



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HIVATALOS LAPJA

TARTALOM

28/2019. (XI. 4.) AB határozat	a közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény közjegyzői fejeletti bíróságok megalakításának és eljárásának egyes részletszabályaival kapcsolatos, mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapításáról	1933
29/2019. (XI. 4.) AB határozat	a Kúria Bfv.III.1.075/2018/11. végzése, a Tiszaújvárosi Járásbíróság 8.B.226/2012/22. számú ítélete, valamint a Miskolci Törvényszék 2.Bf.323/2014/7. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről	1955
30/2019. (XI. 4.) AB határozat	a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 144. § (6) bekezdésével összefüggésben a közterület-használatról szóló jogszabályok alkalmazásánál alkotmányos követelmény megállapításáról	1963
31/2019. (XI. 4.) AB határozat	az egyes közúti közlekedési szabályokra vonatkozó rendelkezések megsértésével kapcsolatos bírsággal összefüggő hatósági feladatokról, bírságok kivetésének részletes szabályairól és a bírságok felhasználásának rendjéről szóló 42/2011. (VIII. 11.) NFM rendelet 6. § (1) bekezdése szövegrésze, valamint 3. melléklet 12. pontja szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről, és bármely folyamatban lévő ügyben történő alkalmazásának kizárásáról	1969
3293/2019. (XI. 18.) AB határozat	alkotmányos követelmény megállapításáról	1976
3294/2019. (XI. 18.) AB határozat	bírói döntés megsemmisítéséről	1984
3295/2019. (XI. 18.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	1997
3296/2019. (XI. 18.) AB határozat	bírói döntés megsemmisítéséről	2004
3297/2019. (XI. 18.) AB határozat	bírói kezdeményezés elutasításáról	2017
3298/2019. (XI. 18.) AB határozat	alkotmányjogi panasz elutasításáról	2024
3299/2019. (XI. 18.) AB határozat	utólagos normkontroll indítvány elutasításáról	2029
3300/2019. (XI. 18.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	2035
3301/2019. (XI. 18.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	2039
3302/2019. (XI. 18.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	2044
3303/2019. (XI. 18.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	2049

3304/2019. (XI. 18.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	2052
3305/2019. (XI. 18.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	2055
3306/2019. (XI. 18.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	2058
3307/2019. (XI. 18.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	2064
3308/2019. (XI. 18.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	2068
3309/2019. (XI. 18.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	2072
3310/2019. (XI. 18.) AB végzés	bírói kezdeményezés visszautasításáról	2077

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI ÉS VÉGZÉSEI



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 28/2019. (XI. 4.) AB HATÁROZATA

a közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény közjegyzői fegyelmi bíróságok megalakításának és eljárásának egyes részletszabályaival kapcsolatos, mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy a közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvényben nem az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó követelményeknek megfelelően szabályozta a közjegyzői fegyelmi bíróságok megalakításával és eljárásával kapcsolatos egyes részletszabályokat.

Ezért az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2020. június hó 30. napjáig tegyen eleget.

2. Az Alkotmánybíróság a Kúria Közjegyzői Fegyelmi Bírósága Kjö.Fgyf.1/2014/5. számú határozata alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény 80. § (3) bekezdése és 86. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

4. Az Alkotmánybíróság a közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény 3. § (1) és (2) bekezdése, valamint 121. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozó közjegyző (a továbbiakban: indítványozó) jogi képviselője útján az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének c) és d) pontjai, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése és 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, melyben a Kúria Közjegyzői Fegyelmi Bírósága Kjö.Fgyf.1/2014/5. számú, a Pécsi Törvényszék mellett működő Közjegyzői Fegyelmi Bíróság Fgy.1/2014/24. számú határozata, valamint a közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény (a továbbiakban: Közjt.) 3. §-ának (1) bekezdése, 80. §-ának (3) bekezdése, 86. §-ának (1) bekezdése, valamint 121. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.
- [2] 2. Az indítvány benyújtására alapul szolgáló ügynek az alkotmányjogi panasz elbírálása szempontjából lényeges elemei a következők.

- [3] 2.1. Az indítványozó adminisztratív ügyben a területi közjegyzői kamara székhelyén tartózkodott, amikor közölték vele, hogy az ugyanezen időpontban ülést tartó területi közjegyzői kamara (a továbbiakban: Kamara) elnöksége meg kívánja őt hallgatni. A Kamara elnöksége a 12. napirendi pont alatt a fedezetelvonás-gyanús közjegyzői okiratok problémáját tárgyalta meg. E napirendi pontra az adott okot, hogy a Bírósági Döntések Tárának 2013. évi 7–8. számában megjelent egy előterjesztés a Pécsi Ítéltábla Polgári Kollégiumának ülésére „A fedezetelvonás gyakorlati problémái” címmel. Ez az előterjesztés 7 olyan jogesetet tartalmazott, amelyben az alapul szolgáló okiratokat és végrehajtható okiratokat az indítványozó állította ki. A napirendi pont tárgyalásán az indítványozó is részt vett és válaszolt a feltett kérdésekre; az alkotmányjogi panaszban leírtak szerint a meghallgatást megelőzően annak okáról, céljáról, eljárási helyzetéről, jogairól és kötelezettségeiről tájékoztatt, kioktatást nem kapott.
- [4] A Kamara elnöksége a 10/2013. (X. 11.) számú határozatával célvizsgálatot rendelt el az indítványozó irodájában a közjegyzői okiratokon alapuló végrehajtási eljárásokra kiterjedően, különös tekintettel az indítványozó végrehajtási záradékolási gyakorlatának időszerűségére. A célvizsgálat a 2010–2012. évek végrehajtási ügyeire, valamint 2013-ban 17 darab végrehajtási ügyre terjedt ki. A célvizsgálat lefolytatásával megbízott közjegyzők helyszíni vizsgálatot folytattak az indítványozó közjegyzői irodájában, iratokat tanulmányoztak és vettek át, és 2013. november 26-i dátummal elkészítették a vizsgálatról szóló jelentésüket. A célvizsgálat megállapításait a Kamara elnöksége a 2013. november 29-i ülésén tárgyalta meg; a Kamara elnöke arra tett határozati javaslatot, hogy „tegyünk fegyelmi feljelentést a fegyelmi bíróság elnökénél és vizsgálják meg ők is az ügyet”. A Kamara elnöksége 7 igen és 2 tartózkodás mellett, ellenszavazat nélkül hozta meg a 7/2013. (XI. 29.) számú határozatot, amellyel feljelentést tett a fegyelmi bíróság elnökénél. Az ülésen az elnökön kívül 6 közjegyző és 2 közjegyző-helyettes vett részt.
- [5] 2.2. A Pécsi Törvényszék mellett működő Közjegyzői Fegyelmi Bíróság Fgy.1/2014. szám alatt indított eljárást; a fegyelmi tanács elnöke 2014. március 6-án kelt értesítésével a fegyelmi eljárás megindítása tárgyában történő határozathozatalra 2014. március 11. napjára, 10 órára hívott össze tanácsulést. A fegyelmi tanács 10. számú határozatával a fegyelmi eljárást megindította és a fegyelmi vizsgálatot elrendelte. Az ülésen a fegyelmi tanács egyik közjegyző tagja – miután előzetesen kimentette magát és jelezte a meghozandó döntéssel kapcsolatos álláspontját – nem jelent meg.
- [6] A kijelölt vizsgálóbiztos jelentésében azt állapította meg, hogy az indítványozó a Közjtv. 70. §-ának a) pontja szerint vétkezen mulasztott, amikor a Közjtv. 3. § (1) bekezdése ellenére nem tagadta meg a közreműködését a többnyire magas ügyértékű, esetenként visszatérő – nem pénzintézet – ügyfelek által kezdeményezett tartásdíj és munkabér jogcímén fennálló, lejárt tartozásokra tett jognyilatkozat közjegyzői okiratba foglalása vonatkozásában. Az indítványozó sorozatosan, súlyos gondatlanságból megszegte a Közjtv. 1. § (2) bekezdését, 120. § (1) bekezdésének a) és b) pontját, valamint a Magyar Közjegyzőség Etikai Szabálykönyvéről szóló MOKK 13. számú iránymutatásának I. (8) pontját, mert a közjegyzői okiratok elkészítésével közreműködött a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Ptk.) 200. §-ának (2) bekezdése, 203. §-a, 206. §-ának (6) bekezdése rendelkezéseinek megsértésében.
- [7] A vizsgálóbiztos a Közjtv. 72. § (1) bekezdésének b) pontja szerinti írásbeli megrovást és a d) pont szerinti pénzbírság fegyelmi büntetés kiszabását javasolta. A miniszter képviselője a Közjtv. 70. §-ának a) és b) pontja szerinti fegyelmi vétség elkövetésének megállapítására tett javaslatot; ennek következményeként javasolta a hivatalból való felfüggesztést 6 hónapos időtartamra, valamint pénzbírság kiszabását.
- [8] A Pécsi Törvényszék mellett működő Közjegyzői Fegyelmi Bíróság Fgy.1/2014/24. számú határozatával az indítványozó vétkeességét állapította meg és vele szemben írásbeli megrovást valamint pénzbírság fegyelmi büntetést szabott ki. A bíróság – többek között – osztotta a vizsgálóbiztos jelentésében foglalt azon megállapítást, mely szerint az indítványozó a Közjtv. 70. §-ának a) pontja szerinti fegyelmi vétséget követett el akkor, amikor a 3. § (1) bekezdése alapján nem tagadta meg a közreműködést olyan jogügyletekhez, amelyek a régi Ptk. 203. §-ának (1) bekezdésébe ütköznek, továbbá megsértette a Közjtv. 120. § (1) bekezdésének a) pontját, mert nem győződött meg az ügyfél valódi szándékáról.
- [9] 2.3. Az indítványozó fellebbezése folytán eljár, a Kúria Közjegyzői Fegyelmi Bírósága Kjö.Fgyf.1/2014/5. számú határozatával az elsőfokú fegyelmi határozatot helybenhagyta. A Kúria döntése utal arra, hogy az indítványozó fellebbezés-kiegészítését azért nem vizsgálhatta, mert az a fellebbezésre nyitva álló 15 napos határidőn túl került benyújtásra.

- [10] 3. Az indítványozó ezt követően nyújtotta be alkotmányjogi panaszát, melyet – miután az Alkotmánybíróság főtítkára hiánypótlásra szólította fel – kiegészített.
- [11] 3.1. Az indítványozó mind a Kamara elnökségének, mind az eljáró fegyelmi bíróságoknak az eljárásával kapcsolatban hivatkozott a tisztességes eljáráshoz való jogának [az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének illetve XXVIII. cikk (1) bekezdésének] a sérelmére az alábbiak szerint.
- [12] 3.1.1. A célvizsgálatot elrendelő, a Kamara elnökségének ülésével kapcsolatban az indítványozó kifogásolta, hogy arról, illetve a meghallgatásának szándékáról előzetesen nem tájékoztatták. Így a meghallgatást megelőzően annak okáról, céljáról, saját eljárási helyzetéről, jogairól és kötelezettségeiről tájékoztatást, kioktatást nem kapott. Ebből következően jogi képviselővel előzetesen nem tudott konzultálni, nem tudta ügyvéddel képviseltetni magát. Kifogásolta továbbá, hogy az ülésről készült jegyzőkönyv nem tartalmazza sem az indítványozó eljárási helyzetének meghatározását, sem a meghallgatás okát és célját, sem az indítványozó jogaira, kötelezettségeire történő tájékoztatást; a jegyzőkönyv-kivonatból álláspontja szerint nem állapítható meg, hogy az elnökség egyáltalán határozatképes volt-e, illetve hogy kik vettek részt a szavazásban. Hangsúlyozta, hogy meghallgatásának körülményei azért lényegesek, mert ez alapján rendelték el nála a célvizsgálatot, amely végül a fegyelmi eljárás alapjául szolgált.
- [13] 3.1.2. A célvizsgálattal kapcsolatban kifogásolta, hogy nem kellő időben kapta meg az azt lezáró jelentést. A jelentést megtárgyaló Kamara elnökségi ülésére szabályosan, megfelelő időben kézbesített írásbeli értesítést, idézést nem kapott, előtte 2 nappal telefonon értesítették annak időpontjáról, azonban azon korábban előjegyzett halaszthatatlan elfoglaltsága miatt nem tudott megjelenni. Az idő rövidségére tekintettel e-mailben, majd postai úton határozott kérelmet terjesztett elő, melyben megfelelő határidő biztosítását kérte a terjedelmes vizsgálati anyag tanulmányozására és kérte személyes meghallgatásának későbbi időpontra halasztását; kérelmeire nem kapott választ. Az indítványozó állítása szerint a Kamara elnökségi ülésének jegyzőkönyve arról tanúskodik, hogy az indítványozó ezen kérelmét az elnök nem ismertette a jelenlévőkkel, sőt úgy tájékoztatta a tagokat, hogy az indítványozó az értesítés ellenére nem jelent meg. Mindezek következményeként nézete szerint sérült a tisztességes eljárás követelménye, mivel nem biztosították számára, hogy a jelentést megismerve felkészülhessen és az abban írottakkal összefüggésben az álláspontját kifejtse még azelőtt, hogy a jelentés alapján az elnökség a fegyelmi feljelentésről döntené.
- [14] Az indítványozó hivatkozott arra, hogy maga a Kamara elnöksége törvénytelenül működött a kérdéses időpontban (a testületben még egy további közjegyző-helyettesnek tagnak kellett volna lennie; a korábbi tag megbízatása megszűnt, új tag megválasztására az elnökségi eljárások idejéig nem került sor). Erre azonban – a rendelkezésre álló adatok szerint – a korábbi eljárásban nem hivatkozott és állítását nem kötötte konkrétan össze alaptörvényi rendelkezés sérelmével.
- [15] A tisztességes eljáráshoz való jogának a sérelmét látta az indítványozó abban is, hogy a Kamara elnöke – nézete szerint – *expressis verbis* állást foglalt abban a kérdésben, hogy tegyenek-e fegyelmi feljelentést, így befolyásolta a többi döntéshozót. Erre utal, hogy a célvizsgálat előterjesztője a meghallgatáson még nem tartotta szükségesnek a Kamara további eljárását, de a nyílt voksoláson már a fegyelmi feljelentés mellett szavazott. A fegyelmi feljelentésről szóló határozati javaslatnak semleges megfogalmazásának kellett volna lennie, de nem az volt, hanem a feljelentést javasolta.
- [16] Az indítványozó álláspontja szerint a tisztességes eljáráshoz való joga amiatt is sérült, mert a Kamara elnökségének közjegyző-helyettes tagjai is részt vettek a határozathozatalban, holott ezt a Közjtv. 51. § (3) bekezdésének második mondata kizárja. Nézete szerint a közjegyző-helyettesek nemcsak a szavazásban, hanem már a vitában sem vehettek volna részt, mivel a vita is a határozathozatal része.
- [17] Az indítványozó hivatkozott arra, hogy a Kamara elnöksége a 10/2013. (X. 11.) számú határozatával célvizsgálatot rendelt el nála; a Közjtv. 69/A. § (4) és (5) bekezdése szerint a területi elnökség a célvizsgálat eredményét határozattal állapítja meg. Ha a vizsgálat eredményeként a határozatában azt állapítja meg a területi elnökség, hogy a közjegyző megszegte a jogszabályban vagy a kamarai iránymutatásban szereplő kötelezettségét, akkor fegyelmi vétség alapos gyanúja esetén feljelentést tesz a fegyelmi bíróság elnökénél. A Kamara elnökségnek a 7/2013. (XI. 29.) számú határozata ezzel szemben a vizsgálat eredményéről nem rendelkezett; így értelemszerűen a megállapított eredményt nem indokolta. Ezt az indítványozó ellentétessnek tartja az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével.

- [18] 3.1.3. Az indítványozó álláspontja szerint a fegyelmi bíróságok megsértették az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében és a XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jogát azáltal, hogy nem adtak helyt a Kamara elnökségének eljárásával kapcsolatos {az előzőekben az Indokolás I/3.1.1. és 3.1.2. pontjaiban (Indokolás [12] és köv.) részletesen ismertetett} kifogásainak. Az eljáró fegyelmi bíróságok álláspontja szerint „[j]ogszabályi felhatalmazás hiányában azt a fegyelmi bíróság nem vizsgálhatta, hogy a fegyelmi eljárás kezdeményezésére milyen eljárást követően került sor, ezzel összefüggésben a [...] Közjtv.] semmilyen szabályt nem ír elő. Kizárólag azt lehetett vizsgálni, hogy a fegyelmi eljárást kezdeményező határozat érvényesnek tekinthető-e vagy sem.” Így bár a bíróságok egyetértettek azzal, hogy a közjegyző-helyettes tagok nem vehettek volna részt a döntéshozatalban, a fegyelmi bíróságok ennek következményeként pusztán azt állapították meg, hogy az általuk leadott szavazatokat figyelmen kívül kell hagyni, de az így meghozott határozat ettől még érvényes. Az indítványozó álláspontja szerint azonban a közjegyző-helyettesek már a vitában sem vehettek volna részt, mivel az is a határozathozatal része. Emiatt sérült a tisztességes eljáráshoz való joga, mivel a határozathozatalban részt venni nem jogosult személyek vettek részt a határozathozatalban. Az indítványozó tévesnek és alaptörvény-ellenesnek tartja a bíróságok azon álláspontját, mely szerint kizárólag a határozat érvényességét vizsgálhatják: „Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése ugyanis kiterjesztette a tisztességes eljáráshoz való jogot a bíróságon kívüli, az esetlegesen azt megelőző hatósági eljárások esetére is, így nem lett volna mellőzhető az elnökségi ülések körülményeinek vizsgálata.”
- [19] Az indítványozó utalt arra, hogy bár az alkotmányjogi panaszt a másodfokú fegyelmi bíróság érdemi határozata ellen kell előterjeszteni, ám a vélt (eljárásjogi) jogsérelmek jelentős része lényegében a fegyelmi eljárás előkészítése és az elsőfokú eljárás során érte őt azáltal, hogy a Kamara elnökségének ülésein felmerült jogsértések vizsgálatát a fegyelmi bíróságok megtagadták. Rámutatott arra, hogy az Alkotmánybíróság a fegyelmi eljárás egészét felülvizsgálhatja a másodfokú döntésen keresztül [lásd: 21/2014. (VII. 15.) AB határozat (a továbbiakban: Abh.), Indokolás [62]]; e körben hivatkozott a pártatlanság és az elfogulatlan, tisztességes eljárás alkotmányos követelményének a sérelmére.
- [20] 3.1.4. Az elsőfokon eljáró, a Pécsi Törvényszék mellett működő Közjegyzői Fegyelmi Bíróság a fegyelmi eljárás megindítása tárgyában az Fgy. 1/2014/10. számú határozatát úgy hozta meg, hogy a tanácsülésen nem vett részt minden tanácstag. Ez az indítványozó nézete szerint sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot, azon belül a társasbíráskodás elvét. E körben az utalt az Abh. indokolásának [72] bekezdésére.
- [21] 3.1.5. Az indítványozó álláspontja szerint a törvényes és pártatlan bíróhoz való joga azáltal is sérült, hogy a vele szemben lefolytatott fegyelmi eljárás ideje alatt a fegyelmi bíróságok nem rendelkeztek objektív automatizmuson alapuló ügyelosztási tervvel, így az eljáró tanács tagjainak kijelölésére szubjektív döntés alapján került sor. Ennek alátámasztására hivatkozott az Abh. indokolásának [75]–[76], illetve [81] bekezdésére. Az indítványozó nézete szerint ugyanilyen okok miatt sérült az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt joga azáltal is, hogy a vizsgálóbiztost a fegyelmi tanács elnöke jelölte ki.
- [22] 3.1.6. Az indítványozó a tisztességes eljáráshoz való jogának sérelmeként értékelte azt is, hogy – nézete szerint – az elsőfokú fegyelmi bíróság határozata nem tartalmazza maradéktalanul az indítványozó azon érdemi észrevételeit és azok értékelését, amelyek a fegyelmi felelősség alóli mentesülés érdekében kerültek előterjesztésre. A bíróság nem adta indokát, hogy ezen érvekkel szemben miért foglalt el más álláspontot, illetve hogy ezek az érvek miért nem helytállóak. Az indítványozó nézete szerint ugyanez megállapítható a másodfokú fegyelmi bíróság határozatával kapcsolatban is a fellebbezés vonatkozásában. Nézete szerint az sem tekinthető tisztességesnek, hogy azért marasztalták el, mert nem tudta kimenteni magát, noha az ügy jellegénél fogva érvényesülnie kellett volna az ártatlanság vélelmének és bizonyítottság hiányában fel kellett volna őt menteni. Utalt arra, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága számos ítéletében kimondta, hogy az indokolási kötelezettség alapvető eljárásjogi garancia. Nézete szerint e téren a határozatok erősen hiányosak, ezért az Emberi Jogok Európai Egyezményébe és az Alaptörvénybe ütközően sértik a tisztességes eljáráshoz való jogot, mivel ez a jog magában foglalja, hogy a bíróság előtt folyamatban lévő ügyben felmerülő minden jogi kérdést meg kell vizsgálni.

- [23] 3.1.7. Az indítványozó – egyes konkrét eljárási cselekmények bírálatán keresztül – kifogásolta, hogy a fegyelmi bíróság eljárását előre megismerhető, az eljárási garanciákat magában foglaló, kellő részletességgel kidolgozott, jogszabályban kihirdetett eljárási rend nem szabályozza. Erről csak a Közjtv. VIII. fejezete rendelkezik, ez azonban nézete szerint nem elég részletes és nem tartalmazza a tisztességes eljárást biztosító garanciákat; emiatt sérül a jogbiztonság és esetlegessé válhat az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított alapvető jogok érvényre juttatása is.
- [24] 3.2. Az indítványozó álláspontja szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdésében biztosított védelemhez való joga sérült azáltal, hogy a célvizsgálatot elrendelő Kamara elnökségi ülésén történt meghallgatásakor nem biztosították számára, hogy ügyvéddel konzultáljon, illetve képviseltethesse magát, a fegyelmi feljelentésről döntő Kamara elnökségi ülésén pedig a meghallgatását s ezen keresztül azt, hogy „jogi képviselő igénybe vételével történő érvelését előadhassa”. Hivatkozott a 8/2004. (III. 25.) AB határozatra, melynek értelmében a jogi képviselővel való jog nemcsak a büntetőeljárásokban, hanem akkor is megilleti az érintettet, ha a perben a jogáról és kötelezettségéről döntenek, így értelemszerűen a fegyelmi eljárásokban is.
- [25] 3.3. Az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított, a jogorvoslathoz való jogának a sérelmét amiatt állította, mert a Kúria Közjegyzői Fegyelmi Bírósága nem vizsgálta érdemben a határidőben benyújtott fellebbezéshez utóbb – a Közjtv. 100. § (2) bekezdésében meghatározott 15 napos határidőn túl – fűzött indokolás-kiegészítést. Ezzel – nézete szerint – a bíróság szűkítette a jogorvoslathoz való jogát.
- [26] 3.4. Az indítványozó – az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján benyújtott indítványában – a Közjtv. 80. § (3) bekezdésének és 86. § (1) bekezdésének az alaptörvény-ellenességét is állította. E szabályok alapján a fegyelmi tanács munkájának előkészítését, a vizsgálat lefolytatását vizsgálóbiztos végezheti, akit a fegyelmi tanács elnöke jelöl ki. Az indítványozó hivatkozik arra, hogy a fegyelmi bíróság eljárása kontradiktórius eljárás, ahol érvényesülnie kell a fegyverek egyenlősége elvének; ez az egyensúly viszont felborul és a vizsgálóbiztos irányába billen a Közjtv. kifogásolt szabályozása miatt. Az indítványozó nézete szerint az eljáró tanács és a vizsgálóbiztos között a szabályozás miatt függelmi viszony jön létre, amely önmagában megkérdőjelezi az eljáró bíróságnak az eljárás egyik résztvevőjétől való függetlenségét, vele szembeni pártatlanságát, ezáltal a tisztességes eljárásnak még a látszatát sem biztosítja. Álláspontja alapján az a tény, hogy a kontradiktórius eljárásban a „vádoló” fél személye az ügyet eldönteni hivatott bíróság szubjektív döntésén múlik, nem elégíti ki a tisztességes eljárás objektív követelményét, ellentétes az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével.
- [27] 3.5. Az indítványozó végül a Közjtv. 3. §-ának (1) és (2) bekezdését, valamint 121. §-át azért tartotta alaptörvény-ellenesnek, mert azok túlzottan általános megfogalmazásúak, világos magatartási formákat nem rögzítenek, nem egyértelműek és nem világosak, ezért túlságosan széleskörű mérlegelésre adnak lehetőséget. Állította, hogy a kifogásolt rendelkezések „nem felelnek meg a jogállamiságból fakadó normavilágosság, előreláthatóság, jogbiztonság és kiszámíthatóság követelményeinek, ennél fogva az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdésbe ütköznek”.
- [28] A normavilágosság követelményéhez kapcsolódóan az indítványozó arra mutatott rá, hogy olyan ügyletben működött közre, amelynek jogi megítélése a bírói gyakorlat szerint sem egyértelmű. A fegyelmi eljárás során hivatkozott tanulmány az alábbiakat írja: „addig is, míg a jogalkotás nem ad megfelelő választ a *de facto* fedezetelvonásokra, nem teremti meg a végrehajtást kérők egymás közötti jogvitáinak megfelelő eljárási keretei, a felső bíróságoknak, [főképpen a Kúriának] kell megteremtenie azokat a jogalkalmazási protokollokat és elveket, amelyeket követve megfelelő válaszok adhatók a jogéletnek ezekre a kihívásaira”.
- [29] 4. Az Alkotmánybíróság – a közjegyzői fegyelmi bíróságok gyakorlatának áttekintése, valamint véleményeztetés céljából – megkereste azon törvényszékek (Fővárosi Törvényszék, Győri Törvényszék, Miskolci Törvényszék, Pécsi Törvényszék, Szegedi Törvényszék) elnökeit, amelyek mellett elsőfokú közjegyzői fegyelmi bíróság működik, a Kúria elnökét, valamint az igazságügyi minisztert. A megkeresésekre írott válaszokat az Alkotmánybíróság döntéséhez felhasználta; részletesebben a határozat indokolásának IV. részében (Indokolás [40] és köv.) tér ki rájuk.

II.

[30] 1. Az Alaptörvény indítványban hivatkozott rendelkezése a következők:

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

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

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

(3) A büntetőeljárás alá vont személynek az eljárás minden szakaszában joga van a védelemhez. A védő nem vonható felelősségre a védelem ellátása során kifejtett véleménye miatt. [...]

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

[31] 2. A Közjtv. kifogásolt rendelkezései a következők:

„3. § (1) A közjegyző köteles megtagadni a közreműködését, ha az kötelességeivel nem egyeztethető össze, így különösen ha közreműködését olyan jogügyletnek kéri, amely jogszabályba ütközik, vagy jogszabály megkezdésére irányul, illetőleg amelynek célja tiltott vagy tisztességtelen.”

„80. § (3) A fegyelmi tanács munkájának előkészítését, a vizsgálat lefolytatását vizsgálóbiztos végezheti.”

„86. § (1) A fegyelmi feljelentést az eljárás alá vont személlyel a fegyelmi tanács elnöke haladéktalanul közli, és kijelöli az ügyben eljáró vizsgálóbiztost.”

„121. § A közjegyzői okirat elkészítésénél aggályos körülménynek kell tekinteni különösen, ha a fél a közjegyzői okiratba olyan rendelkezés felvételét kéri, amely jogvita keletkezéséhez vezethet, vagy amelynek nincs joghatása.”

III.

[32] 1. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság először az alkotmányjogi panasz befogadásáról dönt, melynek során a testület vizsgálja, hogy az indítvány megfelel-e az alkotmányjogi panasz befogadhatóságára vonatkozó feltételeknek. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány határidőben érkezett, megfelel az Abtv. 52. § (1) és (1b) bekezdésében foglalt követelményeknek, az indítványozó érintettnek tekinthető és a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeket formálisan kimerítette.

[33] Ezt követően a befogadhatóság további feltételeinek körében az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy az indítványozó fegyelmi ügyében eljáró bíróságok az Alaptörvény szerinti bíróságnak minősülnek-e, így határozatuk az Abtv. 26. §-a és 27. §-a szerint vizsgálható-e. Az Alkotmánybíróság a 32/2002. (VII. 4.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh1.) jogszabály alkotmányosságának utólagos vizsgálatára irányuló indítvány alapján már vizsgálta, hogy a közjegyzők fegyelmi bírósága „a törvény által felállított, független és pártatlan bíróságnak” tekinthető-e. Az Alkotmánybíróság az Abh. meghozatala során vizsgálta, hogy a bírák fegyelmi ügyében eljáró szolgálati bíróságok az Alaptörvény szerinti bíróságnak minősülnek-e. E körben visszautalt az Abh1.-re és alkalmazta is azt: „E határozatában az Alkotmánybíróság összefoglalta a [törvényes és pártatlan] bíróság kritériumait: e szerint az a szerv minősül bíróságnak, amelyet (1) törvény hoz létre, (2) igazságszolgáltatási tevékenységet végez, amelynek keretében jogszabályokat alkalmaz, (3) eljárását törvény szabályozza, (4) a végrehajtó hatalomtól független, (5) eljárása nem titkos, (6) határozata kötelező érvényű. [ABH 2002, 153, 159–160.] [...] Mindezekre tekintettel – figyelemmel a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatra is – az Alkotmánybíróság a 32/2002. (VII. 4.) AB határozatban a fegyelmi bíróság bírósági jellegére vonatkozó megállapításait a jelen ügyben alkal-

mazhatónak tekintette.” (Abh., Indokolás [36]–[37]) Az Alkotmánybíróság nem látott indokot arra, hogy az Abh1. alkalmazhatóságát az Abh.-ban foglaltaktól eltérően állapítsa meg, ezért arra a következtetésre jutott, hogy a közjegyzők fegyelmi ügyében eljáró fegyelmi bíróságok az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti független és pártatlan bíróságnak tekinthetők, ezért határozatuk alkotmányjogi panasszal megtámadható.

- [34] 2. Mind az Abtv. 26. § (1) bekezdésének a) pontja, mind 27. §-ának a) pontja alapján akkor lehet alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordulni, ha az indítványozó Alaptörvényben biztosított joga sérül. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában állította olyan alaptörvényi rendelkezések – mindenekelőtt az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének – sérelmét, amely az Alaptörvényben biztosított jogát tartalmazza.
- [35] Az indítványozó ugyanakkor a Közjtv. 3. §-ának (1) és (2) bekezdését, valamint 121. §-át azért tartotta alaptörvény-ellenesnek, mert azok túlzottan általános megfogalmazásúak, világos magatartási formákat nem rögzítenek, így „nem felelnek meg a jogállamiságból fakadó normavilágosság, előreláthatóság, jogbiztonság és kiszámíthatóság követelményeinek, ennél fogva az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdésbe ütköznek”.
- [36] Az Alkotmánybíróság e körben utal arra, hogy az Abtv. 26. § (1) bekezdésének a) pontja alapján csak az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelme esetén nyújtható be alkotmányjogi panasz. Az Alkotmánybíróság gyakorlata következetes abban a kérdésben, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése önmagában nem tekinthető az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát tartalmazó alaptörvényi rendelkezésnek, ezért erre alkotmányjogi panasz nem alapítható {lásd például 3235/2017. (X. 13.) AB végzés, Indokolás [19]; 3108/2016. (VI. 3.) AB végzés, Indokolás [23]}.
- [37] Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a Közjtv. 3. §-ának (1) és (2) bekezdése, valamint 121. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésre irányuló indítványt – az Abtv. 64. § d) pontja alapján – visszautasította.
- [38] 3. Az Abtv. 29. §-a alapján az indítvány a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadható be. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását {3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30], illetve 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]}. A feltételek meglétének vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik. Az indítványozó mind az Abtv. 26. § (1) bekezdése, mind a 27. §-a alapján benyújtott egyes indítványi elemek vonatkozásában hivatkozott az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének a sérelmére. Így például az eljáró tanács és a vizsgálóbiztos közötti – általa állított – függelmi viszony megkérdőjelezheti az eljáró bíróság pártatlanságát; de ebbe a körbe tartozik számos, a fegyelmi eljárás egyes szakaszaival kapcsolatban állított eljárási szabálysértés (például, hogy a fegyelmi eljárás megindításakor a tanácsülésen nem vett részt a fegyelmi bíróság minden tagja). Ha és amennyiben az indítványozó ezen érvelései megalapozottak, akkor az a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességhez is vezethet.
- [39] Tekintettel arra, hogy az indítvány a fentiek szerint tartalmaz olyan érvelést, amely ha igazolást nyer, ez alapján az Alkotmánybíróságnak a jogszabály vagy a bírói döntés alaptörvény-ellenességét kell megállapítania, így az Alkotmánybíróság (mivel annak van olyan eleme, amely megfelel a befogadás feltételeinek) az indítványt befogadta.

IV.

- [40] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként a fegyelmi eljárásokra vonatkozó szabályozást általánosságban tekintette át.
- [41] 1.1. A legelterjedtebbnek tekinthető, legáltalánosabb foglalkoztatási jogviszonyt, a munkajogviszonyt szabályozó, a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) a fegyelmi eljárást nem szabályozza. Az Mt. 56. §-a tartalmazza azokat a szabályokat, amelyek alkalmazásával a munkavállalóra nézve hátrányos jogkövetkezmény állapítható meg a munkaviszonyból származó kötelezettsége vétkes megszegése esetében. Ezt a munkáltatói intézkedést írásba kell foglalni és indokolni kell, és az Mt. 285. § (1) bekezdése valamint 287. § (1) bekezdésének c) pontja szerint a döntéssel szemben kereset nyújtható be a bíróságnál.
- [42] 1.2. Számos, egyéb foglalkoztatási jogviszonyt tartalmazó, illetve az adott hivatásrend jogállását meghatározó törvény azonban részletesen szabályozza a fegyelmi eljárást. E körben alapvetően két csoport különíthető el: az egyikben az egy- vagy kétfokú fegyelmi eljárást az adott foglalkoztatási jogviszony keretein belül, illetve

az adott hivatásrend által megválasztott „belső” szervezetek folytatják le, és az így meghozott fegyelmi döntéssel szemben lehet bírósághoz (közigazgatási és munkaügyi bírósághoz) fordulni. A másik csoportban nincsen az adott hivatásrend tagjai által megválasztott „belső” szervezet a fegyelmi vizsgálat lefolytatására, hanem a kifejezetten erre a célra (is) létrehozott bírói testületek vizsgálják a fegyelmi vétség elkövetését és döntenek (két fokon) a fegyelmi felelősség megállapítása és annak jogkövetkezménye kérdésében.

- [43] 1.2.1. A fentiek szerint az első csoportba tartozó eljárások is sok szempontból különböznek egymástól; van, ahol fegyelmi tanács hozza meg a döntést, van, ahol a fegyelmi/munkáltatói jogkör gyakorlója; van, ahol egyfokú a fegyelmi eljárás és a fegyelmi határozattal szemben csak bírósághoz lehet fordulni; van, ahol kétfokú az eljárás és csak a másodfokon hozott határozat támadható meg bíróság előtt. [Részletesen például lásd: ügyvédek esetén az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvény 107. §–143. §: kétfokú eljárás, 3 fős tanács. Igazságügyi szakértők esetén az igazságügyi szakértőkről szóló 2016. évi XXIX. törvény 93. §–129. §: egyfokú eljárás, 3 fős tanács. Rendvédelmi szervek hivatásos tagja esetén a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény 181. §–217. §: kétfokú eljárás, egyszemélyi döntés. NAV alkalmazottak esetén a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény 33/G. §–34/Y. §: egyfokú eljárás, 3 fős tanács. Honvédek esetén a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény 145. §–156. § és 182. §–188. §: kétfokú eljárás, egyszemélyi döntés. Közzszolgálati tisztviselők esetén a közzszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCI. törvény 155. §–159. § és a közzszolgálati tisztviselőkkel szembeni fegyelmi eljárásról szóló 31/2012. (III. 7.) Korm. rendelet: egyfokú eljárás, 3 fős tanács. Ugyanezen törvény 225/E. §–225/G. §, illetve 225/K. § vonatkozik a polgármesterek fegyelmi felelősségére; egyfokú eljárásban a képviselő-testület dönt a fegyelmi felelősségről, mely döntéssel szemben bírósághoz lehet fordulni. Ügyészek esetén a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészégi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény 81. §–99. §: kétfokú eljárás, egyszemélyi döntés. Igazságügyi alkalmazottak esetén az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyáról szóló 1997. évi LXVIII. törvény 55. §–76. §: egyfokú eljárás, 3 fős tanács.]
- [44] 1.2.2. A második csoportba – amikoris a fegyelmi felelősség megállapításáról, a jogkövetkezményekről egy eleve erre a célra (is) létrehozott bíróság dönt – a bírák, az önálló bírósági végrehajtók (végrehajtó-helyettesek, végrehajtójelöltek) és a közjegyzők (közjegyző-helyettesek, közjegyzőjelöltek) tartoznak. A közjegyzők fegyelmi eljárása azonban olyan sajátosságokat mutat, amely még e csoporton belül is elkülönülést eredményeznek. Míg a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (a továbbiakban: Bjt.) 101. §-a, illetve a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Bvht.) 270. §-a 1-1 elsőfokon (a Budapest területén működő ítélőtábla mellett működő elsőfokú szolgálati bíróság, valamint a Budapest Környéki Törvényszék mellett működő Bírósági Végrehajtói Fegyelmi Bíróság), illetve 1-1 másodfokon eljáró bíróságot határoz meg (a Kúria mellett működő másodfokú szolgálati bíróság, valamint a Kúria mellett működő Bírósági Végrehajtói Fegyelmi Bíróság), addig a közjegyzők esetében elsőfokú fegyelmi bíróságként 5 különböző bíróság járhat el; az illetékesség pedig aszerint alakul, hogy a közjegyző mely területi kamara tagja.
- [45] Másik fontos különbség, hogy míg a bírák és az önálló bírósági végrehajtók esetében a bíróságnak csak hivatásos bíró tagjai vannak, addig a közjegyzők esetében az eljáró fegyelmi tanács 2 bíróból (köztük az elnök) és 3 közjegyzőből áll. A szolgálati bíróság és a végrehajtói fegyelmi bíróság tagjait az Országos Bírói Tanács nevezi ki [Bjt. 102. §, illetve Bvht. 272. § (1) bekezdés], a közjegyzők fegyelmi bíróságaiba viszont egyrészt a területi kamarák elnöksége választ a kamara tagjai közül fegyelmi bírót, másrészt az 5-5 hivatásos bíró tagot a törvényszékek elnökei, illetve a Kúria elnöke nevezi ki.
- [46] Mindezekből következően a szolgálati bíróságok és a bírósági végrehajtói fegyelmi bíróságok esetén megalakíthatóak állandó tanácsok (jelenleg az elsőfokú szolgálati bíróság 9 állandó tanácsának 27 bíró tagja van, a másodfokú szolgálati bíróság 3 állandó tanácsában 9 bíró ítélkezik; az elsőfokú bírósági végrehajtói fegyelmi bíróság 10 állandó tanácsában megüresedés miatt 29 bíró ítélkezik, míg a másodfokú bírósági végrehajtói fegyelmi bíróság 3 állandó tanácsa 9 bíróból áll valamint a bíróság elnökéből, aki egyben póttag is). A közjegyzők fegyelmi bíróságai esetén állandó tanácsok megalakítására nincs törvényi kötelezettség; az ilyen ügyben eljáró bíróságok speciális összetétele (az elsőfokú közjegyzői bíróságoknak 6 közjegyző és 5 hivatásos bíró tagja van, a másodfokú bíróságnak 10 közjegyző és 5 hivatásos bíró tagja van; lásd: Közjtv. 76. §–78. §) és az egyébként a konkrét ügyben eljáró tanács összetételére esetleg kihatással bíró szempontok megnehezítik az állandó tanácsok felállítását.

- [47] A közjegyzők fegyelmi felelősségre vonásának szabályai tehát atipikusak, csak őrjük jellemzőek; az eljárás során végigvonul az a kettősség, hogy egyszerre van jelen a szakmai képviselő és a hivatásos bírói eljárás. {A határozat indokolásának IV/1.2.1. pontja (Indokolás [43]) szerinti csoportba tartozó eljárások során élesen elválik egymástól a „saját szakmán”, az adott foglalkoztatási jogviszony keretein belüli és a bírói vizsgálat; a határozat indokolásának IV/1.2.2. pontja (Indokolás [44]) szerinti csoportba tartozó bírák és a bírósági végrehajtók esetében pedig csak bírói vizsgálat létezik – igaz, a bírák esetében ez egyben „szakmai” vizsgálat is.} Ez a sajátosság, valamint a szintén csak a közjegyzők fegyelmi eljárásában megtalálható, a Közjtv. 82. § (1) bekezdésének második mondata szerinti, az eljáró tanács egy tagjának indok nélküli kifogásolásának lehetősége miatt a közjegyzők fegyelmi eljárása olyan sajátosságokat mutat, amelyek miatt az egyéb fegyelmi eljárásokhoz kapcsolódó alkotmánybírói döntésekben megfogalmazottak nem feltétlenül alkalmazhatóak analóg módon.
- [48] 2. Tekintettel arra, hogy az indítványozó a fegyelmi eljárásának minden egyes szakaszával kapcsolatban azt állította, hogy az – különböző okokból – nem felelt meg az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében, illetve XXVIII. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott tisztességes eljárás követelményének, az Alkotmánybíróság áttekintette a közjegyzők fegyelmi felelősségre vonására irányuló eljárásnak – és ehhez szorosan kapcsolódóan a jogállásukra, illetve ellenőrzésükre vonatkozó – szabályozását.
- [49] A közjegyzőt a Közjtv. – 1. § (1) bekezdése szerint – „közhitelességgel ruházza fel [...], hogy a jogviták megelőzése érdekében a feleknek pártatlan jogi szolgáltatást nyújtson”. A Közjtv. 1. § (4) bekezdése szerint „[a] közjegyző a jogszabály által meghatározott hatáskörében az állam igazságszolgáltató tevékenysége részeként jogszolgáltató hatósági tevékenységet végez”, 5. § (2) bekezdése alapján a közjegyző végzése a jogorvoslat szempontjából a járásbíró végzésével azonos hatályú. Ezen jogállásukból adódóan a közjegyzők olyan sajátos viszonyrendszerben fejtik ki tevékenységüket, melyre más tisztségek (megbízatások, jogviszonyok) esetében nincs példa, és amelyben szerepet kap mind a miniszter [az igazságügyért felelős miniszter, lásd: Közjtv. 12. § (3) bekezdés], mind a közjegyzői területi kamara (elnöksége), mind a közjegyző székhelye szerint illetékes törvényszék elnöke.
- [50] A közjegyzőt a miniszter nevezi ki határozatlan időre [Közjtv. 16. § (1) bekezdés] és ő menti fel, de csak abban az esetben, ha a közjegyző a szolgálatról írásban lemondott [Közjtv. 22. § (2) bekezdés]. A szolgálat megszűnésének megállapítására szintén a miniszter jogosult, de a Közjtv.-ben taxatív meghatározott esetekben (már nem felel meg az állampolgársági feltételeknek, közügyektől eltiltás hatálya alatt áll, ha vele szemben meghatározott büntetőjogi szankciókat alkalmaztak, nem tette le az esküt, illetve nem szüntette meg az összeférhetetlenséget) – [lásd: Közjtv. 22. § (3) bekezdés]. A kinevezés érvénytelenségét a törvényben taxatív felsorolt esetekben állapíthatja meg a miniszter [Közjtv. 22. § (4) bekezdés]. Egyébként csak a nyugdíjkorhatár betöltésével, halállal, illetve a közjegyzői fegyelmi bíróság hivatalvesztést, a közjegyző alkalmatlanságát vagy érdemtelenységét megállapító határozata jogerőre emelkedésével szűnhet meg a megbízatása. A közjegyzői állást pályázat útján kell betölteni; a területi kamara elnöksége hirdeti meg a pályázatot és tesz javaslatot a pályázók közül kinevezendő személyre [Közjtv. 18. § (1)–(2) bekezdés].
- [51] A Közjtv. 39. §-a alapján 5 területi közjegyzői kamara működik (Budapest, Győr, Miskolc, Pécs, Szeged székhellyel).
- [52] A közjegyző eljárásának törvényességét a közjegyző székhelye szerint illetékes törvényszék elnöke felügyeli [Közjtv. 69. § (2) bekezdés], míg a közjegyzők ügyvitelének, hivatali működésének és magatartásának rendszeres ellenőrzése a Kamara területi elnökségének a feladata [Közjtv. 69. § (3) bekezdés]. Ennek eszköze a közjegyző működésének kamarai vizsgálata, melyet legfeljebb 4 évente el kell végezni, de amely vizsgálat indokolt esetben bármikor elrendelhető. Ez utóbbit egyrészt a törvényszék elnöke, másrészt a területi elnökség rendelheti el (az indítványban szereplő ügyben és a továbbiakban a megnevezés: célvizsgálat).
- [53] Ha a célvizsgálat eredményeként a fegyelmi vétség elkövetésének alapos gyanúja merül fel, a területi elnökség határozatot hoz és feljelentést tesz a fegyelmi bíróság elnökénél [Közjtv. 69/A. § (5) bekezdés b) pontja]. A közjegyző székhelye szerint illetékes törvényszék elnöke maga is kezdeményezhet fegyelmi eljárást [Közjtv. 69. § (2) bekezdés].
- [54] A közjegyző fegyelmi ügyét a közjegyzői fegyelmi bíróság bírálja el; a bíróság két szinten működik. Elsőfokon a területi kamarák székhelye szerinti törvényszékeken működő fegyelmi bíróság dönt, másodfokon pedig a Kúrián működő fegyelmi bíróság. A területi elnökség a törvényszékhez 6, a Kúriához 2 közjegyzőt választ fegyelmi bírónak, és a törvényszéki fegyelmi bírósághoz két közjegyzőt választ vizsgálóbiztosnak. A fegyelmi bíróság 5-5 bírói tagját a törvényszékek, illetve a Kúria elnöke nevezi ki. A fegyelmi bíróság elnökét és elnökhelyettesét

a tagok maguk közül választják a bírói képesítésű tagok sorából. Az eljárás alá vont személyek fegyelmi ügyeiben elsőfokon a törvényszéknek, másodfokon a Kúriának a közjegyzői fegyelmi tanácsa (a továbbiakban: fegyelmi tanács) jár el. A fegyelmi tanács 5 tagú, elnöke bíró, 1 tagja bíró, 3 tagja közjegyző; a fegyelmi tanács munkájának előkészítését, a vizsgálat lefolytatását vizsgálóbiztos végezheti. A fegyelmi ügyben az igazságszolgáltatási érdeket a miniszter, a szolgálati érdeket a vizsgálóbiztos képviseli; ha a miniszter és a vizsgálóbiztos nyilatkozatai, indítványai egymástól eltérnek, a bíróság azokat az ügy egyéb adatait is figyelembe véve bírálja el. A fegyelmi tanács a határozathozatal előtt a miniszter képviselőjét és a vizsgálóbiztost meghallgatja, részükre az iratokat kézbesíti (lásd: Közjtv. 76. §–84. §).

- [55] Az illetékes törvényszék elnöke, illetőleg a Kamara területi elnöksége által tett fegyelmi feljelentést az eljárás alá vont személlyel a fegyelmi tanács elnöke haladéktalanul közli, és kijelöli az ügyben eljáró vizsgálóbiztost [Közjtv. 86. § (1) bekezdés]. A fegyelmi tanács határozattal dönt arról, hogy a fegyelmi eljárást megindítja-e; a fegyelmi eljárást kimondó határozatában a fegyelmi tanács fegyelmi vizsgálatot rendel el [Közjtv. 86. § (2)–(3) bekezdés]. Egyszerű ügyben a tanács elnöke – a fegyelmi vizsgálat elrendelését mellőzve – azonnal tárgyalást tűz ki vagy fegyelmi intézkedést hoz [Közjtv. 86. § (4) bekezdés].
- [56] A fegyelmi vizsgálatot az ügyben kijelölt vizsgálóbiztos folytatja le, aki köteles a tényállás megállapításához szükséges körülményeket tisztázni. Az eljárási cselekményről köteles jegyzőkönyvet felvenni. A vizsgálóbiztos az eljárása eredményéről írásban jelentést készít a fegyelmi tanács részére, és ezt a miniszternek is megküldi (lásd: Közjtv. 88. §–90. §). A fegyelmi tanács a vizsgálóbiztos jelentésének beérkezése után a) a vizsgálat kiegészítését rendeli el, és az iratokat visszaküldi a vizsgálóbiztosnak, vagy b) kitűzi a fegyelmi tárgyalást, vagy c) tárgyalás mellőzésével fegyelmi intézkedést hoz, vagy d) az eljárást megszünteti. A tárgyalásra a fegyelmi eljárás alá vont személyt és a képviselőjét meg kell idézni, a miniszter képviselőjét és a vizsgálóbiztost a tárgyalás időpontjáról értesíteni kell. A fegyelmi tanács elnöke vezeti a tárgyalást, gondoskodik a tárgyalás rendjének fenntartásáról, foganatosítja a kihallgatásokat, és kihirdeti a határozatokat; az előadó bíró teendőit a közjegyzők közül választott fegyelmi bíró látja el.
- [57] A tárgyalás megnyitása után az előadó bíró ismerteti a fegyelmi eljárás megindításáról szóló határozatot és indokait. Ezután a fegyelmi tanács elnöke meghallgatja a fegyelmi eljárás alá vont személyt. A bizonyítási eljárás során a fegyelmi tanács az erre vonatkozó indítványra vagy hivatalból tanút és szakértőt hallgathat meg, okiratokat és a vizsgálat során felvett jegyzőkönyveket ismertethet, továbbá egyéb bizonyítási eszközöket használhat fel, kényszerintézkedést azonban nem alkalmazhat. A fegyelmi eljárás alá vont személy és képviselője, valamint a vizsgálóbiztos és a miniszter képviselője a bizonyítékokra nyilatkozatot tehet, a tanúhoz és a szakértőhöz kérdést intézhet.
- [58] A bizonyítási eljárás befejezése után sorrendben a vizsgálóbiztos, a miniszter képviselője, majd a fegyelmi eljárás alá vont személy és a képviselője kap szót; legvégül a fegyelmi eljárás alá vont személy nyilatkozhat (Közjtv. 91. §–94. §). A fegyelmi tanács a tényállást az általa lefolytatott bizonyítási eljárás során felmerült bizonyítékok egybevetése alapján állapítja meg. Határozatát befolyástól mentesen, a bizonyítékok szabad mérlegeléséből nyert meggyőződése alapján, szótöbbséggel hozza meg. A tanácskozás és a szavazás zárt ülésen történik. A hivatalvesztés fegyelmi büntetés kimondásához a fegyelmi tanács legalább 4 tagjának ilyen értelmű szavazata szükséges (Közjtv. 95. §–96. §).
- [59] A törvényszék fegyelmi tanácsának határozata ellen a fegyelmi eljárás alá vont személy, valamint a miniszter képviselője és a vizsgálóbiztos fellebbezést terjeszthet elő a Kúrián működő közjegyzői fegyelmi bírósághoz (a továbbiakban: másodfokú fegyelmi tanács). A fellebbezést a határozat kézbesítésétől számított 15 napon belül kell benyújtani, és elő kell terjeszteni a fellebbezés indokait is (Közjtv. 100. §).
- [60] A másodfokú fegyelmi tanács a fellebbezést tárgyaláson bírálja el. A fellebbezési tárgyaláson az előadó bíró ismerteti az ügyet, majd a fellebbező előadja a fellebbezésben foglaltakat, és az ellenérdekű fél kap szót; legvégül a fegyelmi eljárás alá vont személy nyilatkozhat. Ha a bizonyítás kiegészítése szükséges, azt a másodfokú fegyelmi tanács az elsőfokú fegyelmi tanács útján is foganatosíthatja. A másodfokú fegyelmi tanács határozatát és annak indokait a tárgyalás befejezése után kihirdeti. Ha az eljárás hiánya nem pótolható, a másodfokú fegyelmi tanács az elsőfokú fegyelmi határozatot hatályon kívül helyezi és az elsőfokú fegyelmi tanácsot új eljárásra utasítja; ezen eseten kívül a másodfokú fegyelmi tanács a fellebbezések keretei között az ügy érdemében határoz, határozata jogerős. A másodfokú fegyelmi tanács a fegyelmi eljárás alá vont személy számára kedvezőbb döntést akkor is hozhat, ha ő nem fellebbezett az elsőfokú határozat vagy annak bármely rendelkezése ellen (Közjtv. 101. §).

