veszélyt jelent a jogrend épsége szempontjából, mint az azonnali megsemmisítés. [47/2003. (X. 27.) AB határozat, ABH 2003, 525, 549–550.]
- [19] Az Alkotmánybíróság az Abh. meghozatala során, a megsemmisítés időpontjának meghatározásánál figyelemmel volt arra, „hogy mivel a Kjt. 10. § (1) bekezdése alapján a kormánytisztviselői jogviszonyokban a Ktv.-nek a köztisztviselő lemondására és felmentésére vonatkozó 16–17. §-ai nem alkalmazandók, a Kjt. 8. § (1) bekezdésének megsemmisítése következtében a kormánytisztviselői jogviszony lemondással és felmentéssel való megszüntetése szabályozatlanul marad. Időt kívánt biztosítani a jogalkotónak az Alkotmánynak megfelelő szabályok megalkotására, ezért a Kjt. 8. § (1) bekezdését a jövőre nézve úgy semmisítette meg, hogy az 2011. május 31-én veszti hatályát.” (ABH 2011, 49, 84.)
- [20] A *pro futuro* megsemmisítéssel tehát az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes jogszabályt meghatározott időtartamra kifejezett rendelkezésével a jövőre nézve alkalmazandónak nyilvánítja, és ilyen esetekben az alkotmányellenes jogszabály alkalmazhatósága tekintetében nincs mód sem egyedi, sem generális jelleggel annak ismételt elbírálására. [lásd 1813/B/2010. AB végzés (ABH 2011, 2936, 2939.)].
- [21] 2.3. Az Alkotmánybíróság ezt az álláspontját erősítette meg az elmúlt időszak során, a Kjt. 8. § (1) bekezdése alapján felmentett személyek alkotmányjogi panaszai alapján meghozott végzéseiben [lásd 3041/2013. (II. 28.) AB végzés, 3042/2013. (II. 28.) AB végzés, 3043/2013. (II. 28.) AB végzés, 3044/2013. (II. 28.) AB végzés 3045/2013. (II. 28.) AB végzés és 3167/2013. (IX. 17.) AB végzés], amikor kimondta, hogy „[a] *pro futuro* hatállyal megsemmisített jogszabályt (jogszabályi rendelkezést) az adott alkotmánybírói határozat indokolásában a *pro futuro* megsemmisítés meghatározott okától függetlenül, minden esetben alkalmazni kell, amíg a megsemmisítés

misített jogszabály hatályát nem veszi, hacsak az Alkotmánybíróság az adott alkotmánybíróági határozatban másként nem rendelkezik.” {3167/2013. (IX. 17.) AB végzés, Indokolás [22]}

- [22] Ezekben az ügyekben az Alkotmánybíróság – a jelen ügghöz hasonló ténybeli alapból származó, azonos jog alapján keletkezett jogviszonyokról döntve – azt állapította meg, hogy tekintettel arra, hogy a bíróságok – a *pro futuro* megsemmisítés miatt – az Abh. közzététele után is kötelesek voltak az alkotmányellenesség nyilvánított Kjt. 8. § (1) bekezdését alkalmazni, az alkotmányjogi panaszok nem tartalmaznak új, alapvető alkotmányjogi kérdéseket, ugyanis az indítványban előadottakat az Abh.-ban az Alkotmánybíróság már elbírálta.
- [23] Jelen ügyben ugyanerre a következtetésre jutott az Alkotmánybíróság, ezért az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontja alapján visszautasította.
- [24] 2.4. Az indítványozó az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésének megsértését is állította alkotmányjogi panaszában, vagyis jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát kezdeményezte, amelyre azonban az Abtv. 32. § (2) bekezdése alapján nem jogosult. Az Alkotmánybíróság ezért az indítványt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés h) pontja alapján ebben a részében is visszautasította.

Budapest, 2015. január 27.