- [61] Az Alkotmánybíróság a fegyelmi ügyben eljáró tanácsok összetételére vonatkozó szabályok körében a tisztességes eljárást biztosító kiemelt szabályként értékelte a Közjtv. 82. § (1) bekezdésének második mondatát: „(Ha olyan körülmény merül fel, amely a vizsgálóbiztosnak, a fegyelmi bíróság elnökének, illetőleg a fegyelmi tanács elnökének vagy tagjának elfogulatlanságát kétségesse teszi, a fegyelmi eljárás alá vont személy elfogultsági kifogást terjeszthet elő.) Ezenkívül joga van a fegyelmi tanács egy tagját az ok megjelölése nélkül kifogásolni.”
- [62] 3. Az Alkotmánybíróság vizsgálata során észlelte, hogy a Közjtv. nem tartalmaz részletes szabályokat sem a konkrét fegyelmi ügyben eljáró bírói tanács megalakításáról, sem a vizsgálóbiztos kiválasztásakor mérlegelendő szempontokról. Erre tekintettel, a bíróságok által követett gyakorlat megismerése céljából került sor a jelen határozat indokolásának I/4. pontjában (Indokolás [29]) ismertetett bírósági megkeresésekre.
- [63] A beérkezett válaszokból megállapítható volt, hogy évente legfeljebb 1-2 esetben kerül sor az elsőfokú fegyelmi bíróságok eljárására, de volt olyan törvényszék, amely előtt öt év alatt 2 eljárást kezdeményeztek, illetve amelyre 2012. évtől kezdve nem érkezett fegyelmi feljelentés. A Kúria Közjegyzői Fegyelmi Bírósága a 2013. évben 1, a 2014. évben 1, a 2016. évben 1, a 2017. évben 4, a 2018. évben 2 fegyelmi határozatot vizsgált felül (2015. évben ilyen felülvizsgálatra nem került sor). 2019-ben a megkeresés időpontjáig 3 fegyelmi ügy érkezett.
- [64] Az Alkotmánybíróság a megkeresésekben rákérdezett arra, hogy ki jelöli ki az eljáró fegyelmi tanácsot. A törvényszékektől beérkezett válaszok mindegyike azt tartalmazta, hogy az eljáró tanács tagjait a közjegyzői fegyelmi bíróság elnöke jelöli ki; az egyik válasz tartalmazta, hogy az elnököt a tagok választják meg. A Kúria elnöke jelezte: a gyakorlatban problémát jelent, hogy a jogszabály nem rendelkezik az ügyelosztási rendet is tartalmazó ügyrend közzétételéről, valamint arról sem, hogy milyen módon és ki alakítja ki az adott ügyben eljáró tanácsot.
- [65] Az adott ügyben eljáró fegyelmi tanács összeállítása során eltérő gyakorlatok alakultak ki. A törvényszékeken nincsenek állandó fegyelmi tanácsok; arra általában törekednek az eljáró tanács összeállításánál, hogy a munkateherre figyelemmel legyenek. Van, ahol figyelemmel vannak a fegyelmi eljárás alá vont közjegyző székhelyére (arra törekednek, hogy ne vele azonos székhelyen működő közjegyző legyen a tanács tagja), van, ahol ez a szempont nem játszik szerepet. Egyes törvényszékeken a tanács összetétele bárki által megismerhető (vagy az lenne, bár ilyen irányú megkeresést még nem kaptak), más törvényszék úgy nyilatkozott, hogy a tanács összetétele nem ismerhető meg bárki által. A Kúrián eltérő elvek érvényesülnek a hivatásos bíró tagok és a közjegyző tagok kijelölésénél. A hivatásos bíró tagok két állandó tanácsban vesznek részt, a közjegyző tagokat pedig a Magyar Országos Közjegyzői Kamara (a továbbiakban: MOKK) delegálja. A közjegyző tag jelölésekor speciális szempontok érvényesülnek, nincsenek az állandó bírók mellé állandó közjegyzők kijelölve. Ennek egyik oka, hogy ez esetben több megválasztott közjegyző tag kimaradna az ügyek intézéséből, másrészt pedig a közjegyző tagok esetében érvényesülő egyéb szempontok. Mint azt a Kúria elnökének válasza tartalmazza: „Az ilyen speciálisan figyelembe vehető okoknak csak egyike az eljárás alá vont közjegyző székhelye, mert általában valóban nem kívánatos, hogy azonos városban működő másik közjegyző járjon el az eljárás alá vont közjegyző ügyében. Ennek jelentősége a közjegyzők nagy száma folytán például Budapest tekintetében nincs. A [MOKK] által értékelt szempont az is, hogy egy területi kamara által választott közjegyző is bekerüljön a tanácsba, amely területi kamarának az eljárás alá vont közjegyző a tagja. Ennek oka például az, hogy az eljárás alá vont közjegyző által is megválasztott tag járjon el az ügyében, de az is, hogy ez a személy ismeri a területi kamara által megvalósított gyakorlatot. További szempont, hogy minden tag más területi kamarából kerüljön ki. Figyelembe kell venni azonban egyéb okokat is, így az esetleges személyes vagy szakmai kapcsolatokat, vagy bármilyen más érintettséget és végül azt, hogy a kijelölendő közjegyzőt az adott napon a hivatali elfoglaltságai ne akadályozzák a megjelenésben. A kijelölt közjegyző tag ezért már az adott ügy ismeretében nyilatkozik arról, ha az esetében összeférhetlenségi ok áll fenn és ilyen esetben a soron következő közjegyző kerül kijelölésre.
- A tanácsok összetétele annyiban megismerhető, hogy a hivatásos bíró tagok arról az ügyelosztásról szóló határozatukban döntöttek. Az ügyek elosztására esetükben automatikusan kerül sor, oly módon, hogy az első beérkező ügy az egyik, a következő ügy pedig a másik tanácshoz került. Ez alól esetlegesen az egymás után érkező és kapcsolatos ügyek jelenthetnek kivételt, amelyeket ugyanaz a tanács tárgyal, ilyen esetben a következő beérkező ügy került a másik tanácshoz. A közjegyző tagok esetében a megválasztott tagok névsorából a soron következő és az előzőekben kifejtett feltételeknek megfelelő közjegyző kerül kijelölésre az eljáró tanácsba. Ha az így soron következő közjegyző valamely okból kiesik, akkor a soron következő közjegyző.”

- [66] A vizsgálóbiztos kijelölésének szempontjai sem egységesek; volt olyan törvényszék, ahol még nem került sor vizsgálóbiztos kijelölésre. Máshol az arányos leterheltséget veszik figyelembe, a két vizsgálóbiztos felváltva kerül kijelölésre. Ismét máshol szempont az eljárás alá vont közjegyző székhelye (más megyében működő közjegyző került kijelölésre), illetve a korábbi szakmai múlt, gyakorlat.
- [67] A Közjtv. 82. § (1) bekezdés második mondatának alkalmazására egyik bíróság előtt sem került még sor; de elfogultsági kifogást sem jelentettek még be. A bíróságok egyöntetű elvi álláspontja alapján a 82. § (1) bekezdésének második mondata szerinti eljárásban nem alkalmazható a 82. § (2) bekezdése, ez automatikusan azt vonja maga után, hogy a kifogásolt tag nem vehet részt az eljárásban. Új tag kijelölésére a fegyelmi bíróság elnöke jogosult, a Kúria esetében itt is elvállik, hogy hivatásos bíró vagy közjegyző tagra vonatkozik-e a kifogás, utóbbi esetben a MOKK jelöl ki új tagot.
- [68] Az indítványozó ügyében a Kúria elnökének tájékoztatása szerint a fenti szempontoknak megfelelően került sor az eljáró tanács kijelölésére; a két hivatásos bíró tag az ügyelosztási rend alapján a soron következő tanács állandó tagjainak a megjelölését jelentette, a közjegyző tagok pedig a névsorban soron következők voltak; három, különböző területi kamara tagjai, köztük az eljárás alá vont közjegyzővel azonos területi kamara által választott fegyelmi bíró.
- [69] A Kúria elnöke mindezeket túl arról tájékoztatta az Alkotmánybíróságot, hogy 2019. január 1-jétől kezdődően új tagok kerültek kinevezésre a Közjegyzői Fegyelmi Bíróságra. A hivatásos bíró tagok 2019. január 16-án meghozott ügyrendi határozatukban megalkották a továbbiakban érvényesülő ügyelosztási rendet. A határozat szerint „a fegyelmi bírósághoz beérkező ügyek az érkezés sorrendjében kerülnek kiosztásra a fegyelmi bíróság három tanácsára [...]. Az összefüggő, kapcsolatos, vagy rövid időszakon belül érkezett és ezért ésszerűen egy határnapra kitűzhető ügyekben az első ügy tekintetében soron következő tanács jár el, de ilyen esetben az egyenlő munkateher biztosítása érdekében ez a tanács a következő kiosztásnál vagy kiosztásoknál a kapott többletügyeknek megfelelő számú esetben a kiosztásból kimarad. Az ügyelosztási rendben meghatározottaktól fontos okból [például elfogultság, kizárás] lehet eltérni, olyan módon, hogy az eltérés oka utóbb is egyértelműen megállapítható legyen. Az eljáró fegyelmi tanács bírói képesítésű tagjai jelölik ki az eljáró tanács elnökét.”
- [70] A Kúria elnöke felhívta a figyelmet az alábbiakra is: „a Közjtv.-nyel létesített közjegyzői fegyelmi bíróságok jogi és intézményi keretei és eljárási szabályai álláspontunk szerint rendezetlenek. A Közjtv. 76. § (2) bekezdése értelmében fegyelmi bíróság a törvényszéken és a Kúrián működik, a 78. § (1) bekezdése szerint pedig a fegyelmi bíróság 5 bíró tagját 3 évre a törvényszék elnöke, illetőleg a Kúria elnöke nevezi ki. E törvényi rendelkezésekből úgy tűnhet, hogy a közjegyzői fegyelmi bíróság a törvényszékek, illetve a Kúria intézményi keretében, egy sajátos szervezeti egységként működik, azonban önmagában sem a közjegyzői fegyelmi bíróság működési helyének [székhelyének] törvényi megjelölése, sem a bíró tagok megválasztására vonatkozó szabályozás nem teremt intézményi kapcsolatot a bíróságok, illetve a fegyelmi bíróság között. Ilyen kapcsolatról már csak azért sem lehet szó, mert a közjegyzői fegyelmi bíróság közjegyző tagjait a területi közjegyzői kamarák delegálják, emiatt az intézmény bírósági belső szervezeti egységnek nem tekinthető, továbbá a törvényszék, illetve a Kúria elnökének a bíró tagok megválasztásán [valamint a Kúriának az elfogultság vagy kizáró ok miatt másik tanács kijelölésén] túl a közjegyzői fegyelmi bíróság működésével kapcsolatban semmilyen jogosítványa nincs. A közjegyzői fegyelmi bíróság közjogi helyzete a [... Bjt.] 101. §-ában szabályozott szolgálati bíróságéhoz hasonló, melyről a Bjt. úgy rendelkezik, hogy az elsőfokú szolgálati bíróság a Budapest területén működő ítélőtábla, a másodfokú szolgálati bíróság pedig a Kúria mellett működik. Hasonlóan szabályozza a bírósági végrehajtói fegyelmi bíróságot a [... Bvht.] 270. §-a is. Mindezekből az következik, hogy a közjegyzői fegyelmi bíróság esetében csak eltérő törvényi szövegezésről, nem pedig eltérő konstrukcióról van szó. Mivel azonban a hivatkozott törvények egyike sem ad pontos intézményi kereteket a fegyelmi ügyekben eljáró szerveknek, ezért szükségesnek mutatkozik a jogi szabályozás pontosítása, kiegészítése.”

V.

- [71] Az indítvány nem megalapozott.
- [72] Az Alkotmánybíróság elsőként az Abtv. 27. §-a alapján benyújtott indítványt bírálta el.
- [73] 1. A tisztességes hatósági [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése], illetve bírósági eljárással [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése] kapcsolatos indítványi elemekhez kapcsolódóan {részletesen lásd: a határozat indokolásának I/3.1. pontja [Indokolás [11] és köv.]} az Alkotmánybíróság az alábbiakra mutat rá.

- [74] Az Alkotmánybíróság a 3223/2018. (VII. 2.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh2.) rögzítette, hogy az Alaptörvény XXIV. cikkében megfogalmazott, a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog nem azonosítható a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése]. Az Abh2. kiemelte, hogy a „*fair*” avagy kiegyensúlyozott bírósági eljáráshoz való joggal kapcsolatban az Alkotmánybíróság kiterjedt gyakorlattal rendelkezik. [...] Jogállami keretek között a »tisztességes« karakter minden közhatalom erejével felruházott eljárással szemben követelmény. Ezért a sajátosságok figyelembe vétele mellett, de a hatósági eljárásban is meg kell jelennie a *fair* eljárás követelményeinek, amely követelményeket az alapjogi jogalanyiséggel rendelkező ügyfeleknek alanyi jogként, végső fokon alapjogként ki kell tudni kényszeríteni. E jogok érvényesíthetősége a hatóság működésének korlátja, jogszerű eljárásának pedig mércéje.

A fentiek szerinti jogállami követelményrendszernek a megnyilvánulása az, hogy az Alaptörvény XXIV. cikke önálló, az ügyintézés alapjogaként ismeri el a *fair* hatósági eljáráshoz való jogot. Az alapjogi jogvédelem kiterjed a hatóságok részrehajlás nélküli, tisztességes módon és észszerű határidőn belüli ügyintézésére, a hatósági aktusok törvényben meghatározott indoklására [XXIV. cikk (1) bekezdés], valamint a közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítésére [XXIV. cikk (2) bekezdés]. [...]

Szükséges emlékeztetni a hatósági eljárások sajátos jellemzőjére is. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálya alatt is fenntartotta azon megállapítását, miszerint »a hatósági eljárások a közhatalom birtokában lévő állami szerv által folytatott, célhoz kötött, vizsgálati jellegű eljárások« [165/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011, 478, 520.; idézi: 3342/2012. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [13]]. Az idézett döntésben a testület a hivatalbóli eljárás sajátosságaival jellemezte a hatósági eljárást és a jogszabályokban megnyilvánuló közérdek közhatalom útján történő érvényesítését. Megállapította, hogy a kötelező vizsgálati jelleg különbözteti meg a közigazgatási eljárást a polgári, avagy a büntetőeljárás sajátosságaitól: a döntés alapját képező tényállást és annak valódiságát az eljárásban egyéni érdekeltiség nélküli, de a köz érdekében fellépő hatóság köteles feltárni és bizonyítani. A közigazgatási szerv dönti el, hogy melyek a döntés meghozatalához szükséges, és melyek az irreleváns tényállási elemek. Jogállami körülmények között ugyanakkor a jogalkotó a közigazgatási hatósági eljárások esetében nem írhat elő a *fair* eljáráshoz való joggal ellentétes, az ügyfél és más érintett személy érdekeit teljes mértékben figyelmen kívül hagyó eljárási rendet [165/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011, 478, 520.].

A közigazgatási szerv a jogalkalmazás során, a konkrét eljárásaiban sem hagyhatja figyelmen kívül az ügyfél jogait, egyidejűleg kell teljesítenie közérdekvédelmi és szubjektív jogvédelmi funkcióját.

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálya alatt is alapelvként kezelte a közigazgatás jognak alárendelt tevékenységére vonatkozó jogállami parancsot [5/2013. (II. 21.) AB határozat, Indokolás [37]; 24/2015. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [20]; 30/2017. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [85]]. Ellentétben a XXVIII. cikk (1) bekezdésének a tartalmával, a testület rendszerszintű, és a XXVIII. cikk (1) bekezdésének tartalmát meghatározó, abszolút jogot eleddig gyakorlatában nem azonosított a tisztességes ügyintézéshez való alapjog kapcsán. Ugyanakkor megállapította számos olyan, az alapjog tartalmához tartozó részjogosítvány – korábban törvényben garantált jog – alapjogi jellegét, amelyek az ügyfelet helyezik középpontba, és amelyek érvényesítése, a vizsgálati típusú hatósági eljárás alaki és anyagi hatékonyságát (gyorsaságát, szakszerűségét, törvényességét), összességében jognak alárendeltségét hivatottak szolgálni. E részjogosítványok a korlátozhatóság szempontjából az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti rezsím alá tartoznak.

Ilyen, az észszerű határidőben meghozott döntéshez való részjogosítványként tekintett az Alkotmánybíróság a hatóság eljárásának időbeli dimenziójára [3/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [71]–[77]; 17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [108]]. A hatósági eljárás alapjogilag is értékelt elemének minősítette a határozat közlését [6/2017. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [37]–[39]] és a közlés módját [17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [109], megerősítette: 35/2015. (XII. 16.) AB határozat, Indokolás [27]]. Végül a testület a XXIV. cikk (1) bekezdésének részeként nevezte meg a fegyveregyenlőség jogát is az olyan hatósági eljárásokban, amelyek ellenérdekű ügyfelek részvételével zajlanak [10/2017. (V. 5.) AB határozat, Indokolás [61]–[63]].

A tisztességes hatósági eljárás követelménye egyetlen hatósági eljárásban sem sérülhet, jóllehet az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdéséből fakadó követelményrendszer eltérő lehet az egyes szakigazgatási eljárásokban, azok sajátosságaira tekintettel. Az Alaptörvényből levezethető követelményeknek tehát figyelemmel kell lenniük az egyes szakigazgatási eljárások speciális vonásaira.” [Abh2., Indokolás [25], [27]–[34]]

- [75] Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott korábban, hogy a konkrétan kifogásolt hatósági eljárástól azok a követelmények kérhetőek számon, amelyeket a rá vonatkozó eljárási törvény vagy jogszabály kifejezetten tartalmaz; ilyenek hiányában esetlegesen az vizsgálható, hogy a jogi norma megfelel-e az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt követelménynek [3325/2018. (X. 16.) AB végzés, Indokolás [23]–[25]].

- [76] Az indítványnak az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése sérelmét állító része a Kamara elnökségének a célvizsgálatot elrendelő, illetve a fegyelmi feljelentésről döntő eljárása vonatkozásában értelmezhető. Az indítványozó a Közjtv. 51. § (3) bekezdésének második mondatával, illetve a Közjtv. 69/A. § (4) és (5) bekezdésével kapcsolatban állította, hogy azokat a Kamara elnöksége a döntéshozatala során megsértette; egyéb – e körbe tartozó – eljárási kifogásaival kapcsolatban konkrét jogszabálysértésre nem hivatkozott.
- [77] Ahogy azt az Alkotmánybíróság az Abh2.-ben összefoglalta, hatósági eljárásnak az a célhoz kötött, vizsgálati jellegű eljárás tekinthető, amelyet a közhatalom birtokában lévő állami szerv folytat le; az általános cél a jogszabályokban megnyilvánuló közérdek közhatalom útján történő érvényesítése. Bár a Kamara elnökségének célvizsgálatot elrendelő, illetve fegyelmi feljelentés megtételéről döntő eljárása sok szempontból hasonlóságot mutat a hatósági eljárásokkal (azonosítható mögöttük közérdek, az eljárás vizsgálati jellegű stb.), azonban a jelen ügyben az Alkotmánybíróság nem vizsgálta, hogy ezek az eljárások olyannak tekinthetők-e, melyekre kiterjed az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének a védelme.
- [78] A jelen ügyben – tekintettel arra, hogy a bíróságok fegyelmi vétség elkövetése tárgyában döntöttek – az Alkotmánybíróság is csak azt vizsgálhatta, hogy a fegyelmi eljárás megfelelt-e az Alaptörvény követelményeinek. A testület értelmezése szerint a fegyelmi eljárás tekintetében az első vizsgálható eljárási szakasz a fegyelmi feljelentésről szóló döntés meghozatala. Az Alkotmánybíróság hivatkozik azon gyakorlatára, hogy a (hatósági) eljárás tisztességeségének vizsgálata során is csak a a vonatkozó jogszabályokban – jelen esetben a Közjtv.-ben – megfogalmazott eljárási szabályok betartása kérhető számon az eljáró szerveken. A Közjtv. 69/A. § (4)–(5) bekezdései a célvizsgálathoz kapcsolódnak; az 51. § (3) bekezdése szerinti eljárási szabály megtartása (megfelelő számú szavazat megléte) pedig egyrészt olyan ténykérdés, amely a fegyelmi bíróságok vizsgálatának körébe tartozik, másrészt az iratokból kitűnően, külön vizsgálat nélkül is egyértelműen megállapítható, hogy a döntéshozatalban az elnökön kívül hat közjegyző vett részt, amely megfelel a törvényi feltételnek. Az indítványozó az eljárással kapcsolatban megfogalmazott egyéb eljárási kifogásai esetében pedig nem hivatkozott jogszabályi rendelkezések megsértésére. Mindezekből következően az Alkotmánybíróság az MOKK Elnökségének eljárásához kapcsolódóan nem tartotta vizsgálhatónak az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének a sérelmét.
- [79] 2. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséhez kapcsolódóan az Alkotmánybíróságnak rendkívül sokrétű, széleskörű, az alapjog egyes részjogosítványait részletesen kibontó gyakorlata alakult ki és került megerősítésre. A jelen indítvány kapcsán az Alkotmánybíróság – az Alaptörvény hatály alatt is többször megerősített gyakorlatából – az alábbiakat emeli ki.
- [80] Az Alkotmánybíróság a tisztességes eljáráshoz való jog lényegéről kialakított álláspontját elvi jelentőséggel a 6/1998. (III. 11.) AB határozatában rögzítette, amelyet utóbb több döntésében [például: 5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75.; 14/2002. (III. 20.) AB határozat, ABH 2002, 101, 108.; 15/2002. (III. 29.) AB határozat, ABH 2002, 116, 118–120.; 35/2002. (VII. 19.) AB határozat, ABH 2002, 199, 211.] megerősített és továbbfejlesztett. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálya alatt (tekintettel annak negyedik módosításában a korábban hozott alkotmánybírósági határozatok hatályvesztésével kapcsolatos rendelkezésében foglaltakra) már a 7/2013. (III. 1.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh3.) – kifejezetten az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontján és az Abtv. 27. §-án alapuló hatáskörével összefüggésben – megerősítette a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatos gyakorlatát. Megállapította, hogy a tisztességes eljáráshoz való jogból fakadó – az Alkotmánybíróság által korábbi gyakorlatában kimunkált – alkotmányos követelmények nemcsak a szabályozási környezettel, hanem az egyedi bírói döntésekkel szemben is érvényesíthetők (Indokolás [27]) {vö.: 2/2017. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [48]}. „A tisztességes eljáráshoz való jog több garanciális szabályból áll. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jog részjogosítványai különösen: a bírósághoz fordulás joga, a tárgyalás igazságossága, a tárgyalás nyilvánosságának és a bírói döntés nyilvános kihirdetésének a követelménye, a törvény által létrehozott bíróság, a bírói függetlenség és a pártatlanság kívánalma, továbbá az észszerű határidőn belüli elbírálás követelménye. A szabály *de facto* nem állapítja meg, de az Alkotmánybíróság értelmezése szerint része a tisztességes eljárásnak az is, hogy az eljárásban biztosítva legyen a fegyverek egyenlősége [22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [49]].” (Indokolás [49]–[50])
- [81] 2.1. Az Alkotmánybíróság a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog részjogosítványai közül a törvény által létrehozott bírósághoz (más néven a törvényes bíróhoz) való jog kapcsán az Abh.-ban foglalta össze az általa – a nemzetközi jog alapelveire és gyakorlatára is tekintettel – korábban, például a 36/2013. (XII. 5.) AB határozat-

ban tett legfontosabb elvi megállapításokat. Az itt rögzítettek szerint „az Alkotmánybíróság a 993/B/2008. AB határozatában megállapította, hogy »a 'törvényes bírótól való elvonás tilalma' [...] – az önkényes ügyelosztási renddel szemben – az eljárás résztvevőit megillető biztosíték, aminek csak egyik eleme a Bszi. szabályaira épülő szolgálati beosztás szisztémája. Annak megítélésakor, hogy a konkrét ügyben ki tekinthető törvényes bírónak, ugyanilyen súllyal jönnek számításba – többek között – az eljárási törvénynek a hatáskörre, illetékességre, a jogorvoslati rendre és a tisztességes eljárás követelményének biztosítására vonatkozó további rendelkezései. Az pedig éppen a törvény előtti egyenlőség érvényesülését szolgálja, hogy az említett jogszabályok mindenki számára olyan bíró közreműködését garantálják, akitől az ügy tárgyilagosa megítélése nyilvánvalóan elvárható«. [Idézi a 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [33]]

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyét a törvény által felállított bíróság bírálja el. A törvény által felállított bíróságra vonatkozó követelmény magában foglalja a törvényes bíróhoz való jogot, vagyis azt, hogy egy konkrét ügyben az eljárási törvényekben megállapított általános hatásköri és illetékességi szabályok szerint irányadó bíróság járjon el. Ezt az alkotmányos elvet a [...] Bszi.] az Alapelvek között úgy fogalmazza meg, hogy senki sem vonható el törvényes bírójától [8. § (1) bekezdése]. Ezen túlmenően a Bszi. ismeri a törvény által rendelt bíró fogalmát, aki pedig az eljárási szabályok szerint a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróságon működő, előre megállapított ügyelosztási rend alapján kijelölt bíró [8. § (2) bekezdés]. Az ügyelosztási rendet az objektivitás és a személytelenség biztosítása, az önkényesség kizárása érdekében előző évben állapítja meg a bíróság elnöke, amely a tárgyévben kizárólag szolgálati érdekből vagy a bíróság működését érintő fontos okból módosítható [9. § (1) bekezdés] [36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [32]].” (Abh., Indokolás [75]–[76])

- [82] 2.2. A 3219/2018. (VII. 2.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh4.) az Alkotmánybíróság az alábbiak szerint erősítette meg az Abh.-ban lefektetett gyakorlatát: „Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy az Alaptörvény 27. cikke a társasbíráskodás elvét tekinti alapvetőnek, amikor megállapítja, hogy Magyarországon a bíróságok főszabály szerint – törvény eltérő rendelkezése hiányában – tanácsban ítélik meg a döntést.

Az Alkotmánybíróság azt is leszögezte, hogy a »bíróság függetlenségének ereje« és a »tisztességes eljárás fokozott garanciája« fejeződnek ki abban, hogy a – lelkiismeretüknek megfelelő – törvényes döntés meghozatalára feljogosított bírákból álló bírói tanács, mérlegelő tevékenységének eredményeképpen születik meg a döntés. A társasbíráskodás elvéből tehát az következik, hogy a ténymegállapítás, a jogértelmezés és a döntés a bírói tanács tagjait közösen illeti meg, és együttes tevékenységre kötelezi őket (Indokolás [68]).

Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság a társasbíráskodás elvének – mint a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog részeként – sérelmét azért emelte ki, mivel az alapul fekvő ügy egyik alapkérdése az volt, hogy sor került-e egyáltalán a tanácsülés megtartására, amikor a szolgálati bíróság tanácsa tagjai telefonon keresztül döntöttek az előzetes vizsgálat elrendeléséről. [...]

Az Alkotmánybíróság ismételtén rámutat, hogy a tisztességes eljárás egyik garanciális eleme és a bírói függetlenség egyik biztosítéka is egyben az, hogy a bírák tanácsban ítélik meg a törvényes döntést. A társasbíráskodás elvéből következik, hogy a tények megállapítása, a bizonyítékok értékelése, a jogértelmezés és a döntés a bírói tanács tagjait közösen illeti meg, és együttes tevékenységre kötelezi őket. [...]

Az Alkotmánybíróság rámutat továbbá arra, hogy mind a polgári eljárásban [a szolgálati bíróságok döntésének meghozatalakor hatályos, a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 252. § (1) bekezdése, 275. § (2) bekezdése, és a jelenleg hatályos, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 380. §-a, 423. §-a], mind a büntetőeljárásban [a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 373. § (1) bekezdés II. a) pontja, 428. § (2) bekezdése] abszolút hatályon kívül helyezési oknak minősül az, ha a bíróság nincs szabályszerűen megalakítva. [...]

Az Alaptörvényben deklarált alapjogok és alkotmányos elvek – mint például a tisztességes eljáráshoz való jog, a törvény előtti egyenlőség, a pártatlanság, ügyek észszerű határidőn belül elbírálásának elve – jelennek meg az egyes eljárási kódex alapvető rendelkezéseiben és – esetenként – részletszabályaiban is. Ezzel szoros összefüggésben az Alaptörvényre vezethető vissza az abszolút hatályon kívül helyezés jogintézménye is, amely esetében a törvényalkotó már eleve mérlegelte az eljárás tisztességességét, és akként határozott, hogy az abszolút hatályon kívül helyezési okok fennállása esetén egyértelműen alaptörvény-ellenes a bírói döntés, így ennek szankciója pedig nem lehet más, mint a hatályon kívül helyezés.

A bíróságnak ezekben az esetekben tehát nincs mérlegelési lehetősége, azaz, ha olyan súlyos eljárási szabálysértést észlel, amely abszolút hatályon kívül helyezési oknak számít, akkor hatályon kívül kell helyeznie az al-

- sóbb fokú bíróság határozatát. Amennyiben ez nem következik be, akkor az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik annak megállapítása, hogy az eljáró bíróságok eljárása sértette-e az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdését.” (Abh4., Indokolás [27]–[29], [31], [33]–[35])
- [83] Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság azt is kifejtette, hogy a tanácsülés mint döntési forma csak abban az esetben felel meg a tisztességes eljáráshoz való jog követelményének, ha a tanács tagjai fizikailag is jelen vannak a tanácsülésen (lásd: Abh., Indokolás [69]).
- [84] 2.3. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint „az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében rejlő indokolási kötelezettség alkotmányos követelménye a bíróság döntési szabadságának abszolút korlátját jelenti, nevezetesen azt, hogy döntésének indokairól az eljárási törvényeknek megfelelően szükséges számot adnia. [...] Az eljárási törvény rendelkezéseire is figyelemmel, a tisztességes eljárás alkotmányos követelménye a bírói döntésekkel szemben azt a minimális elvárást mindenképpen megfogalmazza, hogy a bíróság az eljárásban szereplő feleknek az ügy lényegi részeire vonatkozó észrevételeit kellő alapossággal megvizsgálja, és ennek értékeléséről határozatában számot adjon.” {Abh3., Indokolás [34]} Ugyanebben a döntésében arra is rámutatott a testület, hogy „az indokolt hatósági döntéshez való jog semmiképpen sem jelentheti azt, hogy az ügyben eljáró bíróságot a felek valamennyi érvelése tekintetében részletes indokolási kötelezettség terhelje” {Indokolás [31]}. Kiemelte továbbá: „Az alkotmányos előírás ugyanakkor kizárólag az eljárási törvényekben foglaltak szerint kötelezheti a bíróságot a döntésének alapjául szolgáló indokok bemutatására. Ebből következik, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény e szabályát mindig együtt olvassa a jogvita jellege, és az adott ügy típusa által kijelölt konkrét eljárásjogi szabályokkal. [...] Az Alkotmánybíróság tehát a rendes bíróságoktól eltérően nem a felülbírálatra alkalmasság szempontjából vizsgálja a bíróságok indokolási kötelezettségének teljesítését, és tartózkodik attól, hogy jogági dogmatikához tartozó kérdések helytállóságáról, illetve törvényességéről, avagy kizárólag törvényértelmezési problémáról állást foglaljon {3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4]}.” (Indokolás [33])
- [85] Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a bíróságok indokolási kötelezettségéből nem következik a felek által felhozott minden észrevétel egyenként való megcáfolási kötelezettsége, különösen nem a szubjektív elvárásait is kielégítő mélységű érvrendszer bemutatása {3107/2016. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [38]; 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [89]}. Az indokolási kötelezettség mindössze azt az elvárást támasztja a bírósággal szemben, hogy a döntés indokolásának az ügy érdeme szempontjából releváns kérdésekre kell kiterjednie és nem minden egyes részletre {legutóbb például: 3159/2018. (V. 16.) AB határozat, Indokolás [31]}.
- [86] Az Alkotmánybíróság a bírói indokolási kötelezettség teljesítésének az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével fennálló összhangját esetről esetre vizsgálja, mivel a bírói döntés és az ügy egyedi körülményei azt alapvetően befolyásolhatják.
- [87] 2.4. Az Alkotmánybíróság végül jelen ügyben is hivatkozik arra az évek óta folytatott és az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdésére visszavezethető, következetes gyakorlatára, amely szerint – mivel a testület „az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve”, ezért – eljárása során nem vizsgálhatja felül a támadott bírói döntés jog-, illetve törvényszerűségét. Ezt már csak azért sem teheti meg, mert ez esetben az Alaptörvény 25. cikk (1) bekezdése szerint a bíróságok számára megfogalmazott, a 25. cikk (2) bekezdésében konkretizált igazságszolgáltatási hatáskörben, következésképpen alaptörvény-ellenesen járna el. Ezért „[ö]nmagukban [...] a rendes bíróságok által elkövetett vélt vagy valós jogszabálysértések nem adhatnak alapot alkotmányjogi panasznak. Egyébként az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna”. {Elsőként: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]}
- [88] „Az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-ában szabályozott hatáskörében eljárva a bírói döntés és az Alaptörvény összhangját biztosítja. Ebből következően a bírói döntés alaptörvény-ellenességének vizsgálata során az Alkotmánybíróság attól is tartózkodik, hogy a bíróságok felülbírálati jogköréhez tartozó, szakjogi vagy kizárólag törvényértelmezési kérdésekben állást foglaljon [...]” {3028/2014. (II. 17.) AB végzés, Indokolás [12]} „Sem a jogállamiság elvont elve, sem a tisztességes eljárás alapjoga, sem a diszkrimináció tilalma nem teremthet alapot arra, hogy az Alkotmánybíróság a bírósági szervezet feletti »szuperbíróság« szerepébe lépjen, és hagyományos jogorvoslati fórumként járjon el” {először lásd: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]}.
- [89] 3. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott, tisztességes bírósági eljáráshoz való jogának sérelmét az indítványozó – összefoglalva – az alábbiak miatt állította: 1. a bíróságok nem adtak helyt a Kamara

elnökségének eljárásával kapcsolatos kifogásainak, 2. a fegyelmi eljárás megindításáról szóló döntés meghozatalakor a tanácsülésen nem vett részt minden tanácsstag, 3. a fegyelmi bíróságok nem rendelkeztek objektív automatizmuson alapuló ügyelosztási tervvel, 4. a bíróságok nem megfelelően indokolták meg ítéleteiket, 5. a fegyelmi bíróságok eljárása nincs megfelelő részletességgel, jogszabályban szabályozva.

- [90] Az első fokon eljáró fegyelmi bíróság tájékoztatása szerint mind az eljáró fegyelmi tanács, mind a vizsgálóbiztos kijelölésénél szempont volt, hogy lehetőleg olyan személyek kerüljenek kijelölésre, akik az eljárás alá vont közjegyző székhelyén, illetékességi területén kívül dolgoznak. A másodfokú eljárás során a két hivatásos bírósági tag az ügyelosztási rend alapján a soron következő tanács állandó tagjainak a megjelölését jelentette, a közjegyzői tagokat pedig az elnök megkeresése alapján a Kamarajelölte ki a névsorban soron következők közül. A kijelöltek három, különböző területi kamara tagjai voltak, közülük egy közjegyző az eljárás alá vont közjegyzővel azonos területi kamara által választott fegyelmi bírósági tag volt. A rendelkezésre álló iratok szerint az eljárás alá vont közjegyző a tagok személyének egyikét sem kifogásolta.
- [91] 3.1. Az Alkotmánybíróság osztja az első- és másodfokú fegyelmi bíróság azon álláspontját, mely szerint a bíróságok a fegyelmi eljárást megelőző eljárások (célvizsgálat elrendelése, döntés a fegyelmi feljelentésről) jogszerűségét csak abban a körben vizsgálhatja, amely körben számára a Közjtv. erre lehetőséget ad. Az eljáró bíróságok e körben azt tartották vizsgálhatónak, hogy a fegyelmi eljárást kezdeményező határozat érvényesnek tekinthető-e vagy sem. A Közjtv. 51. § (2) bekezdése szerint a területi elnökség a határozatait szótöbbséggel hozza; (3) bekezdése szerint a fegyelmi eljárás kezdeményezése tárgyában a határozathozatalhoz az elnökön kívül 5 közjegyző részvétele szükséges; a közjegyzőhelyettes tagok jelen lehetnek, de a határozathozatalban nem vesznek részt. A Közjtv. ezen rendelkezéseit értelmezve állapították meg a bíróságok, hogy bár a közjegyző-helyettes tagok nem szavazhattak volna, e tény miatt a szavazás nem vált érvénytelenné. A döntés 7 igen és 2 tartózkodás mellett, ellenszavazat nélkül született meg, és mivel a tartózkodó közjegyzőket is a határozathozatalban részt vevő közjegyzőnek kell tekinteni, így teljesült a szavazásérvényességéhez szükséges, a Közjtv. fenti rendelkezéseiben foglalt feltétel.
- [92] Az Alkotmánybíróság utal a jelen határozat indokolásának V/3.4. pontjában (Indokolás [96] és köv.) részletesen ismertetett gyakorlatára, mely szerint tartózkodik attól, hogy a bíróságok felülbírálati jogköréhez tartozó törvényértelmezési kérdésekben állást foglaljon. A jelen ügyben ilyen törvényértelmezési kérdésnek tekinti, hogy a tartózkodó szavazat leadása is a döntésben való részvételnek számít-e, illetve, hogy a közjegyző-helyettes tagok által leadott szavazatok miként hatnak ki a szavazás egészére, ezért e kérdéskört az Alkotmánybíróság nem vizsgálta. A vizsgálhatóság hiányában az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének a sérelme sem állapítható meg.
- [93] 3.2. A jelen ügyben vizsgált fegyelmi eljárás nagyfokú hasonlóságot mutat az Abh.-ban, illetve az Abh4.-ben elbírált eljárásokkal. Itt is arról kellett az Alkotmánybíróságnak állást foglalnia, hogy a döntést megfelelő testület hozta-e meg, és ezáltal nem sérült-e az indítványozónak az Alaptörvény XXVIII. cikkében biztosított, a törvényes bíróhoz való joga. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az eljáró elsőfokú tanács megsértette a társasbíráskodás elvét akkor, amikor a fegyelmi eljárás megindításáról szóló döntés meghozatalakor nem vett részt minden tag az ülésen (és egyikük alá sem írta a határozatot). Ahogyan arra az Abh. és az Abh4. is rámutat (lásd: jelen határozat indokolásának V/2.2. pontja (Indokolás [82] és köv.)), ezáltal az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt, tisztességes bírósági eljáráshoz való jog is sérelmet szenved, amely akár a panasszal érintett bírósági döntés(ek) megsemmisítését vonja maga után.
- [94] A jelen ügyben vizsgált eljárás azonban egy lényeges szempontból eltér az Abh.-ban, illetve Abh4.-ben vizsgált eljárásoktól, melynek következményeként az Alkotmánybíróságnak nincs lehetősége az indítvánnyal érintett bírósági döntések megsemmisítésére. Míg ugyanis az előbbi eljárások során a fegyelmi eljárás alá vont személyek az bírósági eljárás során kifogást terjesztettek elő az elsőfokú bíróság eljárásával szemben, melyet a másodfokú bíróság el is bírált, addig ez a jelen határozattal elbírált ügyben ez nem történt meg. A bírósági döntésekből kitűnik, hogy a fegyelmi eljárás során az indítványozó nem hivatkozott eljárás szabálysértésre a fegyelmi eljárás megindításáról szóló, az elsőfokú fegyelmi tanács által hozott döntéssel kapcsolatban, azt először az Alkotmánybíróság előtti eljárásban kifogásolta. Az indítvány, illetve annak kiegészítése sem állítja azt, hogy erre a bírósági eljárásban sor került volna. Az Alkotmánybíróság utal arra a gyakorlatára, hogy csak végső fórumként, akkor él a bírósági döntések megsemmisítésének eszközével, ha az eljáró bíróságok nem orvosolták az alkotmányos jelentőségű eljárási szabályok megsértését. Az eljárási szabálysértések orvos-

lásának viszont előfeltétele, hogy azokat már a rendes bírósági eljárás során jelezzék az eljáró bíróságoknak. Ennek hiányában ugyanis nem várható el a bíróságoktól a jogsértés észlelése és a következményeinek a levonása (adott esetben az elsőfokú döntés hatályon kívül helyezése). Ahogyan arra az Alkotmánybíróság a 3327/2018. (X. 16.) AB végzésében is rámutatott: „Ha a polgári eljárásjogban létezik megfelelő eszköz, amely elősegíti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljárás esetleges sérelmének már a bírósági eljárás során történő orvosolását, úgy azt az indítványozónak – ha arra lehetősége van – már a bírósági eljárás során igénybe kell vennie, és csak ennek sikertelensége esetén kifogásolhatja azt az Alkotmánybíróság előtt. E nélkül ugyanis az Alkotmánybíróság értelmezése szerint az adott vonatkozásban az indítványozó nem merítette ki a jogorvoslathoz való jogát, így az indítvány nem felel meg az Abtv. 27. § b) pontjában foglalt követelménynek {hasonlóan lásd: 3015/2015. (I. 27.) AB végzés, Indokolás [14]}.” {3327/2018. (X. 16.) AB végzés, Indokolás [25]}

- [95] 3.3. Az indítványozó – szemben az Abh.-ban foglalt ügy indítványozójával – azt sem vetette fel a fegyelmi bíróságok eljárása során, hogy az objektív automatizmuson alapuló ügyelosztási terv hiányában sérült az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított, törvényes bíróhoz való joga. E körben az Alkotmánybíróság visszaüt az előző pontban kifejtettekre, melynek következtében a testület ezt az indítványi elemet sem vizsgálhatta meg érdemben.
- [96] 3.4. Az elsőfokú bíróság határozata részletesen elemzi, hogy miért tartotta megállapíthatónak a fegyelmi vétség elkövetését. Röviden összefoglalva: „A fegyelmi bíróság egyetértett a vizsgálóbiztossal abban, hogy az eljárás alá vont közjegyző a Közjtv. 70. § a) pontja szerinti fegyelmi vétséget követte el akkor, amikor a 3. § (1) bekezdés alapján nem tagadta meg a közreműködését olyan jogügyletekhez, amelyek a Ptk. [a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. V. törvény] 203. § (1) bekezdésébe ütköznek, továbbá a 120. § (81) bekezdés a) pontját, mert nem győződött meg az ügyfél valódi szándékáról. [...] [H]a az eljárás alá vont közjegyző kellő körültekintéssel és gondossággal jár el, észlelnie kellett volna azt az aggályosnak mondható körülményt, hogy a fegyelmi eljárás tárgyát képező ügyletek alkalmasak lehetnek más jelzálogjoggal biztosított követelés fedezetének az elvonására és amennyiben nem is látott okot a közreműködés megtagadására, köteles lett volna e körülményre a fél figyelmét felhívni és ezt az iratban feltüntetni. Ha a fél ez ellen tiltakozik, a közreműködését a Közjtv. 3. § (2) bekezdése szerint meg kellett volna tagadnia. Az eljárás alá vont, közjegyző súlyosan gondatlanul járt el [...] A fegyelmi tanács álláspontja szerint a fegyelmi eljárás alá vont közjegyző számára aggályosnak kellett volna lennie annak a körülménynek is, hogy egy [...] vagy pár [...] nap leforgása alatt 5, illetve 16 olyan ügyben kéri az ügyfelek a tartozás közjegyzői okiratba foglalását, illetve ez alapján a végrehajtás elrendelését, amelyek a végrehajtás során kielégítési elsőbbséget élveznek és a végrehajtási ügyeknek a végrehajtók közötti elosztására tekintettel ugyanahhoz a végrehajtóhoz tartoznak; továbbá hogy számos, nem az illetékességi területéhez tartozó településen lakók keresik fel ilyen ügyletek közjegyzői okiratba foglalása, illetve ez alapján a végrehajtás elrendelése iránt.” A másodfokú fegyelmi bíróság részletesebben kifejtve, de lényegében ugyanezen indokok alapján, az elsőfokú fegyelmi bírósággal egyetértve hagyta helyben a fegyelmi felelősséget megállapító elsőfokú határozatot.
- [97] A fentiekből kitűnően a bíróságok kellő részletességgel megindokolták azt, hogy miért tartották megalapozottnak a fegyelmi vétség elkövetésének megállapítását. Az Alkotmánybíróság utal a határozat indokolásának V/2.3. pontjában (Indokolás [84] és köv.) részletesen ismertetett gyakorlatára, melynek lényege, hogy a bíróságok indokolási kötelezettségéből nem következik a felek által felhozott minden észrevétel egyenként való megcáfolási kötelezettsége, különösen nem a szubjektív elvárásaikat is kielégítő mélységű érvrendszer bemutatása.
- [98] 3.5. Az indítványozó azon kifogását, hogy a fegyelmi bíróságok eljárása nincs megfelelő részletességgel jogszabályban szabályozva a jogállamiság, jogbiztonság sérelmének lehetőségével köti össze, ugyanakkor nem állít olyan konkrét, súlyos jogsérelmet, ami e körülményből fakad és egyben az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének a sérelmét is jelenti. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány tartalmilag az Abtv. 46. § (1) és (2) bekezdésében megfogalmazott, a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapítására irányul. Ennek kezdeményezésére azonban az alkotmányjogi panasz nem irányulhat, azt az Alkotmánybíróság kizárólag hivatalból állapíthatja meg.
- [99] A fentiekből következően, a határozat indokolásának V/3. pontjában és alpontjaiban (Indokolás [89] és köv.) részletesen kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság az indítvány alapján nem tartotta megállapíthatónak az in-

dítványozónak az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított a tisztességes bírósági eljáráshoz való alapjoga sérelmét.

- [100] 4. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdésének a sérelmével kapcsolatban az indítványozó azt kifogásolta, hogy a célvizsgálat elrendelését megelőző meghallgatáson, illetve a fegyelmi eljárást kezdeményező elnökségi ülésen nem képviseltethette magát jogi képviselővel. Az Alaptörvény e rendelkezése szerint „[a] büntetőeljárás alá vont személynek az eljárás minden szakaszában joga van a védelemhez.” Az indítványozó e körben hivatkozott a 8/2004. (III. 25.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh5.) foglaltakra. Tekintettel arra, hogy a hivatkozott döntés az Alaptörvény hatályba lépése előtt született, ezért az Alkotmánybíróságnak – összhangban a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban foglaltakkal – elsőként e döntés alkalmazhatóságát kellett vizsgálnia. E körben az Alkotmánybíróság az alábbiakat állapította meg: az Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdésének és az Abh5.-ben a megsemmisítés alapjául szolgáló Alkotmány 57. § (3) bekezdésének a szövege lényegét tekintve megegyezik [Alkotmány 57. § (3) bekezdése: „A büntetőeljárás alá vont személyeket az eljárás minden szakaszában megilleti a védelem joga.”]
- [101] E körülményből fakadóan az Alkotmánybíróság nem látta akadályát annak, hogy az Abh5.-ben foglalt érvelésre a jelen ügy elbírálása során is figyelemmel legyen. Az Abh5. azonban nem az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz indítványra, hanem utólagos normakontroll eljárásban született meg; a vizsgált jogszabály kizárta az ügyvédi képviseletet a fegyelmi eljárásban, illetve a kártérítési perben. A döntés alapjául szolgáló indítványban az indítványozók konkrétan nem hivatkoztak az Alkotmány 57. § (1) és (3) bekezdésének a sérelmére, ám az Abh5.-ben megjelenő testületi álláspont szerint ez tartalmilag bennefoglaltatott az indítványban. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 57. § (1) és (3) bekezdésének (a tisztességes eljáráshoz való jog és a védelemhez való jog) együttes értelmezésével hozta meg döntését. A vizsgált törvény megsemmisített rendelkezései azonban már elrendelt fegyelmi eljárásról, illetve kártérítési (peres) eljárásról rendelkeztek. Jelen ügyben viszont az indítványozó a fegyelmi eljárást megelőző eljárásokkal kapcsolatban hivatkozott az alapjogsérelemre; ráadásul az, hogy nem tudta jogi képviselő segítségét igénybe venni, a körülményekből és nem a szabályozásból fakadt.
- [102] A Közjtv. sem a célvizsgálat elrendelésére irányuló eljárás során, sem a fegyelmi feljelentés megtételéről való döntés meghozatalára irányuló eljárás során nem rendelkezik az érintett meghallgatásáról. Meghallgatásról először a fegyelmi vizsgálat elrendelését követően, a vizsgálóbiztos eljárása során rendelkezik a Közjtv. 89. § (1) bekezdése (de akkor sem kötelezettségként, hanem a vizsgálóbiztos rendelkezésére álló lehetőségként), a 89. § (2) bekezdése szerint pedig „[h]a a fegyelmi eljárás alá vont személy a meghallgatáson nem jelenik meg vagy nem nyilatkozik, ez az eljárás lefolytatását nem akadályozza.”
- [103] Az indítványozó nem a már megindult fegyelmi eljárással, hanem az azt megelőző eljárásokkal kapcsolatban állította tehát az alapjogsérelemet. A Közjtv. egyrészt nem zárja ki a jogi képviselet lehetőségét, másrészt viszont nem teszi kötelezően az eljárás ezen szakaszának résztvevőjévé az érintett személyeket (jelen ügyben az indítványozót). Az indítványozó részvétele ezen eljárási szakaszokban (jogi képviselővel vagy anélkül) tehát nem kizárt a Közjtv. által, azonban a Kamara elnökségének nincsen olyan törvényi kötelezettsége, hogy az eljárással érintett személyeket meghallgassa. Az indítványozó érvelése szerint is a fegyelmi eljárásokban kell a védelemhez való jogát biztosítani; a célvizsgálat elrendelése, illetve a döntés a fegyelmi feljelentésről még nem tekinthető a fegyelmi eljárás részének. Maga az indítványozó sem hivatkozott arra, hogy a célvizsgálat elrendelésére irányuló, illetve a fegyelmi feljelentés megtételéről döntő, a Kamara elnöksége által lefolytatott eljárások során jelezte volna: jogi képviselőjével kívánna konzultálni, illetve képviseltetni magát, azonban ebben megakadályozták. Mindezekre tekintettel nem állapítható meg az indítványozónak az Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdésében foglalt joga sérelme.
- [104] 5. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jog sérelmével kapcsolatban az indítványozó azt kifogásolta, hogy a másodfokú bíróság a fellebbezéshez utóbb fűzött indítvány-kiegészítést érdemben nem vizsgálta meg. A másodfokú bíróság a Közjtv. 100. § (2) bekezdését értelmezve (mely szerint a fellebbezést 15 napon belül kell benyújtani, és elő kell terjeszteni a fellebbezés indokait is) jutott arra a megállapításra, hogy a fellebbezés kiegészítése elkésett és ezért az abban foglaltakat nem veheti figyelembe. E körben az Alkotmánybíróság visszautal a jelen határozat indokolásának V/2.4. pontjában (Indokolás [87] és köv.) részletesen ismertetett gyakorlatára, mely szerint a testület tartózkodik attól, hogy a bíróságok felülbírálati jogköréhez tartozó törvényértelmezési kérdésekben állást foglaljon. A jelen ügyben ilyen törvényértelmezési kér-

désnek tekinti azt, hogy a fellebbezés-kiegészítés elkésett-e vagy sem. Az indítványozó csak általánosságban hivatkozott jogorvoslati jogának sérelmére e körben, azt konkrétan nem indokolta meg, hogy a fellebbezés kiegészítésében foglalt érvek figyelembe nem vétele mennyiben és melyik alapjogát sértette, illetve, hogy miért járt együtt az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogának a sérelmével. Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság nem tartotta megállapíthatónak az indítványozónak az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt joga sérelmét.

- [105] Az előzőekben – jelen határozat indokolásának V/1. pontjában (Indokolás [73] és köv.) és V/3–5. pontjaiban (Indokolás [89] és köv.) – kifejtettekre tekintettel, az alaptörvény-ellenesség megállapíthatóságának a hiányában, az Alkotmánybíróság a Kúria Közjegyzői Fegyelmi Bírósága Kjö.Fgyf.1/2014/5. számú, valamint a Pécsi Törvényszék mellett működő Közjegyzői Fegyelmi Bíróság Fgy.1/2014/24. számú határozata alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

VI.