Dr. Stumpf István s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Szívós Mária s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

- [25] Nem értek egyet a többségi állásponttal és annak indokolásával.
- [26] Álláspontom szerint az adott ügyben nem lehet az alkotmányjogi panasz visszautasításának az a hivatkozás az indoka, hogy a *pro futuro* hatályú megsemmisítés esetén „az alkotmányellenes jogszabály alkalmazhatósága tekintetében nincs mód sem egyedi, sem generális jelleggel annak ismételt elbírálására [lásd 1813/B/2010. AB végzés (ABH 2011, 2936, 2939)]”.
- [27] Nem lehet ugyanis figyelmen kívül hagyni, hogy az Alkotmánybíróság hivatkozott gyakorlatának nem a hatályos Abtv. az alapja. Az Alkotmánybíróság hatáskörei – különösen az alkotmányjogi panasz szabályozása tekintetében – jelentősen megváltoztak az említett határozat meghozatala óta (2011. október 25.), ezért a fenti megállapításnak nem lehet olyan tartalmat tulajdonítani, amely a hatályos szabályozás értelmezésekor is irányadó.
- [28] Az alkotmányjogi panasz a korábbi szabályozás rendszerében az utólagos normakontroll egy fajtája volt. Ennek keretében az Alkotmánybíróság egy jogszabály alkotmányossági vizsgálatát folytatta le [ld. régi Abtv. 48. § (1)–(3) bekezdés], és nem vizsgálhatta a jogszabály alkalmazásával érintett – konkrét – ügyben bekövetkezett egyedi jogsérelmet. Az Alkotmánybíróság a régi Abtv. alapján több határozatában is rámutatott, hogy az alkotmányjogi panasz alapján „nincs hatásköre a bíróság által esetlegesen elkövetett eljárási hibák felülvizsgálatára, s ennek alapján az egyedi bírósági határozatok alkotmányellenességének megállapítására” [pl. 1029/D/1998. AB határozat, ABH 2001, 1295.]
- [29] A hatályos Abtv. „az alapjogvédelem új korszakát [nyitotta] meg azáltal, hogy [...] az Alkotmánybíróság az egyedi ügyben hozott bírói döntés esetleges Alaptörvénybe ütközését is megvizsgálja. Ez a hatékony rendes jogorvoslati lehetőségeit már kimerítő panaszos számára egy olyan további különleges jogorvoslatot biztosít, amely a legsúlyosabb – alkotmányos – jogsérelmek esetén lehetőséget ad az Alkotmánnyal összhangban lévő döntés meghozatalára”. Hangsúlyozta a jogalkotó azt is, hogy „a valódi alkotmányjogi panasz alapján az alapjogok közjogi alanyi jogként érvényesülnek” (Abtv.-hez fűzött indokolás).

- [30] Álláspontom szerint a fentiekre tekintettel nem tehető az a megállapítás, hogy az adott ügyben „ismételt” elbírálásra kerülne sor, mert az adott ügynek nem normakontroll a tárgya. Az utólagos normakontroll keretében megvalósuló objektív jellegű jogvédelem és a lényegében „alanyi jogérvényesítést” megvalósító – az Abtv. 27. §-a szerinti – alkotmányjogi panasz esetén nem csak az eljárás alanya és tárgya különbözik egymástól, de más a hivatkozott jogsérelem megállapításának a szempontrendszere is. Az a jogsérelem, amely az egyéni érintettség esetén alaptörvény-ellenességre vezethet, nem szükségszerűen vezet arra az objektív jogvédelem keretében, és fordítva: lehet olyan alkotmányossági szempont, amelyre tekintettel a *pro futuro* megsemmisítés indokolt, de ez a normakontroll keretében elfogadható szempont önmagában nem zárhatja ki az egyéni jogsérelemre alapított alkotmányjogi panasz érdemi elbírálását.
- [31] Az adott esetben ezért érdemben kellett volna vizsgálni, hogy az indítványozó által támadott bírósági döntés – az állított jogsérelemhez mérten – sérti-e az indítványozó valamely Alaptörvényben biztosított jogát.

Budapest, 2015. január 27.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye

- [32] A többségi döntéssel és az annak indokolásával nem értek egyet.
- [33] Az indítványozó az Abtv. 27. §-a alapján az ügyében hozott ítélet megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól. A többségi döntés az alkotmányjogi panaszt nem tartotta befogadhatónak.
- [34] Álláspontom szerint a panaszt be kellett volna fogadni és érdemben elbírálni.
- [35] 1. Az Alkotmánybíróság a 8/2011. (II. 18.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh1.) *pro futuro*, 2011. május 31-ei hatállyal megsemmisítette a Kjt. 8. § (1) bekezdését.
- [36] 1.1. Az Abh. többségi indokolásából lehet arra következtetni, hogy milyen értelem (funkció) tulajdonítható az Abh.-ban kimondott megsemmisítés *pro futuro* hatályának: „Az Alkotmánybíróság e határozatában a Kjt. 8. § (1) bekezdés *b*) pontja alapján a kormánytisztviselők indokolás nélküli felmentésének alkotmányellenességét állapította meg, a kormánytisztviselő indokolás nélküli lemondásának alkotmányosságát nem vizsgálta. Mivel az »indokolás nélkül megszüntetheti« szövegrész egyaránt vonatkozik a kormánytisztviselő lemondására és munkáltató által történő felmentésére is, a Kjt. 8. § (1) bekezdésének megfogalmazása nem teszi lehetővé kizárólag az alkotmányellenesnek ítélt rendelkezés megsemmisítését, ezért az Alkotmánybíróság az egész 8. § (1) bekezdést megsemmisítette. [...] Az Alkotmánybíróság a megsemmisítés időpontjának meghatározása során figyelemmel volt arra, hogy mivel a Kjt. 10. § (1) bekezdése alapján a kormánytisztviselői jogviszonyokban a Ktv.-nek a köztisztviselő lemondására és felmentésére vonatkozó 16–17. §-ai nem alkalmazandók, a Kjt. 8. § (1) bekezdésének megsemmisítése következtében a kormánytisztviselői jogviszony lemondással és felmentéssel való megszüntetése szabályozatlanul marad. Időt kívánt biztosítani a jogalkotónak az Alkotmánynak megfelelő szabályok megalkotására, ezért a Kjt. 8. § (1) bekezdését a jövőre nézve úgy semmisítette meg, hogy az 2011. május 31-én veszti hatályát.” (ABH 2011, 49, 83–84.)
- [37] A megsemmisített rendelkezés tehát – kodifikációs szempontból elválaszthatatlanul – két normát is magában foglalt: egyrészt, hogy a kormánytisztviselői jogviszonyt a kormánytisztviselő lemondással indokolás nélkül megszüntetheti (ez a szabály nem volt alkotmányellenes); másrészt, hogy a kormánytisztviselői jogviszonyt a munkáltató felmentéssel indokolás nélkül megszüntetheti (ez utóbbi szabály alkotmányellenessége megállapítást nyert). Az Alkotmánybíróság a *pro futuro* megsemmisítéssel mindenképpen fenntartotta annak a lehetőségét, hogy a kormánytisztviselő lemondással az új szabályozás megalkotásáig is alkotmányosan megszüntethesse indokolás nélkül a kormánytisztviselői jogviszonyt – ez önmagában értelmet ad a megsemmisítés jövőbeli hatályának.
- [38] Nyilvánvalóan nem tekinthető a *pro futuro* megsemmisítés céljának az, hogy a hatályvesztés időpontjáig tartó időszakban – a rendelkezés alkotmányos részéről kodifikációsan el nem választható – az alkotmányellenes norma alkalmazásával további alapjogsértéseket lehessen elkövetni. Az Abh. ismeretében a munkáltató az al-

kormányellenes – de még hatályos – jogszabályi rendelkezés alapján is eljárhatott volna alkotmányosan, azaz ha adott esetben valós és okszerű indokokkal alátámasztja a kormánytisztviselő felmentését.