- [106] Az Alkotmánybíróság ezt követően az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján benyújtott, még el nem bírált indítványi elemet vizsgálta meg.
- [107] Az indítványozó a Közjtv. 80. § (3) bekezdésének és 86. § (1) bekezdésének az alaptörvény-ellenességét is állította; nézete szerint ezek, a vizsgálóbiztossal kapcsolatos szabályok ellentétesek az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével.
- [108] Az Alkotmánybíróság megkeresésére az igazságügyi miniszter hangsúlyozta, hogy a Közjtv. kifogásolt rendelkezései „olyan garanciális jellegű szabályok, amelyek hiányában a fegyelmi eljárás nem lenne lefolytatható, illetve éppen e rendelkezések megsemmisítése vetné fel az önkényes jogalkalmazás veszélyét, valamint [...] a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét”. Hivatkozott az Abh1.-ben foglaltakra, mely szerint „a fegyelmi tanács megfelel az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében meghatározott garanciáknak”. A Közjtv. 80. §-a valamint 82. § (1) bekezdése nézete szerint olyan garanciális rendelkezések, amelyek „biztosítják, hogy a fegyelmi ügyben bármely okból érintett vizsgálóbiztos ne járasson el és ne merülhessen fel kétely a fegyelmi eljárás tisztességes voltával kapcsolatban”. Álláspontja szerint „a vizsgálóbiztos személyére nézve számos garanciális rendelkezést tartalmaz a Közjtv. annak érdekében, hogy pártatlansága megkérdőjelezhetetlen legyen. Az a tény, hogy kijelölése a fegyelmi tanács elnökének döntése, köztük függelmi viszonyt [...] nem keletkeztet, hiszen a vizsgálóbiztos státuszára, javadalmazására semmilyen módon nem tud befolyást gyakorolni az elnök.” Az igazságügyi miniszter jelezte továbbá, hogy a közjegyzőkre vonatkozó átfogó szabályozás felülvizsgálatának érdekében az igazságügyi tárca megtette a szükséges intézkedéseket.
- [109] Az indítványozó álláspontját arra alapította, hogy mivel – nézete szerint – a fegyelmi eljárás „egy bűnvádi eljárással rokon, ahhoz hasonló kontradiktórius eljárás”, „ahol »vád« és »védelem« áll egymással szemben, és amely jogvitában a független bíróságnak kell döntenit”, ezért nem felel meg a pártatlanság, fegyverek egyenlősége követelményének, hogy a kontradiktórius eljárás egyik résztvevőjét maga az ügyben eljáró bíróság jelöli ki. Az hogy ez a peres fél a bíróság munkájában is részt vesz, megkérdőjelezi a bíróságnak az eljárás egyik résztvevőjétől való függetlenségét, s ekképp a tisztességes eljárásnak még a látszatát sem biztosítja.
- [110] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a fegyelmi eljárás nem tekinthető a bűnvádi eljárással rokon kontradiktórius eljárásnak abban az értelemben, ahogyan arra az indítványozó hivatkozik. A fegyelmi eljárásban a vád és a védelem elkülönülése nem jelenik meg; a vizsgálóbiztos feladata nem a „vád” képviselése, hanem egyrészt a „szolgálati érdek” képviselése a fegyelmi ügyben [Közjtv. 83. § (1) bekezdés], másrészt a fegyelmi vizsgálatot lefolytatása, melynek során köteles a tényállás megállapításához szükséges körülményeket tisztázni [Közjtv. 88. § és 89. § (1) bekezdés]. A vizsgálóbiztos és az ügyész szerepe már csak azért sem hasonlítható össze, mert míg a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény alapján a vádemelésről (a bírósági eljárás megindításáról) az ügyészség dönt (főszabályként) és az ügyész a vádat akár ejtheti is (ezzel – főszabályként – az egész büntetőeljárást megszüntetve), addig a vizsgálóbiztos feladta a tényállás megállapításához szükséges körülmények tisztázása és erről jelentés készítése. A fegyelmi eljárás megindításáról nem a vizsgálóbiztos dönt (hanem a fegyelmi tanács), és a fegyelmi eljárás megszüntetésére sem lehet közvetlen hatása. A vizsgálóbiztos jelentése nem vezet automatikusan ahhoz, hogy az ügyben tárgyalást kell tartani; születhet a Közjtv. 103. §-a szerinti fegyelmi intézkedés vagy az eljárás megszüntetésére is sor kerülhet. A bíróság előtti eljárásban harmadik szereplőként a miniszter is megjelenik, aki „az igazságszolgáltatás érdekét” képviseli [Közjtv. 83. § (1) bekezdés]. A tárgyalás időpontjáról ez utóbbi két szereplőt csak értesíteni kell, míg az eljárás alá vont személyt és

jogi képviselőjét meg kell idézni. Mindez azt mutatja, hogy téves az indítványozó azon felfogása, hogy a fegyelmi eljárás olyan kontradiktórius eljárás, amelyben az eljárás alá vont személlyel szemben a vizsgálóbiztos a vádat képviseli; a vizsgálóbiztos intézményének – a fentiek szerint – nem ez a funkciója.

- [111] A fegyelmi tanács elnöke sem dönthet szabadon a vizsgálóbiztos személyéről; mivel a Közjtv. 77. § (2) bekezdése alapján törvényszékenként két vizsgálóbiztost kell választani, így csak e két személy közül választhat. Arra, hogy ki legyen az a két személy, akik közül választhat, a fegyelmi tanács elnökének nincsen ráhatása, hiszen ezen személyeket a bíróságoktól függetlenül, a közjegyzők területi kamarájának elnöksége választja a kamara tagjai közül, három éves időtartamra [lásd: Közjtv. 77. § (2) bekezdése]. Ahogyan arra az igazságügyi miniszter is utalt, a vizsgálóbiztos státuszára, javadalmazására semmilyen módon nem tud befolyást gyakorolni sem a fegyelmi bíróság, sem az eljáró fegyelmi tanács elnöke. A jelen határozat indokolásának IV/3. pontjában (Indokolás [62] és köv.) szakaszaiban ismertetett gyakorlat szerint egyes bíróságokon ezeken túlmenő szempontokat (például, hogy a vizsgálóbiztosok felváltva kerüljenek kijelölésre) is figyelembe vesznek. Ha pedig elfogultsági kifogás merülne fel a vizsgálóbiztossal szemben, a Közjtv. 82. § (1) bekezdése alapján a fegyelmi eljárás alá vont kifogást terjeszthet elő.
- [112] Az előzőekben kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság nem állapította meg az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének részjogosítványaként meghatározott, a bíróság pártatlansága (illetve annak látszata), a fegyverek egyenlősége követelményének a sérelmét, ezért a Közjtv. 80. § (3) bekezdésének és 86. § (1) bekezdésének a megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

VII.

- [113] Az Abtv. 46. § (1) bekezdése alapján „[h]a az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére”, a (2) bekezdés szerint pedig „a jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, ha [...] a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos”. Az alkotmányjogi panaszhoz kapcsolódóan az Alkotmánybíróság áttekintette a közjegyzők fegyelmi eljárására vonatkozó szabályozás egészét, melynek során mind az indítvány, mind a bíróságok tájékoztatása (kiemelten a Kúria elnökének véleménye) alapján hangsúlyozott figyelmet fordított arra, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott tisztességes bírósági eljáráshoz való jogból, illetve annak részjogosítványaiból fakadó követelmények megfelelően érvényesülnek-e az eljárás során.
- [114] E körben az Alkotmánybíróság utal különösen az Abh.-ban megfogalmazottakra, valamint a jelen határozat indokolásának IV/3. pontjában (Indokolás [62] és köv.) részletesen ismertetett, a Kúria elnökének álláspontjára, mely szerint „a Közjtv.-nyel létesített közjegyzői fegyelmi bíróságok jogi és intézményi keretei és eljárási szabályai [...] rendezetlenek”. Az Alkotmánybírósághoz beérkezett bírósági válaszokból kitűnt például, hogy a bíróságok egy része szerint nem hozható nyilvánosságra a fegyelmi tanácsok összetétele, míg más bíróságok ennek nem látták akadályát. Az is megállapítható, hogy a jelenlegi szabályozás alapján a fegyelmi bíróságok elkülönülnek a rendes bíróságoktól; és míg a Bjt. 104/A. §-a, illetve a Bvht. 274. § (5) bekezdése kifejezetten rendelkezik a fegyelmi bíróságok ügyrendjének megalkotásáról, addig a közjegyzők fegyelmi bíróságai tekintetében ilyen törvényi kötelezettség nincsen. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor azt is szem előtt tartotta, hogy a közjegyzői fegyelmi bíróságok speciális összetétele (hivatásos bíró és közjegyző tagok együtt alkotják), valamint az eljáró tanácsok kijelölésekor esetlegesen figyelembe veendő egyéb szempontok megnehezítik az állandó tanácsok felállítását. Az Alkotmánybíróság a pártatlan bíróhoz való jog fontos garanciális elemeként értékelte a Közjtv. 82. § (1) bekezdésének második mondatában foglalt egyedi kifogásolási szabályt.
- [115] Az Alkotmánybíróság a fentiekre figyelemmel azt állapította meg, hogy önmagukban a közjegyzői bíróságok felállítására, a vizsgálóbiztosokra, a bíróságok eljárására vonatkozó szabályok nem okozzák az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt, tisztességes bírósági eljáráshoz való jog és ennek részjogosítványai sérelmét, ugyanakkor a Kúria elnökének véleményében foglaltak fontos szabályozási hiányosságokra hívják el a figyelmet. Ezen túlmenően a szabályozásból hiányoznak olyan garanciális szabályok, amelyek biztosítanák a fegyelmi eljárás alá vont közjegyzők törvényes, illetve törvény által rendelt bíróhoz való jogának az érvényesülését. A hatályos szabályok alapján ugyanis nem biztosított, hogy az adott fegyelmi ügyben egy előre megismerhető, objektív automatizmuson alapuló elosztási rend szerint megalakított fegyelmi tanács hozzon döntést; ugyanígy esetleges és előre nem látható, hogy az adott ügyben (a kettő közül) melyik vizsgálóbiztos fog eljárni. Az eljáró fegyelmi tanács kijelölésének előre megismerhető, elvi szabályait, az eljáró tanácsok

összetételének nyilvánosságára vonatkozó szabályokat törvényben kell rendezni. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy nem az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó követelményeknek megfelelően szabályozta a közjegyzői fegyelmi bíróság megalakításának, illetve az ügyek objektív és automatizált elosztását biztosító, valamint a vizsgálóbiztos kijelölésének elvi szabályait. Ebből következően felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2020. június hó 30. napjáig tegyen eleget.

VIII.

- [116] Az Alkotmánybíróság határozatának közzétételére az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján, az ügy jelentőségére tekintettel került sor.

Budapest, 2019. október 15.

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

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/606/2015.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2019. évi 176. számában.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 29/2019. (XI. 4.) AB HATÁROZATA

a Kúria Bfv.III.1.075/2018/11. végzése, a Tiszaújvárosi Járásbíróság 8.B.226/2012/22. számú ítélete, valamint a Miskolci Törvényszék 2.Bf.323/2014/7. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Pokol Béla* és *dr. Szívós Mária* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Kúria Bfv.III.1.075/2018/11. számú végzése alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.
2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Tiszaújvárosi Járásbíróság 8.B.226/2012/22. számú ítélete, valamint a Miskolci Törvényszék 2.Bf.323/2014/7. számú végzése alaptörvény-ellenesek, ezért azokat megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A személyesen eljáró indítványozó (Ambrusné Salap Szilvia) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panaszában kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a Kúria Bfv.III.1.075/2018/11. számú végzésének alaptörvény-ellenességét és az Abtv. 43. § (1) bekezdése alapján semmisítse meg azt. Az indítványozó álláspontja szerint a bíróság döntése ellentétes az Alaptörvény IX. cikk (1) és (2) bekezdéseivel.
- [2] 2. A Tiszaújvárosi Járásbíróság mint elsőfokú bíróság által megállapított tényállás szerint az indítványozó 2011. szeptember 21-én a Facebook közösségi portálon a saját fiókjához tartozó üzenőfalán „a mezőcsáti klán” címmel olyan bejegyzést írt, mely Mezőcsát Önkormányzatának jegyzőjét (a továbbiakban: sértett) bírálta. A bejegyzést a következő mondatokkal zárta: „rasszizmus, diszkrimináció van, és nekünk lakosoknak ehhez még jó pofát is kell vágni. Kérem, hogy sújtsanak le már erre a rasszista képviselő testületre és jegyzőnőre” (a továbbiakban: 1. tényállási pont). Az indítványozó 2012. július 12-én 22 óra 35 perckor a Facebook internetes közösségi oldalon a saját fiókjához tartozó üzenőfalán a sértett jegyzői munkakörének ellátásával kapcsolatos bejegyzést írt. Ebben kijelentette: „Ezeket én súlyos hibának tartom, számomra olyan mintha adócsalók lennének, és ennek részese a helyi jegyző is.” Ezen túlmenően azt is állította a sértettől, hogy „a roma származású embereket megkülönböztetésben, hátrányos helyzetbe hozza”. Emiatt felszólította a jegyzőt, hogy „aki soroza-tos jogtalanságok részese, az ne legyen a törvény betartója!” (a továbbiakban: 2. tényállási pont).
- [3] Az indítványozó 2012. november 5-én részt vett a Mezőcsát Város Önkormányzatának képviselő-testülete által tartott közmeghallgatáson. Az eseményen részt vett a sértett is mint az önkormányzat jegyzője, továbbá a képviselő-testület, valamint mezőcsáti lakosok, összesen mintegy nyolcvan személy. Az indítványozó a közmeghallgatás keretében felszólalt és a jelenlévők előtt kijelentette, hogy „a jegyző kétszer is feljelentette őt, és a rendőrségen hamis tanúvallomást tett” (a továbbiakban: 3. tényállási pont).
- [4] A Tiszaújvárosi Járásbíróság 2013. november 13-án kelt 8.B.226/2012/22. számú ítéletével az indítványozót a 2. tényállási pont alapján becsületsértés vétsége [a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Btk.) 180. § (1) bekezdés a) pont], valamint az ítélet 1. és 3. tényállási pontjai alapján folytatólagosan elkövetett rágalmozás vétsége [rég. Btk. 179. § (1) bekezdés, (2) bekezdés b) pont] miatt halmazati büntetésül 200 000 Ft pénzbüntetésre ítélte.

- [5] Az elsőfokú bíróság ítéletét a Miskolci Törvényszék mint másodfokú bíróság 2014. szeptember 16-án jogerőre emelkedett 2.Bf.323/2014/7. számú végzésével helybenhagyta. A Kúria 2015. november 3-án kelt Bfv.I.704/2015/9. számú végzésével az elsőfokú bíróság ítéletét és a másodfokú bíróság végzését hatályában fenntartotta. A Kúria végzésének indoklásában – többek között – rögzítette azt, hogy az 1. tényállási pontban írt cselekmény minősítése téves, mert a következetes ítélkezési gyakorlat szerint az általános jellegű utalások nem tekinthetők tényállításnak, így nem a rágalmazás, hanem a becsületsértés vétségének megállapítására lehetnek alkalmasak. Ennek következtében az 1. és 2. tényállási pontban foglalt kijelentések becsületsértés vétségének minősülnek, így ezen cselekmények tekintetében valóságbizonyításnak nincs helye. A Kúria megállapította továbbá, hogy bár a 3. tényállási pontban szereplő kijelentés tényállításnak tekinthető, ez esetben sincs helye a valóság bizonyításának, mivel nem állapítható meg, hogy a konkrét helyzetben a terhelt által hivatkozottakat a közérdek vagy bárkinek a jogos érdeke indokolta volna. A végzés szerint az elhangzottak kizárólag a terhelt és a sértett viszonylatában, nem pedig Mezőcsát közléte szempontjából bírnak jelentőséggel, így közérdekű információnak semmiképpen sem tekinthetők, és a közmeghallgatáson történő elhangzásukat jogos magánérdek sem indokolta.
- [6] A Kúria a felülvizsgálati indítványnak a szabad véleménynyilvánításra hivatkozó érvelésére reagálva kifejtette, hogy bár a közéleti szereplőkkel szemben megfogalmazott kritika a szabad véleménynyilvánítás körébe tartozik, ez nem jelent felhatalmazást az indokolatlan, gyalázkodó, sértő kifejezések parttalan használatára. A Kúria szerint a 36/1994. (VI. 24.) AB határozatban foglalt elvek nem értelmezhetők úgy, hogy a közszereplők nem részesülhetnek büntetőjogi védelemben a közszereplésükkel összefüggésben nem álló (magánéleti, szakmai stb.) körben tett, a becsület csorbítására alkalmas valótlan tényállításokkal szemben.
- [7] Az indítványozó alkotmányjogi panasa folytán az Alkotmánybíróság a 3263/2018. (VII. 20.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) a Kúria Bfv.I.704/2015/9. számú végzését megsemmisítette. Az Abh. rámutatott, hogy „[a]z 1. és 2. tényállási pontokat a Kúria – részben elfogadva, részben felülbírálván az első- és másodfokú ítéletet – a közügyek vitájának körébe tartozó értékítéletnek minősítette. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy e minősítést a Kúria a releváns alkotmányossági szempontokkal összhangban hozta meg, azonban az ebből fakadó alkotmányos következményeket már nem vonta le teljes mértékben. [...] Az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében foglalt szólásszabadság határainak – kiváltképp büntetőjogi korlátozásának – értelmezése során azonban az Alkotmánybíróság a »becsületérzés sérelméről« szigorúbb mércét határozott meg. A korábbi gyakorlaton alapuló, azt az Alaptörvény alapján továbbfejlesztő értelmezés szerint a közügyek vitájában a közhatalom gyakorlóját vagy közszereplő politikust érintő bírálat, értékítélet főszabály szerint nem lehet alapja jogi felelősségre vonásnak. A véleménynyilvánítás szabadságának alkotmányos határát e körben azok a közlések lépik csak át, amelyek az emberi méltóság korlátozhatatlan aspektusába ütköznek, azaz a méltóságnak az emberi mivolt lényegét jogilag megragadó tartalmát sértik.” (Indokolás [39]–[40])
- [8] A 3. tényállási ponttal összefüggésben az Abh. arra mutatott rá, hogy „a támadott ítélet indoklásából nem tűnnek ki azok az indokok, amelyek alapján a szóban forgó tényállítás »kizárólag a terhelt és a sértett viszonylatában, nem pedig Mezőcsát közléte szempontjából bír jelentőséggel«, amiért a valóság bizonyíthatóságának alapjául szolgáló közérdek nem áll fenn. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a közügyek alakítóinak személyiségét, hitelességét érintő megnyilvánulások általában a közügyek vitájának védett körébe tartoznak [...]. Az alkotmányjogi panasszal támadott bírói döntés nem ad számot arról, hogy a közmeghallgatáson a helyi közhatalom-gyakorlás szempontjából kiemelkedően fontos szereplőre, a jegyzőre vonatkozó tényállítás milyen szempontok mérlegelésével került ki a közügyek vitájának köréből. Ilyen irányú indokolás nélkül a véleménynyilvánítás büntetőjogi korlátozása szintén nem tekinthető megalapozottnak.” (Indokolás [43])
- [9] Bár az Abh. a Kúria felülvizsgálati eljárás keretében hozott, az első- és másodfokú bírói döntéseket hatályában fenntartó végzését megsemmisítette, a Kúria Bfv.III.1.075/2018/11. számú végzése (a továbbiakban: támadott döntés) a jogerős ítéletet ismét hatályában fenntartotta.
- [10] A támadott döntés arra hivatkozott, hogy az Abh. kizárólag a Kúria korábbi felülvizsgálati eljárásában hozott határozat Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálta, és kizárólag ezt a döntést semmisítette meg. Erre tekintettel az ügy jogerős ítélettel továbbra is lezárt, ugyanakkor a terhelt által korábban joghatályosan előterjesztett felülvizsgálati indítvány elbírálatlan (Indokolás [28]).
- [11] A támadott döntés az 1. és 2. tényállási pontok tekintetében a cselekmény tényállásszerűségét vizsgálta (Indokolás [38]–[66]). A támadott döntés szerint az indítványozó véleménynyilvánítása nem csupán a sértett szubjektív becsületérzését sértette, hanem objektív sérelmet valósított meg: a sértettet bünt elkövető személynek ne-

vezte (Indokolás [75]). A közszereplők fokozott tűrési kötelezettsége sem zárja ki a részükről bűncselekmény elkövetését állító közlések jogellenességét (Indokolás [82]).

- [12] A 3. tényállási pont tekintetében a támadott döntés álláspontja az volt, hogy ugyan az elsőfokú bíróság nem alakszerű határozattal döntött a valóság bizonyításának elrendeléséről, azonban tartalmilag sor került a valóság bizonyítására. A hamis tanúvallomásnak állított nyilatkozatok a sértett 1. és 2. tényállási pontok kapcsán tett nyilatkozatai voltak, és ezeket a bíróság a jogerős ítéletben valósnak találta. Az indítványozó tehát nem hivatkozhat arra, hogy a 3. tényállítási pont esetében nem volt lehetősége a valóság bizonyítására.
- [13] A támadott döntés rögzítette, hogy az Abh.-t követően a Legfőbb Ügyészség a BF.1295/2015/1. számú átiratában indítványozta, hogy a Kúria a jogerős ítéletet helyezze hatályon kívül, és az elsőfokú bíróságot utasítsa új eljárásra. A Legfőbb Ügyészség álláspontja szerint az Abh.-ból nem következik egyenesen a terhelt (az indítványozó) felmentése, az viszont igen, hogy felelősségéről csak úgy lehet dönten, ha az alapeljárásban sor kerül a valóság bizonyítására.
- [14] 3. A Kúria végzésével szemben az indítványozó alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.
- [15] Az indítványozó álláspontja szerint az Abh. következménye az ügyben hozott valamennyi bírósági döntés megsemmisítése volt, így a Kúria támadott döntése már megsemmisített döntések hatályát tartotta fenn.
- [16] Hivatkozott arra is, hogy a Kúria támadott döntése az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésébe is ütközik az Abh.-ban rögzített okok miatt. Az indítványozó véleménye szerint a Kúria megsértette az Alaptörvény XXVIII. cikkét is, mivel a Kúria önkényesen, a bírói függetlenséggel visszaélve hozott olyan döntést, ami az Abh. értelmében az Alaptörvénnyel ellentétes.
- [17] Az indítványozó hivatkozik az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében rögzített jogorvoslathoz való jogra, mivel a Kúria támadott döntésével szemben semmilyen jogorvoslatra nem volt lehetősége. Hivatkozott továbbá az Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdésében rögzített ártatlanság védelmére, amely véleménye szerint azért sérült, mert a Kúria annak ellenére mondta ki bűnösnek, hogy kétséget kizáróan meggyőződött volna arról, hogy a cselekményt ő követte el.
- [18] Részletesebb indokolás nélkül hivatkozott az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdésének és a testi és lelki egészséghez való jogának a sérelmére is.

II.

- [19] Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

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

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

III.

- [20] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv.-ben foglalt formai és tartalmi követelményeknek.
- [21] 2. Az Abtv. 27. §-a alapján az „alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés
 - a) az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és
 - b) az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva”.
- [22] Az Abtv. 30. § (1) bekezdéséből következően az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet benyújtani. Az Abtv. 52. § (1) bekezdése pedig rögzíti, hogy az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, melynek részleteit az (1a) és (1b) bekezdések szabályozzák.

- [23] Az indítványozó személyesen jár el, saját ügyében, így jogosultnak tekinthető. Megjelölte az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezést [Abtv. 51. § (1) bekezdés és 52. § (1b) bekezdés a) pont] és az Abtv. 27. §-ában foglalt hatáskörben kérte az Alkotmánybíróság eljárását. Megjelölte továbbá az Alkotmánybíróság által vizsgálendő bírói döntést [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont] és az Alaptörvény sérelmet szenvedett rendelkezéseit [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]. Ezzel kapcsolatban megállapítható, hogy az indítványozó által hivatkozott rendelkezések közül az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése és XXVIII. cikk (1) bekezdése az ügy érdemére kiható valódi alapjogok, az indítványozó által hivatkozott további alaptörvényi rendelkezések azonban vagy nem alapjogok [R] cikk (2) bekezdés, 28. cikk], vagy nincsenek a támadott döntéssel alkotmányjogilag értékelhető összefüggésben [XX. cikk (1) bekezdés, XXIV. cikk, XXVIII. cikk (4) és (7) bekezdés]. Így az Alkotmánybíróság a vizsgálatát a véleménynyilvánítás szabadságára és a tisztességes eljáráshoz való jogra korlátozta.
- [24] Az indítványozó az indítvány benyújtását részletesen indokolta, kifejtve az Alaptörvényben foglalt jogok sérelmének mibenlétét [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont]. Az indítványozó kifejezett kérelmet fogalmazott meg a bírói döntés megsemmisítésére nézve [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont].
- [25] Az indítványozó a támadott döntést 2019. március 28-án vette át és az alkotmányjogi panaszbeadványát 2019. március 29-én – határidőben – nyújtotta be. Megállapítható az is, hogy az ítéletábra döntésével szemben nem állt további jogorvoslat a rendelkezésére.
- [26] 3. Az Abtv. 29. §-ában meghatározottak szerint az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának további feltétele, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását {erről elsőként lásd: 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]}.
- [27] E tekintetben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az ügy az Alaptörvény IX. cikkében biztosított véleménynyilvánítási szabadsággal, a közszereplők bírálhatóságával kapcsolatban alkotmányjogi jelentőségű kérdést vet fel.

IV.

- [28] Az alkotmányjogi panasz megalapozott.
- [29] 1. Az Alkotmánybíróság korábban már több alkalommal állást foglalt abban a kérdésben, hogy mire terjed ki a hatásköre az Abtv. 27. §-a alapján benyújtott panaszok esetében, illetve ha a panasz megalapozott, milyen feladatai lehetnek az általános hatáskörű bíróságnak. „A jogszabályokat a bíróságok értelmezik, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki” {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]}. „A tényállás megállapítása és az ehhez vezető bizonyítékok felvétele és értékelése, valamint a jogszabályok értelmezése a bíróságok, ezen belül is elsősorban a Kúria, nem pedig az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó kérdés” {3092/2019. (V. 7.) AB végzés, Indokolás [13]}. A 18/2019. (VI. 12.) AB határozatban az Alkotmánybíróság arra mutatott rá, hogy „az alkotmányjogi panasz-eljárásban az Alkotmánybíróság nem hoz döntést az előtte fekvő ügy érdemében, nem a rendes bírósághoz intézett kérelmet (más eljárásokban keresetet, vádat stb.) bírálja el. Az Alkotmánybíróság által meghatározott kereteken belül a konkrét ügyre vonatkozó érdemi döntést ezt követően a rendes bíróságnak, jelen esetben a Kúriának kell meghoznia.” Ez a határozat arra is rámutatott, hogy az Alkotmánybíróság „azt dönti el, hogy az általa vizsgált bírósági határozat összhangban áll-e az Alaptörvénnyel, illetve a döntés alkotmányos kereteit jelöli ki, de azt nem határozhatja meg, hogy pontosan milyen döntés állna összhangban. Ez általánosabban is igaz: a szakjogi vagy alkotmányosági felülvizsgálatot végző bíróság a kasszációs döntésében adhat iránymutatást a megismételt eljárásra, de ez soha nem terjedhet a meghozandó új határozat érdemi tartalmának meghatározásáig.” (Indokolás [34])
- [30] Egy egyedi ügy kapcsán pedig a 21/2019. (VI. 26.) AB határozat azt rögzítette, hogy „a Kúria eljáró tanácsa azonos tényállás, azonos jogcím alapján a megismételt eljárásban a korábban megsemmisített végzésével azonos végzést nem hozhat” (Indokolás [52]).
- [31] Az Alaptörvény 25. cikk (1)–(2) bekezdéseiben rögzítettek szerint a bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységet látnak el, és a bírósági szervezet legfőbb szerve a Kúria. Ebből következően kizárólag a bíróságok jogosultak megállapítani a tényállást (azaz azt, hogy milyen cselekmények, események relevánsak az ügyben, és azok miképp következtek be), továbbá azt, hogy e tényállást milyen jogszabályok alapján kell megítélni, végül az ér-

demi döntést is a bíróságoknak kell meghozni, azaz azt, hogy a jogszabályokat mint absztrakt formában előírt magatartási szabályokat hogyan kell a konkrét esetre vonatkoztatni. E feladatokat a hatalommegosztás rendjében más szerv nem vonhatja el (az Alkotmánybíróság sem), és az ítékezés, a joggyakorlat egységét a Kúria köteles biztosítani.

- [32] Az viszont az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvényen alapuló hatásköre, hogy megállapítsa: egy bírói döntés sértette-e az indítványozó Alaptörvényen alapuló jogát [24. cikk (2) bekezdés d) pont]. Ahogy az Alkotmánybíróság nem kérdőjelezheti meg a bíróság által megállapított tényállást (erre eszköztárral sem rendelkezik), vagy azt, hogy egy meghatározott cselekményt milyen jogszabály alapján kell megítélni, ugyanúgy az általános hatáskörű bíróságnak sincs hatásköre annak megállapítására, hogy valamely személy magatartását az Alaptörvény nem védi, ha az Alkotmánybíróság a konkrét ügyben (ugyanazon személy ugyanazon magatartása kapcsán) ezzel ellentétesen határozott.
- [33] Ez a megközelítés áll összhangban azzal, hogy a bírósági szervezet legfőbb szerve a Kúria, az Alaptörvény védelmének a legfőbb szerve viszont az Alkotmánybíróság.
- [34] Mindezekből következően egy megismételt eljárásban hozott döntés tartalmát az Alkotmánybíróság akkor teszi ismét érdemi vizsgálat tárgyává, ha az az előző döntéshez képest új alkotmányos összefüggésre mutat rá, amelyvel az Alkotmánybíróság korábbi döntése nem foglalkozott.
- [35] 2. Az Alkotmánybíróság a támadott döntés Alaptörvénnyel való összhangját ezen elvi alapok mentén vizsgálta.
- [36] 2.1. Jelen ügyben az 1. és 2. tényállási pont kapcsán a támadott döntés alkotmányosságával összefüggésben az alábbiak állapíthatók meg.
- [37] A Kúria a támadott döntésben – az Alkotmánybíróság által nem vitatható módon – azt állapította meg, hogy a „rasszista” és a „romákat hátrányos helyzetbe hozza” állításokat az indítványozó tette, és ezek a régi Btk. becsületsértés különös részi tényállásába ütköző kifejezések. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság hatáskörre arra terjed ki, hogy vizsgálja: ezek a kifejezések az adott szöveggörnyezetben a védett véleménynyilvánítás szabadságába tartoznak-e.
- [38] Az, hogy az Alkotmánybíróság nem folytat ténybíráskodást, nem jelenti azt, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága határainak megállapítása során ne tulajdoníthatna jelentőséget annak, hogy egy kifejezést mikor, milyen körülmények között használtak és kire vonatkoztattak. Nincs akadálya annak sem, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága és a jó hírnév védelme közti mérlegelés eredményeképp eltérő következtetésre jusson, mint a támadott döntés. Épp ellenkezőleg: ez a felülvizsgálat valódi tartalma.
- [39] Az Abh. ugyanezen tényállás mentén úgy foglalt állást, hogy az 1. és 2. tényállási pontok kapcsán az indítványozó kifejezéseit a véleménynyilvánítás szabadsága védte, a bírálat ugyanis nem sértette az érintett közszereplő emberi méltóságának lényegi magját. A Kúria támadott döntése szerint ugyan a kifejezések nem csupán a szubjektív méltóság-érzetet sértik, de a döntés nem hivatkozik olyan új tényállási elemre, amely azt támasztaná alá, hogy az érintett közszereplő emberi méltóságának lényegi magja sérült.
- [40] Az Alkotmánybíróság jelen ügyben nem látta okát sem annak, hogy az Abh.-ban egyszer már lefektetett érrendszerét újragondolja, sem annak, hogy azokat további érvekkel egészítse ki. Az ott kifejtettekre utalva az Alkotmánybíróság megállapítja: azzal, hogy a Kúria támadott döntése hatályában fenntartott olyan bírósági döntéseket, amelyek az indítványozó védett véleménynyilvánítását bűncselekménynek minősítették, megsértette az indítványozó Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében rögzített jogát.
- [41] 2.2. A 3. tényállási ponttal összefüggésben az Alkotmánybíróság a következőkre mutat rá.
- [42] A támadott döntés abban különbözik az Abh.-ban elbírált döntéstől, hogy a Kúria nem azt az álláspontot hagyta helyben, hogy nincs helye a valóság bizonyításának, hanem – implicit módon elismerve, hogy az állítás a közügyek megvitatásával függött össze – arra hivatkozott, hogy a becsület csorbítására alkalmas tény valóságát a bizonyítási eljárás keretében a szükséges körben megvizsgálta, és a tény nem bizonyult valóságnak (Indokolás [90]–[94]). A Kúria álláspontja szerint nincs szükség a valóság bizonyításának alakszerű elrendelésére, ha a bírósági eljárás egyebekben vizsgálta az állítás valóságát.
- [43] Az Abh. arra tekintettel tartotta az ott vizsgált bírói döntést alaptörvény-ellenesnek, hogy az nem rögzítette, hogy a sértettre vonatkozó tényállítás miért került ki a közügyek vitájának a köréből (Indokolás [43]). Következtetésképp a közügyek vitája során lehetőséget kell adni a terheltnek arra, hogy a tényállásszerűen rágalmozást megvalósító állításának valóságát bizonyítsa.

- [44] Az Abh.-ból az következik, hogy terheltnek a közügyek vitatása során tett, közszereplő becsületét sértő tényállítás kapcsán lehetőséget kell adni arra, hogy a valóságot bizonyítsa. A „bizonyítás” során a terheltnek eljárási jogosultságai vannak, az eljárási cselekményekre észrevételeket, indítványokat tehet, amelyek befolyásolhatják a végső bírósági döntést. Mindezeket nem pótolja, ha felülvizsgálati eljárás keretében (amikor új bizonyítékok felvételére nincs mód) a Kúria azt a következtetést vonja le, hogy a terhelti állítás valótlanága már megállapításra került.
- [45] Az Alaptörvény IX. cikke a tényállításokat is védi. A véleménynyilvánítás szabadságának egyik garanciája, hogy a bíróságok az alapeljárás keretében is vizsgálják a terhelti állítás valóságtartalmát, és a terheltnek formalizált keretek között van lehetősége eljárási jogainak érvényesítésére. Mivel erre a támadott döntés nem biztosított lehetőséget, az az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésével ellentétes.
- [46] 3. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott döntés az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésébe ütközik. Ezért az Alkotmánybíróság a döntést megsemmisítette.
- [47] A támadott döntéssel felülvizsgált más bírósági döntéseket az Alkotmánybíróság az Abtv. 43. § (4) bekezdése alapján semmisítette meg.

V.

- [48] Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján, az alkotmányjogi kérdés jelentőségére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2019. október 15.

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

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel 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 különvéleménye

- [49] Eltér az álláspontom a jelenlegi alkotmánybírói többségtől a véleménynyilvánítás szabadságának a közügyek körében lehetséges gyalázkodó vélemények védelme terén a becsületsértés vádjá alóli mentesülésnél, és ezt az ez ügyben hozott korábbi többségi döntéshez fűzve különvéleményemben így foglaltam össze: „A mostani többségi határozat követi a '90-es években a láthatatlan alkotmány keretében létrejött kitágított értelmezést, és az emberi lényegként felfogva ez két irányban is elszakítja az emberi méltóság fogalmát a megaláztatás tilalmától. Egyrészt bármit bele lehet így érteni, amit az egyes értelmező az emberi lényeggel érintkezőként azonosít, de másrészt le is szűkíti a tartalmát, mert lehet ugyan valami megalázó, de az emberi lényeg szempontjából közömbös, és akkor ez nem szankcionálható. Így míg a legtöbb esetben a láthatatlan alkotmány alapformulájaként használt emberi méltóság az aktivista alkotmánybíráskodás krédójaként működött, addig a véleménynyilvánítási szabadság korlátjaként kifejezetten passzivist, engedő jelleget kapott ebben az értelmezésben. Ebben a határozatban is ez tette lehetővé, hogy a többségi határozat helyt adjon az indítványozó kérelmének, és megsemmisítse a megalázó kifejezések használata miatt nagyon is megalapozott bírói döntést, amit én nem tudtam elfogadni. A vitatott értelmezés kritikájaként még azt is hozzá lehet tenni, hogy a IX. cikkben foglalt szabadságjog esetében az egyes embert megillető emberi méltóság mellett a nemzeti, vallási stb. közösségek

méltóságát is a véleménynyilvánítási szabadság korlátjaként említve – szintén az Alaptörvény negyedik módosításaként beiktatva – nyilvánvaló, hogy a gyalázkodás és a megalázás ellen védi ezt. Így a kiáltó ellentét a két értelmezés között – absztrakt emberi lényeg védelme, illetve megalázás elleni védelem – különösen nyilvánvaló.” (3263/2018 (VII. 20.) AB határozat, Indokolás [67]) Így nem tudtam támogatni most sem a határozatnak ezt az általam elvetett értelmezésen nyugvó megsemmisítési rendelkező részét.

Budapest, 2019. október 15.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye

- [50] Az Abtv. 66. § (2) bekezdésben biztosított jogköröm alapján a következő különvéleményt csatolom a határozathoz.
- [51] Nem értek egyet a Rendelkező rész 1. és 2. pontjaiban foglalt megsemmisítő rendelkezésekkel és az azokhoz fűzött indokolással, az alábbiak okán.
- [52] A jelen alkotmányjogi panasz előzményének tekinthető ügyben az Alkotmánybíróság az Abh.-ban azért semmisítette meg a Kúria Bfv.I.704/2015/9. számú végzését, mert abban a Kúria nem ismerte fel és vont le az alkotmányos következményeket. Ugyanis az alapügy 1. és 2. tényállási pontjaiban foglalt közlések tekintetében a Kúria – elfogadva az első- és másodfokon eljáró bíróságok jogi álláspontját – azért találta megállapíthatónak a terhelt büntetőjogi felelősségét, mert az ismertetett kijelentések „már a becsületérzést sértik”, holott az alkotmánybírói gyakorlatból ennél szigorúbb mérce következik (lásd: Abh., Indokolás [39]–[40]). Ezen kívül, a 3. tényállási pontban foglalt közlés esetén a Kúria nem adott számot arról, hogy az inkriminált tényállítás milyen szempontok mérlegelésével került ki a közügyek vitájának köréből (lásd: Abh., Indokolás [43]).
- [53] Az Abh.-ban számon kért alkotmányos követelmények jellege egyértelműen jogkérdést érintett, ezzel összhangban az Alkotmánybíróság kizárólag a Kúria végzését semmisítette meg, ami – ahogy a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény szabályainak ismertetésével a Kúria is rámutatott a jelen ügyben támadott végzésében (lásd: Bfv.III.1075/2018/11. számú végzés, Indokolás [26]–[28]) – értelemszerűen a felülvizsgálati eljárás megismétlését vont maga után jogkövetkezményként.
- [54] Jelen ügyben tehát az alkotmányos felülvizsgálat tárgya az lehetett, hogy a Kúria a megismételt felülvizsgálati eljárásban eleget tett-e az Alkotmánybíróság által az Abh.-ban írt alkotmányos követelményeknek, nevezetesen annak, hogy az alapügy 1. és 2. tényállási pontjaiban foglalt közlések tekintetében alkalmazza az alkotmánybírói gyakorlatból fakadó szigorúbb mércét, míg a 3. tényállási pontban foglalt közlés esetén számot adott-e arról, hogy az miért került ki a közügyek vitájának köréből.
- [55] Álláspontom szerint a Kúria e kötelezettségeknek eleget tett.
- [56] Ugyanis a Kúria végzésében egyértelműen leszögezi, hogy a rágalmozás és a becsületsértés bűncselekményei esetén „közömbös, hogy a tényközlés [tényállítást, híresztelést] vagy kifejezés használata a sértett becsületérzését ténylegesen érintette, sértette-e” (lásd: Bfv.III.1075/2018/11. számú végzés, Indokolás [66]). A Kúria hangsúlyozta továbbá, hogy az említett bűncselekmények tényállásszerűsége mellett mindig vizsgálni kell a jogellenességet (társadalomra veszélyességet) is, hiszen az egyébként tényállásszerű (tehát becsület csorbítására egyébként alkalmas) közlés sem minden esetben valósít meg bűncselekményt, ha valamilyen körülmény kizárja a jogellenességet (lásd: Bfv.III.1075/2018/11. számú végzés, Indokolás [67]–[68]). Utóbbinak azért van különös jelentősége jelen ügy szempontjából, mert a jogellenesség feltétele meglétének a vizsgálata az a jogalkalmazói tevékenység, ahol – a büntetőjogi dogmatikához igazodó módon – meg lehet teremteni a rendes bíróságok ítélezési gyakorlatának az Alaptörvénnyel való összhangját. Másként fogalmazva, a büntetőügyekben (ahogy szabálysértési ügyekben is) a versengő alapjogok kollíziója – jelen ügyben tehát a véleménynyilvánítás szabadságának és végső soron az emberi méltósághoz való jogának összeütközése – a jogellenesség vizsgálata során oldható fel a szembenálló alapjogok – alkotmányos teszteken alapuló – összemérésével {v.ö.: 1/2019. (II. 13.) AB határozat, Indokolás [80]; 14/2019. (IV. 17.) AB határozat, Indokolás [83]}.
- [57] Nézetem szerint ezt a vizsgálatot a Kúria a konkrét ügyben elvégezte, így tehát nem önmagában a közlések a becsületsértő jellege miatt döntött úgy, hogy az inkriminált kijelentések bűncselekménynek minősülnek.

- [58] Az alapügy 3. tényállási pontjában foglalt közlés kapcsán a Kúria az ismételt felülvizsgálat során hozott végzésében rámutatott arra, hogy az a kérdés, hogy a sérelmezett állítás közügyek vitatásának körébe esik-e vagy sem, a közlés körülményeinek vizsgálatával dönthető el, valamint rögzítette, hogy az alapügyben eljáró bíróságok – bár formális döntést nem hoztak erről, de – lefolytatták a valóság bizonyítását, a közérdekre figyelemmel, tehát a Kúria számot adott arról, hogy az adott kijelentés a közügyeket is érinti, de azt valótlannak értékelte, ezért az indítványozó nem mentesülhetett a büntetőjogi felelősség alól (lásd: Bfv.III.1075/2018/11. számú végzés, Indokolás [54], [87]–[93]).
- [59] Nézetem szerint tehát jelen ügyben a Kúria végzésének – illetve az elsőfokú, valamint másodfokú bírósági döntések – megsemmisítésére nem kerülhetett volna sor, hiszen a Kúria az Alaptörvény 28. cikkében foglalt kötelezettségét teljesítve járt el az ügyben. Ezzel együtt pedig helyesen jutott arra a következtetésre, hogy amennyiben egy cselekmény beleillik valamely bűncselekmény törvényi tényállásába (még ha ezt a véleménynyilvánítás alapjogára hivatkozva valósítja is meg), az elkövető kizárólag a Btk. rendelkezései alapján mentesülhet a büntetőjogi felelősség alól. Amennyiben tehát egy verbális cselekmény bűncselekményt (tehát tényállásszerű, bűnös és jogellenes cselekményt) valósít meg, és a büntetőjogi felelősségre vonás egyik akadályja sem merül fel, a cselekményt megvalósító személy nem a véleménynyilvánítás szabadságához fűződő jogát gyakorolja {v.ö.: 1/2019. (II. 13.) AB határozat, Indokolás [98]}.

Budapest, 2019. október 15.

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/604/2019.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2019. évi 176. számában.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 30/2019. (XI. 4.) AB HATÁROZATA

a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 144. § (6) bekezdésével összefüggésben a közterület-használatról szóló jogszabályok alkalmazásánál alkotmányos követelmény megállapításáról

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

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése alapján a Ve. 144. § (6) bekezdésével összefüggésben a közterület-használatról szóló jogszabályok alkalmazásánál alkotmányos követelményként állapítja meg: a választási kampányt szolgáló önálló hirdető-berendezések és óriásplakátok elhelyezésére irányuló kérelemről észszerű időn belül kell dönten. A jelöltek és jelölő szervezetek esélyegyenlőségét biztosítva alkotmányos garancia, hogy legalább a közterület egy kijelölt részén az önálló hirdető-berendezések és óriásplakátok elhelyezése lehetővé váljék a kampányidőszakban. Kampányidőszakban a véleményszabadsággal összemérhető súlyú okból tagadható meg az önálló hirdető-berendezések és óriásplakátok elhelyezésére irányuló kérelem teljesítése.

2. Az Alkotmánybíróság a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 144. § (6) bekezdése alaptörvényellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

I n d o k o l á s

I.

- [1] Nagy Róbert, a helyi önkormányzatok 2019. évi választásán a VAGY Közéleti Egyesület jelölő szervezet jelöltjeként nyilvántartásba vett egyéni választókerületi képviselőjelölt jogi képviselő (*dr. Hüttl Tivadar* ügyvéd) útján eljárva az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése, valamint a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 233. §-a alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő. Az indítványozó – az Alkotmánybíróságra 2019. október 21-én érkezett – alkotmányjogi panaszában a Ve. 144. § (6) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte.
- [2] Az egyéni választókerületi képviselőjelölt indítványozó a helyi önkormányzatok 2019. évi választásának kampányidőszakában választási plakátokat kívánt elhelyezni Gyöngyös város különböző pontjain. 2019. szeptember 2-án az indítványozó – a Ve. 144. § (6) bekezdése értelmében a közterület-használatról szóló jogszabályok alapján – a helyi önkormányzathoz fordult 2019. augusztus 31. és 2019. október 14. közötti időtartamra vonatkozó közterület-használati megállapodás megkötésére irányuló kérelmével. A helyi önkormányzat – az indítványozó állítása szerint – a kérelemre több mint egy hónapig nem válaszolt. A helyi önkormányzat hallgatása miatt az indítványozó 2019. szeptember 23-án kifogással élt, sérelmezve azt, hogy a helyi önkormányzat indokolatlanul korlátozza a választáson induló jelölőszervezetek kampányban való részvételét, s ezzel megsérti a Ve. 2. § (1) bekezdés e) pontjában előírt jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás választási alapelvét.
- [3] Gyöngyös Város Helyi Választási Bizottsága 65/2019. (IX. 26.) HVB határozatával az indítványozó kifogását elutasította. A helyi választóbizottság azzal érvelt, hogy a városi főépítész 2019. szeptember 6-án kelt véleményében tájékoztatta az indítványozót arról, hogy az általa kihelyezni kívánt hirdetőállványok városképi szempontból nem támogathatóak, nem illenek a városképbe. A városi főépítész hivatkozott továbbá arra, hogy kampányanyagok elhelyezésére a már meglévő, ingyenesen igénybe vehető önkormányzati hirdetőfelületek használata javasolt. Gyöngyös Város Polgármestere továbbá 2019. szeptember 23-án „külön nyilatkozatban utasította el a 6 db (valamint további 32 db, kampányhoz felhasználandó hirdetőfelületre irányuló) közterület-használati igénybejelentés teljesítését”. A városi főépítész levelét, valamint a polgármester nyilatkozatát a helyi választóbizottság úgy értékelte, hogy az indítványozó által állított jogsértés, vagyis a helyi önkormányzat hallgatása nem áll fenn, a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás választási alapelve nem sérült.

- [4] Az indítványozó fellebbezése alapján eljárva a Heves Megyei Területi Választási Bizottság 52/2019. (X. 1.) határozatával az elsőfokú határozatot helybenhagyta. A területi választási bizottság lényegében arra hivatkozott, hogy a kampányanyagok elhelyezésére Gyöngyös város területén ingyenesen igénybe vehető önkormányzati hirdetőfelületek használata volt javasolt; más kampánycélú hirdető-berendezés kihelyezését erre tekintettel nem engedélyezték. A területi választási bizottság mindebből azt a következtetést vonta le, hogy az indítványozó a konkrét jogsérelmét nem igazolta, s így nem volt megállapítható a Ve. alapelveinek sérelme.
- [5] Az indítványozó a területi választási bizottság határozata ellen felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő. A felülvizsgálati kérelem folytán eljáró Debreceni Ítéltábla Pk.II.20.430/2019/2. számú végzésével a másodfokú határozatot helybenhagyta. Az eljáró bíróság döntése abból indult ki, hogy a Ve. 144. § (6) bekezdése szerint a választási kampányt szolgáló önálló hirdető-berendezés elhelyezésére a közterület-használatról szóló jogszabályokat kell alkalmazni, a konkrét esetben Gyöngyös Város Önkormányzata Képviselőtestületének a közterületek rendeltetésétől eltérő használatáról szóló 25/2000. (IX. 20.) önkormányzati rendeletét. A rendelet értelmében az önálló hirdető-berendezés elhelyezéséhez a tulajdonossal kötött közterület-használati megállapodás szükséges. Az eljáró bíróság a Ve. alapelveinek sérelmét nem tartotta vizsgálhatónak a helyi önkormányzati rendelet által szabályozott konkrét eljárással összefüggésben, ami a kampánycélú hirdető-berendezései kihelyezését az indítványozó számára nem tette lehetővé.
- [6] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában előterjesztett álláspontja szerint a Ve. 144. § (6) bekezdése sérti az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében garantált véleménynyilvánítás szabadságát. Állítása szerint a Ve. támadott rendelkezése következtében törvénynél alacsonyabb szintű jogszabályok ellehetleníthetők, hogy a választási kampány idején a plakátjainak helyet biztosító önálló hirdető-berendezéseket ideiglenesen kihelyezzen. Véleménye szerint alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés az, hogy az önkormányzatok rendelkeznek-e megfelelő jogalkotási felhatalmazással arra, hogy a választási kampányt érintően a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozó szabályokat alkossanak. Alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tartotta továbbá azt, hogy az önálló hirdető-berendezések kihelyezését illetően milyen garanciális jellegű eljárási szabályoknak kell érvényesülniük. Sérelmezte, hogy a Ve. támadott szabálya, illetve az általa alkalmazandó további szabályok alapján a jogforrási hierarchiában a törvénynél alacsonyabb szintű, pontosan meg nem határozott körű jogszabályok alkalmazásával a véleménynyilvánítás szabadságát szükségtelen és aránytalan módon, legitim cél nélkül lehet alaptörvény-ellenesen korlátozni.

II.

- [7] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezése:

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

- [8] 2. A Ve. érintett rendelkezése:

„144. § (6) A választási kampányt szolgáló önálló hirdetőberendezés elhelyezésére, valamint az óriásplakátok vonatkozásában a közterület-használatról szóló jogszabályokat kell alkalmazni.”

III.

- [9] 1. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerint eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A (2) bekezdés értelmében az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket.
- [10] Az indítványozó az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján a normakontrollra irányuló panaszában a Debreceni Ítéltáblának az ügy érdemében hozott, rendes jogorvoslattal nem támadható döntése ellen fordult az Alkotmánybírósághoz. Az indítványozó a Debreceni Ítéltábla végzését 2019. október 8-án vette kézhez, alkotmányjogi panaszát 2019. október 11-én 16 óra előtt – tehát a Ve. 233. § (1) bekezdésében írt határidőben – nyújtotta be a Debreceni Ítéltáblához az Alkotmánybírósághoz címezve. Az indítványozó alkotmányjogi panasz 2019. október 21-én érkezett az Alkotmánybíróságra. Az indítványozó, mint a választási kampányban jelölt, érintettnek minősül, mert a Debreceni Ítéltábla végzése az indítványozó felülvizsgálati kérelmét bírálta el. A kérelem

megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdésébe foglalt feltételeknek, tartalmazza ugyanis: a) azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá azt, amely az indítványozó indítványozói jogosultságát megalapozza [Abtv. 26. § (1) bekezdés]; b) az eljárás megindításának indokát (a támadott jogszabályi rendelkezés következményeként az indítványozó kampánycélú hirdetőberendezéseinek kihelyezése ellehetetlenült); c) az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályi rendelkezést [Ve. 144. § (6) bekezdés]; d) az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezését [IX. cikk (1) bekezdés]; e) indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett bírósági döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével; f) kifejezett kérelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a támadott jogszabályi rendelkezés alaptörvényellenességét, és semmisítse meg azt.

- [11] 2. Az előadó alkotmánybíró az Ügyrend 31. § (6) bekezdése alapján az alkotmányjogi panasz befogadásáról szóló döntés helyett a panasz érdemi elbírálását tartalmazó határozat-tervezetet terjesztett a testület elé.

IV.

- [12] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.
- [13] Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja szerint az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját.
- [14] Ezért az Alkotmánybíróság az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz alapján vizsgálta, hogy a Ve. 144. §-ának az indítványozó által támadott (6) bekezdése ellentétes-e az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésével.
- [15] Az Alkotmánybíróság 3130/2018. (IV. 19.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) leszögezte:
- [16] „A kampányidőszakot megelőző időszak szabályaihoz képest kampányidőszakban kiszélesednek a véleménynyilvánítási lehetőségek. Ennek okát egyebek között az Alkotmánybíróság 5/2015. (II. 25.) AB határozata és 7/2014. (III. 7.) AB határozata fogalmazta meg: »[a] választási kampány a közügyek szabad vitatásának egyik, a választójog szabályai körébe vont megnyilvánulása. E nélkül a választópolgárok nem, vagy csak komoly nehézségek árán tudnák eldönteni, hogy kire szavazzanak. A választási kampány során tehát nemcsak egyszerűen a közügyeket vitatják meg az emberek, hanem tájékozódnak annak érdekében, hogy a szavazás napján megfontolt döntést tudjanak hozni.«
- A Ve. nemcsak a klasszikus papír alapú ragasztásokat tekinti plakátnak, hanem rögzíti, hogy a választási kampány tekintetében plakátnak minősül a falragasz, bármilyen felirat, a szórólap, a vetített kép, az embléma, függetlenül attól, hogy milyen formában, milyen méretben, milyen hordozóanyagon jelenik meg. Ebben az időszakban a jelölő szervezetek (pártok) és a jelöltek engedély és bejelentés nélkül készíthetnek választási plakátot [Ve. 144. § (2) bekezdés]. [...]
- Az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében elismert véleménynyilvánítási szabadság kiterjed a választási kampány során a jelöltek és a jelölő szervezetek által folytatott kampány tevékenységre, amelynek egyik eszköze a választási plakátok készítése és elhelyezése. Ennek megfelelően a választási plakátok elhelyezését korlátozó szabályok a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozását jelentik. A választási plakát elhelyezésének a megtiltása a véleménynyilvánításhoz való jogot közvetlenül korlátozza, így arra csak törvényben kerülhet sor. A Ve. a plakátra vonatkozóan önálló szabályokat tartalmaz. E szabályozás lényeges tartalma szerint plakát a kampányidőszakban – a Ve. 144. § (4)–(7) bekezdésben meghatározott kivételekkel – korlátozás nélkül elhelyezhető.” (Indokolás [31]–[33])
- [17] A Ve. 144. § (6) bekezdése szerint a választási kampányt szolgáló önálló hirdető-berendezés elhelyezésére, valamint az óriásplakátok vonatkozásában a közterület-használatról szóló jogszabályokat kell alkalmazni. A Ve. ezen rendelkezése tehát a közterület-használatról szóló jogszabályok alkalmazásának kötelezővé tételével a választási plakátok elhelyezését korlátozó szabályok alkalmazását rendeli el, amely így a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozását jelenti.
- [18] Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint „[a]z 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.”
- [19] A Ve. támadott rendelkezése önmagában törvényi szintű szabály. A Ve.-nek a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozó törvényi rendelkezését alkotmányos érték, a társadalom szükségletei érdekében a közterület szabá-

lyozott és rendezett módon történő használatának biztosításán keresztül végeredményben a közrend védelme teszi indokolttá. E céllal összefüggésben a Ve. 144. § (6) bekezdése önmagában véve nem minősül a véleménynyilvánítási szabadság aránytalan korlátozásának sem, hiszen e rendelkezés alapján nem, hanem csak a közterület-használatról szóló konkrét jogszabályok tartalma alapján vizsgálható, illetve dönthető el, hogy nem valószínű-e meg a legitim céllal összhangban nem álló, aránytalan korlátozást.

- [20] Mindezt figyelembe véve megállapítható volt, hogy a Ve. 144. § (6) bekezdése nem minősül az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése által védett véleménynyilvánítási szabadság alaptörvény-ellenes korlátozásának. Ezért az Alkotmánybíróság a Ve. 144. § (6) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasította.

V.

- [21] Az Abtv. 46. § (3) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásban határozattal megállapíthatja azokat az Alaptörvény szabályozásából eredő, és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket, amelyeknek a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie. Az Alkotmánybíróság jelen esetben az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló konkrét ügy nyomán az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében garantált véleménynyilvánítási szabadsághoz való jog védelme érdekében az Abtv. 46. § (3) bekezdésében foglaltak alapján, hivataltól eljárva szükségesnek látta alkotmányos követelmény(ek) megállapítását. Az alkotmányos követelmény(ek) az indítvánnyal támadott Ve. 144. § (6) bekezdésének az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésével összhangban álló értelmezését és alkalmazását segíti(k) elő.
- [22] A Ve. 144. § (6) bekezdése a választási kampányt szolgáló önálló hirdető-berendezés elhelyezésére, valamint az óriásplakátok vonatkozásában a közterület-használatról szóló jogszabályokat rendeli alkalmazni. E jogszabályok alkalmazásánál azonban nem lehet figyelmen kívül hagyni azt, hogy amennyiben e jogalkalmazói tevékenységre a Ve. 144. § (6) bekezdése alapján kerül sor, akkor a közterület-használatról szóló jogszabályok alkalmazása szükségszerűen kihat a választási kampány során a jelöltek és a jelölő szervezetek által folytatott kampány tevékenységre, ami az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében elismert véleménynyilvánítási szabadság védelme alatt áll (Abh., Indokolás [33]). A választási plakát, s ennek révén a választási kampányt szolgáló önálló hirdető-berendezések és óriásplakátok elhelyezésével kapcsolatban ezért csak olyan jogértelmezés és olyan jogalkalmazói gyakorlat lehet megengedett, ami nem vezet a véleménynyilvánításhoz való jog szükségtelen és aránytalan korlátozására.
- [23] Ennek érdekében az Alkotmánybíróság az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése alapján a Ve. 144. § (6) bekezdésével összefüggésben a közterület-használatról szóló jogszabályok alkalmazásánál alkotmányos követelményként állapítja meg: a választási kampányt szolgáló önálló hirdető-berendezések és óriásplakátok elhelyezésére irányuló kérelemről észszerű időn belül, a Ve. szerinti feszes, napokban meghatározott határidőben kell döntést hozni. Biztosítani kell továbbá a jelöltek és jelölőszervezetek esélyegyenlőségét, mégpedig úgy, hogy legalább a közterület egy kijelölt részén az önálló hirdető-berendezések és óriásplakátok elhelyezése lehetővé váljék a kampányidőszakban. Kampányidőszakban a véleménysszabadsággal összemérhető súlyú okból tagadható meg az önálló hirdető-berendezések és óriásplakátok elhelyezésére irányuló kérelem teljesítése. Az Alkotmánybíróság a véleménynyilvánítás szabadságának az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése szerinti védelmét a rendelkező részben megfogalmazott alkotmányos követelménnyel (követelményekkel) kívánta biztosítani.

VI.

- [24] A határozat közzététele a Magyar Közlönyben az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondatán alapul.

Budapest, 2019. október 29.

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

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

- [25] Nem támogatom a rendelkező részben foglalt döntést, mert álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet kellett volna megállapítania az alábbi indokok miatt.
- [26] 1. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint kampányidőszakban kiszélesednek a véleménynyilvánítási lehetőségek {3130/2018. (IV. 19.) AB határozat, Indokolás [31]; 3154/2018. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [27]}. Ennek oka – amint erre a határozat indokolása utal –, hogy „[a] választási kampány a közügyek szabad vitatásának egyik, a választójog szabályai körébe vont megnyilvánulása” {5/2015. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [24]–[25]}. Az eljáró bíróságok ezért a konkrét ügyben a Ve. 144. § (6) bekezdésének alkalmazása során sem tekinthettek el az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésének relevanciájától.
- [27] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában jellemzően rámutat, hogy a bíróságoknak arra kell törekedniük, hogy az előttük folyamatban lévő ügyben alkalmazandó anyagi jogi és eljárásjogi normák adta értelmezési mozgástér keretein belül az ügy alapjogi érintettségére tekintettel legyenek, és az érintett alapjog alkotmányos tartalmát döntésükben – összhangban az alkalmazandó normákkal – érvényre juttassák. Ha pedig az alkalmazandó normának nincs ilyen értelmezési lehetősége, a norma alaptörvény-ellenes.
- [28] 2. Az adott ügyben a bíróság azt állapította meg, hogy a Ve. 144. § (6) bekezdése egyértelmű értelmezési tartalmat hordoz: a választási kampányt szolgáló önálló hirdető-berendezés elhelyezésére a közterület-használatról szóló jogszabályokat kell alkalmazni. Ez a jelen esetben a 25/2000. (IX. 20.) önkormányzati rendelet előírásait jelenti, amely szerint az önálló hirdető-berendezés elhelyezéséhez a tulajdonossal kötött közterület-használati megállapodás szükséges. A bíróság – utalva a Kúria eseti döntésére is (Kúria, Kvk. II.37.307/2014/3.) – megállapította, hogy a Ve. olyan típusú kifejezett szabályozást nem tartalmaz, amely arra utalna, hogy az egyes választásokkal érintett időszakokban a választási eljárásban részt nem vevő állami szervezeteknek alaptevékenységükhöz kötődő feladat- és hatáskörüket a korábbiól eltérően kellene gyakorolniuk.
- [29] Véleményem szerint az eljáró bíróság jogértelmezése az Alaptörvény hivatkozott rendelkezésének megfelelő, ezért az Alaptörvény 28. cikkére és az alkalmazott anyagi jogi norma értelmezési lehetőségeire is figyelemmel, nem tárható fel olyan jogértelmezési hiba, amely a bírói döntés alaptörvény-ellenességét megalapozta volna. A bíróság a Ve. 144. § (6) bekezdésének egyértelmű tartalmát juttatta kifejezésre.
- [30] 3. A fentiek mellett azonban nem hagyható figyelmen kívül, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében elismert véleménynyilvánítási szabadság kiterjed a választási kampány során a jelöltek és a jelölőszervezetek által folytatott kampánytevékenységre, amelynek egyik eszköze a választási plakátok készítése és elhelyezése. Ennek megfelelően a választási plakátok elhelyezését korlátozó szabályok a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozását jelentik. A választási plakát elhelyezésének a megtiltása a véleménynyilvánításhoz való jogot közvetlenül korlátozza, így arra csak törvényben kerülhet sor {3130/2018. (IV. 19.) AB határozat, Indokolás [33]}.
- [31] Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben azt állapította meg, hogy a Ve. 144. § (6) bekezdése önmagában véve nem minősül a véleménynyilvánítási szabadság aránytalan korlátozásának, mert e rendelkezés alapján nem, hanem csak a közterület-használatról szóló konkrét jogszabályok tartalma alapján vizsgálható, illetve dönthető el, hogy megvalósítanak-e a legitim céllal összhangban álló, aránytalan korlátozást.
- [32] Álláspontom szerint ugyanakkor a vélemény-nyilvánítás szabadságának korlátozását jelentő szabályoknak törvényen kell alapulniuk, így nem alapulhatnak a közterület-használatról szóló jogszabályokon.

- [33] A szabályozás ezért a jelenlegi formájában nem biztosítja a véleménynyilvánítás szabadságának következetes érvényesülését azáltal, hogy nem tartalmaz garanciális rendelkezéseket az érintett alapjogok (alkotmányos értékek) egymásra tekintettel történő, alkotmányosan elfogadható korlátozáson alapuló érvényesüléséhez.
- [34] Mindezek alapján, álláspontom szerint, a szabályozás kiegészítése szükséges annak érdekében, hogy a véleménynyilvánítás érvényesülésének garanciái a törvényi szabályozásban – a jogalkalmazás számára egyértelmű normatartalommal – biztosítva legyenek.
- [35] 4. Megjegyzem továbbá, hogy álláspontom szerint a Ve. 144. § (6) bekezdésével és az annak alapján alkalmazandó jogszabályok értelmezési lehetőségével nem minden esetben egyeztethetők össze az Alkotmánybíróság által az alkotmányos követelményben meghatározott értelmezési szempontok.

Budapest, 2019. október 29.

Dr. Cziné Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1686/2019.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2019. évi 176. számában.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 31/2019. (XI. 4.) AB HATÁROZATA

az egyes közúti közlekedési szabályokra vonatkozó rendelkezések megsértésével kapcsolatos bírsággal összefüggő hatósági feladatokról, bírságok kivetésének részletes szabályairól és a bírságok felhasználásának rendjéről szóló 42/2011. (VIII. 11.) NFM rendelet 6. § (1) bekezdése szövegrésze, valamint 3. melléklet 12. pontja szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről, és bármely folyamatban lévő ügyben történő alkalmazásának kizárásáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítása iránti bírói kezdeményezés tárgyában – *dr. Czine Ágnes, dr. Pokol Béla és dr. Salamon László* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az egyes közúti közlekedési szabályokra vonatkozó rendelkezések megsértésével kapcsolatos bírsággal összefüggő hatósági feladatokról, bírságok kivetésének részletes szabályairól és a bírságok felhasználásának rendjéről szóló 42/2011. (VIII. 11.) NFM rendelet 6. § (1) bekezdésének „a tájékoztatástól számított 30 napon belül bírósági felülvizsgálat kezdeményezhető” szövegrésze, valamint a 3. melléklet 12. pontjának „A jelen tájékoztatás átvételétől számított 30 napon belül bírósági felülvizsgálat kezdeményezhető.” szövegrésze alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az egyes közúti közlekedési szabályokra vonatkozó rendelkezések megsértésével kapcsolatos bírsággal összefüggő hatósági feladatokról, bírságok kivetésének részletes szabályairól és a bírságok felhasználásának rendjéről szóló 42/2011. (VIII. 11.) NFM rendelet 6. § (1) bekezdésének „a tájékoztatástól számított 30 napon belül bírósági felülvizsgálat kezdeményezhető” szövegrésze a Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt folyamatban lévő 107.K.27.801/2018. számú ügyben, valamint bármely folyamatban lévő ügyben nem alkalmazható.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

I n d o k o l á s

I.

- [1] A Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság az előtte 107.K.27.801/2018. szám alatt közigazgatási bírság ellen indított, folyamatban lévő közigazgatási perben az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b)* pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását és indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a perben alkalmazandó, az egyes közúti közlekedési szabályokra vonatkozó rendelkezések megsértésével kapcsolatos bírsággal összefüggő hatósági feladatokról, bírságok kivetésének részletes szabályairól és a bírságok felhasználásának rendjéről szóló 42/2011. (VIII. 11.) NFM rendelet (a továbbiakban: Rendelet) 6. § (1) bekezdés első mondata és a 3. melléklet 12. pontja „A jelen tájékoztatás átvételétől számított 30 napon belül bírósági felülvizsgálat kezdeményezhető.” szövegrésze alaptörvény-ellenességét és semmisítse meg. Kérte a megsemmisített jogszabályi rendelkezés általános és a bíróság előtt folyamatban lévő perben történő alkalmazási tilalmának elrendelését. A bíróság egyidejűleg a per tárgyalását felfüggesztette.
- [2] 1. A bírói kezdeményezésre okot adó ügy lényege és az indítványban foglaltak az alábbiak szerint foglalhatók össze.
- [3] 1.1. Az indítványozó bíróság előtt fekvő ügy felperese lakott területen a balra kanyarodni tilos tábla hatályát nem vette figyelembe és gépjárművével balra kanyarodott. A Kecskeméti Városrendészet mint hatóság eljáró

tagjai a közlekedési szabályszegés észlelését követően a helyszínen közlekedésrendészeti intézkedést fogantatókat a felperessel szemben és tájékoztatták a felperest a közlekedési szabályszegés elkövetéséről, valamint 50 000 Ft közigazgatási bírság megfizetésére kötelezték. A tájékoztatóban szerepel, hogy a felperes a jogsértés elkövetését elismerte, a közigazgatási bírság kiszabását tudomásul vette, így a közigazgatási bírság jogerőre emelkedett, ellene fellebbezésnek nincs helye, azonban annak bírósági felülvizsgálatát lehet kezdeményezni jogszabálysértésre hivatkozással 30 napon belül. A felperes a jogsértés tényét nem vitatta, és a tájékoztatót saját kezűleg aláírta. A felperes az alperes hatósági intézkedésével szemben közigazgatási pert kezdeményezett és keresetében arra tekintettel kérte a hatósági intézkedés megsemmisítését, hogy a GPS engedte a balra kanyarodást.

- [4] 1.2. Az indítványozó álláspontja szerint a Rendelet bírósághoz fordulás lehetőségét megteremtő szövegrészei ellentétben állnak a jogorvoslati lehetőséget nem biztosító, de a jogforrási hierarchiában magasabb helyen álló törvényi szabályozással.
- [5] Az indítványozó bíróság előadta, hogy a közigazgatási bírság helyszíni kiszabása a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) fogalomrendszere alapján közigazgatási tevékenységnek minősül, így – önmagában a Kp. szerint – bírói felülvizsgálata nem kizárt.
- [6] Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 114. § (1) bekezdése alapján az ügyfél – az önálló fellebbezéssel nem támadható végzések kivételével – a véglegessé vált döntés ellen közigazgatási pert indíthat. Fellebbezéssel támadható döntés esetén közigazgatási per akkor indítható, ha az arra jogosultak valamelyike fellebbezett, és a fellebbezést elbírálták.
- [7] A közigazgatási szabályszegések szankcióinak átmeneti szabályairól, valamint a közigazgatási eljárásjog reformjával összefüggésben egyes törvények módosításáról és egyes jogszabályok hatályon kívül helyezéséről szóló 2017. évi CLXXIX. törvény (a továbbiakban: átmeneti szankció törvény) 1. § értelmében az Ákr. hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági eljárás során megállapított jogszabálysértések esetén a közigazgatási hatósági ügyben érdemi döntéssel kiszabható jogkövetkezményekre (közigazgatási szankciókra) terjed ki. Ilyen szankció a közigazgatási bírság is.
- [8] Az átmeneti szankció törvény 3. § (7) bekezdése szerint a jogsértés teljes mértékben való elismerésével az ügyfél lemond a helyszíni bírsággal szemben őt megillető jogorvoslati jogról. Az indítványozó utalt rá, hogy a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: szankció törvény) 11. § (2) bekezdése szó szerint át fogja venni az átmeneti szankció törvény vonatkozó rendelkezését, amint az hatályát veszti.
- [9] Az indítványozó érvelése szerint tehát a helyszíni bírság esetében alapvető jelentősége van az ügyfél nyilatkozatának, amely a későbbi jogorvoslat kérdését is eldönti. Az ügyfélnek jogában áll olyan nyilatkozatot tenni, amelyben a jogorvoslati jogáról lemond. A fenti törvényi rendelkezéssel szemben viszont a Rendelet kifogásolt szövegrészei kifejezetten lehetővé teszik, hogy az eljárás alá vont ügyfél a tájékoztatástól számított 30 napon belül bírósági felülvizsgálatot kezdeményezzen a jogsértést teljes mértékben elismerő nyilatkozata ellenére.
- [10] A bíróság utalt rá, hogy álláspontját erősíti a „Közigazgatási bírságok” vizsgálati tárgykörben a Kúrián felállított joggyakorlat-elemző csoport által 2015. március 23-án készített összefoglaló vélemény is, amely hasonló szempontok mentén aggályokat fogalmazott meg a Rendelet és az akkor hatályos a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) kollíziójának vizsgálata során.
- [11] 1.3. Az indítványozó bíróság álláspontja szerint a magasabb és alacsonyabb szintű jogszabályok közötti kollízió sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésben foglalt jogbiztonság alkotmányos elvét, a miniszteri rendelet és a törvényi rendelkezés között pedig az Alaptörvény 18. cikk (3) bekezdésének sérelmére vezető ellentét áll fenn, amely egyúttal az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdésébe is ütközik.
- [12] 2. Az Alkotmánybíróság határozatának meghozatala előtt az Ügyrend 36. § (3) bekezdése alapján szakmai álláspontjának kifejtése céljából megkereste az igazságügyi minisztert.

II.

- [13] 1. Az Alaptörvény bírói kezdeményezésben felhívott szabályai:

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

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

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

- [14] 2. Az átmeneti szankció törvény érintett rendelkezése:

„3. § (7) A jogsértés teljes mértékben való elismerésével az ügyfél lemond a helyszíni bírsággal szemben őt megillető jogorvoslati jogról.”

- [15] 3. A Rendelet támadott rendelkezései:

„6. § (1) Ha a Kkt. 20. § (4a) bekezdése alapján a bírság helyszíni kiszabásának van helye, a hatóság eljáró tagja ezt közli a szabályszegővel, egyben tájékoztatja, hogy ha a jogsértés tényét nem vitatta, a döntéssel szemben fellebbezésnek nincs helye, a tájékoztatástól számított 30 napon belül bírósági felülvizsgálat kezdeményezhető. Együttal tájékoztatja a szabályszegéshez rendelt közúti közlekedési előéleti pontról.”

„3. melléklet [...] 12. pontja Az ügyfél nyilatkozata

A szabályszegés elkövetését elismerem, a tájékoztatást megkaptam, a bírságot a helyszínen készpénzben, bankkártyával megfizetem a későbbi befizetéshez készpénz-átutalási megbízást átvettem. Tudomásul veszem, hogy mivel a jogsértés tényét nem vitattam, a döntéssel szemben fellebbezésnek nincs helye. A jelen tájékoztatás átvételétől számított 30 napon belül bírósági felülvizsgálat kezdeményezhető. Tudomásul veszem, hogy a 30 napon belül meg nem fizetett bírság - a törvényes feltételek megléte esetén - adók módjára behajtható. Az eljáró hatóság megnevezése, bélyegzőlenyomata, a hatóság eljáró tagjának aláírása. Az ügyfél által történő átvételt igazoló záradék, az ügyfél aláírása.”

III.

- [16] Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy a bírói kezdeményezés megfelel-e az Abtv.-ben lefektetett kritériumoknak, amelyeket már több ügyben is összefoglalt a testület {vö. 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [8]–[24]; 2/2016. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [26]–[28]; 3064/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [8]–[13]}.
- [17] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jelen ügyben az eljáró bírói tanács az eljárás felfüggesztése mellett végzésben fordult az Alkotmánybírósághoz, amelyben konkrét, részletesen indokolt kérelmet terjesztett elő az előtte folyamatban lévő perben alkalmazandó jogszabályi rendelkezések Alaptörvénybe ütközésével kapcsolatban. Ezért nem volt akadálya annak, hogy az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezésben foglaltakat érdemben megvizsgálja.

IV.

- [18] A bírói kezdeményezés megalapozott.

- [19] 1. Az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a Rendelet támadott szabálya sérti-e az Alaptörvény 18. cikk (3) bekezdését és ezen keresztül a T) cikk (3) bekezdését, illetve a B) cikk (1) bekezdését. Ennek érdekében előbb megvizsgálta, hogy valóban létezik-e a normák közti ellentmondás, majd azt, hogy az állítólagosan fennálló ütközés sérti-e az indítványban felhívott alaptörvényi szabályokat.

- [20] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a sérelmezett rendeletbe foglalt, jelenleg is hatályos szabály úgy szól, hogy amennyiben „a bírság helyszíni kiszabásának van helye, a hatóság eljáró tagja ezt közli a szabályszegezéssel, egyben tájékoztatja, hogy ha a jogsértés tényét nem vitatta, a döntéssel szemben fellebbezésnek nincs helye, a tájékoztatástól számított 30 napon belül bírósági felülvizsgálat kezdeményezhető”. Ennek megfelelően – a Rendelet szövege szempontjából koherens módon – a 3. melléklet meghatározza az ügyféli nyilatkozat pontos szövegét: „Tudomásul veszem, hogy mivel a jogsértés tényét nem vitattam, a döntéssel szemben fellebbezésnek nincs helye. A jelen tájékoztatás átvételétől számított 30 napon belül bírósági felülvizsgálat kezdeményezhető.”
- [21] A Rendelet preambuluma értelmében a rendeletalkotásra való felhatalmazás az 1–3. § és az 5–13. § tekintetében a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.) 48. § (3) bekezdés j) pontján alapul. A Kkt. 20. § (4a) bekezdése a behajtási tilalom megsértőjére vonatkozóan úgy rendelkezik, hogy ha a „szabályszegezést elkövető személye a helyszínen megállapítást nyer, a hatóság eljáró tagja határozathozatal nélkül szabja ki a bírságot és döntését közli az elkövetővel. Ha az elkövető a jogsértés tényét nem vitatja, a döntéssel szemben fellebbezésnek nincs helye, amelyről az ügyfelet a helyszínen tájékoztatni kell.”
- [22] Rögzíthető tehát, hogy a bírósági felülvizsgálat lehetőségét csak a Rendelet tartalmazza, míg a Kkt. csak a fellebbezés kizárását nevesíti.
- [23] Az Alkotmánybíróság – az indítványnak megfelelően – a Rendelet kifogásolt rendelkezését a hatályos közigazgatási jogorvoslati szabályokkal is összevetette. E körben észlelte, hogy a közigazgatási szabályszegek szankcióiról szóló törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2018. évi CXXIII. törvény 13. §-a a szankció törvény hatályba lépését 2020. január 1. napjára módosította, így vizsgálatát a hatályos átmeneti szankció törvény alapján végezte el, amelynek 3. § (7) bekezdése értelmében a jogsértés teljes mértékben való elismerésével az ügyfél lemond a helyszíni bírsággal szemben őt megillető jogorvoslati jogról.
- [24] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ákr. IX. fejezete határozza meg a közigazgatási eljárások jogorvoslati rendszerét, amelyben a kérelemre induló jogorvoslati eljárások között a törvény 113. § (1) bekezdés a) és b) pontja a közigazgatási pert és a fellebbezési eljárást nevesíti. Amikor tehát a szankció törvény a helyszíni bírsággal szemben, a jogsértés elismerése esetén az ügyfelet megillető jogorvoslati jogról való lemondást lehetővé teszi, mind a közigazgatási per kezdeményezésnek lehetőségét, mind a fellebbezési eljárást kizárja.
- [25] 2. Ezt követően az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a Rendelet támadott szabályai és az átmeneti szankció törvény 3. § (7) bekezdése közti, az előbbieken megállapított ütközés sérti-e az Alaptörvény indítványban felhívott rendelkezéseit.
- [26] Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy állandó gyakorlata szerint „a jogállamiság [B] cikk (1) bekezdés] alkotmányos alapját jelentő jogbiztonság elvének egyik garanciája a jogforrási hierarchia érvényesülése. A jogforrási hierarchia azt jelenti, hogy az alacsonyabb szintű jogszabály tartalma nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabály rendelkezéseivel [3132/2013. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [42]; 3152/2016. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [14]]. A jogszabályoknak a jogforrási hierarchiában elfoglalt helyét az Alaptörvény rögzíti [15. cikk (4) bekezdés, 18. cikk (3) bekezdés, 32. cikk (3) bekezdés, 41. cikk (5) bekezdés], a magasabb szintű jogszabállyal ellentétes szabályozás ezért egyúttal az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdésének a sérelmét is jelenti, amely szerint jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.” [3019/2017. (II. 17.) AB határozat, Indokolás [26]]
- [27] Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy az Alaptörvény 18. cikk (3) bekezdése a normahierarchia részeként írja elő azt, hogy a Kormány tagja által alkotott rendelet törvénnyel, kormányrendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben is utal arra, hogy „[a]z Alaptörvény juttatja kifejezésre a hierarchikus rendet, a jogszabályok egymáshoz és az Alaptörvényhez való viszonyát” [21/2017. (IX. 11.) AB határozat, Indokolás [22]]. Az Alaptörvény előbb hivatkozott bekezdése többek között azt biztosítja, hogy az Országgyűlés által megalkotott törvény tartalmát a miniszter rendeleti formát öltő döntése ne ronthassa le.
- [28] A Rendelet támadott rendelkezései olyan jogorvoslati lehetőséget nyitnak meg a jogsértést elismerő ügyfél számára, amelyet a törvény kizár. E két rendelkezés között ezért az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdésének, valamint a 18. cikk (3) bekezdésének sérelmére vezető ellentét áll fenn. Emiatt az Alkotmánybíróság megsemmisítette a Rendelet 6. § (1) bekezdésének „a tájékoztatástól számított 30 napon belül bírósági felülvizsgálat kezdeményezhető” szövegrészét, valamint a 3. melléklet 12. pontjának „A jelen tájékoztatás átvételétől számított 30 napon belül bírósági felülvizsgálat kezdeményezhető.” szövegrészét.

- [29] Döntése során az Alkotmánybíróság figyelemmel volt arra is, hogy amennyiben az ügyfél le is mond jogorvoslati jogáról, ez nem akadályozza annak, hogy hivatalbóli jogorvoslati eljárások, illetve az ügyész közérdekvédelmi tevékenysége eredményeként az eseteleges jogsérelmet utóbb orvosolják, vagy a jogalkotó megváltoztassa a szabályozási környezetet.
- [30] 3. Az Abtv. 45. § (2) bekezdése alapján a megsemmisített jogszabályi rendelkezés az Alkotmánybíróság eljárására okot adó perben nem alkalmazható. Ebből az következik, hogy a Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság az előtte 107.K.27.801/2018. szám alatt az folyamatban lévő ügyben a Rendelet megsemmisített szövegrészeit nem alkalmazhatja.
- [31] Az Alkotmánybíróság – az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján – elrendelte továbbá a jogbiztonság védelme érdekében a megsemmisített jogszabályi rendelkezés folyamatban lévő ügyekben való általános alkalmazási tilalmát a rendelkező részben foglaltak szerint.
- [32] 4. A Magyar Közlönyben történő közzététel az Abtv. 44. § (1) bekezdés első mondatán alapul.

Budapest, 2019. október 15.

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

Dr. Balsai István s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörchneré dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcell s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

- [33] Nem értek egyet a határozat rendelkező részével, ezért annak elfogadását nem tudtam a szavazatommal támogatni. Az alább kifejtett indokok alapján úgy vélem, hogy az Alkotmánybíróság nem tárt fel kellő mértékben az irányadó jogszabályi környezetet, nem végzett a szabályozás összhangját érintően körültekintő vizsgálatot, ezért a levont következtetés és a megsemmisítés jogkövetkezmény alkalmazása a konkrét esetben nem megalapozott.
- [34] A határozat azon az alapon tesz javaslatot a Rendelet 6. § (1) bekezdése és a 3. melléklet 12. pontja meghatározott szövegrészeinek a megsemmisítésére, hogy a támadott rendeleti szintű szabályok és az átmeneti szankció törvény 3. § (7) bekezdése között az Alaptörvény indítványban felhívott rendelkezéseit sértő ütközés áll fenn.
- [35] Az Alkotmánybíróságnak megítélésem szerint a Rendelet rendelkezéseinek a vizsgálatakor alapvető jelentőséget kellett volna tulajdonítani annak, hogy a Rendelet preambuluma értelmében az 1–3. § és az 5–13. § tekintetében – így tehát a Rendelet vizsgált szabályát érintően is – a rendeletalkotásra való felhatalmazás a Kkt. 48. § (3) bekezdés j) pontján alapul. A Rendelet szabályai ezért a Kkt. szabályain alapulnak.
- [36] A Kkt. 20. § (4a) bekezdése akként rendelkezik, hogy „[h]a az elkövető a jogsértés tényét nem vitatja, a döntéssel szemben fellebbezésnek nincs helye, amelyről az ügyfelet a helyszínen tájékoztatni kell.” A Kkt. rendelkezéseivel összhangban állapítják meg a Rendelet kifogásolt szövegrészeit, hogy „ha a jogsértés tényét [a szabályszegő] nem vitatta, a döntéssel szemben fellebbezésnek nincs helye, a tájékoztatástól számított 30 napon belül bírósági felülvizsgálat kezdeményezhető”, valamint „[a] jelen tájékoztatás átvételétől számított 30 napon belül bírósági felülvizsgálat kezdeményezhető”.

- [37] A határozat a Kkt. idézett rendelkezéseit értelmezve azt rója fel a szabályozás hiányosságaként, hogy a Kkt. ugyan kizárja a fellebbezés lehetőségét az érintett ügykörben, azonban nem teremt kifejezett lehetőséget a bírósági felülvizsgáltra. A határozat szövege szerint: „Rögzíthető tehát, hogy a bírósági felülvizsgálat lehetőségét csak a Rendelet tartalmazza, míg a Kkt. csak a fellebbezés kizárását nevesíti.” Mivel azonban a bírósági felülvizsgálat – a hatályos Ákr. szerinti közigazgatási per – a közigazgatásban létező általános jogorvoslati forma, nem kell kifejezett felhatalmazás az alkalmazhatóságához. Így önmagában abból, hogy a Kkt. nem nevesíti, nem vezethető le következtetés arra, hogy bírósági felülvizsgálatnak nincs helye.
- [38] További kérdésként felvethető lett volna, hogy az adott típusú eljárásokban alkalmazandó egyéb eljárásjogi szabályok, így különösen az Ákr. rendelkezései alapján az érintett ügykörben kizárt-e a bírósági felülvizsgálat lehetősége, ilyen tartalmú vizsgálatot azonban a határozat nem végez. Ennek hiányában, a Kkt. rendelkezéseit álláspontom szerint nem kellő körültekintéssel, így helytelenül értelmezve jut arra a következtetésre, hogy a Rendelet szabályai a jogszabályi hierarchiába ütközés okán megsemmisíthetők.
- [39] Ezzel szemben úgy vélem, hogy egy kellően körültekintő vizsgálat eredményeként az Alkotmánybíróságnak arra kellett volna jutnia, hogy a szabályozásban az ellentmondás nem az átmeneti szankció törvény és a Rendelet, hanem a két törvényi szintű rendelkezés: a Kkt. 20. § (4a) bekezdése és az átmeneti szankció törvény 3. § (7) bekezdése között tekinthető fennállónak. A Rendelet szabályaival összefüggő aggályok pedig mindössze a Kkt. rendelkezéseinek való megfelelésből fakadnak.
- [40] A fentiekre, különösen a releváns törvényi szintű előírások vizsgálatának a hiányosságaira figyelemmel nem tartom megalapozottnak a határozat konklúzióját arra vonatkozóan, hogy az átmeneti szankció törvény és a Rendelet rendelkezései között ellentmondás áll fenn. Nem igazolt így az sem, hogy az alkotmányossági probléma a jogforrási hierarchia sérelméből fakad, és az alaptörvény-ellenes helyzet az alacsonyabb szintű rendelkezések megsemmisítésével megszüntethető. Ezért a határozattal nem tudtam egyetérteni, és azt a szavazatommal nem támogattam.

Budapest, 2019. október 15.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

- [41] A különvéleményhez csatlakozom azzal a kiegészítéssel, hogy – álláspontom szerint – a jelen ügyben – még a rendelkező rész 1. pontjában foglalt megsemmisítés esetén is – az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 45. § (4) bekezdésének alkalmazásával, a jogbiztonságra tekintettel, el kellett volna tekintenie az alkalmazási tilalom kimondásától.

Budapest, 2019. október 15.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye

- [42] Nem támogatom a rendelkező részi megsemmisítést a következő indokok alapján. A bírói beadványból rekonstruálva az ügy számomra a következőképpen áll.
- [43] Az indítványozó bíró eljárásának alapjául szolgáló közlekedési szabálysértési esetet a Kkt. 20. § (4a) bekezdése szabályozza, és ez kimondja a helyszíni bírság kiszabása esetén a fellebbezés kizártságát, amit az ezt végrehajtó Rendelet 6. § (1) bekezdése úgy értelmezett, hogy ez csak a hatósági rendszeren belüli fellebbezés kizártságát jelenti, és így az ezen túli jogorvoslat a bírósági felülvizsgálat révén lehetséges. Ám az általánosabb jellegű átmeneti szankció törvény 3. § (7) bekezdése már tágabban a jogorvoslat kizártságát rögzíti a helyszíni bírság kiszabása esetén. Az indítványozó bíró mechanikusan mindkettőt felsorolta a Rendeletet támadva (lásd: indítvány 3. oldal), ám itt felmerül a két hatályos törvényi szabályozás generális versus speciális minősége, és akkor speciális Kkt. prioritása az alacsonyabb szintű szabályozás, továbbá a jogalkalmazás és a jogértelmezés szempontjából. Így ezt alapul véve az látszik megalapozottnak, hogy a Rendelet szabályozása számára a Kkt.

(4a) bekezdése az irányadó és nem a generálisabb átmeneti szankció törvény, és így ennek alapján kell megvizsgálnunk a beadványozó bírő által vélt jogforrási hierarchikus ellentmondást.

- [44] Az ehhez most szükséges állásfoglalásban számomra tanulságos volt az elmúlt időszakban több vitatott ügyünk, melyben éles különbséget tettünk a közigazgatási rendszeren belüli fellebbezés és a tágabb jogorvoslat között. Így ezt itt is elfogadva én úgy vélem, hogy a Rendelet jogalkotását végző jogászoknak volt alapjuk a fellebbezést és a jogorvoslatot szűkebb versus tágabb kategóriának értelmezni, és így a szűkebb fellebbezés kizártsága után a tágabb jogorvoslatba beletartozó bírósági felülvizsgálati jogot lehetőségként rögzíteni
- [45] Következésképpen a Rendelet szabályozása nem állt ellentétben a hierarchikusan magasabb Kkt. törvényi szabályozásával. Ha a törvényhozó az átmeneti szankció törvény által rögzített bírósági jogorvoslat generális kizártságát a közlekedési helyszíni bíróságok esetében is meg akarja valósítani, akkor expliciten kell megváltoztatni a Kkt. (4a) bekezdésének szabályozását, mert a későbbi generális szabályozás nem tudja érinteni a vele szembenálló korábbi speciális szabályozást azonos jogforrási szinten.
- [46] Mindezek alapján tévesnek ítélttem meg a beadványozó bírő álláspontját, és nem tudtam támogatni az ennek helyt adó többségi határozat megsemmisítő rendelkezését.

Budapest, 2019. október 15.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/1823/2018.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2019. évi 176. számában.

• • •

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



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3293/2019. (XI. 18.) AB HATÁROZATA

alkotmányos követelmény megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában – *dr. Sulyok Tamás* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Czine Ágnes* és *dr. Salamon László* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. A kötelező gépjármű-felelősségbiztosításról szóló 2009. évi LXII. törvény 21. § (4)–(5) bekezdéseinek alkalmazása során az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy az ott írt felszólítás és értesítés megküldésének egyes címzettenként, minden kétséget kizáróan, utólag igazolható módon kell megtörténnie.

2. Az Alkotmánybíróság a kötelező gépjármű-felelősségbiztosításról szóló 2009. évi LXII. törvény 21. § (4)–(5) bekezdései alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Pesti Központi Kerületi Bíróság mint elsőfokú bíróság 15.G.300.801/2019/7-I. szám alatt hozott végzésével kötelező gépjármű-felelősségbiztosítási szerződés fennállásának megállapítása iránt indult perben a peres eljárását az Alkotmánybíróság eljárásának befejezéséig felfüggesztette, és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. §-a alapján kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál a kötelező gépjármű-felelősségbiztosításról szóló 2009. évi LXII. törvény (a továbbiakban: Kgfb. tv.) 21. § (4)–(5) bekezdései alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve a jogszabályi rendelkezés alkalmazásának kizárását.
- [2] 2. A felperes és az alperes 2013 decemberében kötelező gépjármű-felelősségbiztosítási szerződést kötött a felperes tulajdonában álló személygépkocsi vonatkozásában. Az első biztosítási díjat és adót a felperes 2014. január 16. napján megfizette. A biztosítási időszak hat hónap volt, így az első biztosítási díj megfizetésével a kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás 2014. január 18. és 2014. július 17. napja között állt fenn.
- [3] Az alperes 2014. február 5. napján a felperes részére levelet küldött, melyben tájékoztatta, hogy a 2013. december 17. napján aláírt gépjármű-felelősségbiztosítási ajánlathoz a kártörténeti nyilvántartásból bekérte a felperes kárelőzmény-adatait, amelyből megállapítható volt, hogy a *bonus-malus* osztályba sorolása a felperesnek kedvezőtlenebb, mint ami alapján a felelősségbiztosítási szerződést kötötték, és nem jogosult a szerződés megkötésekor igénybe vett kármentességi szorzóra, mivel figyelembe vehető kárkifizetése volt. Ezért az alperes arról értesítette a felperest, hogy az éves biztosítási díja magasabb, mint az ajánlat szerinti díj.
- [4] A perbeli gépkocsi 2014. május 28. napján külföldön balesetet okozott. A felperes benyújtotta az alpereshez a kárbejelentő formanyomtatványt. Az alperes arról tájékoztatta a felperest, hogy 2014. május 25. napján díjnemfizetés miatt a kötelező felelősségbiztosítási szerződés megszűnt, és a kár megtérítését megtagadta. A Magyar Biztosítók Szövetsége (a továbbiakban: MABISZ) 2015. július 10. napján felszólította a felperest, hogy fizessen meg a részére kb. 9.000.000 forint összegű kártérítést, tekintettel arra, hogy a MABISZ mint a kártalanítási számla kezelője a felperes helyett a károkozásért helyt állt a külföldi károsulttal szemben. A MABISZ

a felperessel szemben fennálló igényét bíróság előtt érvényesítette, mely eljárás a bírói kezdeményezés alapján szolgál perre tekintettel felfüggesztésre került.

- [5] A felperes keresetében annak megállapítását kérte, hogy 2014. május 28. napján kötelező gépjármű-felelősségbiztosítási szerződése nem szűnt meg. Ebből következően az ugyanezen a napon bekövetkezett kár időpontjában a szerződés érvényes és hatályos volt, így az alperes kockázatviselése 2014. május 28. napján fennállt. Keresete alapjául előadta, hogy az alperestől 2014. február 5. napján egy értesítőlevelet kapott, melyben az alperes kizárólag a kedvezőtlenebb *bonus-malus* osztályba sorolásról tájékoztatta, melynek megfelelően az éves biztosítási díj magasabb összegre változik. Ez a levél azonban fizetési felszólításként nem volt értelmezhető, mivel nem jelölte meg benne az alperes, hogy mekkora összeget, milyen határidőben, milyen jogkövetkezmények mellett köteles a felperes befizetni; nem csatolt a levélhez sem számviteli bizonylatot, sem számlát vagy csekket. A felperes közölte, hogy ezt követően nem érkezett hozzá fizetési felszólítás, kizárólag az alperes 2014. május 27. napján kelt és részére 2014. június 2. napján kézbesített leveléből értesült arról, hogy 2014. május 25. napján díjnyemfizetés miatt a kötelező gépjármű-felelősségbiztosítási szerződés a perrel érintett gépkocsi vonatkozásában megszűnt. A felperes kérte az alperestől azon igazolás átadását, amellyel az alperes igazolni tudja, hogy fizetési felszólítást küldött a biztosítási díj-hátralékról a felperesnek. A felperes nyilatkozata szerint az alperes csak 2015. október 22. napján küldte meg részére először azt a 2014. február 5. napján kelt levelet, melyben megjelölésre kerül a felperes által befizetendő emelt mértékű biztosítási díj és a fizetés módja. A felperes álláspontja szerint az alperes a 2014. február 5. napján kelt levél a felperes általi átvételét nem tudta igazolni, tekintve, hogy ilyen igazolás nem áll rendelkezésére; az alperes nem tudta igazolni, hogy a Kgyb. tv. 21. § (4) bekezdésében meghatározott módon megküldte a felperes részére a felszólítólevelet. Ennek hiányában a biztosítás nem szűnt meg a káresemény időpontjában, illetve az alperes a biztosítási szerződést jogellenesen szüntette meg 2014. május 25. napi hatállyal, ezért alperes helytállni tartozik a biztosítási esemény kapcsán.
- [6] Az alperes érdemi ellenkérelmében a kereset elutasítását kérte. Védekezése alapjául előadta, hogy a felperes tévesen értelmezte a Kgyb. tv. 21. § (4) és (5) bekezdését, mert a hivatkozott törvényi szakasz kizárólag azt kívánja meg az alperestől, hogy a fizetésre való felszólítás és az értesítés megküldését igazolja, de nem a címzett általi átvételét. Hangsúlyozta, hogy 2014. február 5. napján új biztosítási díjjal új kötvényt állított ki a *bonus-malus* besorolás módosítása miatt. Az erről szóló tájékoztató levelet igazolható módon megküldte a felperesnek. A felszólítás tartalmazta a fizetés határidejét, módját és a fizetés elmulasztásának jogkövetkezményét. Ennek ellenére a felperes részéről díjfizetés nem történt. A felperes által 2014 januárjában megfizetett biztosítási díj csak 2014. május 25. napjáig nyújtott fedezetet, az alperes így nem állt kockázatban a kár bekövetkezésének időpontjában, azaz 2014. május 27. napján. Az alperesi kockázatviselés megszűnéséről 2014. május 27. napján kelt levelében küldött alperes tájékoztatást a felperesnek.
- [7] Az első fokon eljáró bíróság ítéletében megállapította, hogy az érintett kötelező gépjármű-felelősségbiztosítási szerződés 2014. május 25. napján nem szűnt meg, az 2014. május 28. napján érvényes és hatályos volt, ezért az alperes 2014. május 28. napján kockázatban állt. Indokolásában kifejtette, hogy a lefolytatott bizonyítási eljárás eredményeként a bíróság azt állapította meg, hogy az alperes a Kgyb. tv. 21. § (4) bekezdése szerinti értesítési kötelezettségének nem tett eleget. Ezzel összefüggésben a bíróság utalt az alperes által a fizetési felszólítási rendszerével és annak működésével kapcsolatban előadottakra. Az elsőfokú bíróság a csatolt iratokból azt tudta megállapítani, hogy az alperes a Magyar Állami Nyomdának kinyomtatásra átadta a fizetési felszólítást tartalmazó iratot. Az alperes által rendelkezésre bocsátott iratokból azonban a legfontosabb körülmény, vagyis az nem volt megállapítható, hogy ezt követően a Magyar Állami Nyomda a postának átadta, és hogy azt a Magyar Posta a felperes részére megküldte. Az elsőfokú bíróság abban nem értetett egyet a felperessel, hogy az alperesnek igazolnia kellett volna a levélnek a felperes általi átvételét is, mert ez a jogszabály szövegéből nem olvasható ki. A jogszabály kifejezetten a „küld” szót használja, így az alperesnek kizárólag a felszólító levél postára adását, a „küldést” és nem a tényleges kézbesítést kellett a Kgyb. tv. 21. § (4) bekezdése alapján bizonyítania. Az elsőfokú bíróság szerint az alperes akkor tett volna eleget bizonyítási kötelezettségének, ha azt tudja igazolni, hogy a Magyar Posta Zrt. megküldte ezt a levelet a felperesnek. A jogszabály által előírt kötelezettsége ugyanis az alperesnek nem az, hogy postázásra átadja egy harmadik, közbenső személy vagy szervezet részére a felszólító levelet: az alperes terhére annak igazolása esik, hogy ezt a felszólító levelet a biztosított, tehát a felperes részére megküldte. Önmagában egy köztes résztvevő részére történő átadás igazolásával nem teljesítette a bíróság álláspontja szerint az alperes a bizonyítási kötelezettségét. Ennek csak akkor tett volna eleget, ha a Magyar Posta Zrt. által végzett postára adást is igazolni tudja. Ezt azonban az alperes nem bizonyította, a bizonyítás sikertelensége pedig a terhére esik.
- [8] Az elsőfokú bíróság ítélete ellen az alperes nyújtott be fellebbezést. A másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság ítéletét hatályon kívül helyezte és az elsőfokú bíróságot a per újabb tárgyalására és újabb határozat hozatalára

utasította. A másodfokú bíróság megállapítása szerint az elsőfokú bíróság a döntését anélkül hozta meg, hogy a tényállás megállapításához szükséges valamennyi bizonyítást lefolytatta volna. A másodfokú bíróság szerint különleges szakértelmet igényel annak megállapítása, hogy az alperes a Kgf. tv. 21. § (4) bekezdése szerinti kötelezettségének eleget tett, így arra utasította az elsőfokú bíróságot, hogy a megismételt eljárásban szakértő kirendelésével folytassa le a bizonyítást.

- [9] 3. A megismételt eljárásban a felperes kérelmet terjesztett elő arra vonatkozóan, hogy a bíróság kezdeményezze az Alkotmánybíróságnál a Kgf. tv. 21. § (4) és (5) bekezdései alaptörvény-ellenességének megállapítását. Ezt követően fordult a bíróság az Alkotmánybírósághoz.
- [10] A megismételt eljárást lefolytató elsőfokú bíróság szerint a Kgf. tv. 21. § (4) és (5) bekezdései sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését. A Kgf. tv. 21. § (4) és (5) bekezdései szerint a felszólító levelet és a szerződés megszűnéséről szóló értesítést „igazolható módon” kell megküldeni. A bíróság álláspontja szerint a törvény rendelkezése az „igazolható módon” történő megküldésről nem egyértelmű, mivel a törvény nem rendelkezik arról, hogy ez pontosan mit jelent. Erre tekintettel ütközik a Kgf. tv. 21. § (4) és (5) bekezdése az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe. Ugyancsak a jogbiztonság elvét sérti, hogy a pontosan meg nem határozott tartalmú „igazolható módon” történő megküldés esetében az ügyfél általi átvétel tényét és időpontját nem lehet igazolni. Az is a jogbiztonság elvét sérti, hogy az egyszerű postai küldeményként feladott fizetési felszólítás kézbesítésének kockázatát a gépjárművek üzemeltetői viselik.
- [11] A bíróság hivatkozott az állampolgári jogok országgyűlési biztosának AJB-6531/2010. számú ügyben készített, 2011. február 21-én kelt jelentésére is. Ebben az állampolgári jogok országgyűlési biztosa – többek között – egyes biztosítók gyakorlatát vizsgálta meg a Kgf. tv. 21. § (4) és (5) bekezdései alkalmazása tekintetében, különösen a felszólító levelek és a szerződés megszűnéséről szóló értesítések megküldésével kapcsolatban. A biztos intézkedéseként felkérte a gépjármű-felelősségbiztosítási szolgáltatást nyújtó biztosító társaságokat, hogy Kgf. tv. 21. § (4) és (5) bekezdései szerinti felszólító levelet, illetve a szerződés megszűnéséről szóló értesítést címzettenként azonosítható módon küldjék meg az ügyfeleknek.
- [12] A bíróság álláspontja szerint a szabályozás jogbiztonság elvével való összhangját megteremtene az, ha a jogalkotó a kézbesítési módra vonatkozóan alkotna szabályt. A bíróság példaként említi a csőd és felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény 27. § (3) bekezdését, amely úgy rendelkezik, hogy „[h]a a fizetési felszólítást a hitelező postán kívánja eljuttatni az adósnak, azt tértivevény különszolgáltatással feladott postai könyvelt küldeményként kell elküldenie.” A 2017. július 1-je előtti szabályozás lehetővé tette a fizetési felszólítás megküldését nem tértivevényes szolgáltatás igénybe vételével is, azonban ezt a jogalkotó módosította.
- [13] A bíróság szerint a Kgf. tv. hatályos szabályozása ténylegesen egy kézbesítési vélelmet rendel a szabályozás mögé, mely szerint a biztosítónak csak az irat megküldését kell igazolnia. Jogszabályok más esetben törvényi vélelmet vagy kifejezett eljárásrendet írnak elő akkor, amikor szükséges a címzett általi átvétel igazolása. Így tesz például a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 3:91. §-a, amikor a jognyilatkozatok megtételének módjáról és idejéről rendelkezik. A bíróság szerint tehát a Kgf. tv. 21. § (4) és (5) bekezdései akkor lennének az Alaptörvény elvárásainak megfelelőek, ha az érintett iratok megküldését meghatározott kézbesítéssel, eljárásrenddel előírnák.

II.

- [14] 1. Az Alaptörvény indítványban felhívott rendelkezése:

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

- [15] 2. A Kgf. tv. kifogásolt rendelkezései:

„21. § (4) Ha az esedékes biztosítási díjat nem fizetik meg, a biztosító a díj esedékességétől számított harmincadik nap elteltéig – a következményekre történő figyelmeztetés mellett – a szerződő félnek a díj esedékességétől számított hatvannapos póthatáridővel, igazolható módon a teljesítésre vonatkozó felszólítást küld. A türelmi idő eredménytelen leteltével a szerződés – amennyiben egyéb okból még nem szűnt meg – az esedékességtől számított hatvanadik napon megszűnik.

(5) A biztosító köteles a szerződés megszűnéséről 15 napon belül az üzemben tartónak igazolható módon értesítést küldeni, amennyiben a szerződés megszűnése díjnemfizetés miatt következett be.”

III.

- [16] A bírói kezdeményezés nem megalapozott.
- [17] 1. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b)* pontjában foglalt felhatalmazás alapján az Abtv. 25. § (1) bekezdés szerinti bírói kezdeményezésre felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabály összhangját az Alaptörvénnyel. Ezért az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy a bírói kezdeményezés megfelel-e az Abtv. 25. §-a szerinti feltételeknek. Az Abtv. 25. §-a önálló címként – „Bírói kezdeményezés egyedi normakontroll eljárás iránt” – meghatározza az ügytípusra vonatkozó különös szabályokat, amelyeket az Abtv. 51–52. §-ai az indítványra vonatkozó további formai és tartalmi feltételekkel egészítenek ki. Ezeket az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban már értelmezte összefoglalóan a 3058/2015. (III. 31.) AB végzésben, Indokolás [8]–[23]].
- [18] A jelen esetben a bírói kezdeményezés ezeknek a követelményeknek megfelel. Az eljárás felfüggesztése megtörtént, az indítvány határozott kérelmet tartalmaz, egyértelműen megjelöli az indítvány indokait, a támadott jogszabályi rendelkezést, illetve az Alaptörvény megsértett rendelkezését. Az indítvány megindokolja, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével, továbbá kifejezett kérelmet tartalmaz a támadott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására és alkalmazása tilalmának kimondására.
- [19] 2. Az indítványozó a Kgyb. tv. 21. § (4) és (5) bekezdéseinek normakontrollját az Alaptörvény B) cikkének részét képező normavilágosság elvének sérelme vonatkozásában kérte.
- [20] Az indítványozó normavilágossággal kapcsolatos kifogásai tekintetében az Alkotmánybíróság a következőket hangsúlyozza. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság követelményét az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság klauzula tartalmazza. A jogbiztonság az államtól és elsősorban a jogalkotótól azt követeli meg, hogy a jog egésze, egyes részterületei és szabályai világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára is előre láthatóak legyenek. A jogbiztonság egyik legfontosabb alapkövetelménye a jogszabályok kiszámíthatósága és az egyes jogi normák egyértelműsége [33/2014. (XI. 7.) AB határozat, Indokolás [32]; 3001/2019. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [87]].
- [21] A szabályozás mindaddig nem sérti a normavilágosság elvét, amíg nem minősül a jogalkalmazó számára értelmezhetetlennek, illetőleg nem nyílik lehetőség a túlzottan általános megfogalmazás miatt szubjektív, önkényes jogalkalmazásra [3/2016. (II. 22.) AB határozat, Indokolás [11]]. Azaz „[a]lkotmánysértésnek csak az minősül, ha a sérelmezett jogszabály tartalma olyan mértékben homályos, vagy rendelkezései annyira ellentmondásosak, hogy a tisztázatlanság feloldására a jogszabály-értelmezés már nem elegendő” [1263/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 672–674; 3047/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [18]].
- [22] Tehát az Alkotmánybíróság a nem kellő pontossággal megfogalmazott jogszabályi rendelkezés esetében sem állapítja meg automatikusan a jogbiztonság sérelmét, ha a törvényi rendelkezés bizonytalansága a törvény alkalmazása során feloldható [26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 135, 142]. A 24/2013. (X. 4.) AB határozat e megállapításokat megismételve és megerősítve kiemelte azt is, hogy „[a]z Alkotmánybíróságnak a norma egyértelműségének követelményével kapcsolatos eddigi gyakorlata szerint a jogszabályokat a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan és közérthetően kell megszövegezni. A jogszabály-értelmezési nehézségeket általában a jogalkotói vagy jogalkalmazói jogszabály-értelmezés eszközeivel kell felszámolni.” [Indokolás [49], lásd összefoglalóan: 3098/2016. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [30]–[33]]
- [23] Az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a vizsgált ügyben a normavilágosság követelményével összefüggésbe hozható aggály nem áll fenn. A Kgyb. tv. 21. § (4) és (5) bekezdése egyértelműen szabályozza az ott írt fizetési felszólítás, illetve a szerződés megszűnéséről szóló értesítés megküldésével kapcsolatos elvárásokat. A norma tartalma az Alkotmánybíróság álláspontja szerint világos, hiszen a törvény kifejezetten a „küld” szót használja. A jogszabályból semmilyen esetben sem olvasható ki az az értelmezés, amely szerint a biztosítónak igazolnia kellene az iratok a biztosított (szerződő, üzemben tartó) általi átvételét. A Kgyb. tv. 21. § (4) és (5) bekezdései szerint az ott írt iratok megküldését és nem azok tényleges kézbesítését kell igazolni.
- [24] Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a Kgyb. tv. 21. § (4) bekezdése szerint a biztosító a fizetési felszólítást a szerződő félnek, a Kgyb. tv. 21. § (5) bekezdése szerint pedig a szerződés megszűnéséről szóló értesítést az üzemben tartónak küldi meg igazolható formában. Eszerint az igazolt megküldés szükséges eleme az is, hogy a megküldés a törvény által előírt címzettnek történjék. Így a jogi helyzet, az iratok megküldésére vonatkozó jogszabályi előírás világos, kiszámítható és előre látható.