- [39] 1.2. Ehhez képest az indítványozót a munkáltatója 2011. március 1-i hatállyal, az Ktjt. 8. § (1) bekezdésében foglalt alkotmányellenes szabály alkalmazásával, indokolás nélkül felmentette.
- [40] 2. A 35/2011. (V. 6.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh2.) az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményként állapította meg, hogy a bíró az elé tárt jogvitát alkotmányos jogszabály alapján döntse el. Az Alkotmánybíróság kimondta: amennyiben a bíró az előtte folyamatban lévő perben alkalmazandó jog alkotmányellenességét észleli – az alkotmányellenes jogszabály mellőzésére vonatkozó hatásköre hiányában –, az Abtv. alapján köteles az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezni.
- [41] 2.1. Az indítványozó az Alkotmánybíróság döntéseiben is bízva keresettel fordult a Kecskeméti Munkaügyi Bírósághoz, annak megállapítását kérve, hogy kormánytisztviselői jogviszonyának megállapítása – mind formai, mind tartalmi szempontból – jogellenes volt. Az indítványozó keresetlevelében a rendeltetésellenes joggyakorlásra, egyenlő bánásmód sérelmére, valamint uniós jogra is hivatkozó érvelése mellett kérte az eljáró bíróságot, hogy Abh. és Abh2.-ben tett megállapítások alapján forduljon az Alkotmánybírósághoz és kérje az alkotmányellenesnek minősített rendelkezés konkrét ügyben történő alkalmazhatóságának kizártságát.
- [42] 2.2. Az Alkotmánybíróság 1813/B/2010. AB végzésben (ABH 2011, 2936) úgy érvelt, hogy amikor egy alkotmányellenes jogszabály hatályvesztését a jövőben meghatározott időpontban jelöli meg, akkor lényegében maga terjeszti ki az alkotmányellenes jogszabály alkalmazásának időtartamát, előírja a bíró számára az alkotmányellenes jogszabály alkalmazását. {Már több korábbi döntéshez fűzött különvéleményemben, illetve párhuzamos indokolásomban kifejtettem, hogy ezt az álláspontot miért nem volt célszerű kiterjesztően értelmezni és fenntartani [ld. 34/2012. (VII. 17.) AB határozat, 3083/2013. (III. 27.) AB határozat, 3041/2013. (II. 28.) AB végzés, 3042/2013. (II. 28.) AB végzés, 3043/2013. (II. 28.) AB végzés, 3044/2013. (II. 28.) AB végzés és 3045/2013. (II. 28.) AB végzés]; az érveket ezen a helyen nem ismétlem meg.}
- [43] 3. Nem értek egyet a többségi döntés indokolásának azzal a következtetésével, hogy a jelen ügyben ne lett volna a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség. Ennek a befogadási feltételnek álláspontom szerint a funkciója az, hogy amennyiben a panaszos által támadott rendelkezésről az Alkotmánybíróság megállapítaná, hogy az alaptörvény-ellenes, de annak megsemmisítése (illetve az automatikus alkalmazási tilalom) a bírói döntés érdemére nem hatna ki, akkor az Alkotmánybíróságnak (az indítványozó jogorvoslatának szempontjából gyakorlatilag feleslegesen) ne kelljen lefolytatnia az alaptörvénnyel való összhang vizsgálatát. A bírói ítéletek a közszolgálati jogvita elbírálásakor a Ktjt. 8. § (1) bekezdés *b*) pontjára alapultak, a döntést érdemben befolyásolták (e nélkül ugyanis nem lehetett volna indokolás nélkül felmenteni az érintetteket, ez volt a felmentés jogalapja), márpedig erről a szabályról Alkotmánybíróság kimondta, hogy alkotmányellenes; azt pedig, hogy ez esetben az alaptörvény-ellenesség az alkotmányellenességgel egyezik, az Alkotmánybíróság szintén megállapította {34/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [34]–[37]}.
- [44] Annak megállapítását tehát, hogy egy alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség volt, nem zárja ki a bírói eljárásban alkalmazott jogszabályt absztrakt utólagos normakontroll eljárásban elbíráló – akár *ex nunc*, akár *pro futuro* megsemmisítést kimondó – alkotmánybírósági határozat, sőt, ellenkezőleg, inkább alátámasztja.