- [25] A megküldés igazolható módon való megtörténte bizonyítási kérdés, amely fennállásának vagy fenn nem állásának mérlegelése a bíróságok feladata a rendelkezésükre álló eszközök felhasználásával. A normavilágosság követelményét szem előtt tartva az eljáró bírónak a rendelkezésre álló jogértelmezési módszereket felhasználva, a jogalkotói célra figyelemmel és az Alaptörvény keretein belül kell meghatározni a vonatkozó jogi rendelkezések tartalmát, feltételezvé azokat értelmezésekor, hogy a közjónak megfelelő és erkölcsös célt szolgálnak (Alaptörvény 28. cikk). Az indítvány tehát az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével összefüggésben nem megalkozott.
- [26] Az Abtv. 46. § (3) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában határozattal megállapíthatja azokat az Alaptörvény szabályozásából eredő, és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket, amelyeknek a vizsgált jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie. Az Alkotmánybíróság jelen esetben úgy ítélte meg, hogy az Abtv. 46. § (3) bekezdésében biztosított jogköre alapján, alkotmányos követelmény megfogalmazásával, egyben a hatályos jog kíméletével lehetősége van orvosolni a Kgfb. tv. 21. § (4)–(5) bekezdései szerinti fizetési felszólítás, illetve szerződés megszűnéséről szóló értesítés megküldésével kapcsolatos jogszabályi elvárás szövegszerű megfogalmazásából levezethető azon önkényes és ezáltal az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével ellentétes eredményre vezető értelmezést, amely a megküldés tömeges, csoportos, címzettenként el nem különíthető igazolását is a Kgfb. tv. 21. § (4)–(5) bekezdései szerinti igazolható megküldésnek fogadja el.
- [27] Erre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Kgfb. tv. 21. § (4)–(5) bekezdéseinek alkalmazása során az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy az ott írt felszólítás és értesítés megküldésének egyes címzettenként, minden kétséget kizáró módon igazolhatóan kell történnie, azaz a biztosító jogszabályból fakadó kötelezettsége, hogy a Kgfb. tv. 21. § (4) bekezdése szerinti fizetési felszólítást a szerződő félnek, a Kgfb. tv. 21. § (5) bekezdése szerinti, a szerződés megszűnéséről szóló értesítést az üzemenben tartónak egyedileg, címzettenként, minden kétséget kizáró módon igazolható formában küldje meg. Ezen követelmények teljesülésének vizsgálata minden esetben az egyedi ügyben eljáró bíróságok feladata.
- [28] 3. A kezdeményezés további elemeivel kapcsolatban az Alkotmánybíróság a következőkre hívja fel a figyelmet. „Az Alkotmánybíróság már többször vizsgálta az egyedi normakontrollra irányuló bírói kezdeményezés szabályozását, és döntéseiben megállapította, hogy a bírói kezdeményezés csak jogszabály alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányulhat, bíró a folyamatban lévő ügyben alaptörvény-ellenes mulasztás kimondását nem indítványozhatja” {3135/2013. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [19]}.
- [29] Erre tekintettel megállapítható, hogy a kezdeményezés azon elemei esetében, amelyek a jogalkotó számára határoznak meg feladatot, vagy adnak iránymutatást, a bíróság valójában mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapítására irányuló indítványt terjesztett elő, amelyre a bíróság nem jogosult. Így az Alkotmánybíróság ezen indítványi elemeket érdemben nem vizsgálta.
- [30] Az Alkotmánybíróság ugyanakkor szükségesnek tartja megjegyezni, hogy a jogalkotónak lehetősége van arra, hogy jogpolitikai és a jogszabály alkalmazásával kapcsolatos gyakorlati tapasztalatok alapján egyes praktikus, célszerűségi szempontok figyelembe vételével a Kgfb. tv. 21. § (4) és (5) bekezdései szerinti iratok megküldésének szabályait – ahogyan arra a kezdeményező bíró is utal saját megoldási javaslati felsorolásával – a hatályostól eltérő módon határozza meg. Ez azonban nem alkotmányossági kérdés.
- [31] Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel a Kgfb. tv. 21. § (4) és (5) bekezdései alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló indítványt – az adott rendelkezés alkalmazására vonatkozó alkotmányos követelmény Abtv. 46. § (3) bekezdésén alapuló előírása mellett – elutasította, mivel az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az nem sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogbiztonság elvét. Figyelemmel arra, hogy az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezést nem semmisítette meg, az Abtv. 45. § (2) és (4) bekezdésére tekintettel nem rendelte el a vizsgált rendelkezés alkalmazásának kizárását sem.

Budapest, 2019. október 29.

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

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
Dr. Balsai István
alkotmánybíró helyett

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Horváth Attila s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
Dr. Juhász Imre
alkotmánybíró helyett

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Sulyok Tamás alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [32] A határozat rendelkező részével és az indokolás lényegi elemeivel egyetértek. Párhuzamos indokolásomban az alábbiakra kívánom felhívni a figyelmet.
- [33] A határozatban vizsgált kötelező gépjármű felelősségbiztosítási jogviszony polgári jogi, kötelmi jogi jogintézmény. A kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás a kárelosztásnak egy olyan módja, melyben az okozott károk megtérítéséért a károkozó helyett a biztosító áll helyt. Ennek egyik oka, hogy a gépjárművel, mint fokozott veszéllyel járó tevékenységgel okozott károk esetében az okozott kár akár olyan mértékű is lehet, hogy a károsult kárainak a megtérítésére a károkozó nem képes, vagy anyagilag csaknem ellehetetlenülne. Ilyen magas kockázat elkerülése végett a jogalkotó kockázatközösséget képez a gépjárművek tulajdonosai (üzembentartói) között, és a kárelosztás ilyen módja következtében az okozott károk megtérítésére elsősorban a biztosító köteles. A Kgyb. a kockázatközösséget kötelezően írja elő, a gépjármű üzemben tartójának biztosítási kötelezettsége van. A jogviszony polgári jogi jellegéből adódóan ezt a jogalkotó oly módon érheti el, ha szerződéskötési kötelezettséget ír elő.
- [34] Az ügy szempontjából kiemelendő az is, hogy az üzemben tartót utólag díjfizetési kötelezettség is terheli a kötelező gépjármű-felelősségbiztosítási szerződés díj nemfizetés miatti megszűnése és az újabb szerződés megkötése közötti időtartamra. Az üzemben tartót így szerződéskötési kötelezettség, a jellemzően tartós jogviszony fenntartása, továbbá az esetleg megszűnés esetén újabb szerződéskötési kötelezettség, és amíg nincs érvényes és hatályos szerződése díjfizetési kötelezettség terheli.
- [35] A jogviszony ezen jellemzőiből következően véleményem szerint az Alaptörvény B) cikk 1) bekezdéséből levezetett jogbiztonság követelményének az az alkotmányos értelmezés felel meg, amely nemcsak a szerződés megkötésére, fenntartására és újrakötésére, hanem a szerződés díj nemfizetés miatti megszűnésére is olyan követelményeket fogalmaz meg, amely a kárelosztás megoldásának sajátosságait is figyelembe veszi. Ebből fakadóan a szerződés megkötéséhez hasonlóan a szerződés megszűnésének is a szerződő fél tudomására kell jutnia, igazolhatóan közölni kell vele, és a jogállami jogbiztonság követelményével az az alkotmányos értelmezés teremt maradéktalan összhangot, amely a kézbesítés megtörténtének igazolásával biztosítja, hogy kétséget kizáróan a gépjármű üzemben tartó tudomására jusson, hogy nincs hatályos kötelező gépjármű felelősségbiztosítási szerződése.

Budapest, 2019. október 29.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

- [36] Nem értek egyet a rendelkező rész 1. pontjában foglalt alkotmányos követelmény megállapításával az alábbi indokok miatt.
- [37] 1. A Kgyb. tv. 21. § (4) és (5) bekezdésének indítvánnyal támadott rendelkezései szerint: ha az esedékes biztosítási díjat nem fizetik meg, a biztosító a szerződő félnek igazolható módon a teljesítésre vonatkozó felszólítást

- küld, továbbá a biztosító köteles a szerződés megszűnéséről 15 napon belül az üzemben tartónak igazolható módon értesítést küldeni, amennyiben a szerződés megszűnése díj nemfizetés miatt következett be.
- [38] A Kgyb. támadott rendelkezése több jogértelmezési kérdést is felvetett már a gyakorlatban. Erre tekintettel a szabályozással összefüggésben már a felügyeleti hatóság (jelenleg a Magyar Nemzeti Bank) és az állampolgári jogok országgyűlési biztosa is folytatott vizsgálatot.
- [39] A felügyeleti hatóság értelmezése szerint a biztosítónak a felszólító levelet, illetve a szerződés megszűnéséről szóló értesítést oly módon kell megküldenie az ügyfél számára, hogy igazolni legyen képes azt, hogy a küldeményt kinek a részére küldte meg, emellett kétséget kizáróan igazolja a levél elküldésének tényét is. Mindezt nem felelhet meg a jogszabályi követelménynek az, ha a biztosító csupán olyan feladójegyzékkel rendelkezik, amely a konkrét címzettek feltüntetése nélkül tartalmazza adott esetben több ezer levél kiküldését, hiszen ez minden kétséget kizárólag nem igazolhatja azt, hogy adott ügyfél küldeménye valóban megküldésre is került az ügyfél részére.
- [40] Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa az AJB-6531/2010. számú jelentésében pedig az állapította meg, hogy a biztosítótársaságok azon gyakorlata, miszerint a Kgyb. tv. 21. § (4)–(5) bekezdésében előírt felszólító leveleket és a szerződés megszűnéséről szóló értesítéseket postai úton nem igazoltan továbbítja az ügyfeleknek, a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben idézi elő és tartja fenn a visszasság közvetlen veszélyét.
- [41] Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa ezért a jelentésében feltárt, alkotmányos joggal összefüggő visszasság jövőbeni megelőzése érdekében, felkérte a gépjármű-felelősségbiztosítási szolgáltatást nyújtó biztosítótársaságokat, hogy a Kgyb. tv. 21. § (4)–(5) bekezdése szerinti felszólító levelet, és a szerződés megszűnéséről szóló értesítést címzettenként azonosítható módon küldjék meg az ügyfeleknek.
- [42] A fentiekből következően tehát megállapítható, hogy a Kgyb. tv. támadott rendelkezései szerint a biztosítónak nem azt kell igazolnia, hogy a felszólítást tartalmazó iratot a biztosított átvette, hanem azt, hogy a felszólítást a szerződő félnek megküldte. Ezt ugyanakkor nem elegendő feladójegyzékkel igazolni, hanem az igazolásnak címzettenként kétséget kizáróan és azonosítható módon kell megtörténnie.
- [43] 2. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság által megfogalmazott alkotmányos követelmény a fentiekben hivatkozott jogértelmezésekhez képest új értelmezési szempontokat nem tartalmaz. Erre is tekintettel, úgy gondolom, hogy a támadott szabályozásnak nem a gyakorlatban érvényesülő értelmezése, hanem magának a normának a tartalma veti fel az alaptörvény-ellenességet.
- [44] Álláspontom szerint ezért az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 46. § (1) bekezdése alapján jogalkotó általi mulasztással előidézett mulasztást kellett volna megállapítania, és fel kellett volna hívnia a jogalkotót, hogy a szabályozás kiegészítésével alkosson olyan garanciális rendelkezéseket, amelyek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt követelményeknek megfelelően biztosítják, hogy a felszólítással, illetve az értesítéssel érintettek részére nemcsak az iratok megküldését, hanem a kézbesítést is igazolni szükséges.
- [45] Véleményem szerint a Kgyb. tv. támadott rendelkezéseinek módosítása azért is indokolt lett volna, mert a polgári jog általános szabályai szerint egy anyagi jogi jogviszony megszűnését kiváltó jognyilatkozat hatályosulásához a címzett tudomásszerzése jellemzően szükséges. Emellett az eljárási törvények is jellemzően kézbesítést rendelnek az iratoknak az érintettek részére történő dokumentált átadására, és ennél fogva a tudomásszerzés feltetele a joghatás kiváltásának.
- [46] 3. A fentiekben kifejtettek alapján ezért nem értek egyet az alkalmazott jogkövetkezménnyel, mert álláspontom szerint az alkotmányos probléma nem jogértelmezési hibára vezethető vissza, hanem a támadott norma garanciális szabályainak hiányára.

Budapest, 2019. október 29.

Dr. Cziné Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

- [47] A rendelkező rész 1. pontjában foglalt alkotmányos követelmény lényegi tartalmával nem értek egyet, ezért azt nem támogatom. A rendelkező rész 2. pontjában foglalt elutasítás indokai a követelményben foglalt értelmezésen alapulnak; ezért – ezen indokok mellett – az elutasítást sem tartom megalapozottnak.
- [48] Az olyan jogi szabályozás, amely lehetővé teszi, hogy a biztosítók az ügyfelek felé fennálló olyan tájékoztatási kötelezettségüknek („felszólítás”, „értesítés”), amely utóbb a címzettek számára súlyos anyagi megterhelést, mint például a bírói indítvány alapjául szolgáló ügyben is, akár több millió forint értékű fizetési kötelezettséget eredményezhet, olyan módon telessenek eleget, amely alapján pusztán a postára adás ténye, nem pedig a tájékoztatásnak az érintett ügyfelek címére való tényleges megérkezése bizonyítható, véleményem szerint a jogállamban elengedhetetlen jogbiztonság követelménye szempontjából súlyosan aggályos.
- [49] Azt magam sem tartom kizártnak, hogy a bírói indítványban foglalt, alkotmányossági kérdéseket felvető probléma Alkotmánybíróság általi értelmezés útján megoldható (lenne). Ebben az esetben viszont álláspontom szerint a grammatikai értelmezés mellett súlyjal kellett volna latba essen a logikai-célszerűségi szempontok figyelembe vétele is; ezt az elvárást támasztja alá egyébként az Alaptörvény 28. cikkében foglalt értelmezési szabály is. Az ezen szempontok figyelembevételével megfogalmazott alkotmányos követelmény helyes tartalma véleményem szerint túl kellene hogy mutasson a többségi határozatban rögzített követelményen, és a Kgyb. tv. 21. § (4) és (5) bekezdésében írt felszólítás, illetve értesítés címzett (az ügyfél) általi kézhezvételének igazolhatóságát kellene előírnia. Léteznek olyan megküldési módok, amelyek esetében a magyar jogrendszer vonatkozó rendelkezései lehetővé teszik, hogy mind az elektronikus, mind pedig a postai úton történő kézbesítés tényleges megtörténje, vagy a kézbesítési vélelem beállta az egyes érintett személyek tekintetében egy bírósági eljárás során egyedileg megállapítható legyen. Véleményem szerint az Alkotmánybíróság által megfogalmazott alkotmányos követelménynek az ilyen megküldési módok alkalmazásának kötelezettségét kellett volna rögzítenie.
- [50] Miközben a kézbesítési vélelem fontos (és alkotmányosan elfogadhatónak tekintett) eszköze a címzettek általi esetleges visszaélések megakadályozásának, a kézbesítés tényleges megtörténtének, vagy annak megkísérlésének igazolhatósága a tájékoztatások címzettjei jogvédelmének garanciális eleme. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróságnak a fent említett jogértelmezési módszerek és szempontok alapján eljárva egy olyan tartalmú alkotmányos követelményt kellett volna elfogadnia, amely az ilyen jellegű jogi anomáliák előfordulását a lehető legnagyobb mértékben kizárja; a többségi határozat rendelkező részében foglalt értelmezés álláspontom szerint nem tekinthető ilyennek.
- [51] Mivel a bírói indítvány elutasításának a fentiekből következően nézetem szerint akkor lett volna helye, ha az Alkotmánybíróság a fentebb kifejtett tartalommal állapított volna meg alkotmányos követelményt, így a határozat indokolásában kifejtettekben alapuló elutasítást tartalmazó 2. rendelkező részi pontot sem tudtam támogatni. Amennyiben esetleg az Alkotmánybíróság megítélése szerint az általam javasolt tartalommal alkotmányos követelmény megfogalmazására – amiatt, hogy ilyen értelmezés a normaszövegből nem olvasható ki, ezért jogalkotásnak minősült volna – nem volt lehetőség, úgy álláspontom szerint a kifejtettek okán a támadott rendelkezések *pro futuro* hatályú megsemmisítésének (és egyedi alkalmazási tilalom kimondásának) lett volna helye; a jelenlegi indokokon alapuló elutasítás értelemszerűen ebben az esetben sem lett volna számomra elfogadható.

Budapest, 2019. október 29.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/866/2019.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3294/2019. (XI. 18.) AB HATÁROZATA**bírói döntés megsemmisítéséről**

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Mfv.II.10.510/2015/4. számú ítélete alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény 107. § (2) bekezdése és 132. § (6) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s**I.**

- [1] 1. Az indítványozó dr. Magyar Anikó ügyvéd útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése, 27. §-a, valamint 28. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.
- [2] Indítványában elsődlegesen a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Mfv.II.10.510/2015/4. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését; míg másodlagosan a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) 107. § (2) bekezdése és 132. § (6) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását kérte.
- [3] Álláspontja szerint a Kúria ítélete ellentétes az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdésével, XV. cikk (1)–(2) bekezdésével, XVII. cikk (1) bekezdésével, valamint 28. cikkével; míg a támadott jogszabályi rendelkezéseket ellentétesnek tartja az Alaptörvény R) cikkével.
- [4] Az indítványozó a fentiekén túl az Abtv. 61. § (1) bekezdése alapján kérte, hogy az Alkotmánybíróság hívja fel a bíróságot ítélete végrehajtásának felfüggesztésére.
- [5] 2. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy lényege – a bírósági döntésekben megállapított tényállás és az indítványozó előadása alapján – a következőképpen foglalható össze.
- [6] 2.1. Az indítványozó hivatásos szolgálatot teljesített egy rendőrkapitányság állományában. Az indítványozó (és társa) 2012. október 10-éről 11-ére virradó éjszaka szolgálatteljesítés közben a fogdába fogadott egy embert, és nem észlelte, hogy nála tiltott tárgyak (többek között mobiltelefonok) voltak. Miután ezeket az indítványozó később egy ellenőrzés során felfedezte, elvette a fellelt tárgyakat, és utólag bevezette a letéti jegyzőkönyvbe. Az indítványozót – 2012. december 13-án – az ügyészség hivatali visszaélés büntettének megalapozott gyanúja miatt gyanúsítottként hallgatta ki, és elrendelte a bűnügyi őrizetbe vételét. A folyamatban levő büntetőeljárásra tekintettel a rendőrkapitány 2012. december 13-án fegyelmi eljárást rendelt el az indítványozóval szemben, utasítás, parancs hanyag teljesítése fegyelemsértésének megalapozott gyanúja miatt. A rendőrkapitány ugyanezen a napon az indítványozó szolgálati beosztásából való felfüggesztéséről, illetőleg távolléti díja 50%-ának a visszatartásáról rendelkezett. A rendőrkapitány a fentiekén túl a fegyelmi eljárás felfüggesztéséről határozott, tekintettel arra, hogy a cselekmény elbírálása olyan előzetes kérdéstől függ, melynek eldöntése más hatóság hatáskörébe tartozik. Határozata indokolásában utalt arra, hogy az indítványozó ellen folyamatban levő büntetőügy határidejét a nyomozóhatóság meghosszabbította, így erre tekintettel a fegyelmi eljárás felfüggesztését tartotta szükségesnek a büntetőeljárás jogerős befejezéséig.
- [7] Az ügyészség a hivatali visszaélés büntettének megalapozott gyanúja miatt folyamatban levő eljárást a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) 190. § (1) bekezdés *b)* pontja alapján – mivel a nyomozás adatai alapján bűncselekmény elkövetése nem volt megállapítható, és az eljárás folytatásától sem

- volt eredmény várható – megszüntette. Erre tekintettel a rendőrkapitány a szolgálati beosztásból való felfüggesztés megszüntetését rendelte el.
- [8] Az indítványozóval szemben a fentiek szerint a hivatali visszaélés büntette nem volt megállapítható, „maradék” bűncselekményként azonban felmerült a szolgálatban kötelességszegés vétségének, illetve a magánokirat-hamisítás vétségének a gyanúja, így a főügyészség újabb nyomozást rendelt el.
- [9] Ugyanakkor időközben a megyei főügyészség felülvizsgálta az ügyészség – a hivatali visszaélés büntette miatti – nyomozást megszüntető határozatát, és a nyomozás folytatását rendelte el. Erre tekintettel a később indult nyomozást felfüggesztették, majd a szolgálatban kötelességszegés vétségének és a magánokirat-hamisítás vétségének gyanúja miatti nyomozást az ügyészség a Be. 190. § (1) bekezdés *b)* pontja alapján megszüntette.
- [10] A hivatali visszaélés büntette miatt (tovább)folyó eljárást a főügyészség a Be. 190. § (1) bekezdés *b)* pontja alapján megszüntette. Az indítványozó panasza folytán a Legfőbb Ügyészség Kiemelt és Katonai Ügyek Főosztálya határozatával – az indítványozó panaszának helyt adva – az indítványozóval szemben folyamatban levő eljárást a Be. 190. § (1) bekezdés *a)* pontja alapján – bűncselekmény hiányában – 2014. augusztus 12-én megszüntette. A fentieknek megfelelően az indítványozóval szemben folyt valamennyi büntetőeljárás megszüntetésre került.
- [11] 2.2. Az indítványozó szolgálati viszonyát a munkáltatója 2014. augusztus 31-én – az indítványozó egészségi állapotára tekintettel – felmentéssel megszüntette.
- [12] A megszünt büntetőeljárásokra tekintettel 2014. szeptember 9-én a rendőrkapitány a felfüggesztett fegyelmi eljárás folytatását rendelte el, majd a Hszt. 140. § (1) bekezdés *e)* pontja alapján a fegyelmi eljárást megszüntette, azzal, hogy a visszatartott illetménye utólagos kifizetésének a Hszt. 132. § (6) bekezdése alapján nincs helye.
- [13] A megszüntető határozat ellen az indítványozó panaszt nyújtott be, mivel a visszatartott illetmény kifizetésének megtagadását jogszerűtlennek tartotta. A panaszt a megyei rendőrfőkapitány mint alaptalant elutasította, és a fegyelmi eljárás megszüntetéséről szóló határozatot helybenhagyta. Határozata indokolásában kimondta, hogy a büntetőeljárás megszüntetése nem zárja ki a fegyelmi felelősség vizsgálatát, és annak megállapítását; azonban a szolgálati viszony megszűnése a fegyelmi eljárás folytatásának akadályát jelenti. Hivatkozott arra is, hogy mivel a fegyelmi eljárás nem felmentéssel zárult, és megszüntetésére nem a Hszt. 140. § *a)–d)*, illetve *f)* pontjai alapján került sor, a visszatartott távolléti díj kifizetésére nincs mód.
- [14] 2.3. Az indítványozó a határozattal szemben keresetet terjesztett elő, melyben az alperesi határozat hatályon kívül helyezését, és a visszatartott távolléti díj alperes általi megfizetésre kötelezését kérte. Kérelmében többek között előadta, hogy a Hszt. 107. § (2) bekezdése alkalmazása szempontjából felmentésnek kell tekinteni a nyomozás bizonyítottság hiányában való megszüntetését is, ezzel összefüggésben az EBH2002.797. számú eseti döntésre hivatkozott. Utalt arra is, hogy a Hszt. 132. § (6) bekezdése alapján haladéktalanul folytatni kellett volna a felfüggesztett fegyelmi eljárást, és a szükséges bizonyítást lefolytatni, amit a megyei rendőr-főkapitányság (a munkaügyi per alperese, a továbbiakban: alperes) elmulasztott.
- [15] Az elsőfokon eljáró Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 1.M.220/2014/4. számú ítéletével az indítványozó keresetének helyt adott.
- [16] Ítélete indokolásában kimondta, hogy adott esetben a fegyelmi eljárás a büntetőeljárásokkal áll szoros kapcsolatban, a fegyelmi eljárás felfüggesztésére is a büntetőeljárásokra tekintettel került sor. Megállapította azt is, hogy az indítványozó szolgálati beosztásából való felfüggesztésére nem is kerülhetett volna sor olyan időtartamban a Hszt. 132. § (1)–(2) bekezdése szerint, mint az adott ügyben, kizárólag a büntetőeljárás folyamatban léteire tekintettel. Tényként állapította meg az elsőfokú bíróság azt is, hogy az indítványozó ellen folyt büntetőeljárások nem vezettek a büntetőjogi felelőssége megállapításához, bár kétségekívül nem felmentéssel zárultak, de nem is zárulhattak, hiszen – bűncselekmény hiányában – vádemelésig sem jutottak. Az elsőfokú bíróság – az EBH2007.1647. és az EBH2003.901. elvi határozatokban foglaltakat ismertetve – kimondta, hogy a fegyelmi eljárást felmentéssel lezárultnak kell tekinteni, és a visszatartott illetményt ki kell fizetni, ha a fegyelmi jogkör gyakorlója nem hozott fegyelmi vétséget megállapító határozatot. Ennek megfelelően felmentéssel lezárultnak kell tekinteni az eljárást akkor is, ha a fegyelmi eljárás megszüntetésére kerül sor. Az elsőfokú bíróság nem tartotta relevánsnak, hogy az alperes a fegyelmi eljárást megszüntető határozatban a szolgálati viszony megszüntetésére hivatkozott a fegyelmi eljárás megszüntetése okaként.
- [17] A Veszprémi Törvényszék mint másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság ítéletét – indokolása kiegészítésével – helybenhagyta. Indokolásában a Hszt. adekvát szabályaiból indult ki, és kimondta, hogy a fegyelmi jogkör gyakorlója mérlegelési joggal bír a tekintetben, hogy a fegyelmi eljárás alá vontat szolgálati beosztásából felfüg-

geszti-e; illetve a fegyelmi eljárás alá vont személy távolléti díja 50 %-át visszatartja-e. Amennyiben a fegyelmi jogkör gyakorlója a távolléti díja 50 %-ának visszatartása mellett dönt, a távolléti díjról a fegyelmi eljárás befejezésekor döntenie kell; az egyébként jellegét tekintve ideiglenesnek szánt intézkedés végleges rendezése pedig attól függ, miként zárul a fegyelmi eljárás: fegyelemsértés megállapításával, vagy pedig a fegyelmi eljárás megszüntetésével. A másodfokú bíróság hangsúlyozta, hogy a Hszt. 140. § (1) bekezdés a)–d) pontjaiban megjelölt megszüntetési ok a fegyelmi eljárás érdemi lefolytatását feltételezi. A bíróság kimondta azt is, hogy a Hszt. felmentő tartalmú döntést nem ismerte, a Hszt. 140. § (1) bekezdés a)–d), valamint f) pontjaiban felsorolt esetekben csak az eljárás megszüntetésére kerülhetett sor. A Hszt. 140. § (1) bekezdés e) pontja szintén a fegyelmi eljárás (kötelező) megszüntetését vonta maga után. A másodfokú bíróság a Hszt. fenti rendelkezésének nyelvtani és logikai értelmezésével arra a következtetésre jutott, hogy az a)–d), illetve f) pontokban nevesített esetkörök fennálló jogviszonyra vonatkozhatnak csak, míg az e) pont alapján megszüntetendő fegyelmi eljárás során a többi eset nem vizsgálható. A másodfokú bíróság szerint ebből az következik, hogy ha nem az e) pont alapján kell megszüntetni a fegyelmi eljárást, akkor a Hszt. 132. § (6) bekezdése alapján kell kifizetni a visszatartott távolléti díjat, míg az e) pont alkalmazása esetén (ahol is a munkáltató a fegyelemsértést értelemszerűen érdemben nem tudja vizsgálni) a Hszt. 132. § (6) bekezdésének alkalmazása fogalmilag kizárt, ez esetben a 107. § (2) bekezdése alkalmazandó. A másodfokú bíróság szerint ugyanis utóbbi rendelkezés azt célozza, hogy a fegyelmi felelősségre vonás nélkül befejeződő fegyelmi eljárás során visszatartott illetmény kerüljön kifizetésre.

- [18] A másodfokú bíróság hangsúlyozta, hogy az indítványozó szolgálati viszonyának megszüntetésére egészségügyi okból, munkáltatója kezdeményezésére került sor; azonban a Hszt. nem tartalmazott rendelkezést arra vonatkozóan, ha a szolgálati viszony megszüntetésére a fegyelmi eljárás tárgyától független okból került sor. Ezzel összefüggésben hangsúlyozta a rendeltetésszerű joggyakorlás és kötelességteljesítés követelményét, mely a bíróság szerint csak akkor valósul meg, ha a visszatartott illetmény kifizetésre kerül.
- [19] Az alperes felülvizsgálati kérelme folytán eljáró Kúria Mfv.II.10.510/2015/4. számú ítéletével a jogerős ítéletet hatályon kívül helyezte, az elsőfokú határozatot pedig megváltoztatta és az indítványozó keresetét elutasította. Indokolásában arra hivatkozott, hogy az indítványozó szolgálati viszonya egészségi állapotára tekintettel felmentéssel szűnt meg, ami a fegyelmi eljárás megszüntetését is maga után vonta, ezt viszont nem lehet a fegyelmi felmentéssel azonosítani, így a visszatartott illetmény kifizetésére sem kerülhetett sor. A Kúria továbbá az EBH2003.901. számú eseti döntést az adott ügyben nem tartotta irányadónak, mert megítélése szerint a Hszt. 2003. július 1-jétől hatályos 132. § (6) bekezdése egyértelmű rendelkezést tartalmaz a visszatartott illetmény visszatérítésének eseteire vonatkozóan.
- [20] 3. Az indítványozó ezt követően fordult az Alkotmánybírósághoz. Alkotmányjogi panaszában előadta, hogy szerinte a Kúria ítélete, valamint másodlagosan a Hszt. 107. § (2) bekezdése és 132. § (6) bekezdése az Alaptörvény több rendelkezésével ellentétes, az alábbiak szerint.
- [21] 3.1. Az Alaptörvény XV. cikkének sérelmét abban látta, hogy esetében a Kúria határozata és a megjelölt jogszabályi rendelkezések nem megfelelő alkalmazása folytán nem kerülhetett sor a visszatartott távolléti díja kifizetésére, annak ellenére, hogy vele szemben sem a bűncselekmény elkövetését, sem a fegyelemsértést nem állapították meg. Szerinte ez hátrányos megkülönböztetést jelent azokkal szemben, akiknek ugyan szintén felmentéssel szűnt meg a szolgálati viszonya, azonban az esetleges fegyelmi eljárás ellenük a felmentésük előtt lezárult.
- [22] Az indítványozó úgy véli, hogy a Kúria figyelmen kívül hagyta, hogy a szolgálati viszonya megszüntetését követően neki „nem felróható okból” került sor a fegyelmi eljárás megszüntetésére, annak lefolytatására ugyanis jogszabályi rendelkezés folytán érdemi lehetőség – a szolgálati viszony megszüntetése okán – már nem volt.
- [23] 3.2. Az indítványozó szerint sérül az Alaptörvény XVII. cikk (1) bekezdése és 28. cikke is. Szerinte a munkáltató munkavállalóval való együttműködése hiányzik abban az esetben, ha a munkáltató tisztában van azzal, hogy a nyomozó hatóság a munkavállalóval szemben a büntetőeljárásokat megszüntette, ennek ellenére a fegyelmi eljárás haladéktalan folytatása helyett a szolgálati viszonyát szünteti meg felmentéssel, majd a jogviszony megszüntetését követően, arra tekintettel kerül sor a fegyelmi eljárás megszüntetésére.

- [24] Álláspontja szerint ennek Kúria általi figyelmen kívül hagyása nem áll összhangban az Alaptörvény 28. cikkben megfogalmazott követelményekkel sem; úgy véli, a jogalkotónak nem lehetett célja, hogy az érintett bűncselekmény hiányában se legyen jogosult a visszatartott illetményre.
- [25] 3.3. Végül az indítványozó szerint a Hszt. – bíróság által alkalmazott – 107. § (2) bekezdése, valamint 132. § (6) bekezdése esetében a jogrendszer egysége, koherenciája sérül: a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 2. § (4) bekezdés *b)* pontja értelmében ugyanis a jogszabályok megalkotása során biztosítani kell, hogy a jogszabály illeszkedjen a jogrendszer egységébe. Álláspontja szerint a támadott rendelkezések ennek a követelménynek nem tesznek eleget, így sértik az Alaptörvény R) cikkét.
- [26] 4. Hiánypótlásra történt felhívását követően az indítványozó kérelmét kiegészítette: előadta egyrészt, hogy a Kúria támadott határozatát és a Hszt. kifogásolt rendelkezéseit ellentétesnek tartja az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdésével, II. cikkével, XV. cikk (1)–(2) bekezdésével, XVII. cikk (1) bekezdésével, XXVIII. cikk (1) bekezdésével, valamint 28. cikkével.
- [27] Az indítványozó az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdésével összefüggésben előadta, hogy önhibáján kívül (egészségügyi okból) került sor a szolgálati viszonya megszüntetésére, ugyanakkor bűncselekmény és fegyelemsértés megállapításának hiányában sem jogosult a visszatartott távolléti díj megfizetésére. Álláspontja szerint a munkáltatónak a büntetőeljárások megszüntetését követően – azon túl, hogy a Hszt. 131. § (2) bekezdése alapján fegyelmi eljárás felfüggesztése egyébként sem kötelezettsége, csak lehetősége a munkáltatónak – módja lett volna a fegyelmi eljárás lefolytatására, még a szolgálati viszony fennállta alatt.
- [28] Az indítványozó az Alaptörvény II. cikkében rögzített emberi méltósága, valamint a XV. cikk (1)–(2) bekezdésében foglaltak sérelmét a következőkkel indokolta. Szerinte hátrányos megkülönböztetést jelent rá nézve az, hogy bűncselekmény és fegyelemsértés megállapításának hiánya ellenére sem juthatott a visszatartott illetményéhez, szemben azokkal, akikkel szemben a fegyelmi eljárást lefolytatták, és végül megszüntették. Álláspontja szerint az emberi méltóság sérelmét is jelentő alaptörvény-ellenességet idéz elő az, hogy azonos helyzetben levő személyek között pusztán annak alapján valósul meg különbségtétel, hogy a munkáltató a felfüggesztett fegyelmi eljárást le tudta-e folytatni, vagy sem. Az indítványozó szerint az, hogy szolgálati viszonyát a munkáltató megszüntette, és ezért a fegyelmi eljárás lefolytatására – rajta kívül álló, neki fel nem róható okból – nem kerülhetett sor, nem járhat azzal a következménnyel, hogy a visszatartott illetményét nem fizetik ki a számára. Indokolása alátámasztásául az Alkotmánybíróság több határozatára hivatkozott.
- [29] Az indítványozó szerint az Alaptörvény XVII. cikk (1) bekezdésének, illetve a 28. cikkének állított sérelme körében részben megismételte, részben kiegészítette a korábbi kérelmében foglaltakat. Előadta, hogy a munkavállalók és a munkáltatók közötti együttműködés magában foglalja a joggal való visszaélés tilalmát kifejezésre juttató eljárást is. Álláspontja szerint, ha a munkáltató nem függesztette volna fel a fegyelmi eljárást, melyre egyébként a jogszabály alapján sem volt köteles, lefolytathatta volna azt a szolgálati viszony megszüntetése előtt. Jelen esetben tehát jogellenesen hivatkozott a munkáltató arra, hogy nem tudta lefolytatni az eljárást, ezért nem kerülhetett sor a fegyelemsértés megállapítására, vagy a „felmentésre”, és ezért nincs mód a visszatartott illetmény kifizetésére sem. Az indítványozó az Alaptörvény 28. cikkével összefüggésben megismételte a korábbi kérelmében foglaltakat.
- [30] Végül az indítványozó szerint a Kúria ítélete sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdését is. Szerinte a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog magában foglalja a hatékony bírói jogvédelem követelményét is, ez pedig annak függvénye, hogy a jogszabályok értelmezése a jogalkotó szándékával egybeessen. Vagyis a tisztességes bírósági eljárásból fakadó elvárás az, hogy a bírói jogalkalmazás a jogalkotó szándékával azonos módon történjen. Álláspontja szerint a Kúria ítéletével szemben mind az első-, mind a másodfokú bíróság is helyesen hivatkozott az EBH2003.901. számú eseti döntésre, és helytálló döntést hozott. Ehhez képest a Kúria a jogalkotói céllal ellentétes határozatot hozott, és nem adott számot annak indokairól, hogy a fenti eseti döntést miért nem tartotta irányadónak, ezáltal sértve a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog részét képező indokolási kötelezettséget. Egyetértve az elsőfokú bíróság ítéletében foglaltakkal, hangsúlyozta, hogy – a Kúria megállapításával szemben – olyan jogszabálymódosítás, mely az elvi döntés tartalmára kihatott volna, nem történt. Az indítványozó szerint olyan „[m]inimum követelmény az ítéletek indokolása, melynek ki kell terjednie minden az érdemi döntés alapjául szolgáló tényre, ezt azonban a Kúria figyelmen kívül hagyta”.

- [31] Az indítványozó végezetül hangsúlyozta, hogy a támadott rendelkezések megsemmisítését nem kéri, tekintettel arra, hogy azokat a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény 367. §-a 2015. július 1-jével hatályon kívül helyezte.

II.

- [32] 1. Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezései:

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

„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.”

„XVII. cikk (1) A munkavállalók és a munkaadók – a munkahelyek biztosítására, a nemzetgazdaság fenntartathóságára és más közösségi célokra is figyelemmel – együttműködnek egymással.”

„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.”

„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.”

„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.

(4) Magyarország alkotmányos önazonosságának és keresztény kultúrájának védelme az állam minden szervének kötelessége.”

- [33] 2. A Hszt. támadott és hivatkozott rendelkezései:

„107. § (1) A hivatásos állomány beosztásából felfüggesztett, előzetes letartóztatásban, illetve lakhelyelhagyási tilalom alatt lévő, vagy ideiglenes kényszergyógykezelés alatt álló, továbbá a szabadságvesztés-büntetését katonai fogházban töltő tagjának távolléti díj jár, amelyet a munkáltatói jogkört gyakorló eljáró legfeljebb 50%-kal csökkenthet. A teljes illetményt vissza kell tartani a szolgálati viszony megszüntetés vagy lefokozás fegyelmi fenytés kiszabásáról szóló munkáltatói intézkedés végrehajtásáig.

(2) A beosztásból való felfüggesztés vagy előzetes letartóztatás miatt visszatartott illetményt a kamataival utólag ki kell fizetni, ha a fegyelmi vagy büntetőeljárás felmentéssel zárul.”

„132. § (1) Ha a fegyelemsértés súlya vagy jellege miatt az eljárás alá vont személynek a szolgálati helytől való ideiglenes távoltartása szükséges, az eljárás befejezéséig, de legfeljebb 2 hónapra a szolgálati beosztásából felfüggeszthető.

(2) Az eljáró parancsnok a felfüggesztést indokolt esetben további egy hónappal meghosszabbíthatja.

(3) Ha a fegyelmi eljárást – a 131. § (2) bekezdés c) pontja alapján – büntetőeljárásra tekintettel felfüggesztették fel, az (1) és (2) bekezdés szerinti felfüggesztés ennek tartamával meghosszabbítható.

(4) Ha a szolgálati beosztásból történő felfüggesztés indoka az (1) és (3) bekezdésben meghatározott eljárás befejezése előtt megszűnt, a felfüggesztés megszüntetésével egyidejűleg – indokolt esetben – az eljárás alá vont személy más beosztásban foglalkoztatható.

(5) Az eljárás alá vont személyt szolgálati viszony megszüntetése vagy lefokozás fenytés kiszabása esetén a határozathozattól annak végrehajtásáig terjedő időre fel kell függeszteni.

(6) A felfüggesztést haladéktalanul meg kell szüntetni, ha annak indokai megszűntek. Ha az eljárást a 140. § (1) bekezdés *a)–d)* és *f)* pontjában meghatározott okból szüntették meg, a visszatartott illetményt törvényes kamattal együtt 3 munkanapon belül ki kell fizetni.

(7) Aki beosztásból felfüggesztés hatálya alatt áll, a felfüggesztés napjától hatósági jogkörét, szolgálati előjárói/feljebbvalói jogait nem gyakorolhatja, szolgálati okmányait és fegyverét beszolgáltatni köteles, szolgálati helyére csak az állományilletékes parancsnok előzetes engedélyével léphet be. Egyéb tekintetben megilletik az e törvényben biztosított jogok és terhelik az e törvényben meghatározott kötelezettségek.

(8) Felfüggesztés elrendelése, illetve meghosszabbítása ellen, vagy a felfüggesztés megszüntetése érdekében az eljárás alá vont az elrendelő (meghosszabbításról rendelkező) parancsnok előjáró parancsnokához halasztó hatállyal nem bíró panaszt nyújthat be. A panaszról az előjáró a kézhezvételétől számított 15 napon belül indokolással ellátott határozatot hoz.”

„140. § (1) A fegyelmi eljárást meg kell szüntetni, ha

a) a cselekmény nem fegyelemsértés, nem fegyelmi jogkörben elbírálni szabálysértés, illetve nem minősül a 119. § (3) bekezdése szerint elbírálandó katonai vétségnek,

b) nem állapítható meg, hogy a terhére rótt fegyelemsértést vagy fegyelmi hatáskörben elbírálni szabálysértést, illetve katonai vétséget az eljárás alá vont elkövette,

c) a fegyelemsértést, vagy a fegyelmi eljárásban elbírálni szabálysértést, illetve katonai vétséget nem az eljárás alá vont követte el,

d) a cselekményt fegyelmi eljárásban már elbírálták,

e) az eljárás alá vont meghalt, vagy szolgálati viszonya megszűnt,

f) a cselekmény elévült.”

III.

[34] 1. Az Alkotmánybíróság – az Abtv. 56. § (1)–(2) bekezdése alapján – mindenekelőtt azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv.-ben foglalt, a panaszok befogadhatóságára vonatkozó kritériumoknak.

[35] 2. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt hangsúlyozza, hogy a Hszt.-t a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény 367. §-a 2015. július 1-jével hatályon kívül helyezte. Az Abtv. 41. § (3) bekezdése lehetővé teszi, hogy az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabály alaptörvény-ellenességét is megállapítsa, ha a jogszabályt konkrét esetben még alkalmazni kellene. Az alkotmányjogi panasz alapján indult eljárásban tehát a jogszabályi rendelkezés alkotmányosságát vizsgálatainak önmagában a támadott rendelkezés hatályon kívül helyezése nem akadályozza.

[36] 3. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a határidőben érkezett alkotmányjogi panasz a befogadhatóság követelményeinek az alábbi kivételekkel eleget tesz.

[37] Az Abtv. 52. § (1) bekezdése alapján az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, az 52. § (1b) bekezdése pedig meghatározza, mikor tekinthető a kérelem határozottnak. E rendelkezés *b)* és *e)* pontjai alapján a kérelem akkor tekinthető egyértelműen határozottnak, ha az indítványozó megjelöli az Alaptörvényben biztosított joga sérelmének lényegét; valamint ha indokolást ad elő arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés, vagy bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével.

[38] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése, illetve a II. cikkében foglalt emberi méltósághoz való jog sérelmére az indítványozó alkotmányjogilag értékelhető indokolás nélkül hivatkozott, így az indítvány ebben a vonatkozásában nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b)* és *e)* pontja szerinti követelménynek.

[39] Az indítványozó az Alaptörvény XVII. cikk (1) bekezdésének sérelmét is állította panaszában. E rendelkezés a munkahelyek biztosítása, a nemzetgazdaság fenntarthatósága és más közösségi célok megvalósítása érdekében előírja a munkavállalók és a munkaadók együttműködési kötelezettségét. Az indítványozó által e rendelkezésre vonatkozóan előadott érvelés azonban az Alaptörvény XVII. cikk (1) bekezdésben foglalt együttműködés-

si kötelezettséggel nem hozható összefüggésbe. Az összefüggés hiánya – az Alkotmánybíróság állandó gyakorlatának megfelelően – az érdemi elbírálás akadályá.

- [40] Az Alkotmánybíróság a befogadhatóság feltételeinek vizsgálata során megállapította azt is, hogy az indítványban szereplő, megsértettnek állított jogok egy része nem minősül az indítványozó Alaptörvényben biztosított és védett alapjogának, így ezekre alkotmányjogi panasz nem alapítható. E körbe tartozik az indítványozó által megjelölt alaptörvényi rendelkezések közül az Alaptörvény 28. cikke, valamint az R) cikk. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezéseket az Alaptörvény R) cikkével összefüggésben, míg a bírósági döntést a 28. cikk tekintetében – mivel az Abtv. 26–27. §-ban foglalt követelményeknek nem felelnek meg – érdemben nem vizsgálhatta [lásd például: 3237/2013. (XII. 21.) AB végzés, Indokolás [19]; 3289/2017. (XI. 14.) AB végzés, Indokolás [30]]. Mivel az indítványozó a jogszabályi rendelkezések alaptörvény-ellenességét kizárólag az Alaptörvény R) cikkével összefüggésben állította, így az Alkotmánybíróság a panaszt az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.
- [41] 4. Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel a befogadhatóság további vizsgálatát csak az Abtv. 27. §-ára alapított kérelmet illetően, az Alaptörvény XV. cikk (1)–(2) bekezdésével, és XXVIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben folytatta le.
- [42] Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság tartalmi feltételeként határozza meg, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában is megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását [például: 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]; illetve 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]].
- [43] Az Alkotmánybíróság a befogadási eljárás során alapvető jelentőségűnek tekintette azt a kérdést, hogy lehet-e kizárólag az indítványozó terhére értékelni azt a körülményt, hogy a fegyelmi eljárás lezárásának módját a vizsgálati viszony megszüntetésének időpontja határozza meg. Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az indítvány az Abtv. 29. §-ában foglalt feltételnek megfelel, ezért 2017. április 4-én, tanácsülésen az alkotmányjogi panasz befogadása és érdemi elbírálása mellett döntött.
- IV.
- [44] Az alkotmányjogi panasz részben megalapozott.
- [45] 1. Az Alkotmánybíróság az indítvány alapján elsőként azt vizsgálta, hogy a Hszt. hivatkozott rendelkezéseinek az értelmezésén keresztül a Kúria döntése a diszkrimináció tilalmát sérti-e.
- [46] 2. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt emlékeztet állandó gyakorlatára, amely szerint a bírói döntések alkotmányossági felülvizsgálatát lehetővé tevő alkotmányjogi panasz (Abtv. 27. §) az Alaptörvény 28. cikkének érvényesülését szolgáló olyan jogintézmény [3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [18]], amelynek elbírálása során az Alkotmánybíróság feladata, hogy az Alaptörvényben elismert alapjogoknak ténylegesen érvényt szerezzen. Ebből következően az Alkotmánybíróság feladatához tartozik annak megválaszolása is, hogy egy adott jogszabály mely jogalkalmazói értelmezése találkozik az Alaptörvényben elismert jogokban rejlő egyes követelményekkel. Az Alkotmánybíróság a konkrét döntés és a döntést támadó alkotmányjogi panaszban előadottak értékelése során figyelembe veszi az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontjában biztosított vizsgálati jogkörének határait is [13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [51]; 3285/2017. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [38]]. Ennek értelmében az Alkotmánybíróság mindaddig tartózkodik attól, hogy törvényértelmezési és szakjogi kérdésekben állást foglaljon [7/2013. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [33], [38]], amíg a jogalkalmazói jogértelmezés közvetlenül nem befolyásolja valamely alapjog gyakorolhatóságát és tényleges érvényesülését [13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [51]; megerősítve: 3208/2014. (VII. 21.) AB végzés, Indokolás [16]]. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza továbbá, hogy a rendes bíróságok által elkövetett vélt vagy valós jogszabálysértések önmagukban nem adhatnak alapot az alkotmányjogi panasznak. Ellenkező esetben az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna [lásd: 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [28]; legutóbb például: 3379/2018. (XII. 5.) AB végzés, Indokolás [12]]. A jogi indokok helyességének vizsgálata főszabály szerint nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza továbbá, hogy „jellemzően akkor vizsgálhatja érdemben a bírói jogértelmezés hibájára alapított alkotmányjogi panaszt, ha az eljáró bíróság

az előtte folyamatban volt, valamely Alaptörvényben biztosított jog szempontjából releváns ügynek az alaptörvényi érintettségére tekintet nélkül járt el, vagy az általa kialakított jogértelmezés nem áll összhangban e jog alkotmányos tartalmával” {3173/2015. (IX. 23.) AB határozat, Indokolás [53]}. Ugyanakkor annak eldöntéséhez, hogy az adott bírói döntés alaptörvény-ellenessége fennáll-e, szükséges megvizsgálni az alapul fekvő tényállást, valamint az alapügy elbírálása szempontjából releváns jogszabályi rendelkezéseket.

- [47] 2.1. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság röviden áttekintette a Hszt.-nek az alkotmányjogi panaszok alapjául szolgáló rendelkezéseit. Az adott ügyben a Hszt. 107. § (2) bekezdése, 132. § (6) bekezdése és a 140. § (1) bekezdése alkalmazásával és értelmezésével jutott a Kúria az ítéletében megjelenő – az alsóbb fokú bíróságoctól eltérő, az indítványozó által sérelmesnek, rá nézve diszkriminatívnak tartott – eredményre.
- [48] A fegyelmi eljárásra vonatkozó szabályokat a Hszt. XII. fejezete tartalmazta. A fegyelmi eljárásra a törvény szerint a szolgálati viszonnal kapcsolatos kötelezettség vétkes megszegése esetén került sor. Abban az esetben, ha a fegyelemsértés súlya vagy jellege miatt az eljárás alá vont személynek a szolgálati helytől való ideiglenes távoltartására volt szükség, az eljárás befejezéséig, de legfeljebb 2 hónapig a szolgálati beosztásából fel lehetett függesztteni, melyet az előjáró parancsnok – indokolt esetben – további egy hónappal meghosszabbíthatott [Hszt. 132. § (1)–(2) bekezdés]. A 107. § (1) bekezdése értelmében – többek között – a hivatásos állomány szolgálati beosztásából felfüggesztett tagjának távolléti díj járt, ahol a távolléti díj az alapilletmény, az illetménykiegészítés, valamint a rendszeres illetménypótlékok együttes összegének a távollét idejére számított időarányos átlagát jelentette, amelyet a munkáltatói jogkört gyakorló előjáró – egyetlen, a Hszt. 132. § (5) bekezdésében meghatározott kivételtől eltekintve – legfeljebb 50 %-kal csökkenthetett. A szolgálati beosztásból való felfüggesztés vagy előzetes letartóztatás miatt visszatartott illetményt a kamataival utólag ki kellett fizetni, ha a fegyelmi vagy büntetőeljárás felmentéssel zárult. A távolléti díj rendeltetése az volt, hogy a tényleges munkavégzés esetén járó díjazást pótolja (lásd: BH2012.129. számú eseti döntés).
- [49] A fenyegetőseget kizáró okok eseteit [Hszt. 121. § (2) bekezdés] kivéve a fegyelmi eljárás a fegyelemsértés megállapításával, vagy – a fegyelemsértés megállapítása hiányában – megszüntetéssel zárult. Ha a fegyelmi eljárás eredményeképpen a fegyelemsértés megállapítására került sor, a hivatásos állomány tagjával szemben a következő fenyegetések voltak alkalmazhatók: feddés; megrovás; pénzbírság [csak a Hszt. 119. § (2) és (3) bekezdésében meghatározott esetekben volt alkalmazható]; egy fizetési fokozattal 1 évre való visszavetés; a soron következő rendfokozatba való előléptetés várakozási idejének 6 hónaptól 2 évig terjedő meghosszabbítása; eggyel alacsonyabb rendfokozatba 6 hónaptól 2 évig történő visszavetés; alacsonyabb szolgálati beosztásba helyezés; a szolgálati viszony megszüntetése; lefokozás. A Hszt. 140. §-a pedig meghatározta azokat az eseteket, amikor a fegyelmi eljárást meg kellett szüntetni, így abban az esetben, ha a cselekmény nem volt fegyelemsértés, nem volt fegyelmi jogkörben elbírálható szabálysértés, illetve nem minősült a Hszt. 119. § (3) bekezdése szerint elbírálendő katonai vétségnek; ha nem volt megállapítható, hogy a terhére rótt fegyelemsértést vagy fegyelmi hatáskörben elbírálható szabálysértést, illetve katonai vétséget az eljárás alá vont elkövette; ha a fegyelemsértést, vagy a fegyelmi eljárásban elbírálható szabálysértést, illetve katonai vétséget nem az eljárás alá vont követte el; ha a cselekményt fegyelmi eljárásban már elbírálták; ha az eljárás alá vont meghalt, vagy szolgálati viszonya megszűnt; illetőleg ha a cselekmény elévült.
- [50] A jelen ügyben alkalmazott Hszt. 107. § (2) bekezdése e törvény IX., Az illetmény című fejezetében volt megtalálható. A 99. § (1) bekezdése szerint a hivatásos állomány tagja – ahova az indítványozó is tartozott – szolgálati viszonya alapján havonta illetményre volt jogosult. A fegyelmi eljárás során az illetmény meghatározott hányadának a visszatartására a szolgálattól való távoltartással (szolgálati beosztásból való felfüggesztéssel, előzetes letartóztatással) összefüggésben kerülhetett sor, azzal, hogy ez (egyetlen kötelező esetet kivéve) a fegyelmi jogkör gyakorlójának mérlegelési jogkörben hozott döntése volt (lásd: Hszt. 132. §); ennek megfelelően akár arra is sor kerülhetett, hogy hasonló tényállások esetén az egyik esetben felfüggesztették a szolgálati beosztásból a fegyelmi eljárás alá vont személyt, más esetben nem. A Hszt. 107. § (2) bekezdése értelmében a beosztásból való felfüggesztés vagy előzetes letartóztatás miatt visszatartott illetményt a kamataival utólag ki kellett fizetni, ha a fegyelmi vagy büntetőeljárás felmentéssel zárult; míg a 132. § (6) bekezdése szerint a felfüggesztést haladéktalanul meg kellett szüntetni, ha annak indokai megszűntek. Ha az eljárást a 140. § (1) bekezdés a)–d) és f) pontjában meghatározott okból szüntették meg, a visszatartott illetményt törvényes kamatával együtt 3 munkanapon belül ki kellett fizetni. A fentieknek megfelelően, ha a fegyelmi jogkör gyakorlója a szolgálati beosztásból való felfüggesztés, és a távolléti díj 50 %-ának visszatartása mellett döntött, ezeknek az intézkedéseknek a végleges rendezése a fegyelmi eljárás lezárásának módjától függően alakult.

- [51] 2.2. A határozat indokolásának I. pontjában ismertetettek szerint az indítványozóval szemben a munkáltatója 2012. december 13-án kezdeményezett fegyelmi eljárást (Indokolás [6]). Az indítványozó szolgálati viszonya a munkáltató kezdeményezésére – 2014. április 1-jétől indult felmentési idővel – 2014. augusztus 31-én felmentéssel megszűnt az indítványozó egészségi állapotára tekintettel. A szolgálati viszony megszűnésére tekintettel megszüntetésre került a fegyelmi eljárás is, a Hszt. 140. § (1) bekezdés e) pontjának második fordulata alapján. A fegyelmi eljárás során az indítványozóval szemben a fegyelmi jogkör gyakorlójának mérlegelési jogkörébe tartozó intézkedések alkalmazására, így többek között szolgálati beosztásából való felfüggesztésére, illetve ezzel szoros összefüggésben távolléti díja 50 %-ának visszatartására került sor. A fegyelmi jogkör gyakorlója azonban a fegyelmi eljárás megszüntetésével együtt nem rendelkezett a visszatartott távolléti díj sorsáról, annak ellenére, hogy érdemben a fegyelemsértést nem vizsgálta, fegyelmi felelősség (vagy annak hiánya) megállapítására nem került sor. [Annak ellenére sem, hogy a büntetőeljárás a szolgálati viszony megszűnése előtt a Be. 190. § (1) bekezdés a), illetve b) pontja alapján lezárult, vagyis a büntetőeljárás során – bűncselekmény hiányában – még vádemelésre sem került sor.]
- [52] Az Alkotmánybíróság szükségesnek tartja megjegyezni, hogy a fegyelmi eljárás lefolytatására kellő idő állt rendelkezésre azt is figyelembe véve, hogy a Hszt. 131. § (2) bekezdés c) pontja szerint a fegyelmi eljárás felfüggesztése a folyamatban levő büntetőeljárásra tekintettel is csak lehetőség; a fegyelmi jogkör gyakorlója folyamatban levő büntetőeljárásra tekintettel sem köteles a fegyelmi eljárást felfüggeszteni; hanem annak lefolytatása mellett is dönthet.
- [53] A Kúria – a támadott ítéletében az alsóbb fokú bíróságok által elfogadott értelmezéssel szemben – abból indult ki, hogy az indítványozó szolgálati viszonya egészségi állapotára tekintettel felmentéssel szűnt meg, ami a fegyelmi eljárás kötelező megszüntetését is maga után vonta; ezt azonban nem lehet a fegyelmi felmentéssel azonosítani. Mivel a fegyelmi eljárás a Kúria szerint nem felmentéssel zárult, a visszatartott illetmény kifizetésére sem kerülhetett sor. A Kúria továbbá az EBH2003.901. számú eseti döntést az adott ügyben nem tartotta irányadónak, mert megítélése szerint a Hszt. 2003. július 1-jétől hatályos 132. § (6) bekezdése egyértelmű rendelkezést tartalmaz a visszatartott illetmény visszatérítésének eseteire vonatkozóan.
- [54] Az indítványozó azt tartotta a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközőnek, hogy a Kúria szerint, ha a fegyelmi eljárás megszüntetésére a Hszt. 140. § (1) bekezdés a)–d), és f) pontjaiban meghatározott okból kerül sor, akkor a Hszt. 132. § (6) bekezdés alapján a visszatartott illetményt (törvényes kamatával együtt 3 munkanapon belül) ki kell fizetni; míg ha a 140. § (1) bekezdés e) pontja alapján, akkor nem. A Kúria ítéletével összefüggésben hangsúlyozta, hogy vele szemben sem a bűncselekmény elkövetése, sem a fegyelemsértés megállapítására nem került sor.
- [55] 3. Az Alkotmánybíróság ezt követően áttekintette a hátrányos megkülönböztetésre vonatkozóan kialakított gyakorlatát. Az Alaptörvény XV. cikk (1)–(2) bekezdése alapján a törvény előtt mindenki egyenlő; továbbá Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés nélkül biztosítja. Az Alkotmánybíróság – részben összegezve saját korábbi gyakorlatát, többek között – a 42/2012. (XII. 20.) AB határozatában megállapította, hogy „az azonos szabályozási koncepción belül adott, homogén csoportra nézve eltérő szabályozás a diszkrimináció tilalmába ütközik, kivéve ha az eltérésnek ésszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka van, azaz nem önkényes [például: 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73.]». Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint nem tekinthető viszont az Alkotmány 70/A. §-ába ütköző hátrányos megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás különböző tulajdonságokkal bíró alanyi körre eltérő rendelkezéseket állapít meg, mert alkotmányellenes megkülönböztetés csak összehasonlítható – azonos csoportba tartozó – személyi körben lehetséges. »Hátrányos megkülönböztetés akkor áll fenn, ha a szabályozás lényeges eleme tekintetében nem azonos az alanyok elbírálása, jogaik és kötelezettségeik meghatározása. Nem lehet viszont hátrányos megkülönböztetésről beszélni akkor, ha a jogi szabályozás eltérő alanyi körre állapít meg eltérő rendelkezéseket.« [8/2000. (III. 31.) AB határozat, ABH 2000, 56, 59.]” [Indokolás [28]; lásd még: 17/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [30]]
- [56] A hátrányos megkülönböztetés tilalma nem jelenti minden megkülönböztetés tilalmát sem, a tilalom elsősorban az alkotmányos alapjogok terén tett megkülönböztetésekre terjed ki. Személyek közötti alaptörvénytől hátrányos megkülönböztetés akkor állapítható meg, ha valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon. A megkülönböztetés pedig akkor alaptörvény-ellenes, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egymással összehasonlítható) jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne. Rámutatott az Alkotmánybíróság arra is, hogy az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatko-

zó, 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 szerinti észszerű indoka, vagyis önkényes [lásd: 1/2018. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [14]].

- [57] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta azt is, hogy hátrányos megkülönböztetést nem csak az azonos csoportba tartozó személyek eltérő kezelése valósíthat meg, hanem az is, ha ténylegesen különböző helyzetben levőket kezelnek azonosan. A diszkrimináció tilalma tehát egyfelől azt követeli meg, hogy a különbözőeket különbözően, másfelől azt, hogy az azonosakat azonos módon kezelje a jog: „az egyenlő bánásmód követelményéből az fakad, hogy a hasonló eseteket hasonlóan, míg a különböző eseteket különbözőképpen kell kezelni” [3073/2015. (IV. 23.) AB határozat, Indokolás [45]]. Azt is megállapította már a testület, hogy „[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” [12/2018. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [82]; 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [244]; 3024/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [49]].
- [58] A fent megfogalmazottak – az Alkotmánybíróság 9/2016. (IV. 6.) AB határozatából is következően – értelemszerűen azokra az esetekre is vonatkoznak, amikor a megkülönböztetés nem a jogszabályon, hanem annak (bírói) értelmezésén alapul. E határozat értelmében „[a]z Alaptörvény 28. cikke 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. A bíróságnak a jogalkalmazása és a jogértelmezése során megfelelően figyelembe kell vennie az Alaptörvényben foglaltakat. Az Alaptörvényben foglaltak lehetnek alapjogok, állami célok vagy alkotmányos értékek. Nyilvánvalóan a rendes bíróságnak minden rendelkezést megfelelően és differenciáltan kell figyelembe vennie az ítékezés során. Az Alaptörvény értelmezésekor ezzel azonosan foglalt állást a 8/2014. (III. 20.) AB határozat indokolásának [64] bekezdése. Az Alaptörvény XV. cikke (1) és (2) bekezdésének az értelmezett tartalma nemcsak a jogszabályokra irányadó alaptörvény-ellenességük vizsgálatakor, hanem a bírói döntésekben megjelenő jogszabály-értelmezésre is, a jogszabályok normatartalmának meghatározása során, a jogszabály konkrét tényállásra vonatkoztatásánál. Az, hogy egy-egy ügyben az eset összes körülményeinek mérlegelésénél a rendes bíróság az anyagi jog értelmezésekor milyen intenzíven hivatkozik a XV. cikk egyes elemeire, elsősorban a rendes bíróságra tartozó kérdés, de az értelmezés nem vezethet sem a jogszabály szövegének figyelmen kívül hagyására, sem az Alaptörvénnyel ellentétes eredményre.” [9/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [25]–[26]]
- [59] 4. Az Alkotmánybíróság – a hátrányos megkülönböztetés tilalma tekintetében kialakított, fent ismertetett gyakorlatára is figyelemmel – azt vizsgálta, hogy a Kúria jogértelmezése összhangban áll-e az Alaptörvény XV. cikk (1)–(2) bekezdésével.
- [60] A Kúria ítélete szerint ugyanis a visszatartott illetmény kifizetésére kizárólag akkor van mód, ha a fegyelmi vagy büntetőeljárás felmentéssel zárul; ugyanakkor értelmezése szerint a fegyelmi eljárás megszüntetése a fegyelmi felmentéssel nem azonosítható. Álláspontja szerint mivel az adott ügyben a fegyelmi eljárás nem felmentéssel zárult, nem a Hszt. 107. § (2) bekezdés az irányadó, hanem a 132. § (6) bekezdés, mely utóbbi viszont a Hszt. 140. § (1) bekezdés e) pontjára tekintettel megszüntetett fegyelmi eljárás esetén a visszatartott illetmény kifizetését nem teszi lehetővé.
- [61] 4.1. Az Alkotmánybíróság a következőkre mutat rá. A hátrányos megkülönböztetés vizsgálatánál elsődleges kérdés annak megállapítása, hogy kik, milyen személyi kör tekinthetők homogén csoportba tartozónak. A Hszt. – a fentebb részletesen kifejtettek szerint – a fegyelmi eljárás lezárásának alapvetően két módját különböztette meg: a fegyelmi felelősség megállapítását, és ezzel egyidejűleg fenytés alkalmazását (kivéve a fenytethetőséget kizáró ok fennállása esetén), vagy a fegyelmi eljárás megszüntetését; vagyis a fegyelmi felmentést a törvény nem ismerte [ahogy arra egyébként számos eseti döntés is rámutatott, lásd például: EBH2007.1647., ahol annyiban még az alkotmányjogi panaszban előadott tényállásnál súlyosabb helyzetről van szó, hogy az alapul fekvő ügyben megrovás fenytést alkalmazott a fegyelmi jogkör gyakorlója, ez azonban nem emelkedett jogerőre. E döntésében azt állapította meg a Kúria, hogy a Hszt. 107. § (2) bekezdése alkalmazása szempontjából „felmentéssel” zárultnak kell tekinteni még azt az esetet is, amikor valamely fegyelmi fenytést kimondó fegyelmi határozat valamely okból nem emelkedik jogerőre].

- [62] A fegyelmi eljárás lezárásának e két eltérő módja határozza meg azt a személyi kört is, mely azonos csoportba tartozik: a fegyelemsértést elkövető személyektől különbözik azoknak a csoportja, akik esetében – annak okától függetlenül – a fegyelmi eljárás megszüntetésére kerül sor.
- [63] E tekintetben nem tehető különbség a megszüntetés egyes esetei között; ezzel együtt pedig a fegyelmi eljárás megszüntetése a fegyelemsértés megállapításával nem ítéltető meg azonos módon. A kapcsolódó – részben az indítványozó által is hivatkozott – bírósági gyakorlat szerint a fegyelmi eljárást felmentéssel lezárultnak kell tekinteni, és a visszatartott illetményt ki kell fizetni, ha a fegyelmi jogkör gyakorlója nem hozott fegyelmi vétséget megállapító határozatot. Ennek megfelelően „felmentéssel” lezárultnak kell tekinteni az eljárást akkor is, ha a fegyelmi eljárás megszüntetésére kerül sor (azzal együtt, hogy a Hszt. a fegyelmi felmentést nem ismeri).
- [64] 4.2. Az Alkotmánybíróság – utalva a fent ismertetett gyakorlatára – megállapította, hogy a Kúria a fegyelmi eljárásnak a szolgálati viszony megszűnése folytán kötelező megszüntetése esetét azonos módon értékelte azokkal az attól egyébként különböző esetekkel, amikor a fegyelemsértés – érdemi vizsgálatot követő – megállapítására és szankció (valamely fegyelmi fenyítés) alkalmazására kerül sor. Vagyis az indítványozó a Kúria ítélete folytán a fegyelemsértést elkövetőkkel került azonos csoportba, annak ellenére, hogy a két személyi kör heterogén. Vagyis – a Kúria érvelésével ellentétben – nem a fegyelmi eljárás megszüntetésének okai, hanem a fegyelmi felelősség megállapítása vagy annak hiánya határozzák meg a csoportképzés mércéjét, ennek folytán a visszatartott illetmény kifizetethetőségét, vagyis a fegyelmi eljárás alá vont személy illetményhez való hozzájutását. Az adott esetben a fegyelmi eljárás megszüntetésének az oka nem releváns; csak annak van jelentősége, hogy fegyelemi felelősség megállapítására sor kerül vagy sem. Az Alkotmánybíróság osztja továbbá azt, a több eseti döntésben is hangsúlyozott álláspontot, hogy a Hszt. a fegyelmi felmentést nem ismerte.
- [65] 4.3. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: a *iura novit curia* elvnek megfelelően a jogszabályok konkrét tényállásra vonatkoztatása, azok értelmezése a rendes bíróság hatáskörébe tartozik [például: 3306/2017. (XI. 24.) AB határozat, Indokolás [63]; 3021/2017. (II. 17.) AB határozat, Indokolás [44]; 3120/2012. (VII. 20.) AB határozat, Indokolás [21]]. Az Alkotmánybíróság megjegyzi: a Kúria érvelése megalapozatlan a tekintetben is, hogy a fegyelmi eljárásnak a Hszt. 140. § (1) bekezdés e) pontjában szereplő megszüntetési ok alkalmazására tekintettel a Hszt. 132. § (6) bekezdése a visszatartott illetmény kifizetésének akadálya. A Hszt. 107. § (2) bekezdése és a 132. § (6) bekezdése nem azonos megszüntetési okok esetén alkalmazandó rendelkezések, így ezek alkalmazási köre sem lehet azonos. Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel megállapította, hogy a Kúria ítéletében megjelenő, az indítványozóra nézve hátrányos döntés a Hszt. több rendelkezésének az értelmezéséből és a panaszokra okot adó ügy egyes tényállási elemeiből együttesen eredt.
- [66] A Hszt. 107. § (2) bekezdése értelmében a beosztásból való felfüggesztés miatt visszatartott illetményt a kamatával utólag ki kell fizetni, ha a fegyelmi vagy büntetőeljárás felmentéssel zárul; míg a 132. § (6) bekezdésnek megfelelően a szolgálati beosztásból való felfüggesztést haladéktalanul meg kell szüntetni, ha annak indokai megszűntek. Ha az eljárást a 140. § (1) bekezdés a)–d) és f) pontjában meghatározott okból szüntették meg, a visszatartott illetményt törvényes kamatával együtt 3 munkanapon belül ki kell fizetni.
- [67] A Hszt. 140. § (1) bekezdése – amellet, hogy a fegyelmi eljárás megszüntetésének lehetséges okait tartalmazza – alkalmazásakor különbséget kell tenni aszerint, hogy a fegyelmi eljárás megszüntetésére érdemi eljárás eredményeképpen [140. § (1) bekezdés a)–d), illetve f) pontja], a fegyelmi felelősségről való érdemi állásfoglalás mellett, vagy kötelező megszüntetési ok folytán [Hszt. 140. § (1) bekezdés e) pontja] kerül sor. A fegyelmi eljárás Hszt. 140. § (1) bekezdés e) pontjában megjelölt kötelező megszüntetési okok (halál, illetőleg szolgálati viszony megszűnése) esetén a fegyelmi jogkör gyakorlója nem mérlegelhet: a fegyelmi eljárást meg kell szüntetni. Ezekben az esetekben a fegyelemsértés érdemi vizsgálata fogalmilag kizárt, hiszen a korábban fegyelmi eljárás alá vont személy valamilyen okból a hivatásos állományból kikerül, rá vonatkozóan a fegyelmi jogkör gyakorlója a továbbiakban értelemszerűen érdemi döntést már nem hozhat. Ezekre az esetekre alkalmazandó a 107. § (2) bekezdés, ahol a fegyelmi „felmentés” tágan értelmezendő: vagyis minden eset beletartozik, amikor a felelősség megállapítására nem kerül sor. Ez az értelmezés felel meg egyébként az ártatlanság vételeme – indítványozó által egyébként nem hivatkozott – elvének is.
- [68] Ezzel szemben a fegyelmi eljárás további megszüntetési okai esetén a fegyelmi jogkör gyakorlója a szolgálati beosztásból való felfüggesztés indokoltságát és a fegyelemsértést érdemben vizsgálja, és érdemi vizsgálata eredményének megfelelően dönt a visszatartott illetmény kifizetéséről, illetőleg szankció alkalmazásáról (vagy mellőzéséről).

- [69] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozónak a Kúria ítélete folytán a fegyelemsértést jogerősen elkövetett személyekkel azonosan való kezelése a hátrányos megkülönböztetés tilalmát sérti.

V.

- [70] 1. Az Alkotmánybíróság – állandó gyakorlatának megfelelően – a támadott bírói döntés alkotmányosságát az Alaptörvény további, sérülni vélt rendelkezéseivel összefüggésben főszabály szerint nem vizsgálja.
- [71] Jelen ügyben azonban az Alkotmánybíróság nem hagyhatta figyelmen kívül, hogy a Kúria támadott döntése – ahogy arra az indítványozó is hivatkozott panaszában – a tisztességes bírósági eljárással, illetve annak részét képező indokolási kötelezettséggel összefüggésben is aggályokat vet fel [hasonlóan lásd: 16/2019. (V. 14.) AB határozat; 16/2018. (X. 8.) AB határozat]; erre tekintettel a Kúria támadott döntésének az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével összefüggő alkotmányossági vizsgálatát is szükségesnek tartotta.
- [72] Az Alkotmánybíróság többször kifejtette az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes bírósági eljárásról való jog részét képező indokolási kötelezettség alkotmányos tartalmát. A 7/2013. (III. 1.) AB határozat értelmében az indokolt bírói döntéshez fűződő jog az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljárás alkotmányos követelményrendszerén belül jelentkezik. Ahogy e határozat fogalmaz: „az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében rejlő indokolási kötelezettség alkotmányos követelménye a bíróság döntési szabadságának abszolút korlátját jelenti, nevezetesen azt, hogy döntésének indokairól az eljárási törvényeknek megfelelően szükséges számot adnia. [...] Az eljárási törvény rendelkezéseire is figyelemmel, a tisztességes eljárás alkotmányos követelménye a bírói döntésekkel szemben azt a minimális elvárás mindenképpen megfogalmazza, hogy a bíróság az eljárásban szereplő feleknek az ügy lényegi részeire vonatkozó észrevételeit kellő alaposággal megvizsgálja, és ennek értékeléséről határozatában számot adjon.” [7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [34]]
- [73] Az alkotmányos előírás elsősorban az eljárási törvényekben foglaltak szerint kötelezheti a bíróságot a döntésnek alapjául szolgáló indokok bemutatására. Ebből következik, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény e szabályát mindig együtt olvassa a jogvita jellege és az adott ügy típusa által kijelölt konkrét eljárási szabályokkal. Az Alkotmánybíróság tehát a rendes bíróságoktól eltérően nem a felülbírálatra alkalmasság szempontjából vizsgálja a bíróságok indokolási kötelezettségének teljesítését, valamint tartózkodik attól, hogy jogági dogmatikához tartozó kérdések helytállóságáról, illetve törvényességéről, avagy kizárólag törvényértelmezési problémáról állást foglaljon.
- [74] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a bíróságok indokolási kötelezettségéből ugyanakkor nem következik a felek által felhozott minden észrevétel egyenként való megcáfolási kötelezettsége, különösen nem a szubjektív elvárásait is kielégítő mélységű érvrendszer bemutatása [3107/2016. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [38]; 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [89]]. Az indokolási kötelezettség mindössze azt az elvárás támogatja a bírósággal szemben, hogy a döntés indokolása az ügy érdeme szempontjából releváns kérdésekre kiterjedjen, azaz nem minden egyes részletre [lásd legutóbb például: 18/2019. (VI. 12.) AB határozat, Indokolás [28]].
- [75] 2. Az Alkotmánybíróságnak – a hivatkozott 7/2013. (III. 1.) AB határozatban foglaltaknak megfelelően – a konkrét ügyben a jogvita természetére, az ügyben alkalmazandó eljárási szabályok rendelkezéseire, a felek által az ügyben előterjesztett kérelmekre; valamint az ügyben választ igénylő lényeges kérdésekre is tekintettel azt kellett mérlegelnie, hogy a Kúria a döntése indokairól az Alaptörvényből fakadó indokolt bírói döntéshez való jog követelményének megfelelő módon számot adott-e.
- [76] 2.1. A Kúria a támadott ítéletével a jogerős ítéletet hatályon kívül helyezte, az elsőfokú határozatot pedig megváltoztatta, és az indítványozó keresetét elutasította. Indokolásában arra hivatkozott, hogy az indítványozó szolgálati viszonya egészségi állapotára tekintettel felmentéssel szűnt meg, ami a fegyelmi eljárás megszüntetését is maga után vonta, ezt viszont nem lehet a fegyelmi felmentéssel azonosítani, így a visszatartott illetmény kifizetésére sem kerülhetett sor. A Kúria továbbá az EBH2003.901. számú eseti döntést az adott ügyben nem tartotta irányadónak, mert megítélése szerint a Hszt. 2003. július 1-jétől hatályos 132. § (6) bekezdése egyértelmű rendelkezést tartalmaz a visszatartott illetmény visszatérítésének eseteire vonatkozóan.
- [77] Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy a Kúria támadott döntésének az indokolása az ügy szempontjából releváns kérdések tekintetében nem felel meg az Alaptörvénynek.

- [78] A Kúria ugyanis azon túl, hogy nem osztotta az első- és másodfokú bíróság – egyébként lényegét tekintve egybehangzó – indokait, valamint megismételte a Hszt. adekvát rendelkezéseit, nem fejtette ki döntésének releváns indokait, vagyis nem tett eleget a bírói indokolással szemben támasztott követelménynek.
- [79] Az Alkotmánybíróság szerint a bíróságnak értékelnie kellett volna azt, hogy az indítványozó felmentésére a munkáltatója kezdeményezésére, egészségügyi okból, vagyis olyan okból került sor, melynek fennállása esetén a szolgálati viszonyban állót fel kell menteni a jogviszonyból; az egyes intézkedések alkalmazására a fegyelmi jogkör gyakorlójának mérlegelési jogkörében került sor, vagyis eldönthette, hogy az indítványozót a szolgálati beosztásából felfüggeszti vagy sem, illetve az illetményét visszatartja; és végül, a Kúria nem adta értékelhető indokát annak, hogy a Hszt. 132. § (6) bekezdésének 2003. július 1-jei hatályba lépése mennyiben teszi inadekváttá az EBH 2003.901. számú eseti döntést, különös tekintettel arra, hogy a Kúria ennek a döntésnek az elvi tartalmát később is fenntartotta (lásd például: EBH 2007.1647).
- [80] Az Alkotmánybíróságnak nem feladata a konkrét ügyben a jogvita eldöntése, azonban a bíróságoknak az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdése értelmében a releváns tényekre vonatkozó indokolási kötelezettségüknek eleget kell tenniük. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Mfv. II.10.510/2015/4. számú ítéletében nem tett eleget az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből levezetett indokolási kötelezettségének, ezért az ítéletet – alaptörvény-ellenessége következtében – megsemmisítette.
- [81] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: a támadott bírói döntés megsemmisítésével összefüggő jogkövetkezmények levonása – az Abtv. 43. §-ában foglalt rendelkezésekre tekintettel – a rendes bíróság feladatkörébe tartozik. A bírói döntés Alkotmánybíróság általi megsemmisítése következtében a szükség szerint lefolytatandó bírósági eljárásban az alkotmányjogi kérdésben az Alkotmánybíróság határozata szerint kell eljárni.

Budapest, 2019. október 29.

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

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
Dr. Juhász Imre
alkotmánybíró helyett

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
előadó alkotmánybíró

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1002/2016.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3295/2019. (XI. 18.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Pfv.IV.21.430/2017/7. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselő útján (dr. Gaudi-Nagy Tamás) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt nyújtott be, amelyben kérte a Kúria Pfv.IV.21.430/2017/7. számú ítéletének, és ezzel összefüggésben a Fővárosi Törvényszék 68.P.25.988/2014/32-I. számú és a Fővárosi Ítéltábla 32.Pf.21.281/2016/3-II. számú ítélete alaptörvény-ellenességének a megállapítását és megsemmisítését.
- [2] 1.1. A bírósági eljárásban megállapított tényállás szerint a felperesként érintett indítványozó 2006. szeptember 20-án 2 óra 50 perc körül a Budapest VIII. kerület, Rákóczi út és Szentkirályi utca kereszteződése környékén tartózkodott. Ebben az időpontban a Szentkirályi utcában tartózkodott egy 30-40 fős, agresszív, hangoskodó, kiabáló, a kivezényelt rendőrökre különféle tárgyakat dobáló, garázda jellegű magatartást tanúsító csoport is. Az indítványozó maga is kiabált, hangoskodott, garázda jellegű magatartást tanúsított. Erre tekintettel a helyszínen tartózkodó civil ruhás rendőrök az indítványozóval szemben intézkedést kezdeményeztek. A vele szemben alkalmazott testi kényszer során a földre került, amikor megpróbálták megbilincselni. Az intézkedéssel szemben ellenszegült, és elszaladt a Szentkirályi utcán a Bródy Sándor utca irányába, ahol nagyobb számú, a Magyar Rádióhoz kirendelt rendőr az indítványozót ismételten testi kényszer alkalmazásával megállította, elfogta és megbilincselte. Az indítványozót a Budapest VIII. kerületi Rendőrkapitányságra előállították. Az indítványozót meggyanúsították garázdaság bűntettével, őrizetbe vették, 2006. szeptember 20-án 3 óra 2 perckor kezdődő időponttal, 54 órán keresztül, 2006. szeptember 22-ig őrizetben tartották, ezt követően elrendelték előzetes letartóztatását.
- [3] 1.2. A Pesti Központi Kerületi Bíróság a 2006. október 2-án meghozott 7.B.VIII.22.056/2006/2. számú ítéletével megállapította, hogy az indítványozó bűnös csoportosan és felfegyverkezve elkövetett hivatalos személy elleni erőszak bűntettében. A bíróság ezért két év hat hónap börtönbüntetésre ítélte, és három évre a közügyektől eltiltotta. Egyidejűleg az indítványozó előzetes letartóztatását fenntartotta a másodfokú eljárás befejezéséig.
- [4] A Fővárosi Bíróság – mint másodfokú bíróság – a 24.Bnf.1964/2006/2. számú végzésével az indítványozó előzetes letartóztatását megszüntette, és azonnali szabadlábra helyezését rendelte el. Az indítványozó szabadítására 2006. október 26-án került sor.
- [5] A Fővárosi Bíróság a 2007. december 19-én meghozott 27.Bf.VIII.9886/2006/16. számú jogerős ítéletében az indítványozó büntetését két évre enyhítette, a börtönbüntetés végrehajtását pedig – a közügyektől eltiltás mellékbüntetés mellőzésével – négy évi próbaidőre felfüggesztette. Elrendelte pártfogó felügyeletét.
- [6] 1.3. A 2006 őszi tömegoszlátásokkal összefüggő elítélések orvoslásáról szóló 2011. évi XVI. törvény (a továbbiakban: Semmisségi tv.) alapján eljáró Pesti Központi Kerületi Bíróság a 2013. október 25-én meghozott 10.B.VIII.23.399/2013/2. számú végzésével az indítványozó vonatkozásában a korábbi jogerős ítéletet a börtönbüntetésről és a pártfogó felügyelet elrendeléséről semmissé nyilvánította.
- [7] 1.4. Az indítványozó 2011. szeptember 12-én írásbeli nyilatkozatot tett polgári jogi igény bejelentésére a rendőri intézkedések miatti személyiségi jogok megsértése, valamint embertelen és megalázó bánásmód okán, és

2.250.000 forint nem vagyoni kártérítés megfizetésére szólította fel a Budapesti Rendőr-főkapitányságot (a továbbiakban: BRFK). Miután ez eredménytelen maradt, a 2013. december 12-i keltezésű írásbeli nyilatkozatával ismételten ajánlattal élt a kártérítési igény egyezséggel történő rendezésére, ebben a nem vagyoni kártérítés összegét 10.000.000 forintban határozta meg.

- [8] 1.5. Az indítványozó a Semmisségi tv. alapján közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránt keresetet nyújtott be a Fővárosi Törvényszék I. rendű, a Fővárosi BV Intézet II. rendű, és a Pálhalmi BV Intézet III. rendű alperesek ellen. Ebben a perben a Székesfehérvári Törvényszék 10.P.20.074/2006/13. számú ítéletével a II. és III. rendű alperesekkel szemben a keresetet elutasította, az I. rendű alperest 1.000.000 forint és kamatai megfizetésére kötelezte. A Fővárosi Ítéletábrla 6.Pf.21.411/2016/5-II. számú ítéletével az elsőfokú ítéletet részben megváltoztatta, és megállapította, hogy a Fővárosi Törvényszék az indítványozó előzetes letartóztatásának elrendelésével megsértette az indítványozó személyes szabadsághoz fűződő személyiségi jogát, és az I. rendű alperes által fizetendő kártérítés összegét 2.000.000 forintra felemelte. Az indítványozó felülvizsgálati kérelme folytán eljáró Kúria a Pfv.IV.21.443/2017/6. számú ítéletével a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta.
- [9] 1.6. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló eljárásban az indítványozó keresetében annak megállapítását kérte, hogy az eljárásban alperesként részt vett BRFK a felelősségi körébe tartozó rendőrök útján megsértette a személyhez fűződő jogai körében a testi épségét és egészségét azzal, hogy 2006. szeptember 20-án a Rákóczi út és a Vas utca kereszteződésénél őt jogellenesen elfogták, földre teperték, és ennek során megrugdosták. Az alperes megsértette továbbá a testi épségét és egészségét azzal, hogy 54 órán át tartó őrizete során több alkalommal bántalmazták és megrugdosták, személyes szabadságát pedig azzal, hogy 2006. szeptember 20-tól 54 órán keresztül 2006. szeptember 22-ig jogellenesen fogva tartották. Kérte annak megállapítását is, hogy az emberi méltóságát is megsértette az alperes azzal, hogy a jogellenes elfogása során ugyancsak jogellenesen műanyag kábel kötegelővel megbilincseltek, és őrizete során vele szemben jogellenes intézkedéseket fogantatosítottak. Kérte annak megállapítását is, hogy az alperes a testi épségét és egészségét megsértette azzal is, hogy vele szemben nem dohányzó létező dohányzó zárkában fogantatosították a kényszerintézkedést.
- [10] Az indítványozó keresetében kérte, hogy a bíróság a megállapításokon túlmenően elégtétel adására is kötelezze az alperest. Kérte továbbá az alperest arra is kötelezni, hogy közigazgatási jogkörben okozott nem vagyoni kára megtérítésekként fizessen meg részére 4.500.000 forintot, és ennek törvényes mértékű kamatát.
- [11] 1.7. A Fővárosi Törvényszék (a továbbiakban: elsőfokú bíróság) a 68.P.25.988/2014/32-I. számú ítéletével a keresetet elutasította.
- [12] Az elsőfokú bíróság kifejtette, hogy a Semmisségi tv. nem vonatkozik a jogerős büntető ítélet meghozatalát megelőzően folyt büntetőeljárás során alkalmazott vagy fogantatosított intézkedésekre, eljárási cselekményekre, így a büntetőeljárás megindulását jelentő elfogás, illetve őrizetbe vétel körülményeire. Nem kizárt azonban a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) alapján ezekkel kapcsolatban a személyiségi jogok, mint sajátos személyiségi védelmi eszközök érvényesíthetősége, ezért az indítványozó keresetét érdemben vizsgálta.
- [13] Az elsőfokú bíróság az indítványozó elfogását megelőző cselekvőseget illetően elfogadta a büntetőeljárásban beszerzett bizonyítékokat, különösen a nyomozati szakban begyűjtött tanúvallomásokat, amely nyilatkozatokat az érintett személyek a bírósági eljárásban is fenntartottak. Az elsőfokú bíróság szerint sem a büntetőeljárásban, sem a polgári perben nem merült fel olyan bizonyíték, amely cáfolná vagy megdöntené ezen bizonyítékok bizonyító erejét.
- [14] Az elsőfokú bíróság kiemelte, hogy az indítványozónak tudomása volt arról, hogy 2006. szeptember 20-án a fővárosban több tömegrendezvény, tömegdemonstráció, tüntetés és megmozdulás is történt. Arról is tudomása volt, hogy ezen előre be nem jelentett tömegmegmozdulások fokozott rendőri készséget eredményeztek a főváros meghatározott pontjain. Az indítványozó nem csak a fokozott rendőri készséggel volt tisztában, hanem az adott helyszínen való tartózkodáskor egyértelműen tudatában volt annak, hogy a rendőrök megkezdtek az érintett útszakaszon a még ott tartózkodó tömeg feloszlását, és pontosan fel tudta mérni, hogy a rendőri felszólításnak és a rendőri intézkedésnek ellenszegülő helyzet alakult ki. Az indítványozó azonban megkísérelte kivonni magát az intézkedés alól, a kényszerintézkedésnek ellenszegült, és maga sem vitatta, hogy elkezdett szaladni. Az indítványozó ezen cselekvősege megalapozta a jogszerű rendőri intézkedéssel szembeni engedetlenség és ellenszegülés olyan fokú gyanúját, amely megfelelő jogalapot teremtett a vele szembeni kény-

szerítő eszköz alkalmazására, valamint arra is, hogy a nyomozó hatóság előállítsa, és a nyomozó hatóság minősítése szerint garázdaság bűncselekményének alapos gyanúja miatt őrizetbe vegyék és kihallgassák.

- [15] Az elsőfokú bíróság ítéletének indokolásában rámutatott arra is, hogy az indítványozó nem tudta bizonyítani azt, hogy az alperes alkalmazottai több alkalommal bántalmazták, megfenyegették, illetve, hogy vele szemben, nemdohányzó léte ellenére, dohányzó zárkában fogatosították a kényszerintézkedést. Ezért nem volt megállapítható e magatartásokra alapított személyiségi jogok sérelme.
- [16] Az elsőfokú bíróság szerint a jogszabályoknak megfelelő és az alakiságok betartásával fogatosított, személyes szabadságot korlátozó intézkedések a személyhez fűződő jog megsértésének feltételeként a jogellenesség megállapíthatóságát kizárják. Jogellenesség hiányában pedig az indítványozó személyhez fűződő jogaink megsértése nem állapítható meg egyik vonatkozásban sem, ezért az indítványozó keresetét elutasította.
- [17] 1.8. Az indítványozó fellebbezése folytán eljáró Fővárosi Ítéltábla (a továbbiakban: másodfokú bíróság) az 32.Pf.21.281/2016/3-II. számú ítéletével az elsőfokú ítéletet helybenhagyta.
- [18] A másodfokú bíróság ítéletében kiemelte, hogy a jelen perben az indítványozó nem a Semmisségi tv. 6. §-a szerinti igényt, vagyis nem az elítélés és annak következményei miatt őt ért károkat, nem vagyoni hátrányokat érvényesített. Az indítványozó keresetében egy olyan eseménysort sérelmezett, ami az elítélését megelőzte, és amely az első rendőri intézkedéstől az őrizet végéig tartott.
- [19] A másodfokú bíróság ítéletében megállapította, hogy az indítványozóval szemben alkalmazott intézkedések, kényszerintézkedések jogszerűségének feltételei fennálltak. Az indítványozó nem feltételezhette, hogy a rendőrökkel szemben fennálló csoportosulás éjjel 2 óra utáni időben békésen vonul fel, békétlensége, hangoskodása, garázda jellege nyilvánvaló volt. Ennek ellenére a csoporthoz csatlakozott, abban nem csak passzívan vett részt, hanem hangoskodott, kiabált is. Mindezek alapján a civil rendőrök által megfigyelt és észlelt magatartása alapján kellően megalapozott volt a rendőrség részéről az indítványozóval szemben a csoporton belüli együttmozgást követően az elfogás és az előállítás megkísérlése. Mivel a rendőri intézkedéssel szemben ellenszegült, ezért vele szemben a testi kényszer és a bilincselés alkalmazása is jogszerű intézkedésnek minősült.
- [20] A másodfokú bíróság megállapította azt is, hogy az elfogást és előállítást követően az őrizetbe vétel elrendelése és a törvényben meghatározott 72 órát meg nem haladó őrizetben tartása nem volt aránytalan és indokolatlan.
- [21] A másodfokú bíróság egyetértett az elsőfokú bírósággal abban is, hogy az indítványozó nem bizonyította az őt ért bántalmazást, illetve az egyéb fogva tartása során elszenvedett keresetében állított sérelmeit.
- [22] 1.9. Az indítványozó felülvizsgálati kérelme folytán a Kúria a Pfv.IV.21.430/2017/7. számú ítéletével a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta.
- [23] A Kúria szerint a jogerős ítélet okszerűen, jogszabálysértés nélkül állapította meg, hogy az indítványozóval szemben alkalmazott rendőri intézkedések az adott helyzetben megfeleltek a szükségesség és arányosság követelményének, mert a rendelkezésre álló adatok szerint az indítványozó résztvevője volt a rendzavarásnak, illetve egy alkalommal kivonta magát a rendőri intézkedés alól. A Kúria álláspontja szerint a jogerős ítélet jogszabálysértés nélkül állapította meg azt is, hogy az indítványozónak nem sikerült bizonyítania, hogy a rendőri eljárás során megalázó bánásmódnak tettek volna ki, illetve hogy bántalmazták volna.
- [24] 2. Az indítványozó álláspontja szerint az alkotmányjogi panasszal támadott ítéletek sértik az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdéséből fakadó tisztességes eljáráshoz való jogot, és az Alaptörvény 28. cikkében rögzített azon alkotmányos követelményt, mely szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a törvényeknek megfelelően, és azok céljával összhangban kötelesek eljárni.
- [25] Az indítványozó rámutatott, hogy a Semmisségi tv. megalkotása során a jogalkotó célja egyértelműen az volt, hogy a semmissé nyilvánítással a polgári jogi reparáció lehetőségét alapozza meg a károsultak, így a kérelmező javára is. Ez a reparáció pedig kiterjed a megsemmisített elítéléssel összefüggésben fogatosított kényszerintézkedések miatti kártérítésre is. Ez tehát azt jelenti, hogy a megsemmisített elítéléssel összefüggésben elszenvedett kényszerintézkedések *ex lege* jogellenesek, tehát a bíróság nem hozhat ezzel ellentétes ítéletet. A per tárgyát az indítványozó álláspontja szerint csupán az képezheti, hogy a reparációs vonzatú kényszerintézkedés a megsemmisített elítéléssel összefüggésben került-e fogatosításra, illetve a kártérítés törvényi tényállásának egyéb elemei fennállnak-e azzal a megkötéssel, hogy a kényszerintézkedést fogatosító alperesnek nincs lehetősége a kimentésre.

- [26] Az indítványozó álláspontja szerint téves a bíróságoknak az a jogértelmezése is, amely szerint az indítványozóval szemben büntetést kiszabó ítélet semmissége nem eredményezi, hogy a büntető bíróság ítéletének alapját képező rendőri tanúvallomások és az indítványozóval szemben folyt büntetőeljárásban keletkezett okiratok is semmiek lennének. Ezzel szemben az indítványozó álláspontja szerint ezeket a bizonyítékokat – figyelemmel a Semmisségi tv. indoklására –, semmisnek kell tekinteni, és azokat a bizonyítékok köréből ki kellett volna rekeszteni.
- [27] Összességében az indítványozó álláspontja szerint a bíróságok jogértelmezése mind a Semmisségi tv. alkalmazását, mind a büntetőeljárásban keletkezett bizonyítékok felhasználását illetően kirívóan téves, okszerűtlen és a Semmisségi tv. által létrehozott célok egyértelmű kiüresítésére szolgál.
- [28] 3. Az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt azt kellett vizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság törvényi feltételeinek eleget tesz-e.
- [29] Az Alkotmánybíróság már előjáróban hangsúlyozza, hogy töretlen gyakorlata alapján a rendes bíróságok által elkövetett vélt vagy valós jogszabálysértések önmagukban nem adhatnak alapot alkotmányjogi panasz előterjesztésére {3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [28]}. Sem a jogállamiság elvont elve, sem a tisztességes eljárás alapjoga nem teremthet alapot arra, hogy az Alkotmánybíróság 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 {3352/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]–[15]}.
- [30] 3.1. Az Alkotmánybíróság a befogadhatóság törvényi feltételeinek vizsgálata során megállapította, hogy a határidőben előterjesztett indítvány a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdésén alapuló törvényi feltételeinek az alábbiak szerint tesz eleget.
- [31] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének a sérelmére hivatkozott. Ez az alaptörvényi rendelkezés azonban a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot deklarálja. Jelen ügyben azonban nem folyt hatósági eljárás, így az Alkotmánybíróság – következetes gyakorlatának megfelelően {3209/2019. (VII. 16.) AB végzés, Indokolás [26]; 3193/2019. (VII. 16.) AB végzés, Indokolás [22]; 3178/2019. (VII. 10.) AB végzés, Indokolás [39]} – az indítványt tartalma szerint vizsgálta, és az alkotmányjogi panaszban állított alapjogsérelmet az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésén alapuló tisztességes bírósági eljáráshoz való jog tekintetében értékelte.
- [32] 3.2. Az alkotmányjogi panasz az Abtv. 27. §-a alapján az Alaptörvényben biztosított jogok védelmének az eszköze. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság rámutat, hogy az indítványozó a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét az Alaptörvény 28. cikkével összefüggésben állította. Jóllehet az Alaptörvény 28. cikke önmagában nem tekinthető Alaptörvényben biztosított jognak {3165/2019. (VII. 10.) AB határozat, Indokolás [31]}, de arra tekintettel, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlatában az Alaptörvény 28. cikke és XXVIII. cikk (1) bekezdése természetes fogalmi egységet alkotnak {23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás [26]}, és az indítványozó is ebben az összefüggésben hivatkozott az Alaptörvény 28. cikkének sérelmére, az Alkotmánybíróság az indítványban foglaltakat egységében – a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog állított sérelme körében – értékelte.
- [33] 4. Az Abtv. 29. §-a az érdemi vizsgálat feltételeként határozza meg, hogy az – egyéb törvényi feltételeknek megfelelő – alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet tartalmazzon vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában is megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását {21/2016. (XI. 30.) AB határozat, Indokolás [20]; 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]}. A feltételek meglétének vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik.
- [34] Az indítványozó álláspontja szerint a bíróságok jogértelmezése kirívóan téves és okszerűtlen, amely egyben a Semmisségi tv. céljának egyértelmű kiüresítését eredményezi. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság a következőkre mutat rá.
- [35] Az Alkotmánybíróság a bírói jogértelmezést jellemzően akkor vonhatja érdemi alkotmányossági felülvizsgálat alá, ha az eljáró bíróság az előtte folyamatban volt, valamely Alaptörvényben biztosított jog szempontjából

- releváns ügynek az alaptörvényi érintettségére tekintet nélkül járt el, vagy az általa kialakított jogértelmezés nem áll összhangban e jog alkotmányos tartalmával {3173/2015. (IX. 23.) AB határozat, Indokolás [53]}.
- [36] Az Alkotmánybíróság a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal összefüggésben hangsúlyozza, hogy az „Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése egy processzuális alapjogot tartalmaz, amely elsősorban a bírósági eljárással szemben támasztott eljárási garanciák rendszerét jelenti” {3181/2018. (VI. 8.) AB határozat, Indokolás [42]; 3046/2019. (III. 14.) AB határozat, Indokolás [34]}. Az Alkotmánybíróság azt is kiemeli, hogy nem rendelkezik hatáskörrel arra, hogy a perorvoslati bíróság jogköréhez tartozó, szakjogi vagy kizárólag törvényértelmezési kérdésben állást foglaljon {3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4]; 3392/2012. (XII. 30.) AB végzés, Indokolás [6]; 3017/2013. (I. 28.) AB végzés, Indokolás [3]; 3028/2014. (II. 17.) AB végzés, Indokolás [12]; 3098/2014. (IV. 11.) AB végzés, Indokolás [28]}.
- [37] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság jellemzően a bírói jogértelmezés állított hibájára alapított alkotmányjogi panaszt – a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal összefüggésben – érdemben nem vizsgálja.
- [38] Az Alkotmánybíróság a jogbiztonság követelményével összefüggésben megállapította ugyanakkor azt is, hogy egy szabályozás felülírása, kitágítása a bíróságok részéről már nem jogértelmezési, hanem *contra legem* jogalkalmazási – tulajdonképpen jogalkotási – tevékenységet jelent, ami felveti a bíróságok törvényeknek való alávetettsége elvének a sérelmét. „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.” {3026/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [27]}
- [39] Az Alkotmánybíróság e megállapításokat irányadónak tekintette a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal összefüggésben, és elismerte, hogy a *contra legem* jogalkalmazás a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmére vezethet. Ennek megállapításának azonban kivételes esetben lehet helye, és a bírói jogértelmezés kirívó – alapjogi relevanciát elérő – hibája csak akkor merülhet fel, ha a következő – egymást erősítő – feltételek együttes fennállása megállapítható. Egyrészt a bíróság a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog mint eljárásjogi jellegű alapjog egy aspektusát, az indokolási kötelezettséget sértő módon nem indokolja meg, hogy az adott jogkérdésre irányadó, hatályos jogi normákat miért nem alkalmazza. Másrészt, ezzel párhuzamosan, ha a bíróság a jogkérdésre nyilvánvalóan vonatkozó jogi normákat nem veszi figyelembe. Harmadrészt, ha a bíróság döntését egy olyan bírósági joggyakorlatra alapítja, amelynek alapjául szolgáló jogi normákat a jogalkotó új jogi szabályozás elfogadásával és hatálybalépítésével összefüggésben kifejezetten hatályon kívül helyezett {20/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [29]}.
- [40] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában tehát a *contra legem* jogértelmezés és jogalkalmazás csak kivételesen alapozza meg az alaptörvény-ellenességet, mégpedig akkor, ha a *contra legem* jogalkalmazás egyben – a 20/2017. (VII. 18.) AB határozatban foglalt feltételek fennállása esetén – alaptörvény-ellenesnek (*contra constitutionem*) minősül {lásd: 3280/2017. (XI. 2.) AB határozat, Indokolás [38]}.
- [41] Az adott esetben ezek a körülmények nem merülnek fel. A Kúria a támadott döntését részletesen megindokolta, kiemelve, hogy melyek voltak az adott jogkérdésre irányadó normák, és azokat miért az adott értelmezés mellett alkalmazta. Önmagában az a tény, hogy a Kúria a Ptk. rendelkezései alapján járt el, nem veti fel a kirívó jogértelmezési hiba kételyét.
- [42] Az Alkotmánybíróság a 23/2018. (XII. 28.) AB határozatban rámutatott arra is, hogy a kirívó jogértelmezési hiba *contra constitutionem* válik önkényessé akkor is, ha a bíróság az Alaptörvény 28. cikkében foglalt jogértelmezési szabályokat kifejezetten figyelmen kívül hagyja (Indokolás [28]). Ezzel összefüggésben hangsúlyozta az Alkotmánybíróság, hogy „pusztán az a tény, hogy a bíróság a jogszabály céljának vizsgálata után azzal elmentés tartalmú döntést hoz, nem eredményez minden esetben és feltétlenül alaptörvény-ellenességet. Egy ilyen követelmény a jogrend működőképességet veszélyeztető rugalmatlanságát idézhetné elő. Maga az Alaptörvény 28. cikke is akként fogalmaz, hogy a jogértelmezésnek a jogszabály célját elsősorban kell figyelembe vennie, és nem zárja ki, hogy a jogszabály tartalmának megállapításakor a bíróság egyéb szempontokra is figyelemmel legyen, és hogy ezek mérlegelése során, indokolt esetben, a jogszabály eredeti céljával ellentétes következtetésre jusson. Az a bírósági mérlegelés azonban, amely a jogszabály céljának vizsgálatát teljes mértékben és kifejezetten kizárja, már alaptörvény-ellenesnek minősül.” (Indokolás [30])
- [43] Az adott esetben megállapítható, hogy mind a másodfokú bíróság, mind a Kúria vizsgálta a Semmisségi tv. célját.