Budapest, 2015. január 27.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1122/2014.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3031/2015. (II. 9.) 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 17.M.4981/2012/14. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó 2014. július 22-én jogi képviselője útján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, melyet az Alkotmánybíróság főtítkárának felhívására 2014. november 28-án kiegészített.
- [2] Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt terjesztett az Alkotmánybíróság elé.
- [3] Az alkotmányjogi panaszban az indítványozó a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 17.M.4981/2012/14. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.
- [4] Az indítványozó előadta, hogy a 2010. január 18-án született gyermeke után járó terhességi gyermekágyi segély (a továbbiakban: TGYÁS) mértékét Budapest Főváros Kormányhivatalának Egészségbiztosítási Pénztári Szakigazgatási Szerve 2010. január 15. napjától bruttó 20 753 Ft napi összeg figyelembe vételével állapította meg. Az indítványozó az elsőfokú közigazgatási határozat ellen fellebbezést terjesztett elő, mert álláspontja szerint a munkáltatója által készpénzben kifizetett, 31 000 000 Ft összegű jutalék figyelembevételével magasabb, napi bruttó 60 182 Ft összegű TGYÁS-ra jogosult.
- [5] A másodfokon eljáró Országos Egészségbiztosítási Pénztár jogerős közigazgatási határozatával helyben hagyta az elsőfokú hatóság határozatát. Az indokolásban rögzítette, hogy a Nemzeti Adó- és Vámhivatal által lefolytatott ellenőrzés az indítványozó foglalkoztatójának 2008. december havi bevallásában feltüntetett 31 000 000 Ft járulékalapot nem fogadta el, mert az adóhatóság megállapítása szerint a foglalkoztató összes értékesítését terhelő adóalap az összes munkavállaló bérének kifizetése után nem nyújthatott fedezetet ekkora összegű üzletszerzési jutalék kifizetésére. Az adóhatóság azt is megállapította, hogy míg az indítványozó a munkabérét folyószámlára történő banki átutalással kapta, addig a jutalékot készpénzben, pénztárbizonylat ellenében vette át, azonban sem a foglalkoztató bizonylatai nem voltak fellelhetők, sem az indítványozó nem rendelkezett a kifizetés tényét igazoló bizonylattal.
- [6] Az indítványozó a jogerős közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát kérte a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságtól, azonban a peres eljárásban sem csatolta a kifizetés tényét igazoló pénztárbizonylatot, ezért a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság megállapította, hogy az indítványozó hitelt érdemlően nem bizonyította a jutalékfizetés tényét, és a jelen panasszal támadott ítéletében elutasította az indítványozó keresetét.
- [7] Az indítványozó ezt követően fordult az Alkotmánybírósághoz. Álláspontja szerint az ítélet sértette az alapvető jogait, mert a foglalkoztató mulasztása miatt a bíróság egy bizonyító erejű bizonyítékot nem vett figyelembe, valamint a bíróság részrehajlás nélküli indokolási kötelezettségének nem tett eleget.
- [8] 2. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint elsőként az alkotmányjogi panasz befogadhatósága törvényi feltételeinek fennállását vizsgálta meg.
- [9] Az indítványozó alkotmányjogi panaszát az Abtv. 27. §-ára alapozza, amely szerint 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] A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítélete ellen nincs helye fellebbezésnek, az indítvány tehát e tekintetben megfelel a törvényi feltételeknek.

- [11] Az indítványozó jogosultnak és érintettnek is tekinthető, mivel saját egyedi ügyével összefüggésben terjesztette elő az Abtv. 27. §-ára alapított alkotmányjogi panaszát.
- [12] A panaszos az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott határidőn belül terjesztette elő az indítványt.
- [13] Az indítvány az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében támasztott feltételeknek az alábbiak szerint felel meg. Az indítvány az Alkotmánybíróság hatáskörére és az indítványozó jogosultságára vonatkozó hivatkozást tartalmaz, részben megjelöli az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmének lényegét és az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit. Megjelöli továbbá a sérelmezett bírói döntést és kifejezetten kéri annak megsemmisítését, illetve tartalmaz részleges indokolást is arra nézve, hogy a sérelmezett bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel.
- [14] 3. Az Abtv. 29. §-a az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának további, alternatív jellegű tartalmi feltételeiként határozza meg, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-elleneséget tartalmazzon, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel.
- [15] Az indítványozó hivatkozott a panaszában az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdésének, a XIX. cikk (1) bekezdésének, a XXIV. cikk (1) bekezdésének, a XXVIII. cikk (1) bekezdésének és a 28. cikkének a sérelmére. Állítása szerint az ítélet ellentétes az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. és 13. cikkével is.
- [16] Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben azt állapította meg, hogy a panaszos indítványa az Alkotmánybíróság főtítkárának hiánypótlási felhívására küldött kiegészítő indítványában foglaltak ellenére sem felel meg a határozott kérelem valamennyi feltételének; ugyanis nem tartalmaz indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett bírói döntés milyen alkotmányos indokok alapján ellentétes az Alaptörvény és az Emberi Jogok Európai Egyezményének megjelölt rendelkezéseivel.
- [17] Az indítvány tartalma alapján az állapítható meg, hogy a panaszban alapjogsérelemként leírt aggályok valójában a bíróság által megállapított tényállást, a bizonyítékok és azok hiányának bírói mérlegelését és értékelését, illetve a bíróság által mindezekből levont következtetéseket vitatják, és a panasz nem tartalmaz alkotmányjogi-lag értékelhető okfejtést arra vonatkozóan, hogy a sérelmezett bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel.
- [18] Az Alkotmánybíróság mindezek alapján az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 29. §-ában, valamint az Abtv. 52. § (1b) bekezdése *b)* és *e)* pontjában foglalt feltételek hiánya miatt, az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *a)* és *h)* pontjai alapján, figyelemmel az Abtv. 56. § (3) bekezdésére is, visszautasította.

Budapest, 2015. január 27.

Dr. Stumpf István s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Szívós Mária s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1319/2014.



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

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

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