- [44] A másodfokú bíróság ennek keretében rámutatott, hogy „a Semmisségi tv. nem változtatott azon, hogy a rendőri intézkedések, kényszerintézkedések, illetve az őrizetbe vétel jogszerűsége – mint személyes szabadságot korlátozó hatósági cselekmények – személyiségi jogsértés aspektusából is vizsgálhatóak. A Semmisségi tv. 6. §-a továbbá a megsemmisített elítéléshez, szabálysértési megállapításhoz fűződő intézkedések, kényszerintézkedések által okozott károkat minősíti államigazgatási jogkörben okozott kárnak, amiből egyértelműen következik, hogy a megsemmisített elítélést követő intézkedésekre, kényszerintézkedésekre vonatkozik a 6. §, hiszen a megsemmisítéssel ezek jogalapja vész el. Az azt megelőző intézkedésekre, kényszerintézkedésekre [...] nem vonatkozhat. Ezek ugyanis nem a megsemmisített elítélés, szabálysértési megállapítás következményei, hanem előzményei, amelyek szempontjából az elítélés közömbös.” (A másodfokú bíróság ítéletének 7. oldala)
- [45] A másodfokú bíróság álláspontjával egyezően fejtette ki a Kúria, hogy „a Semmisségi törvény rendelkezéseit az eljáró bíróságok helyesen értelmezték. Ez azt jelenti, hogy a büntető eljárás végén hozott elítélések vagy a szabálysértés elkövetésének végső megállapításai tekintendők semmisnek. Ezt nem lehet olyan módon kiterjesztően értelmezni, hogy a jogalkotó ezzel valamennyi, a büntető eljárás során alkalmazott kényszerintézkedést jogellenesnek minősített volna. Ha a jogalkotó szándéka ez lett volna, azt minden további nélkül belefoglalhatta volna a jogszabályba, de ezt nem tette meg.” (A Kúria ítélete [42])
- [46] A fentiek alapján tehát egyértelműen megállapítható, hogy a bíróságok a Semmisségi tv. célját vizsgálták. Annak értékelése pedig, hogy a bíróságok jogértelmezése összhangban van-e a jogalkotó eredeti szándékával, nem alkotmányossági kérdés. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az a bírósági mérlegelés minősülhet alaptörvény-ellenesnek, amely a jogszabály céljának vizsgálatát teljes mértékben és kifejezetten kizárja {23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás [30]}.
- [47] Az Alkotmánybíróság ebben az esetben is hangsúlyozza, hogy „nem tekinti feladatának a bírósági jogalkalmazás felülvizsgálatát, csupán annak alkotmányos kereteinek betartását ellenőrzi, különös tekintettel a bírósági jogértelmezésnek az Alaptörvény 28. cikkében foglalt lényeges elemeire” {23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás [30]}.
- [48] A fentiekben kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Semmisségi tv. értelmezésével összefüggésben nem merül fel annak kétsége, hogy a bíróságok az Alaptörvény 28. cikkének lényeges elemeit megsértették volna. Erre tekintettel nem állapítható meg a támadott bírói döntéseket érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség lehetősége, és ezzel összefüggésben alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés sem.
- [49] 5. A kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 29. §-ában írt befogadási kritériumoknak. Erre tekintettel az indítványt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2019. október 29.

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

Dr. Czine Ágnes s. k.,
előadó alkotmánybíró

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

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó párhuzamos indokolása

- [50] Az indítvány visszautasításával egyetértek. A többségi határozat ugyanakkor érvként hivatkozik a testület 20/2017. (VII. 18.) AB határozatban és a 23/2018. (XII. 28.) AB határozatban foglaltakra. E két döntéssel és azok indokolásával nem értettem egyet, ezért azokhoz az Abtv. 66. § (2) bekezdése alapján különvéleményt fűztem.

- [51] Nem kétséges, hogy a jelen ügyben az alkotmányjogi panaszt vissza kellett utasítani. Azonban a visszautasítás megalapozottságához szükségtelen volt e két határozatra támaszkodni.

Budapest, 2019. október 29.

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/840/2019.

• • •

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



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3296/2019. (XI. 18.) AB HATÁROZATA

bírói döntés megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Pokol Béla* és *dr. Schanda Balázs* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Salgótarjáni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 1.Kpk.50.072/2017/8. számú végzése alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozó – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján – a Salgótarjáni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 1.Kpk.50.072/2017/8. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.
- [2] Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben megállapított tényállás szerint az indítványozó 2017. március 13-án jelent meg az Bányászati és Kohászati Hivatal Jogai, Szervezési és Hatósági Osztály Anyakönyvvezetője előtt tájékozódás céljából arra vonatkozóan, hogy édesapja születésének az elektronikus anyakönyvbe történő rögzítése során keletkezett-e feljegyzés vagy határozat. Az anyakönyvvezető anyakönyvi hatósági bizonyítványt állított ki a születési anyakönyv adatairól, amelyben – többek között – egy egytagú családi név, illetve egy ragadványnév volt feltüntetve. Ezt követően az indítványozó fellebbezést nyújtott be az anyakönyvvezető anyakönyvi bejegyzése ellen, melyben – az elsőfokú döntés szerint – az sérelmezte, hogy az édesapja születési nevének a rögzítése során a ragadványnevet nem jegyezték be a családi név második tagjaként.
- [3] A hatóság a 2017. április 10. napján kelt, 1819-3/2017. számú határozatával az indítványozó kérelmét az édesapjára vonatkozó ragadványnév bejegyzési kérelemként értékelte, és azt mint nem jogosulttól származót elutasította. Döntését az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény (a továbbiakban: At.) 43. § (1) és (2) bekezdésére, 44. § (1) bekezdésére, 55. § (1) és (5) bekezdésére, 55/A. § (1) bekezdésére, továbbá a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 71–73. §-ra, illetőleg 78. §-ban foglaltakra alapította.
- [4] Az elsőfokú hatóság döntésének indokolásában kifejtette, hogy az anyakönyvi nyilvántartásba tett bejegyzést határozatnak kell tekinteni, így arról külön feljegyzést vagy határozatot nem kell hozni. A hatósági nyilvántartásba történő, hivatalbóli, mérlegelés nélküli bejegyzésre a Ket. határozatra vonatkozó rendelkezéseit (71–73. §, 78. §) nem kell alkalmazni, és a döntés a nyilvántartásba való bejegyzés napján jogerőre emelkedik. Az anyakönyvi eljárásban az ügyfelet az eljárás megindításáról nem kell külön értesíteni.
- [5] Megállapította, hogy az At. 55. §-a szerint a korábban az anyakönyvbe bejegyzett – az ugyanazon családbeliek vagy azonos családnevűek megkülönböztetésére használt – jelzők, a nem sértő melléknevek és a helyi viszonyok által esetleg indokolt egyéb megjelölések nem jegyezhetők be. Az At. 55/A. § (1) bekezdése azonban lehetővé teszi a korábban bejegyzett ragadványnév viselését, ha az érintett nyilatkozik erre irányuló szándékáról. Végül rögzítette, hogy a jogszabályi rendelkezéseket figyelembe véve a kérelmet az érintettnek személyesen

kell előterjeszteni, ezért az indítványozónak nem áll módjában az elhunyt édesapja születési bejegyzésére vonatkozóan kérelmet előterjeszteni. Erre tekintettel a beadványát elutasította.

- [6] A fenti határozat ellen az indítványozó ismételt fellebbezést nyújtott be, melyben saját neve tekintetében kérte annak megállapítását, hogy családi nevének viselésére jogosult, valamint édesapja nevének kijavítása tekintetében kérte a bejegyzés mint döntés megsemmisítését, illetve az anyakönyvvezető határozatának megváltoztatását és a kérelmének megfelelő döntés meghozatalát.
- [7] Az indítványozó fellebbezése alapján az ügyben másodfokon eljáró Nógrád Megyei Kormányhivatal a NO/HAT/399-3/2017. számú, 2017. május 26. napján kelt határozatával a fellebbezést elutasította és az elsőfokú döntést helybenhagyta.
- [8] Határozatának indokolásában rögzítette, hogy az anyakönyvvezető a 32/2014. (V. 19.) KIM rendelet (a továbbiakban: KIMr.) 19. § (3) bekezdésében leírtaknak megfelelően, miszerint a téves vagy jogsértő bejegyzésből fakadó eltéréseket adatmódosítással vagy adattörléssel meg kell szüntetni, rögzítette az elektronikus anyakönyvben a születési bejegyzést. Az édesapa papír alapú anyakönyvben bejegyzett nevének egyik elemét ragadványnévnek tekintette és azt az At. 55. § (1) bekezdése alapján figyelmen kívül hagyta.
- [9] Megállapította, hogy az elsőfokú hatóság a döntését nem megfelelő formátumban – végzés formájában és a feljogosító jogszabályhely pontos megjelölésével – hozta meg, tartalmában azonban a döntés helyesen állapítja meg, hogy az édesapa anyakönyvi bejegyzésének megváltoztatására vonatkozó kérelem benyújtására az indítványozó nem jogosult.
- [10] Kifejtette, hogy a hatályos jogszabályok alapján minden embert az a név illet meg, ami a születési anyakönyvi bejegyzésben szerepel. A másodfokú hatóság rendelkezésére álló papíralapú „anyakönyvi fénymásolat” alapján megállapította, hogy az elektronikus anyakönyvbe be nem jegyzett névelem ragadványnév, melyet a bejelentő (az elhunyt édesapja) aláírása sem tartalmaz, ezért azt az anyakönyvvezető a hatályos jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően hagyta figyelmen kívül.
- [11] A másodfokú hatóság megállapította, hogy nincs jogi lehetőség az édesapa elektronikus anyakönyvi bejegyzésének megsemmisítésére, illetve a családi név korrekció az elhunyt esetében nem lehetséges. Az utóbbira nincs jogszabályi lehetőség sem hivatalból, sem az elhunyt azonos családi nevet viselő hozzátartozójának kérelmére.
- [12] 2. Az indítványozó ezt követően terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet a Salgótarjáni Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz, amely 1.Kpk.50.072/2017/8. sorszámu végzésével azt elutasította.
- [13] Az indítványozó – a végzés indokolása szerint – kérelme jogalapjaként a Ket. 1. § (1) és (3) bekezdésében, 5. § (1) és (2) bekezdésében foglaltak sérelmét is megjelölte, hangsúlyozva, hogy az anyakönyvvezető és a másodfokú hatóság nem vette figyelembe, hogy egy több generációs család életébe avatkozik be igen súlyos mértékben. Hivatkozott arra is, hogy a hatóság eljárása sérti az indítványozó elhunyt édesapjának emlékét, illetve az indítványozó és családja kegyeleti jogát. E körben hivatkozott az Alaptörvény II. cikkében biztosított emberi méltósághoz való jogra, az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlatára, az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatára valamint a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) vonatkozó szakaszaira.
- [14] A bíróság szerint a perben eldöntendő kérdés az volt, hogy „lényegében jogszerűen került-e a kérelmező kérelme a Ket. 30. § f) pontja alapján elutasításra”. Ennek megfelelően azt vizsgálta, hogy az ügyben eljáró közigazgatási szervek jogszerűen utasították-e el az indítványozó kérelmét mint nyilvánvalóan nem jogosulttól származót. A bíróság indokolása szerint az édesapa anyakönyvi bejegyzésének névre vonatkozó részében történt ugyan változás, de az elhunytat nem tiltották el a név visszamenőleges viselésétől, ezért őt nem érte jogsérelem. Hasonlóképpen nem érte jogsérelem az indítványozót sem, mivel az ő nevét a hatóság nem javította ki, illetve nem változtatta meg. Amennyiben az édesapa nevének a változása kihatna az indítványozó nevének viselésére, díjmentesen családi név korrekciós eljárást kérhet. A bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a kérelmet az érintettnek személyesen kell előterjeszteni. Az indítványozó a néhai édesapa vonatkozásában képviselői jogot nem gyakorolhat, így nem áll módjában az édesapa születési bejegyzésére vonatkozóan kérelmet előterjeszteni, ezért a hatóság az ez irányú kérelmet a Ket. 30. § f) pontja alapján jogszerűen utasította el.
- [15] 3. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában előadta, hogy a Salgótarjáni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 1.Kpk.50.072/2017/8. számú végzése sérti az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdését, a II. cikkében garantált emberi méltósághoz való jogot, a X. cikk (2) bekezdésében foglalt tudomány szabadságát, a XXVIII. cikk (1) bekezdé-

sében foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot, a XXVIII. cikk (7) bekezdésében deklarált jogorvoslat-hoz való jogot, valamint a XXIV. cikk (1) bekezdését.

- [16] Az indítványozó az Alaptörvény II. cikkével összefüggésben azt kifogásolta, hogy a hatóság megváltoztatta a már több évtizede halott édesapa családi nevét azzal, hogy a kettős családi név második elemét ragadvány-névnek minősítette és törölte azt, amit a bíróság jogi szempontból kifogásolhatatlannak ítélt, és ezzel megsér-tette az édesapa saját névhez való jogát.
- [17] Az indítványozó előadta, hogy az édesapja nevét az elektronikus anyakönyvbe nem a hivatalos okmányokban szereplő, életében használt névnek megfelelően jegyezték be, hanem az 1922. évi anyakönyvi kivonat – állás-pontja szerint téves – átírása folytán (a régi írásmód szerint írt nagy kezdőbetűt kis kezdőbetűnek tekintették) a családi név második tagját ragadványnévnek minősítették és törölték, így az édesapa vezetéknévét az elekt-ronikus nyilvántartásban megváltoztatták, és ezzel megfosztották a családi nevétől. Az indítványozó az édes-apja nevének a megváltozásáról azon családtagoktól értesült, akiknek a családi nevét az édesapa születési anyakönyvi kivonata alapján „kijavították”.
- [18] Az indítványozó állítása alátámasztására csatolta az 1910-ben született édesapja 1922-ben kiállított születési anyakönyvi kivonatának fénymásolatát, amelyben szerepel a hatóság által ragadványnévnek minősített név-elem (első ránézésre kisbetűvel), a saját, 1956-ban kiállított születési anyakönyvi kivonatának fénymásolatát, amelyen a kettős családi név második tagjaként, nagybetűvel szerepel a ragadványnévnek minősített névelem, illetve az édesapja 2017. február 15. napján kiállított elektronikus születési anyakönyvi kivonatának fénymáso-latát, amelyben már nem szerepel a kettős családi név második eleme. Ezen túlmenően az indítványozó csatol-ta a Magyar Tudományos Akadémia Nyelvtudományi Intézetének állásfoglalását, miszerint a konkrét név ese-tében a valamikori ragadványnévi elem több mint száz éve szerves része a családnévnek, annak megszilárdult második tagjává vált. Annak alátámasztására, hogy az édesapa családi nevének megváltoztatása érinti a hozzá-tartozókat is, csatolta a testvére és testvére gyermeke születési anyakönyvi kivonatainak fénymásolatát (a papír alapúban még kettős családi névvel, az elektronikusban már a kettős családi név második tagja nélkül).
- [19] Az indítványozó hivatkozott az Alkotmánybíróság korábbi döntéseire, és ezek alapján kérelmezte, hogy az Alkotmánybíróság „hívja fel az eljáró hatóságok és bíróságok figyelmét, hogy az Alaptörvény II. Cikkéből eredően alkotmányos követelmény, hogy senkit nem lehet önkényesen, akarata ellenére az anyakönyvezett (születési, házassági) nevétől megfosztani”. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése azért sérült az indítvány szerint, mert az indítványozó álláspontjának kifejtésére az ügyében eljáró közigazgatási szervek nem adtak le-hetőséget, a bíróság a Magyar Tudományos Akadémia Nyelvtudományi Intézete által elkészített állásfoglalástól eltérő döntést hozott. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésének, vagyis a jogorvoslat-hoz való jognak a sé-relmét azért állítja, mert „a kettős családi név második tagjának a Hatóság általi önkényes törléséhez semmifé-le jogorvoslat nem tartozott”. Az indítványozó szerint az ügyében eljáró közigazgatási szervek és a bíróság az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésébe ütköző módon nem indokolták döntésükben, hogy „mely törvényi rendelkezésre alapították a ragadványnévvel kapcsolatos álláspontjukat”. Ezen túlmenően az indítványozó az At. vonatkozó rendelkezéseivel összefüggésben azt is sérelmezte, hogy a jogszabály nem tartalmazza a „ra-gadványnév” fogalmát.

II.

- [20] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

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

„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.”

„X. cikk (2) Tudományos igazság kérdésében az állam nem jogosult dönteni, tudományos kutatások értékelésé-re kizárólag a tudomány művelői jogosultak.”

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

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

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

[21] 2. Az At.-nek az ügy elbírálásakor hatályos rendelkezései:

„43. § (1) Hatósági eljárásban, igazolásban, igazolványban, nyilvántartásban a magyar állampolgár az anyakönyv szerint őt megillető születési vagy házassági nevet visel.

(2) Az anyakönyvbe azt a születési és házassági nevet kell bejegyezni, amely az érintett személyt a bejegyzés alapjául szolgáló esemény időpontjában megillette.”

„44. § (1) A születési név az a név, amely az érintettet az anyakönyvi bejegyzés alapján megilleti. A magyar állampolgár születési neve családi és utónévből áll.”

„55. § (1) Az anyakönyvbe korábban bejegyzett betűjel, a családi név részét nem képező ragadványnév és egyéb jelzés – az 53. §-ban foglalt kivétellel – nem viselhető, és azt az anyakönyvi kivonat kiállításánál, valamint az anyakönyvi kivonat adattartalmát képező adatokra vonatkozó adattovábbítás során figyelmen kívül kell hagyni. [...]

(5) Az anyakönyvbe korábban bejegyzett ragadványnév akkor viselhető többtagú családi névként, ha az erre irányuló szándékot az érintett az anyakönyvvezetőnél írásban bejelenti. Ebben az esetben is – a kérelmező erre irányuló nyilatkozata alapján választott – legfeljebb két tagú családi név viselhető.”

„55/A. (1) A családi név korrekciója iránti kérelmet bármely anyakönyvvezetőnél vagy bármely hivatásos konzuli tisztviselőnél személyesen lehet előterjeszteni. [...]

(3) Az eljárás lefolytatásához a kérelmezőnek igazolnia kell, hogy a saját vagy felmenőjének születési anyakönyvi bejegyzése a betűjeles, valamint ragadványneves névalakot tartalmazta. Ha a kérelmező nem rendelkezik a szükséges anyakönyvi okirattal, annak beszerzéséről – az ahhoz szükséges adatok közlése esetén – az anyakönyvvezető gondoskodik.”

III.

[22] 1. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján mindenekelőtt megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz az Abtv. 27. § tekintetében részben megfelel az Abtv.-ben foglalt formai és tartalmi követelményeknek.

[23] 1.1. Az indítványozó jogosultnak és érintettnek is tekinthető, mivel az általa indított ügygel összefüggésben, az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott határidőn belül – jogorvoslati lehetőségeinek kimerítését követően – terjesztette elő az indítványát, amelyben megindokolta az Alaptörvény II. cikkében foglalt emberi méltósághoz való jog és a XXIV. cikkében garantált tisztességes hatósági eljáráshoz, valamint a XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes bírósági tárgyaláshoz való jog és sérelmét.

[24] Az indítványozó hivatkozott az Alaptörvény X. cikk (2) bekezdésében foglalt tudomány szabadságára és a XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jog sérelmére is, de a megjelölt alaptörvényi rendelkezésekkel összefüggésben nem adott elő alkotmányjogilag értékelhető indokolást. Az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdésére pedig önmagában nem lehet hivatkozni alkotmányjogi panaszban, mivel az nem foglal magában Alaptörvényben biztosított jogot.

[25] Az indítványozó az At. vonatkozó rendelkezéseivel összefüggésben azt is sérelmezte, hogy a jogszabály nem tartalmazza a „ragadványnév” fogalmát, de az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti indítványt nem terjesztett elő,

és ő maga is utalt arra, hogy nincs jogosultsága jogalkotói mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállása megállapítására irányuló kérelem előterjesztésére.

- [26] 1.2. Az Abtv. 29. §-ában meghatározottak szerint az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának további feltétele, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását {erről elsőként lásd: 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]}.
- [27] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az ügy az Alaptörvény II. cikkében biztosított emberi méltósághoz való jog védelmi körét érintő alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vet fel, amely egyúttal felveti a bírói döntés alaptörvény-ellenességét is. A bírói végzés alkotmányossági vizsgálata során meg kell vizsgálni, hogy az elhunytat megilleti-e az emberi méltósághoz való jog védelme az őt életében megillető saját névhez való joggal összefüggésben.
- [28] Az indítványozó hivatkozott az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes hatósági eljárás-hoz, valamint a XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes bírósági tárgyaláshoz való jog sérelmére is. Az Alkotmánybíróság e tekintetben megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz ebben a részében a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára irányul, amelyre az Alkotmánybíróság nem rendelkezik hatáskörrel {elsőként lásd: 3231/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4]; ezt követően megerősítette: 3392/2012. (XII. 30.) AB végzés, Indokolás [6]; 3017/2013. (I. 28.) AB végzés, Indokolás [3]}. Az indítvány erre vonatkozó része ezért nem vizsgálható.
- [29] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Alaptörvény II. cikke vonatkozásában – 2018. november 27-ei ülésén – befogadta.

IV.

- [30] Az alkotmányjogi panasz megalapozott.
- [31] 1. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint alkotmányjogi panasz alapján „a bírói döntésben foglalt jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja, azt, hogy a jogszabály alkalmazása során a bíróság az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmát érvényre juttatta-e. Ha a bíróság az előtte fekvő, alapjogilag releváns ügy alapjogi érintettségére tekintet nélkül járt el, és az általa kialakított jogértelmezés nem áll összhangban e jog alkotmányos tartalmával, akkor a meghozott bírói döntés alaptörvény-ellenes.” {3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [18]}
- [32] Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz alapján tehát azt vizsgálta, hogy az eljáró bíróság figyelembe vette-e a konkrét ügynek az Alaptörvény II. cikkében garantált emberi méltósághoz való joggal való kapcsolatot. A bíróságnak ugyanis választ kellett adnia arra a kérdésre, hogy az elhunyt születési nevének az elektronikus anyakönyvbe való átvezetése az emberi méltósághoz való jog védelmi körébe tartozik-e, és ennek megfelelően kell döntenie arról, hogy az indítványozó az édesapja nevére vonatkozó kérelem előterjesztése tekintetében jogosultnak tekinthető-e.
- [33] 2. A fenti kérdés vizsgálata során az Alkotmánybíróság mindenekelőtt áttekintette a névjogra vonatkozó gyakorlatát.
- [34] A névhez való joggal összefüggésben a 27/2015. (VII. 21.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh1.) „az Alkotmánybíróság áttekintette a kérdéskört érintő korábbi gyakorlatát, és a konkrét ügy kapcsán összevetette az alapul szolgáló alaptörvényi, illetve alkotmányi rendelkezéseket, ami alapján megállapította, hogy nincs akadálya a korábbiakban kialakult és idevágó gyakorlat megfelelő alkalmazásának.” (Indokolás [23]) Ez alapján az Abh1. megerősítette az 58/2001. (XII. 7.) AB határozatot (a továbbiakban: Abh.).
- [35] „Átfogóan az Abh. foglalkozott a névhez való joggal, illetve annak részeként a névviseléshez, névváltoztatáshoz való joggal. Az Abh. megállapította, hogy a névhez való jog mint az ember önazonosságának kifejezésére szolgáló megnevezéshez való jog abszolút szerkezetű alapjog, vagyis az állam által nem korlátozható. Ahogy az Abh. fogalmazott: »[a] saját névhez való jog csak a jog teljességével van fogalmi azonosságban, tehát a maga egészében „lényeges tartalom”, s ilyenként nem korlátozható, vagyis elidegeníthetetlen, érinthetetlen jog, amely felett az állam nem rendelkezhet. Minden embernek kell, hogy legyen saját neve és ez a név nem helyettesít-

hető sem számmal, sem kóddal, sem egyéb szimbólummal. A saját név a személy identitásának egyik – mégpedig alapvető – meghatározója, amely azonosítását, egyúttal másoktól való megkülönböztetését is szolgálja, ezért a személy individualitásának egyedi, helyettesíthetetlen voltának egyik kifejezője. [...] Ugyanilyen megítélés és védelmet kaphat a saját név viseléséhez való jog is, amely a saját névhez való jognak kifelé, mások felé való megjelenítése. Tartalmát tekintve azt fejezi ki, hogy a meglévő - állam által regisztrált - neve senkitől sem vehető el, s az állam az érintett beleegyezése nélkül a nevet nem is változtathatja meg. Vagyis a saját név viselésének a joga is korlátozhatatlan alapvető jog.» (ABH 2001, 527, 542.)” (Abh1., Indokolás [24])

- [36] Az Abh. a névnek azon funkciója mellett, hogy az az egyén individualitásának kifejezője, hangsúlyozta annak társadalmi-történeti-kulturális kötöttségét. Eszerint a név formai és tartalmi értelemben is tradíció-kötött. Formai értelemben annyiban, amennyiben a név családi és utónév összetételből áll, nem csak az egyikből vagy a másikkból. Tartalmi értelemben azért, mert a családi név a felmenők által viselt családi név lehet, ezáltal a családi név egy adott családhoz tartozást hivatott kifejezni. Az utónevek körét pedig a hagyomány és a nyelvtudomány jelöli ki. E kötöttségek éppúgy korlátját képezik a nevek anyakönyvezése állami szabályozásának, mint a névjog részjogosítványai állampolgárok általi gyakorlásának.
- [37] Ahogy a névjog „az egyén saját névhez való joga” értelmében véve abszolút szerkezetű, vagyis korlátozhatatlan, az emberi méltósághoz fűződő alapjog, ugyanez nem vonatkozik a névjog egyes részjogosítványaira. Ezek közül az Abh. a névviselés, névváltoztatás és névmódosítás jogát nevesítette (utalva arra, hogy e felsorolást nem tekinti taxatívna). Ezen részjogosítványok esetében a korlátozásra az Abh. szerint a szükségesség-arányosság alapjogi tesztje alkalmazandó. „Nem jár tehát el alkotmányellenesen az állam akkor, ha a feltételek és korlátok meghatározása során ez utóbbi körben (azaz a névválasztás és a névváltoztatás tekintetében) külön kezeli a családi és az utóneveket, s a közérdekűségre tekintettel abból indul ki, hogy a családi nevek felett a név viselője sem rendelkezik olyan szabadon, mint például az utónevekkel. A családi név választásánál és a névváltoztatásnál, névmódosításnál például nem szükségszerű és aránytalan (végső soron emberi méltóságot sértő) az olyan állami szabályozás, amely elutasítja a kérelmező (akár tetszőleges számú) névváltoztatási, névmódosítási kérelmét. Az állam e korlátozása nyilvánvalóan azt a közérdeket fejezi ki, hogy a tetszőlegesen szabad számú, teljesen a magánszemély uralma alatt álló családi név választása, változtatása és módosítása ne vezethessen el addig, hogy valaki kibújhasson kötelezettségeinek a teljesítése alól (például eltűnjön az adósnévjegyzékről), illetőleg bűnügyi nyilvántartásban szereplő személy esetében reálisan számolni kelljen eljárási-azonosítási nehézségekkel.” (ABH 2001, 527, 549-550.)
- [38] Az Abh. mindezek alapján megsemmisítette – többek között – az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 1982. évi 17. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: Atvr.) végrehajtási rendeletének [az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 2/1982. (VIII. 14.) MT-TH rendelkezés (a továbbiakban: Atvr. Vhr.) azon rendelkezését [48. § (3) bekezdését], amely a megkülönböztető betűjel anyakönyvezésénél előírta, hogy azt a családi nevet megelőzően nagybetűvel kell bejegyezni és ponttal elkülöníteni a családi névtől. Az Abh. szerint – a magasabb szintű jogszabállyal való ellentétén túlmenően – azért alkotmányellenes ez a rendelkezés, mert sérti az alapjogi védelmet élvező családi nevet. A megsemmisített jogszabályi rendelkezés „következménye adott esetben a névviselési jog alkotmányellenes korlátozása lett, mivel továbbhatásában azoknak a neveknek a megváltoztatásával is együtt járt, amelyeknél a megkülönböztetés a felmenőket illetően korábban, iratokkal igazolhatóan a családi név után került anyakönyvezésre. A betűjelzés sorrendi megállapításával a vizsgált esetben a kérelmező számára teljesen idegen, nem is a családját és őt magát azonosító név jött létre. A más sorrend új nevet keletkeztetett, amely már nem képes arra sem, hogy a felmenőkkel való kapcsolatot érzékeltesse. A vizsgált esetben az Atvr. és az Atvr. Vhr. közötti ütközés eredményeként az indítványozótól gyakorlatilag a saját nevét – annak beleegyezése nélkül – elvették, és az állam őt arra kényszerítette, hogy az ő általa meghatározott nevet viselje. Márpedig a saját névhez és annak viseléséhez minden embernek joga van: az, mint az önazonossághoz való jog alapvető jog, a születéssel keletkező elidegeníthetetlen emberi jog, amely az állam által elvonhatatlan és – lényeges tartalmát tekintve – korlátozhatatlan. A jelen esetben viszont az állam a regisztrálandó tény lényeges tartalmát maga határozta meg.” (ABH 2001, 527, 553.)
- [39] Az Abh.-t követően a 1231/E/2007. AB határozat (ABH 2009, 2249.) a kettős állampolgárok névváltoztatási jogával foglalkozott. Az indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányvétség megállapítását kérte amiatt, hogy a kettős állampolgárokra nézve a jogalkotó a névváltoztatást nem szabályozta. Az indítványozó kanadai-magyar kettős állampolgárként a kanadai állampolgárság megszerzése után a kanadai jog alapján felvette a „von” előnevet. Ezt a névváltoztatást a magyar szabályozás alapján – az akkor hatályos Atvr. 27. § (2) bekez-

dése alapján – kötőjellel anyakönyvezték, mint kéttagú családi nevet. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy nem áll fenn mulasztásban megnyilvánuló alkotmány sértés az indítványozó által hivatkozott okból, ugyanis a magyar hatóságnak névváltoztatás esetén a magyar jogszabályok – vagyis az Atvr. – alapján kell eljárniuk, ha az érintett személyes joga a magyar. Kettős állampolgár esetében, ha az egyik állampolgárság a magyar, a magyar szabályok irányadók a névváltoztatás esetén. Ha tehát az érintett névváltoztatás útján felvett családi neve kettős, azt kötőjellel kell anyakönyvezni. Utalt ez a határozat végül arra, hogy névváltoztatás esetén lehetőség van méltányossági jogkör gyakorlására, ám ez a „von” előtagra nem alkalmazható, emellett a magyar jog a nemesi címek viselését is kizárja. Így annak anyakönyvezésére csak kötőjellel van lehetőség.

- [40] „A 988/B/2009. AB határozat (ABH 2011, 2037) a nemesi címek viselésének (anyakönyvezésének) kérdésével foglalkozott és – figyelemmel az Abh.-ban foglaltakra – megállapította: a saját név viseléséhez való jogba nem tartozik bele a nemesi előnév és cím viselésének joga. A saját név viselésének joga a családi és utónévből álló saját nevet védi, amelynek nem része a nemesi előnév és cím, így az (abszolút szerkezetű) alapjogi védelem sem terjed ki rá. E védelem azért sem terjed ki a nemesi előnévre és címre, mert ahhoz olyan többletjogok kapcsolódtak, amelyek az egyenlő emberi méltóságot sértenék. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság nem tartotta alkotmány sértőnek a nemesi előnevek és címek anyakönyvezésének törvényhozó általi kizárását.” (Abh1., Indokolás [29]).
- [41] Az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben – a fentiek alapján – megállapította, hogy a kéttagú születési családi nevek kötőjellel való anyakönyvvezetésének szabálya ellentétes volt az Alaptörvény II. cikkével. A jogalkotó – az Abh.-ban vizsgált rendelkezéshez hasonlóan – maga hozta létre az egyén számára a családjától eltérő, attól idegen családi nevet azzal, hogy a kéttagú családi nevek kötőjellel történő anyakönyvvezetését írta elő abban az esetben is, ha azt az adott családban a felmenők kötőjel nélkül használták.
- [42] Az Alkotmánybíróság a legutóbb a 6/2018. (VI. 27.) AB határozatban a névváltoztatási eljárással összefüggésben vizsgálta az Alaptörvény II. cikkének sérelmét. Megállapította, hogy „a névváltoztatásra vonatkozó szabályozásra továbbra is alapjogi kérdésként tekint. Ennek speciális esete a nemváltoztatással összefüggő névváltoztatás, amelynek alapja az »EMBER« önazonossága és az egyenlő emberi méltóság sérthetetlenléte. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a nem megváltoztatásával összefüggő speciális névváltoztatás, minthogy az a személy identitásának alapvető meghatározója, saját névhez való jogként a névjog korlátozhatatlan tartományába tartozik. A nemváltoztatásnak ugyanis járulékos velejárója a névváltoztatás, hiszen mindenki jogosult arra, hogy neve a neméhez igazodjon, sőt egyúttal kötelezettsége is, hogy a tényleges nemének megfelelő nevet jegyeztessen be a nyilvántartásokba.” (Indokolás [47])
- [43] 3. Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata szerint az emberi méltósághoz való jog a többi joghoz hasonlóan az embert életében illeti meg. Mégsem szűnik meg teljesen a halállal a méltóság, mivel az részben továbbra is érvényesül a kegyeleti jog alkotmányos védelmében.
- [44] Az Alkotmánybíróság Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.) hatálybalépését követően, az Alaptörvény Záró és egyes rendelkezések 5. pontjára tekintettel úgy foglalt állást, hogy „az újabb ügyekben vizsgálandó alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi 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 indoklásába történő beillesztése” {13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [32]}. Ennek fényében az Alkotmánybíróság áttekintette a kérdéskört érintő korábbi gyakorlatát, és a konkrét ügy kapcsán összevetette az alapul szolgáló alaptörvényi, illetve alkotmányi rendelkezéseket, ami alapján megállapította, hogy nincs akadálya a korábbiakban kialakult és idevágó gyakorlat megfelelő alkalmazásának.
- [45] Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen; minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépését követően az emberi méltósághoz való joghoz kapcsolódó alkotmánybírói határozatokat megerősítette, és megállapította, hogy „[a]z Alaptörvény az Alkotmánynál is erősebben hangsúlyozza az emberi méltóság megalapozó szerepét értékrendjében: az emberi méltóságot kifejezetten sérthetetlenné nyilvánítja” {11/2014. (IV. 4.) AB határozat, Indokolás [29]}.
- [46] Az emberi méltósághoz való jognak számos részeleme, részjogosultsága van, amelyek belső magja korlátozhatatlan {vö. 7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [24]; 28/2014. (IX. 29.) AB határozat, Indokolás [36]; 3001/2018. (I. 10.) AB határozat, Indokolás [27], [41]}. Ilyen, az emberi méltósághoz való jogból levezethető alapvető jog

a névjog, amelynek a korlátozhatatlan tartományába tartozik a saját névhez való jog {6/2018. (VI. 27.) AB határozat, Indokolás [47]}.

- [47] Az 997/B/2005. AB határozat kimondta: „A kegyeleti jog a meghalt ember méltóságának visszamenőleges megsértését tiltja. A kegyeleti jog nem tartozik az általános személyiségi jog hatálya alá, ez utóbbi ugyanis az élő személyek védelmét hivatott ellátni. Ezzel szemben a kegyeleti jog az emberi méltósághoz való jog részeként érvényesül, az emberi méltósághoz való jog részleges továbbélését jelenti a halál bekövetkezése után. A kegyeleti jog részben az emberi méltóság egykori meglétéhez kapcsolódó védelmi igényt foglal magában, amely az elhunyt személyt az emberi nemhez való tartozás alapján illeti meg. A kegyeleti jog – mint az emberi méltósághoz való jognak a halál után is fennmaradó eleme – az elhunyt személy élete során megszerzett erkölcsi, személyes és társadalmi megítélésének védelmét biztosítja.” (ABH 2008, 3136, 3142)
- [48] Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a kegyeleti jog és az Alaptörvény II. cikkében biztosított emberi méltósághoz való jog közötti összefüggés változatlanul fennáll. Az embert, akit személy voltánál fogva megillet a méltóság, a halála után sem lehet tárgyként kezelni. Ezt támasztja alá a II. cikknek az a szabályozási sajátossága, amely az emberi méltósághoz való jog mellett az emberi méltóság sérthetlenségét külön is kiemeli mint ellentmondást nem tűrő tilalmat, valamint a Nemzeti Hitvallás is, amely deklarálja, hogy az emberi lét alapja a méltóság. Ennek megfelelően az elhalt személyek születési neve elektronikus anyakönyvbe való bejegyzésének alkotmányos alapját is végső soron az emberi méltósághoz való jog képezi. A jogai védelmére már nem képes elhunyt személyt az Alaptörvény II. cikkében garantált emberi méltósághoz való jog alapján halála után is megilleti az élete során megszerzett személyes és társadalmi megítélésének, így különösen az individualitásának, egyedi helyettesíthetetlen voltának kifejezésére és másoktól való megkülönböztetésére szolgáló saját nevének tisztelete. Tekintettel azonban arra, hogy az elhunyt személy az őt életében megillető jogok gyakorlására már nem képes, közvetlenül a leszármazóját mint e jogosultságban jogutódát illeti meg a saját név iránti tisztelet érvényesítésének joga.
- [49] 4. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban áttekintette a születési névre vonatkozó magyar szabályozás alakulását.
- [50] Az állami anyakönyvezést Magyarországon először az állami anyakönyvekről szóló 1894. évi XXXIII. törvénycikk rendelte el, amely szerint kronológiai sorrendben három külön (születési, házassági és halotti) anyakönyvben történt az anyakönyvezés. A születési nevet illetően az anyakönyvvezető a gyermek utónevét, valamint a szülőknek (törvénytelen gyermek esetén: anyjának) családi és utónevét kellett bejegyeznie, vagyis a születési anyakönyvben eredetileg nem szerepelt a gyermek családi neve. Már az 1894. évi XXXIII. törvénycikk kimondta, hogy senki nem viselhet más családi és utónevet, mint amelyek a születési anyakönyvbe be vannak jegyezve. Ez a rendelkezés nem korlátozta az írói és művészi „álnevek” használatát (44. §).
- [51] A jegyzőkönyvi mintájú anyakönyvezés helyett a rovatok szerinti anyakönyvezés 1907. január 1-jétől vette kezdetét. Az állami anyakönyvekről szóló 1894:XXXIII. tc. módosításáról szóló 1904:XXXVI. törvénycikk kimondta, hogy külön rovatba kell bejegyezni a gyermek utónevét és külön rovatba a szülőknek (törvénytelen gyermek esetén: anyjának) családi és utónevét, valamint állását (foglalkozását), lakhelyét, vallását, életkorát.
- [52] Az anyakönyvi nyilvántartás átfogó átalakítására 1952-ben került sor. Ekkor négy új norma született az anyakönyvi nyilvántartást érintően: a házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény, az annak hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 1952. évi 23. tvr., az anyakönyvekről szóló 1952. évi 19. tvr., végül az anyakönyvek vezetéséről és a házasságkötési eljárásról szóló 9/1952. BM utasítás (a továbbiakban: Utasítás). Az anyakönyvvezetés és az anyakönyvi eljárás részletes szabályait az Utasítás tartalmazta. Eszerint 1953. január 1-jétől külön rovatba be kell bejegyezni a gyermek családi nevét és az utónevét (lásd: Utasítás 65. §). Az Utasítás 39. § (6) bekezdése úgy rendelkezett, hogy a kétagú családi nevet kötőjellel összekapcsolva kell bejegyezni, a (7) bekezdése pedig kimondta, hogy az egy családhoz tartozók vagy azonos családnévűek megkülönböztetésére használt, valamint a helyi viszonyok miatt indokolt nem sértő megjelöléseket a név után zárójel között kell bejegyezni az abban meghatározott példa szerint.
- [53] Az Atvr. kimondta, hogy a családi név fő szabály szerint egytagú, többtagú családi név akkor viselhető, ha annak a szülőnek az anyakönyvi bejegyzése, akinek az érintett személy a nevét viseli, ilyen nevet tartalmaz [27. § (2) bekezdés]. Az Atvr. 27. § (2) bekezdése – az Atvr. módosításáról szóló 2002. évi XLV. törvénnyel történt módosítását követően – úgy rendelkezett, hogy a név anyakönyvvezetésére a magyar helyesírás szabályai irányadók.
- [54] Az Atvr. 30. § (3) bekezdésének – az Abh. által megsemmisített rendelkezése – a többtagú családi nevek kötőjellel összekapcsolt anyakönyvvezetését írta elő. Az Atvr. 30. § (3) bekezdése pedig kimondta, hogy – az egy

családhoz tartozók vagy azonos családnévűek megkülönböztetésére szolgáló betűjelzést kivéve – az anyakönyvbe korábban bejegyzett betű- és egyéb jelzéseket az anyakönyvi kivonat kiállításakor figyelmen kívül kell hagyni.

- [55] Az alkotmányjogi panasz eljárás alapjául szolgáló ügyben alkalmazott – 2010. január 8-án kihirdetett és 2014. július 1-jén hatályba lépett – At. korszerű, új törvényi szabályozással kívánta felváltani az Atvr.-t. Az At. kiemelt célja az elektronikus anyakönyv megteremtése volt, azzal a céllal, hogy a komplex elektronikus anyakönyvi nyilvántartás lehetővé tegye a korábban széttagoltan kezelt anyakönyvi nyilvántartás egységesítését. Az elektronikus anyakönyv létrehozásával egyidejűleg nem történt meg az anyakönyvek adatállományának felvitele, az elektronikus nyilvántartás fokozatosan töltődött fel.
- [56] Az At. értelmében hatósági eljárásban, igazolásban, igazolványban, nyilvántartásban a magyar állampolgár az anyakönyv szerint őt megillető születési vagy házassági nevet viseli. Az anyakönyvbe azt a születési és házassági nevet kell bejegyezni, amely az érintett személyt a bejegyzés alapjául szolgáló esemény időpontjában megillette [At. 43. § (1) és (2) bekezdés]. Az At. 44. § (1) bekezdése szabályozza a születési név fogalmát, miszerint a születési név az a név, amely az érintettet az anyakönyvi bejegyzés alapján megilleti. A magyar állampolgár születési neve családi és utónévből áll [(1) bekezdés]. A születési családi név egy- vagy kéttagú. Az At. lehetőséget biztosít arra, hogy az a személy, akinek kéttagú családi nevét 1953. január 1-jét megelőzően kötőjel nélkül anyakönyvezték, kérelmezze, hogy a családi nevét a továbbiakban kötőjellel összekapcsolva viselje. Az a személy, akinek két- vagy többtagú családi nevét kötőjellel összekapcsolva anyakönyvezték, kérheti a családi név tagjait összekötő kötőjel törlését. A nyilatkozatnak megfelelően az anyakönyvi adatváltozásokat át kell vezetni [At. 44. § (2) bekezdés].
- [57] A magyar állampolgár anyakönyvi kivonatán két utónevet lehet feltüntetni. Annak a magyar állampolgárnak, akinek a születési anyakönyvi bejegyzése kettőnél több utónevet tartalmaz, a születési anyakönyvi kivonat kiállítása iránti kérelemben írásban nyilatkoznia kell, hogy melyik két utónevét kívánja viselni. A nyilatkozattal az anyakönyvi bejegyzésben szereplő utónevek sorrendje nem módosítható. A nyilatkozat alapján a születési anyakönyvben a viselni nem kívánt utónév vonatkozásában az adatváltozást át kell vezetni. Ha az érintett személy a nyilatkozatot nem teszi meg, az anyakönyvi kivonaton az anyakönyvben szereplő utónevei közül az első kettőt kell feltüntetni [At. 45. § (1) bekezdés].
- [58] Az At. külön rendelkezik arról az esetről, ha az elhalt személy születési anyakönyvi bejegyzése kettőnél több utónevet tartalmaz. Ebben az esetben az elhalt személy 1953. január 1-je után kötött házassága anyakönyvi bejegyzését, ennek hiányában a személyazonosság igazolására alkalmas hatósági igazolványban szereplő utóneveket kell a viselt utónevek tekintetében alapul venni. Amennyiben az elhalt személy személyazonosság igazolására alkalmas hatósági igazolványa kizárólag egy utónevet tartalmaz, a haláleset anyakönyvezésekor az elhalt személy születési anyakönyvi bejegyzésben szereplő első két utónevet kell anyakönyvezni [At. 45. § (3) bekezdés]. A születési – és 1953. január 1. előtti házassági bejegyzés esetében a házassági – az anyakönyvben az elhalt utónevének bejegyzését a halálesetet nyilvántartó anyakönyvvezető értesítése alapján kell elvégezni [At. 45. § (4) bekezdés].
- [59] Az At. részletesen szabályozza a papíralapú és az elektronikus anyakönyv egymáshoz való viszonyát az alapbejegyzés megtörténtének időpontjától függően. A törvény hatálybalépését követően bekövetkezett vagy a hatálybalépéskor az anyakönyvbe még be nem jegyzett anyakönyvi eseményekre vonatkozó bejegyzéseket az elektronikus anyakönyvbe kell teljesíteni [At. 57. § (1) bekezdés]. Ezzel szemben a törvény hatálybalépését megelőzően teljesített bejegyzéshez a törvény hatálybalépését követően az első bejegyzés teljesítésekor a papíralapú anyakönyvnek az adott bejegyzésre vonatkozó adatait be kell jegyezni az elektronikus anyakönyvbe, ezt követően pedig az anyakönyvvezető a papíralapú anyakönyvi bejegyzést e tény feltüntetésével lezárja [At. 57. § (2)–(3) bekezdés]. Az At. javaslat indokolása szerint az elektronikus anyakönyv közhitelességének biztosítása érdekében szükséges a születési anyakönyvi bejegyzés rögzítése minden olyan esetben, amikor az érintett személlyel kapcsolatban első alkalommal rögzítenek adatokat korábbi – nem születési – bejegyzéshez az elektronikus anyakönyvben. Az At. 57/A. § (1) bekezdése arról is rendelkezik, ha a születés anyakönyvezésekor a szülők születési és házassági anyakönyvi bejegyzésének adatai nem szerepelnek az elektronikus anyakönyvben. Ebben az esetben a születést bejegyző anyakönyvvezető megkeresi a szülők születését és házasságkötését nyilvántartó anyakönyvvezetőt a születési és házassági bejegyzés adatainak az elektronikus anyakönyvbe történő bejegyzése érdekében. Az At. 60. § (1) bekezdése szerint az elektronikus anyakönyvbe az e törvény hatálybalépése előtt megnyitott papír alapú anyakönyv adatai közül azokat az adatokat lehet bejegyezni, amelyek e törvény szerint az elektronikus anyakönyv adattartalmát képezik. Az elektronikus anya-

könyv a személyazonosság, az anyakönyvi események bekövetkezésének, az azok alapján létrejövő családi kapcsolatoknak, valamint a házasság és a bejegyzett élettársi kapcsolat megszűnésének igazolása céljából személyi alapnyilvántartásként határidő nélkül nyilvántartja az érintett személyazonosító adatait és az anyakönyvi eseményekhez kapcsolódó, így a születéssel kapcsolatban például a szülők adatait (69/A. §).

- [60] Az anyakönyvezetési feladatok ellátásának részletes szabályairól szóló 32/2014. (V. 19.) KIM rendelet (a továbbiakban: KIMr.) 19. §-a rendelkezik arról, hogy az anyakönyvezetés – az At.-ban meghatározott kivételekkel – a magyar helyesírás szabályai szerint történik és az adatokat az anyakönyvi esemény időpontjának megfelelően kell bejegyezni az anyakönyvbe. A (3) bekezdés előírja az anyakönyvi bejegyzés teljesítésére jogosult szerv számára az ugyanarra a személyre vonatkozó adatoknak a korábbi bejegyzés adataival való összehasonlítását, és az összehasonlítás eredménye alapján a téves vagy jogsértő bejegyzésből fakadó eltérések – hivatalból vagy az összehasonlítást elvégző más szerv megkeresésére – a téves vagy jogsértő bejegyzés adatmódosítással vagy adattörléssel való megszüntetését.
- [61] 5. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban áttekintette a ragadványnevekre vonatkozó szabályozás alakulását az At. hatálybalépését követően.
- [62] Az At. eredeti szövege nem rendelkezett a ragadványnevekről. Az At. 55. § (1) bekezdése – az Atvr.-hez hasonlóan – arról rendelkezett, hogy az anyakönyvbe korábban bejegyzett betűjel és egyéb jelzés – az egy családhoz tartozók vagy azonos családnevűek megkülönböztetésére szolgáló betűjel és doktori cím kivételével – nem viselhető, és azt az anyakönyvi kivonat kiállításánál, valamint az anyakönyvi kivonat adattartalmát képező adatokra vonatkozó adattovábbítás során figyelmen kívül kell hagyni.
- [63] Az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény és a közfoglalkoztatással összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2015. évi CXI. törvény iktatta be 2015. augusztus 1-től az At. 55. § (1) bekezdésébe „a családi név részét nem képező ragadványnév és egyéb jelzés” fogalmát, amelynek a viselését megtiltotta.
- [64] Az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény módosításáról szóló 2016. évi CIX. törvény 2016. november 12-től engedményt fogalmazott meg, amennyiben lehetővé tette – a folyamatban lévő ügyekben és a megismételt eljárásokban is – a korábban bejegyzett ragadványnév viselését többtagú családi névként, ha az érintett az erre irányuló szándékot az érintett anyakönyvvezetőnél írásban bejelenti. A módosítás kiegészítette a családi név korrekciójának fogalmát is annak érdekében, hogy az anyakönyvbe korábban bejegyzett ragadványnév viselhetővé váljon.
- [65] A családi név korrekciója iránti kérelmet bármely anyakönyvvezetőnél vagy bármely hivatásos konzuli tisztviselőnél személyesen lehet előterjeszteni. Az eljárás lefolytatásához a kérelmezőnek igazolnia kell, hogy a saját vagy felmenőjének születési anyakönyvi bejegyzése a ragadványneves névalakot tartalmazta. Ha a kérelmező nem rendelkezik a szükséges anyakönyvi okirattal, annak beszerzéséről – az ahhoz szükséges adatok közlése esetén – az anyakönyvvezető gondoskodik [At. 55/A. § (1), (3) bekezdések]. A családi név korrekciója – a kiskorúak kivételével – nem terjed ki a lemenőkre, a családi névvel érintett házastársára viszont igen.
- [66] A családi név korrekcióra irányuló eljárás részletes szabályait a KIMr. tartalmazza. A családi név korrekciójára irányuló kérelem két kulcseleme ennek értelmében a kérelmező születési családi neve és utóneve, valamint az a családi név, amelyet a kérelmező új névként kíván viselni [At. 34/A. (4) bekezdés a) pont aa) alpont és (5) bekezdés].
- [67] Az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény és a konzuli védelemről szóló 2001. évi XLVI. törvény módosításáról szóló 2017. évi XCII. törvény 2017. július 1-jétől ismét módosította a ragadványnevekre vonatkozó szabályozást azzal az indokkal, hogy meg kívánja szüntetni az anyakönyvbe korábban bejegyzett betűjellel és a családi név részét nem képező ragadványnévvel rendelkező személyeket – a korábbi gyakorlat alapján – ért joghátrányt. Ennek érdekében a szabályozás egyértelművé teszi, hogy amennyiben megállapításra kerül, hogy az érintett az elektronikus anyakönyvbe történő bejegyzést megelőzően betűjelet vagy ragadványnevet viselt, akkor nyilatkozattételre kell felszólítani annak érdekében, hogy nyilatkozatával – a felhívás kézhezvételétől számított tizenöt napon belül – fejezze ki, erősítse meg a betűjel vagy ragadványnév viselésére vonatkozó szándékát. Ezen kívül a családi név korrekciója iránti eljárás a határidő lejártát követően bármikor kezdeményezhető. Ennek értelmében az At. 55. § (5) bekezdésének hatályos szövege szerint „[a]z anyakönyvbe korábban bejegyzett ragadványnév akkor viselhető többtagú családi névként, ha az erre irányuló szándékot az érintett az anyakönyvvezető felhívására vagy a családi név korrekciója iránti kérelemben írásban bejelenti. Ebben az esetben is – a kérelmező erre irányuló nyilatkozata alapján választott – legfeljebb két tagú családi név viselhető.”

- [68] A módosítást követően az At. 55/A. § (3) bekezdése kimondja, hogy „[a]z eljárás lefolytatása során tisztázni kell, hogy az érintett saját vagy felmenőjének születési anyakönyvi bejegyzése tartalmazta-e a betűjeles, valamint ragadványneves névalakot.”
- [69] 6. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban azt vizsgálta, hogy a kifogásolt bírói döntés sérti-e az Alaptörvény II. cikkében foglalt emberi méltósághoz való jogot.
- [70] A támadott ítélet szerint a perben eldöntendő kérdés az volt, hogy a hatóság jogszerűen utasította-e el – a Ket. 30. § f) pontja alapján – a kérelmező kérelmét, mint olyan kérelmet, amely nyilvánvalóan nem az előterjesztésre jogosulttól származik. Az előterjesztésre jogosultságot a bíróság az At. 55. § (5) bekezdése és 55/A. §-a alapján ítélte meg.
- [71] A kifogásolt bírói döntés tényként rögzíti, hogy az elhunyt anyakönyvi bejegyzésének névre vonatkozó részében „történt korábban változás”, ugyanakkor megállapítja, hogy az elhunytat a névviselési jog az életében viselt néven illeti meg, így jogsérelem nem érte sem az elhunytat, sem az indítványozót. A bírói döntés szerint az indítványozóra nem jelent kötelezettséget visszamenőlegesen az a körülmény, hogy az elhunyt nevében a módosítás a közhiteles anyakönyvi nyilvántartásban ekként szerepel. A bírói döntés szerint a hatóság helytállóan mutatott rá arra, hogy a családi név korrekciós eljárás iránti kérelem előterjesztése a kérelmező részéről az elhunyt édesapa nevére nem lehetséges. A bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a kérelmet az érintettnek személyesen kell előterjeszteni, az elhunyt édesapa vonatkozásában az indítványozó képviselési jogot nem gyakorolhat. A bíróság a fentiekre tekintettel jogszerűnek ítélte a közigazgatási határozatot és megállapította, hogy az Alkotmánybíróság joggyakorlatára való indítványozói előadás irreleváns az ügyben.
- [72] Ezzel szemben az Alkotmánybíróság a bemutatott alkotmányos mércéből kiindulva megállapította, hogy az ügyben eljáró bíróságok a releváns alkotmányjogi szempontokat nem ismerték fel. Az alkotmányjogi panasszal támadott ítélet tévesen állapította meg, hogy az indítványozó névjoggal kapcsolatos előadása irreleváns és alaptalanul hagyta figyelmen kívül az indítványozó Alkotmánybíróság határozataira épülő okfejtését a bírósági eljárásban.
- [73] Az Alaptörvény 28. cikke alapján a bíróságnak alkotmányos kötelezettsége, hogy a jelen ügyet a névjogra irányadó alkotmányos szempontok és az azokat kibontó alkotmánybírósági határozatok figyelembevételével bírálja el, és a közigazgatási határozatokat az At. olyan értelmezése alapján vizsgálja felül, amely nem sérti a névjog alkotmányos tartalmát. Nem arról van szó, hogy a bíróságnak közvetlenül az Alaptörvény II. cikkére kellene alapítania a döntését, hanem arról, hogy az általa alkalmazandó jogszabályi rendelkezések értelmezése és a konkrét tényállásra való alkalmazása során figyelemmel kell lennie a releváns alkotmányossági szempontokra. A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatakor érvényesíteni kell az elhunyt személy saját névhez való jogát, amely a halállal nem enyészik el.
- [74] Az Alkotmánybíróság ismételten hangsúlyozza, hogy a saját név a személy identitásának alapvető meghatározója, amely az önazonossághoz való jog alapvető eleme, így olyan alapvető jog, amely a születéssel keletkezik és az állam által elvonhatatlan.
- [75] Azt a kérdést, hogy mi minősül születési névnek a nyelvtudomány és a társadalmi-történeti hagyományok alapján az állam jogosult meghatározni. Ennek megfelelően határozza meg az At. 44. § (1) bekezdése a születési név fogalmát, miszerint a születési név az a név, amely az érintettet az anyakönyvi bejegyzés alapján megilleti; a magyar állampolgár születési neve családi és utónévből áll. Hasonlóképpen meghatározza az At. 44. § (2) bekezdése a családi név fogalmát, amely ennek értelmében egy- vagy kéttagú. Az At. 55. §-a nem tartalmazza a „ragadványnév” fogalmát, annak beazonosításához azonban a „családi név részét nem képező ragadványnév” [(1) bekezdés], illetve a „korábban bejegyzett ragadványnév” [(5) bekezdés] megfogalmazással támpontot ad a jogalkalmazók számára.
- [76] Ennek megfelelően a hatóságot megilleti a névvel kapcsolatban a regisztrálás joga, ennek során azonban a halála után nem foszthatja meg az egyént a saját, állam által regisztrált nevétől, amennyiben azt egy életen át viselte. Az elhunyt életében viselt családi neve egyik tagjának törlésével olyan új név jön létre, amely nem magát az elhunytat azonosítja. Annak nincs jelentősége, hogy az elhunyt értelemszerűen az új nevet már nem tudja viselni.
- [77] Az emberi méltósághoz való jognak a fentiek szerinti, halál után is fennmaradó eleme alanyi jogi tartalommal tölti meg az ugyanazt a családnevet viselő túlélő hozzátartozók névviseléshez való jogát is.
- [78] Ezen túlmenően azonban annak vizsgálata, hogy az indítványozó az édesapja nevére vonatkozó kérelem előterjesztése tekintetében a konkrét esetben jogosultnak tekinthető-e, van-e lehetőség családi név korrekciós

eljárásra, illetve az elhunyt elektronikus anyakönyvi bejegyzésének születési névre vonatkozó részében történt változás jogszerű volt-e a bíróság hatáskörébe tartozó olyan jogértelmezési kérdés, amelyet az elhunyt személy névjogára figyelemmel kell eldönteni; a saját névhez való joggal az az értelmezés áll összhangban, amely az elhunyt személy államilag regisztrált, és életében ennek megfelelően viselt családi nevének elektronikus anyakönyvbe való rögzítéséhez vezet.

[79] Mindezek alapján – összegzésként – az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az alkotmányjogi panasszal támasztott bírói döntésben foglalt jogértelmezés nem áll összhangban az Alaptörvény II. cikkében garantált emberi méltósághoz való jogból fakadó követelményekkel, mivel ezen alapjog védelmi körét alaptörvény-ellenes módon nem terjesztette ki az elhunyt személy saját névhez való jogára, amely jog a leszármazó által gyakorolhatóan fennmarad a halál után is.

[80] 7. Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság a Salgótarjáni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 1.Kpk.50.072/2017/8. sorszámu végzését az Abtv. 43. § (1) bekezdésének megfelelően megsemmisítette.

Budapest, 2019. október 29.

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

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[81] Támogatom a határozat rendelkező részi megsemmisítését, de nem tudom elfogadni ennek a határozat által tartalmazott indokolását, mert ez az emberi méltósághoz való jog túlfeszítését jelenti. Ez alapján hozták létre a korábbi alkotmánybírák a jog nagy részének alkotmányjogiasítását – és ezzel a törvényhozó kompetenciájának nagymértékű szűkítését –, és a jelen esetben az alkotmányos névjogot, illetve az alkotmányos házassági jogot. Ezt a kiterjesztést a polgári jogi névjog alkotmányjogiasítása vonatkozásában már a 988/B/2009. AB határozathoz és az Abh1.-hez fűzött párhuzamos indokolásban is elutasítottam, és most sem kívánom ezt elfogadni. Ezzel szemben az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése által tartalmazott alapvető jogot a magán- és családi élet tiszteletben tartásához elegendőnek találom ahhoz, hogy a családi név viselésének alaptörvény-ellenes korlátozását megállapítsuk. Az Alkotmánybíróság belső vitáiban és eszmecsereiben az utóbbi években örömteli módon egyre inkább megszilárdult az az álláspont, hogy ha az Alaptörvény tartalmaz egy konkrétabb rendelkezést egy ügyre, akkor elsősorban abból kell levezetni az érvelésünket, és kerülni kell az általános formulákra hivatkozást ezekben az esetekben. Így helyeslem azt, hogy csak akkor hivatkozzunk a jogállam formulájára, ha nincs az ügyre konkrétabb alaptörvényi rendelkezés. Ugyanezen okból ellenzem a konkrétabb tartalommal megfogalmazható alaptörvényi formulák túlfeszítését, például a megaláztatás tilalmát jelentő emberi méltóság sérthetetlenségét az itt felhasznált módon túlfeszíteni. Az általános formulákból való kiindulás előnyben részesítése ugyanis elkerülhetetlenül magával hozza, hogy az Alaptörvény konkrétabb rendelkezései lassanként háttérbe szorulnak és elveszítik jelentőségüket. Ez pedig egy fok után az Alaptörvény alkotmánybírák általi újraírását hozza létre, és ez az alkotmányozó hatalom helyére lépést jelenti. Ezért lehet üdvözölni az Alkotmánybíróságon belül az ezzel szembeforduló álláspontot, és ehhez ragaszkodva kell az ügyre konkrétan illő alaptörvényi rendelkezést, a családi- és magánélet védelmét rögzítő VI. cikket az indokolás alapjává tenni. Párhuzamos indoklásomban ezzel kívántam kiegészíteni az általam máskülönben támogatott határozatot.

Budapest, 2019. október 29.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [82] A határozat rendelkező részével egyetértek. Az indokolás vonatkozásában alapvető kérdésként merül fel, hogy a halál miként érinti az ember jogalanyiságát. A határozat eredményében – és részben kimondva is – szakít azzal, hogy az elhunyt személy jogalanyiséga (teljes mértékben) megszűnik, saját jogán már semmilyen jog, így a névjog sem illetheti meg, ezért azt nevében a leszármazó sem gyakorolhatja. Adott ügyben a határozattal azonos eredményre juthatott volna az Alkotmánybíróság annak észlelésével, hogy a hozzátartozó saját alapjoga (is) sérült, mégpedig emberi méltóságából levezethető önazonosságának sérelme folytán. Ugyanis azzal, hogy az indítványozó édesapja, azaz egyik felmenője nevét a hatóság megváltoztatta, a leszármazót, gyermeket az adott közösségen belül az egyik legszemélyesebb jogától, a származásától fosztották meg, amely a leszármazó (családi) identitásához való jogát sértette. Azzal, hogy a határozat a kegyeleti jogot nem a hozzátartozók, hanem az elhunyt személy jogának tekinti, kimondva, hogy a halállal nem szűnik meg teljesen a méltóság és az elhunyt személyt az emberi méltóságából fakadó egyes jogok halála után is megilletik, olyan szemléletváltást hordozó jogdogmatikai kérdéseket vet fel, melyek mélyebb megfontolást igényeltek volna.

Budapest, 2019. október 29.

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/701/2018.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3297/2019. (XI. 18.) AB HATÁROZATA

bírói kezdeményezés elutasításáról

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

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény 2019. január 10-ig hatályban volt 27. § (1) bekezdés a) pontja aa) alpontja, valamint a törvény 30. § (5) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésre irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság az előtte 1.K.27.474/2019. szám alatt folyamatban lévő, földforgalmi határozattal kapcsolatos közigazgatási perben a peres eljárást felfüggesztette és kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Földforgalmi tv.) 2019. január 10-ig hatályban volt 27. § (1) bekezdés a) pontja aa) alpontja, valamint a törvény 30. § (5) bekezdése alaptörvénybe ütközésének vizsgálatát és alaptörvény-ellenességének megállapítását, továbbá az alaptörvény-ellenessé nyilvánított jogszabályi rendelkezéseknek a bíróság előtt folyamatban lévő ügyben történő alkalmazhatósága kizárását.
- [2] 2. Az indítványra okot adó ügyben a kezdeményezés szerint az eladók és a vevő (felperes) között adásvételi szerződés jött létre termőföld ingatlanok szerződésben meghatározott tulajdoni illetősége átruházása tárgyában. Az adásvételi szerződés kifüggesztése alatt más személyek elővásárlási jognyilatkozatot nem terjesztettek elő. A kifüggesztést követően a Földforgalmi tv. 22. §-ában meghatározott okiratok, a közzétételi és hatósági jóváhagyás iránti kérelmek a Megyei Kormányhivatalhoz (alperes) érkeztek meg. A mezőgazdasági igazgatási szerv állásfoglalás kiadása végett megkereste a Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamara (a továbbiakban: Kamara) szerződéssel érintett föld fekvése szerinti területi szervét (a továbbiakban: helyi földbizottság). A helyi földbizottság SO01-01773-8/2019. szám alatt adta ki állásfoglalását, amelyben nem támogatta a föld tulajdonjogának átruházásáról szóló szerződés jóváhagyását a felperes tekintetében. A mezőgazdasági igazgatási szerv 571.331/5/2019. ügyiratszámú határozatával megtagadta az eladók és a felperes között létrejött adásvételi szerződés jóváhagyását a konkrét esetben a Földforgalmi tv. – a törvény 74. §-ára figyelemmel alkalmazandó – 27. § (1) bekezdés a) pont aa) alpontja alapján. A határozat a Kamara nem támogató állásfoglalása indokolását részletesen tartalmazza. A határozat indokolása szerint „a Kamara állásfoglalása meghozatala a jogszabályokban előírtak alapján történt, annak indokolása a föld fekvése szerinti települési agrárbizottság vezetőségének ajánlása alapján az elnökség általi írásba foglalásával és kiadmányozásával valósult meg”. A felperes közigazgatási pert kezdeményezett a határozattal szemben, és a keresetében a határozat hatályon kívül helyezését és alperes új eljárás lefolytatására kötelezését kérte. Indítványozta, hogy a bíróság kezdeményezze az Alkotmánybíróság eljárását a Földforgalmi tv. 30. § (5) bekezdés alaptörvény-ellenességének megállapítása, és az alaptörvény-ellenes rendelkezés jelen perben való alkalmazásának kizárása iránt.
- [3] 3. Az alperes a kereset elutasítását indítványozta. A Kúria Kfv.VI.37.505/2018/5. szám alatti ítéletére hivatkozott, amelynek értelmében a mezőgazdasági igazgatási szerv köteles a helyi földbizottság vagy a hatáskörében eljáró Kamara állásfoglalását figyelembe venni döntése meghozatalakor, továbbá az igazgatási szerv alperes egyrészt nem bocsáthat ki hiánypótlási felhívást a Kamarának, nem vizsgálhatja a kamarai állásfoglalás jogszerűségét, az azokban írtakat köteles figyelembe venni és döntését azokra alapítottan meghozni. A mezőgazdasági igazgatási szerv tényállás-tisztázási kötelezettsége nem terjed ki a fenti állásfoglalás felülbírálatára. Ennek megfelelően határozata nem tartalmazhat erre vonatkozó indokolást sem. Az alperes kifejtette, hogy a mezőgazdasági igazgatási szerv a helyi földbizottság nem támogató állásfoglalását tartalmi szempontból, annak indokoltságát

illetően nem vizsgálhatja. Nincs mérlegelési jogköre a Kamara negatív tartalmú állásfoglalásával szemben. Az alperesnek a jogszabályi előírásokat betartva kell eljárnia, nem mérlegelheti és nem változtathatja meg a negatív tartalmú kamarai állásfoglalásokat.

- [4] 3. A bírói kezdeményezés értelmében a 2019. január 11. napjától hatályos rendelkezések szerint a Földforgalmi tv. 30. § (5) bekezdése alapján a közigazgatási perben a bíróság a mezőgazdasági igazgatási szerv határozatát nem változtathatja meg. A perben a Földforgalmi tv. 74. §-a alapján a 2018. évi CXXVI. törvénnyel megállapított Földforgalmi tv. 24. és 27. §-át nem kell alkalmazni, azaz a Földforgalmi tv. 2019. január 11. napjától hatályos módosításai a 24. § és 27. § tekintetében nem vehetőek figyelembe. A közigazgatási perben és a megelőző eljárásban a Földforgalmi tv. 27.§ (1) bekezdés a) pont aa) alpontját – 2019. január 11. előtti jogszabályi rendelkezést – kell figyelembe venni. A Földforgalmi tv. 27. § (1) bekezdés a) pont aa) pontja értelmében a mezőgazdasági igazgatási szerv az adásvételi szerződés jóváhagyását megtagadja, ha a helyi földbizottság az állásfoglalása alapján egyik elővásárlásra jogosulttal és az adásvételi szerződés szerinti vevővel sem támogatja az adásvételi szerződés jóváhagyását. Az indítvány utal arra, hogy a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (a továbbiakban: Fétv.) 2019. január 11. napját megelőzően a 103/A. § (2) bekezdésben akként rendelkezett, hogy a képviselő-testület megváltoztatja a kifogással érintett állásfoglalást, ha annak kiadására a Földforgalmi tv. 23–25. §-a megsértésével került sor, egyébként a kifogást elutasítja.
- [5] 3.1. A bírói kezdeményezés szerint a támadott szabályok – az Alkotmánybíróság 17/2015. (VI. 5.) AB határozata (továbbiakban: Abh.) indoklásában kifejtettekre figyelemmel – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, I. cikk (3) bekezdését, XIII. cikk (1) bekezdését, XXIV. cikk (1) bekezdését és a XXVIII. cikk (7) bekezdését sértik.
- [6] A kezdeményezés értelmében a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) a reformatórius jogkört helyezte előtérbe, amikor a Kp. 90. § (1) bekezdésében rögzítette, hogy a bíróság a jogsertő közigazgatási cselekményt megváltoztatja, ha az ügy természete azt megengedi, a tényállás megfelelően tisztázott, és a rendelkezésre álló adatok alapján a jogvita véglegesen eldönthető. Ugyanakkor a Kp. 90. § (3) bekezdés d) pontja rögzíti, hogy nincs helye a közigazgatási cselekmény megváltoztatásának, ha azt törvény kizárja.
- [7] A Földforgalmi tv. és az Fétv. 2019. január 11. napján hatályba lépett módosítását megelőzően a helyi földbizottság állásfoglalásával szemben az Fétv. 103/A. §-ban meghatározottak szerint az eladó, a vevő és a határidőben elfogadó jognyilatkozatot tevő elővásárlásra jogosult terjeszthetett elő kifogást a települési önkormányzat képviselő-testületénél. A képviselő-testület – alapos kifogás esetén – a kifogással érintett állásfoglalást megváltoztathatta. A képviselő-testület kifogást elbíráló határozatával szemben az ügyfelek közigazgatási pert kezdeményezhettek. A képviselő-testület döntését – közigazgatási per esetén a képviselő-testület határozatát felülbíráló ítéletet – figyelembe véve hozta meg a mezőgazdasági igazgatási szerv a határozatát. 2019. január 11. napját követően a földforgalmi eljárások szabályai jelentősen módosultak. A helyi földbizottság állásfoglalásával kapcsolatban kifogás már nem terjeszthető elő, a képviselő-testület földforgalmi eljárásban történő részvétele megszűnt, így a helyi földbizottság állásfoglalása közvetlenül – kifogás útján vagy más módon – már nem sérelmezhető. A kifogás jogintézményét ugyanakkor a jogalkotó más jogintézménnyel nem helyettesítette. A mezőgazdasági igazgatási szerv határozatával szemben közigazgatási pernek továbbra is van helye, de a bíróság korábbi reformatórius jogkörét kasszációs jogkörre változtatta a jogalkotó. Ezen jogszabályi változások együttesen az indítvány szerint az alábbi következményekkel járnak.
- [8] A helyi földbizottság – nem támadható – állásfoglalását a mezőgazdasági igazgatási szerv köteles figyelembe venni. A mezőgazdasági igazgatási szervnek az ügy tényállását fel kell derítenie, az általa megállapított tényállást a határozatában rögzítenie kell, de a nem támogató állásfoglalás esetén mindenképpen meg kell tagadnia a szerződés jóváhagyását a Földforgalmi tv. 27. § (1) bekezdés a) pont aa) alpontjának kógens rendelkezése alapján. A mezőgazdasági igazgatási szerv határozatával szembeni közigazgatási perben – reformatórius jogkör hiányában – a bíróság nem hagyhatja jóvá a szerződést a felperessel, még abban az esetben sem, ha a helyi földbizottsággal, illetve a helyi földbizottság nem támogató döntéséhez kötött mezőgazdasági igazgatási szervvel ellentétes következtetésre jut. A kasszációs jogkörben eljáró közigazgatási és munkaügyi bíróság jogszabálysértés esetén a mezőgazdasági igazgatási szerv határozatát megsemmisíti vagy hatályon kívül helyezi új eljárás lefolytatásának elrendelése mellett, de a földbizottság állásfoglalásának jogszerűségét a bíróság nem vizsgálhat-

- ja. A bíróság által elrendelt megismételt eljárásban a mezőgazdasági igazgatási szerv továbbra sem térhet el a nem támogató földbizottsági állásfoglalástól. A bíróság nem adhat olyan utasítást a mezőgazdasági igazgatási szervnek, hogy hagyja figyelmen kívül a Földforgalmi tv. 27. § (1) bekezdés a) pont aa) alpontját.
- [9] A jelenleg hatályos rendelkezések kizárólag egy irányban teszik lehetővé a mezőgazdasági igazgatási szerv részére az eltérést a helyi földbizottság állásfoglalásától. Még a szerződés jóváhagyását támogató helyi földbizottsági állásfoglalás ellenére is meg kell tagadnia a szerződés jóváhagyását a mezőgazdasági igazgatási szervnek, ha a Fftv.-ben meghatározott megtagadási okok merülnek fel. A bíróság részére biztosított kasszációs jogkör, és az a körülmény, hogy a helyi földbizottság állásfoglalása nem támadható bíróságon és közigazgatási szerv előtt sem, a jogorvoslathoz való jogot formálissá teszi, kiüresíti azokban az esetekben, amikor a jogsérelmet az okozza az ügyfélnek, hogy a helyi földbizottság a tulajdonszerzést nem támogatta.
- [10] Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a támadott jogszabályok által a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jog sérül, miután a helyi földbizottság nem támogató állásfoglalásával szemben 2019. január 11-től kezdődően sem közvetlenül, sem az érdemi döntés felülvizsgálatának keretein belül nem biztosított a bírósági jogorvoslati út, hiszen a nem támogató állásfoglalás, amely hatását tekintve eldönti az ügyet, kötelező előírás okán elutasító határozathoz vezet, amelyet a bíróság reformatórius jogkör hiányában nem változtathat meg.
- [11] A Földforgalmi tv. és a Fétv. 2019. január 11-étől hatályos módosításai, amelyek érintették az indítványban megjelölt Földforgalmi tv. 30. § (5) bekezdését, továbbá az Fétv. 103/A. §-át is, azon garanciákat szüntették meg részben, amelyeket maga az Alkotmánybíróság határozott meg az Abh. indokolásának [71] bekezdése utolsó mondatában. Így a tulajdonhoz való jog korlátozásának az I. cikkben írtakkal való összhangját a kifogás és a nem támogató állásfoglalás esetén – érdemi bírósági felülvizsgálat hiányában – kizárólag a hatóság jóváhagyásra vonatkozó eljárása biztosítja, amely azonban abban az esetben, ha a helyi földbizottság nem támogatta a tulajdonszerzést, formalizált, mivel ettől eltérő – a szerződést jóváhagyó – döntést a mezőgazdasági igazgatási szerv nem hozhat. Mindezek alapján a bíróság álláspontja az, hogy a Földforgalmi tv. 27. § (1) bekezdés a) pont aa) alpontja és 30. § (5) bekezdése sérti az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdését, a XXIV. cikk (1) bekezdését és a XXVIII. (7) bekezdését.
- [12] Az indítványozó szerint a tulajdonhoz, a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jog biztosított lenne abban az esetben, ha a bíróság reformatórius jogkörrel járna el a mezőgazdasági igazgatási szerv határozatával kapcsolatos közigazgatási perben, vagy abban az esetben, ha a mezőgazdasági igazgatási szerv a helyi földbizottság nem támogató állásfoglalása ellenére – eltérő tényállás megállapítása esetén – a szerződést a szerződés jóváhagyásáról dönthetne.
- [13] 3.2. Az indítvány hivatkozik arra is, hogy a Földforgalmi tv. 27. § (1) bekezdés a) pont aa) alpontját a bírói kezdeményezésben megjelölt alaptörvényi rendelkezésekkel összefüggésben az Alkotmánybíróság az Abh.-ban már vizsgálta, azonban ezen döntést követően a körülmények a földforgalmi ügyekben kialakított jogorvoslati rendszer teljes átalakítása folytán alapvetően megváltoztak.

II.

- [14] 1. Az Alaptörvény érintett szabályai szerint:

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

„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.”

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

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

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

[15] 2. A Földforgalmi tv. 2019. január 10-ig hatályban volt érintett rendelkezései:

„27. § (1) A mezőgazdasági igazgatási szerv – a 23. § (1) és (2) bekezdésében meghatározott eseteken túl – az adás-vételi szerződés jóváhagyását megtagadja

a) ha a helyi földbizottság

aa) állásfoglalása alapján egyik elővásárlásra jogosulttal és az adás-vételi szerződés szerinti vevővel sem támogatja az adás-vételi szerződés jóváhagyását”

[16] 3. A Földforgalmi tv. érintett szabályai:

„30. § (1) Ha a 27. §-ban foglaltak nem állnak fenn, és a mezőgazdasági igazgatási szerv jóváhagyja az adás-vételi szerződést a jegyzék szerinti sorrend alapján első helyen álló vagy a 29. § szerint kijelölt elővásárlásra jogosulttal, akkor az adás-vételi szerződés szerinti vevő helyébe az elővásárlásra jogosult lép be. A jóváhagyásról a mezőgazdasági igazgatási szerv – a helyi földbizottság állásfoglalásának beérkezése napját követő naptól számított 15 napon belül – önálló határozatot hoz, és ezzel egyidejűleg az adás-vételi szerződést záradékkal látja el. Az adás-vételi szerződést jóváhagyó záradéknak tartalmaznia kell: [...]

(5) A mezőgazdasági igazgatási szerv döntésével szemben jogorvoslatként csak a döntés bírósági felülvizsgálata kezdeményezhető.”

III.

[17] Az indítvány nem megalapozott.

[18] 1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány az Abtv. 25. § és 52. §-ában előírt feltételeknek eleget tesz {vö. 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [8]–[24]; 2/2016. (II. 8) AB határozat, Indokolás [26]–[28]; 3064/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [8]–[13]}. A bírói kezdeményezés szerint a támadott szabályt az eljárásban alkalmazni kell, az eljárás felfüggesztése megtörtént, és az indítvány a megsemmisítés jogkövetkezményére is kiterjedő alaptörvény-ellenesség megállapítására irányul.

[19] 2. Az Alkotmánybíróság elsőként a tisztességes hatósági eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jog sérelmét vizsgálta [XXIV. cikk (1) bekezdése és XXVIII. cikk (7) bekezdése], mert ezeknél az indítvány abból indul ki, hogy a mezőgazdasági igazgatási szervnek akkor is meg kell tagadnia a földbizottság nemleges állásfoglalása alapján az adásvételi szerződés jóváhagyását, ha annak a Földforgalmi tv. 27. §-ában írt feltételei nem állnak fenn; valamint az indítvány szerint a bírósági eljárásban nem lehet orvosolni a hatósági eljárásban bekövetkezett jogsérelmet – vagyis ha nem a törvénynek megfelelően foglalt állást a földbizottság arról, hogy a jóváhagyást nem támogatja –, mert a bíróságnak a hatósági határozatot nincs joga megváltoztatni.

[20] 2.1. Az Alkotmánybíróság az egyes hatásköreiben eljárva alkotmányértelmezést végez, akkor is, ha ez nem elvont, mint az Abtv. 38. § (1) bekezdése szerinti hatáskörben, hanem jogszabály vagy bírói döntés vizsgálatához kapcsolódik.

[21] Jogszabály alaptörvény-ellenességének vizsgálatánál az Alkotmánybíróság értelmezi a jogszabályt is. Ez minden esetben szükségszerű, mert meg kell állapítania a jogszabály hatókörét. Új jogszabálynál, amelyhez nem tapad bírói gyakorlat, az Alkotmánybíróság csak a saját értelmezésére támaszkodhat. A jogszabály és valamely történeti tényállás egymásra vonatkoztatása, ezzel kapcsolatban a jogszabály értelmezése elsősorban az általános hatáskörű bíróságokra tartozik; az Alkotmánybíróság a jogszabály vizsgálatánál az Alaptörvény és a jogszabály egymásra vonatkoztatását, ezzel kapcsolatban a jogszabály értelmezését végzi el. Az Alaptörvény 28. cikke szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvény-nyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.

- [22] 2.2. Az Alkotmánybíróság a szabályozási környezetet illetően emlékeztet arra, hogy a Földforgalmi tv. és a Fétv. 2019. január 11-től nemcsak a kifogás jogintézményét szüntette meg, hanem más módosításokat is bevezetett. Vagyis a szabályozási környezet – legalábbis egyes elemeiben – megváltozott ahhoz képest, mint amit az Alkotmánybíróság az Abh.-ban vizsgált.
- [23] Az Abh. az akkor vizsgált szabályozásról megállapította, hogy a földbizottságok számára biztosított jogosultság a termőföldre vonatkozó adásvételi szerződés megakadályozására nem ellentétes a tulajdonhoz való joggal, mert az Alaptörvény lehetővé teszi, hogy a termőföld védelme érdekében sarkalatos törvény a termőföld tulajdonjoga megszerzésének, valamint hasznosításának korlátait és feltételeit meghatározza. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor alkotmányos követelményként előírta, hogy a földbizottság az állásfoglalását köteles indokolni oly módon, hogy az állásfoglalás a hatósági eljárásban és a bírósági felülvizsgálat során érdemben felülbírálható legyen. Ezt az alkotmányos követelményt a határozat nem valamely konkrét rendelkezés értelmezéséhez fűzte, hanem a földbizottság állásfoglalásához, mint akkor új jogintézményhez. Az állásfoglalás felülbírálhatóságával kapcsolatban az Alkotmánybíróság a törvény több korlátozó szabályát is megsemmisítette: alaptörvény-ellenesnek találta, hogy a szerződés jóváhagyásáról döntő hatóságnak a földbizottság „hallgatása” esetén, vagyis állásfoglalása hiányában is kötelező megtagadnia a szerződés jóváhagyását. Az sem állt összhangban az Alaptörvénnyel, hogy a földbizottság állásfoglalása ellen benyújtható kifogást a helyi képviselő-testület úgy bírálhatta el, hogy a döntése ellen nem volt helye további jogorvoslatnak.
- [24] Az említett változások mellett ugyanakkor megállapítható az is, hogy a 2019. január 11-től hatályos rendelkezések, noha a földbizottsági állásfoglalás közvetlen vitatását lehetővé tevő kifogás jogintézménye megszűnt, a földbizottsági (kamarai) állásfoglalás lényeges jellemzői – amely szerint a földbizottság nem közhatalmat gyakorol a termőföld adásvételével kapcsolatos eljárásban, így nem hatósági jogkörben, hanem közvetett magánjogi érdekeltként jár el – nem változtak meg. Éppen ellenkezőleg: a módosítás egyértelművé tette, hogy a mezőgazdasági igazgatási szerv előtti eljárásban a földbizottság ügyfél, állásfoglalása nem szakhatósági állásfoglalás [27. § (4) bekezdés]. A mezőgazdasági igazgatási szerv a helyi földbizottság állásfoglalását az adásvételi szerződést, csereszerződést jóváhagyó, vagy azt megtagadó határozata meghozatalakor, mint ügyféli nyilatkozatot veszi figyelembe, és ennek megfelelő alkalmazásával dönt az abban foglaltak figyelembe vételéről. A helyi földbizottság állásfoglalásának tartalmát – azokat az elemeket, amelyeket egy adott ügyről szóló kamarai állásfoglalásnak mindenképpen tartalmaznia kell – a Fétv. módosított 103. §-a határozza meg. A törvény a korábbi gyakorlattal szakítva lehetővé teszi, hogy az eljárással érintett személyt az eljárás során kérelmére meghallgassák, (102. §), ami hozzájárulhat a megalapozott földbizottsági állásfoglalás kialakításához. A Földforgalmi tv. 24–25. §-a értelmében a földbizottság termőföld adásvétele esetén az adásvételi szerződéseket a köztudomású tényekre és legjobb ismereteire alapozza. A szerződés értékelésének az Fftv.-ben megjelölt, de nem kizárólagos szempontok a tulajdonszerzési korlátozás megkerülésének, a felek titkos fenntartásainak, a jogszabály megkerülésének, a visszaélésszerű joggyakorlásnak, a gazdasági szükséglet nélküli felhalmozási célú tulajdonszerzésnek, illetve az értékarányosságnak a vizsgálatát írják elő. Mindezek alapján a termőföld adásvételével kapcsolatos földbizottsági döntést – a korábbi és a hatályos törvényi előírásoknak is megfelelően – valamennyi esetben indokolással, tényekkel, adatokkal kell alátámasztani. Ezt erősítette meg a még a korábbi szabályozás hatálya alatt kiadott 2/2016. (III. 21.) KMK vélemény is.
- [25] 2.3. A mezőgazdasági igazgatási szerv a vizsgált jogszabállyal érintett eljárásban a törvény értelmében kétféle döntést hozhat a szerződés jóváhagyásáról. Vagy megtagadja a szerződés jóváhagyását, vagy jóváhagyja azt [2/2018. (IX. 17.) KMK vélemény a földforgalmi ügyek egyes kérdéseiről]. A törvény értelmében megtagadó határozat hozatalának akkor van helye, ha a megtagadás feltételi fennállnak [23. § (1)–(2) bekezdés, 27. § (1)–(3) bekezdés], minden más esetben a szerződést jóváhagyó határozatot kell hozni [23. § (3) bekezdés, 30. § (1) bekezdés]. A jogszabály (Fétv. 103. §-a) értelmében a földbizottság az állásfoglalását köteles indokolni oly módon, hogy az állásfoglalás – amelynek tartalmaznia kell a megállapított tényállást, az ügyfél által a helyi földbizottság felhívására szolgáltatott adatokat vagy az adatszolgáltatás hiányát, az állásfoglalás kialakításánál figyelembe vett és az állásfoglalást alátámasztó szempontokat, a szempontok kormányrendeletben előírt mérlegelésének eredményét – a hatósági eljárásban és a bírósági felülvizsgálat során érdemben felülbírálható legyen. Ezt ez értelmezést alkotmányos követelmény erősítette meg. Ugyanakkor a törvény előírásainak mindenben megfelelően kiadott földbizottsági állásfoglalás, ha földbizottság egyik elővásárlásra jogosulttal sem, illetőleg a szerződés szerinti vevő vonatkozásában sem támogatja az adásvételi ügylet létrehozását, ahhoz vezet, hogy a hatóságnak meg kell tagadnia a szerződés jóváhagyását; az adásvételi szerződésekkel kapcsolatban

kiadott állásfoglalások tekintetében a helyi földbizottságok kifejezett vétóval rendelkeznek. A kifejezett vétó nem minősült alaptörvény-ellenesnek, ettől függetlenül a földbizottságnak a döntése meghozatalakor az értékelését olyan részletességgel kell elvégeznie, hogy az a hatóság határozatának alapjául szolgálhasson, és tényállás tisztázási kötelezettségének is eleget tegyen (Abh., Indokolás [75]).

- [26] A földbizottsági állásfoglalást a hatóság az eljárásában a határozata meghozatalakor felhasználja. A nem a törvény szerinti tartalommal kiadott állásfoglalásra, mint ügyféli nyilatkozatra nem alapítható megtagadásról szóló döntést tartalmazó határozat a közigazgatási eljárásban. Az adásvételi szerződések jóváhagyásának bírósági felülvizsgálatával kapcsolatban a Földforgalmi tv. 30. § (5) bekezdése a mezőgazdasági igazgatási szerv határozatának bírósági felülvizsgálatát biztosítja. A Földforgalmi tv. 23/A. § (4) bekezdése szerint a helyi földbizottságot a mezőgazdasági igazgatási szerv adás-vételi, valamint csere szerződést jóváhagyó, vagy megtagadó határozatával kapcsolatos e törvény szerinti eljárásában az ügyfél jogállása, a mezőgazdasági igazgatási szerv adás-vételi, valamint csere szerződést jóváhagyó, vagy megtagadó határozatának bírósági felülvizsgálata vonatkozásában pedig keresetindítási jog illeti meg.
- [27] A bíróság felülvizsgálati eljárása során a mezőgazdasági igazgatási szerv határozatát a bíróság kasszációs jogkörben hatályon kívül helyezheti. Vagyis a Fétv. biztosítja az adásvételi szerződések jóváhagyásával kapcsolatos hatósági döntés teljes körű bírósági felülvizsgálatát, ennek kezdeményezése lehetséges nemcsak a szerződés felei, hanem a földbizottság által is. Nincs jelentősége a jogorvoslathoz való jog érvényesülése szempontjából annak, hogy a bíróság az igazgatási szerv döntését nem változtathatja meg. A jogorvoslati jog az érdemi felülbíráhatóságot követeli meg. A jogalkotó a különböző eljárásokra irányadó törvényi szabályozásokban határozza meg az igénybe vehető jogorvoslati lehetőségeket és azok igénybevételének módját [22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [95]], ezen szabályozás azonban nem állhat ellentétben az Alkotmánybíróság által a jogorvoslathoz való jog biztosításával összefüggésben meghatározott, az Alaptörvényből közvetlenül következő elvi tartalommal. Az Alaptörvény a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben minden esetben megköveteli, hogy a jogorvoslati jog nyújtotta jogvédelem hatékony legyen, vagyis ténylegesen érvényesüljön, és képes legyen a döntés által okozott sérelem orvoslására [18/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [10]]. A jogorvoslati jog ténylegesen akkor érvényesül, ha biztosított a más szervhez vagy azonos szerv magasabb fórumához fordulás lehetősége, az ezen feltételnek megfelelő jogorvoslati fórum pedig akkor lehet képes a jogsérelem orvoslására, ha a jogorvoslati fórumrendszer igénybevételét nem gátolják jogszabályi előírások, illetőleg a jogorvoslat jogszabályban meghatározott terjedelme sem zárja ki a döntés érdemi felülbírálatának lehetőségét [lásd: 2/2013. (I. 23.) AB határozat, Indokolás [35], [37]; 22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [82]]. Az Alkotmánybíróság a 3150/2017. (VI. 14.) AB határozatában pedig a jogorvoslat hatékonysága szükséges feltételének minősítette, hogy a kérelmezőnek alanyi joga legyen a jogorvoslatot igénybe venni, a jogkör gyakorlójának pedig érdemi felülbírálatra legyen lehetősége (Indokolás [15]). Az Alaptörvény nem állapítja meg a felülbírálat eredményére alapozott jogkövetkezményt. Ezt az eljárási törvényekben szabadon állapíthatja meg az Országgyűlés. A jogkövetkezmény Alaptörvényből következő feltétele, hogy alkalmas legyen a feltárt jogsértés orvoslására. Erre a kasszáció és a reformáció egyaránt alkalmas.
- [28] A közigazgatási eljárás körében alapvető jelentőségű szabály, hogy a hatóságot a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság határozatának rendelkező része és indokolása is köti. A megismételt eljárás és a döntéshozatal során annak megfelelően kell eljárnia. A szabály alapján a megismételt eljárásban a hatóság a bíróság iránymutatásának keretei között köteles a döntését meghozni, azon nem léphet túl. Általános elv, hogy amennyiben a felperes keresetében olyan közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát kéri, amit a hatóság megismételt eljárásában – korábbi bírói ítéletben foglalt instrukció végrehajtása érdekében – hozott, a bíróságnak a kereseti kérelem korlátai között azt kell vizsgálnia, hogy a határozat megfelelt-e az utasításnak, azt maradéktalanul kielégítette-e.
- [29] A fentiek alapján megállapítható, hogy a támadott szabályozásnak nem tulajdonítható olyan – a hatósági eljárást, döntéshozatalt vagy a bírósági törvényességi felülvizsgálatot korlátozó – tartalom, mint amelyet az indítvány felvet, ezért az nem sérti sem a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot, sem a jogorvoslathoz való jogot.
- [30] 3. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban a tulajdonhoz való jog sérelmét vizsgálta, olyan bírói kezdeményezés alapján, amelynél a folyamatban lévő per felperese a vevő, alperese a hatóság. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy mindenkinek joga van a tulajdonhoz. A tulajdon jogi fogalmát és tartalmát általában nem közvetlenül az Alaptörvény, hanem a más jogi normák határozzák meg. Az Alaptörvény által védett jogok

körét és tartalmát ugyanakkor az Alaptörvény alapján kell megállapítani. Ez az ellentmondás nehézséget jelent a tulajdonként védett jogosítványok meghatározásakor. Az ellentmondás úgy oldható fel, hogy az Alaptörvény tulajdonhoz való alapjogként a jogszabályok által meghatározott tartalommal elismert, konkrét időpontban fennálló konkrét jogosítványokat védi: a törvényhozás a tulajdonhoz való alapvető jog alapján általában köteles tiszteletben tartani azokat a jogosultságokat, amelyek az alkotmányos értelemben vett tulajdonhoz való alapvető jog összetevői [25/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [55]]. Ebből következik, hogy a korábban tulajdonként megszerzett (és így az alkotmányos tulajdonvédelem alatt álló) vagyoni jogi igényeket védi az Alaptörvény XIII. cikke. Ezt erősítette meg a 3048/2013. (II. 28.) AB határozat (Indokolás [39]) is.

- [31] A 3051/2016. (III. 22.) AB határozat [20] és [34] bekezdései értelmében az Alaptörvény XIII. cikke egyrészt védi a megszerzett tulajdont az elvonás ellen, másrészt védi a szintén már megszerzett tulajdont annak korlátozása ellen.
- [32] Az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdése szerint „a termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzése, valamint hasznosítása (1) bekezdés szerinti célok eléréséhez szükséges korlátait és feltételeit, valamint az integrált mezőgazdasági termelés-szervezésre és a családi gazdaságokra, továbbá más mezőgazdasági üzemekre vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.” A Földforgalmi tv. sarkalatos (71. §).
- [33] Az alapjogi értelemben vett tulajdonhoz való jog a már megszerzett tulajdont védi, nem ad jogot a tulajdon megszerzésére. Az AB határozat ezen kívül már megállapította azt is, hogy a földbizottságok számára biztosított jogosultság a termőföldre vonatkozó adásvételi szerződés megakadályozására nem ellentétes az Alaptörvény XIII. cikkében biztosított, a P) cikkel a termőföld tekintetében korlátozott tulajdonhoz való joggal. A vizsgált szabályok a fentiek miatt nem sértik a tulajdonhoz való alapvető jogot.
- [34] Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése sérelmét illetően az indítvány nem tartalmaz indokolást, ezért az Alkotmánybíróságnak ebben a körben nem kellett vizsgálnia.
- [35] 4. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezést elutasította.

Budapest, 2019. október 29.

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

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/1455/2019.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3298/2019. (XI. 18.) AB HATÁROZATA**alkotmányjogi panasz elutasításáról**

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény 112. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

I n d o k o l á s**I.**

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselője (dr. Etl Ádám ügyvéd) útján 2019. február 20-án előterjesztett és 2019. május 2-án kiegészített, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése szerint alkotmányjogi panaszában az Alkotmánybírósághoz fordult, kezdeményezve a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Nftv.) 112. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, valamint a jogszabály alkalmazásának kizárását az ügyében. A támadott rendelkezés a felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény alapján megkezdett képzések befejezését 2016. szeptember 1-jéig teszi lehetővé változatlan feltételek mellett, és elrendeli azon hallgatók jogviszonyának megszüntetését, akik e határidőig nem szerzik meg a végbizonyítványt. Az indítványozó álláspontja szerint a támadott jogszabályi rendelkezés ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogbiztonság követelményével, a XI. cikk (1) és (2) bekezdése szerint művelődéshez való joggal, illetve a XV. cikk (2) bekezdése szerinti diszkrimináció tilalmának követelményével.
- [2] 2. Az indítványozó hallgatói jogviszonyát a Széchenyi István Egyetem Felnőttképzési Központ 2016. augusztus 31-én hozott FK-2016/02078. számú határozatával, a támadott rendelkezésre hivatkozással törléssel megszüntette. A döntést a Széchenyi István Egyetem rektora a 2016. október 11-én hozott FK-2016/02078/3. számú határozatával helybenhagyta. Ezt követően az indítványozó bírósághoz fordult. A Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság az Alkotmánybírósághoz fordult, kezdeményezve az Nftv. jelen ügyben is támadott 112. § (1) bekezdésének a visszaható jogalkotás tilalmába ütközése miatt való megsemmisítését. Az Alkotmánybíróság a 3061/2017. (III. 31.) AB határozatával a bírói kezdeményezést elutasította. A Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a 2017. szeptember 14-én meghozott 17.K.27.143/2017/9. számú ítéletével az indítványozó keresetét elutasította, megállapítva, hogy az alperes megalapozott döntés hozott. Az indítványozó ezt követően a Kúriához fordult, amely a 2019. január 16-án meghozott Kfv.II.38.070/2017/8. számú ítéletével a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítéletét hatályában fenntartotta.
- [3] 3. Az indítványozó álláspontja szerint a támadott rendelkezés ellentétes a kellő felkészülési idő követelményével, mivel teljesíthetetlen feltételt támaszt. A jogszabály által tűzött határidő észszerűtlen, nem elegendő a tanulmányok befejezésére, illetve a végbizonyítvány megszerzésére, mivel az abszolutórium megszerzéséhez szükséges tárgyakat, vizsgakövetelményeket általában csak egy adott félévben lehet teljesíteni, előrehozott vizsgát pedig az intézmény nem biztosít. Ebből következően ténylegesen nem biztosított a tanulmányok befejezésének lehetősége, amivel sérül a jogbiztonság követelménye. A szabályozás mindezekén túl a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába is ütközik, ugyanis a hatályba lépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell.
- [4] 4. Az észszerűtlen határidő meghatározása miatt sérült az Alaptörvény XI. cikk (1) és (2) bekezdésében foglalt alapjoga is, mivel a művelődésből (felsőoktatásból) olyan feltételt tartalmazó jogszabály által zárták ki, amit lehetetlen teljesíteni.

- [5] Mindezekén túl álláspontja szerint az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése szerinti egyéb helyzet szerinti különbségtételt valósít a meg szabályozás, mivel a 2007-ben, illetve azt követően beiratkozott hallgatók változatlan szakmai követelmények és vizsgarend keretében, a tanrendben előírtakhoz képest akár évekkel később is befejezhetik a felsőoktatási képzéseket. Számukra tehát az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdése szerinti alapjog biztosított, míg az indítványozó számára nem.
- [6] Az indítványozó ezen kívül megjegyzi, hogy nem abból kell kiindulni, hogy a hallgató a hallgatói jogát rendeltetésszerűen gyakorolta-e, hanem abból, hogy 2016. január 1. napján hatályba léptettek egy jogszabályt, ami ekkor tudatosítja a hallgatóban, hogy 8 hónapja van arra, hogy abszolváljon, illetve a végbizonyítványt megszeresse úgy, hogy egyébként ennek feltételei nem is adóttak a felsőfokú intézmény részéről. Emellett bármilyen önhibán kívüli körülmény eredményezheti a tanulmányok elhúzódnását, ami nem jelenti egyben a hallgatói jogok rendeltetésszerűen gyakorlását, illetve az Nftv. a szünetelésnek nem határozza meg a felső határát.

II.

- [7] 1. Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezései:

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

„XI. cikk (1) Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez.

(2) Magyarország ezt a 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.”

„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.”

- [8] 2. Az Nftv. kifogásolt rendelkezése:

„112. § (1) A felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény [...] alapján megkezdett képzéseket – folyamatos képzésben – 2016. szeptember 1-jéig lehet változatlan szakmai követelmények, változatlan vizsgarend keretében, változatlan oklevél kiadásával befejezni. Azok hallgatói jogviszonyát, akik e határidőig nem szerezték meg végbizonyítványukat, e dátummal meg kell szüntetni. Azok a volt hallgatók, akik 2016. szeptember 1-jéig végbizonyítványt szereztek, 2018. szeptember 1-jéig tehetnek záróvizsgát. Az e törvénynek az egyes, a felsőoktatás szabályozására vonatkozó törvények módosításáról szóló 2015. évi CXXXI. törvénnyel megállapított 112. § (5a) bekezdése hatálya alá tartozó volt hallgatókra e bekezdés szabályait alkalmazni kell, a 112. § (5a) bekezdése alapján a felsőoktatási intézmények által hozott döntéseket e bekezdésre tekintettel a volt hallgatók javára 2016. február 15-ig módosítani kell.”

III.

- [9] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy a beadvány megfelel-e a törvényben előírt feltételeknek.
- [10] Az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerint az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordulhat az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. Az indítványnak az Abtv. 52. § (1) bekezdése szerint határozott kérelmet kell tartalmaznia, melynek feltételeit az (1b) bekezdés tartalmazza.

- [11] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány határidőben előterjesztettnek minősül, mivel az indítványozó 2019. február 19-én vette át a Kúria ítéletét, alkotmányjogi panaszát pedig 2019. február 20-án terjesztette elő. Az indítvány határozott kérelmet tartalmaz, mivel megjelölte azt az alaptörvényi, illetve törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét, illetve megalapozza az indítványozó jogsultságát, az eljárás megindításának indokait, illetve az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit, és indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével, továbbá kifejezett kérelmet tartalmaz a jogszabályi rendelkezés megsemmisítésére.
- [12] Az Abtv. 31. § (1) bekezdése szerint, ha bírói kezdeményezés alapján az alkalmazott jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság már döntött, ugyanazon 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.
- [13] Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság az indítványozó ügyében eljáró bíró kezdeményezésre már vizsgálta az Nftv. 112. § (1) bekezdésének visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközését és a 3061/2017. (III. 31.) AB határozatával elutasította az indítványt (Indokolás [10]–[19]), a körülmények pedig nem változtak meg, ezért az indítvány e körben ítélt dolognak minősül.
- [14] Hasonlóképpen ítélt dolog áll fenn a támadott jogszabályi rendelkezés Alaptörvény XI. cikkébe és XV. cikk (2) bekezdésébe ütközése vonatkozásában, ezekre vonatkozóan az Alkotmánybíróság – szintén bírói kezdeményezésre – érdemi vizsgálatot folytatott a 3004/2018. (I. 22.) AB határozatban, az indítványt elutasítva (Indokolás [23]–[26]).
- [15] A B) cikk (1) bekezdésének a sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotás és jogalkalmazás, valamint a felkészülési idő hiánya esetén – lehet alapítani (lásd: 3051/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [14]; 23/2016. (XII. 12.) AB határozat Indokolás [72]; 3306/2017. (XI. 24.) AB határozat, Indokolás [43]). Az indítványozó a felkészülési időre is hivatkozott, ami alapján az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt be lehet nyújtani.
- [16] 2. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján a továbbiakban azt vizsgálta meg, hogy az Abtv. 26. § (1) bekezdésében, valamint az Abtv. 29–31. §-aiban foglalt tartalmi feltételeket az alkotmányjogi panasz kimeríti-e. Az egyedi ügyben való érintettség megállapítható, mivel az indítványozó a panasszal támadott ügyben felperesként szerepelt. Megállapítható továbbá, hogy az eljáró bíróságok a támadott jogszabályi rendelkezést alkalmazva hozták meg döntéseiket, illetve az indítványozó számára további jogorvoslati lehetőség nincs biztosítva.
- [17] Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság további tartalmi feltételeként nevesíti, hogy a panasznak a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést kell tartalmaznia. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a felkészülési idő vonatkozásában az alkotmányjogi panasz felveti a jogszabályi rendelkezés és azon keresztül a bírói ítéletek alaptörvény-ellenességének kételyét. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság a panasz ezen részét – a befogadási eljárás lefolytatásának mellőzésével – az Ügyrend 31. § (6) bekezdése alapján érdemben bírálta el.

IV.

- [18] Az indítvány nem megalapozott.
- [19] 1. Az Alkotmánybíróság következetes joggyakorlata szerint a jogállamiságból és az annak részét képező jogbiztonság követelményéből fakadó egyik fontos elv a kellő felkészülési idő biztosítása, melynek értelmében a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a címzettek számára a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. E követelményt megismétli a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 2. § (3) bekezdése is. A kellő felkészülési idő jelen ügyre vonatkoztatható részkövetelménye, hogy a jogszabállyal érintett személyek számára kellő időt kell biztosítani annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire. 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, a kötelezettségeiket potenciálisan teljesíteni tudják, és akaratuk ellenére ne kövessenek el köteleességszegést, ne valósítsanak meg jogellenes magatartást (6/2013. (III. 1.) AB

határozat, Indokolás [233]–[236]; 34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [58]–[59]; 3024/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [26]–[27]; 3076/2017. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [46]].

- [20] A kellő felkészülési idő követelményének való megfelelés vizsgálata minden esetben az adott körülmények – a jogszabály kihirdetése és hatálybalépése, vagy a szabályozás normatív tartalmának kifejtése között eltelt idő, a szabályozás új kötelezettséget előíró vagy többletkötelezettséget megállapító jellege – figyelembevételével történik. Alaptörvény-ellenesség megállapításának pedig akkor van helye, ha az előbbiekre tekintettel a felkészülési idő oly mértékben rövid, hogy az új szabályozáshoz való alkalmazkodás rendkívüli nehézségekkel járna, lehetetlen, vagy felkészülési idő egyáltalán nincs biztosítva {32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [58]; 3002/2019. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [22]}. A kellő felkészülési idő megállapítása és biztosítása a jogalkotó mérlegelésének és döntésének függvénye, alaptörvény-ellenesség csak a felkészülési időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő elmaradása, illetőleg hiánya esetén állapítható meg. Annak elbírálása, hogy valamely konkrét jogszabály esetében mennyi idő szükséges a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez, esetről-esetre dől el, gazdaságpolitikai, szervezési, műszaki és egyéb szempontok figyelembevételét igényli, vagyis alapvetően nem alkotmányjogi probléma. Az Alkotmánybíróság ugyanis egyrészt a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges idő pontos felmérésének lehetőségét tekintve nincs azonos helyzetben a jogalkotóval (jogszabály-előkészítővel), másrészt – mivel számszerű, mértékbeli kérdésben kell döntést hozni – a probléma alkotmányjogi szempontú értékelését nem minden esetben lehet egyértelmű és kiszámítható szempontok alapján elvégezni. A jogszabály alkalmazására való felkészülési idő kirívó hiánya azonban alaptörvény-ellenességhez vezet. A jogbiztonságot súlyosan sérti, ha az új, illetve többletkötelezettségeket előíró jogszabályi rendelkezés kihirdetése és hatálybalépése közötti felkészülési idő elmarad vagy olyan rövid, hogy nyilvánvaló, hogy a jogszabály címzettjei jóhiszeműségük, legjobb szándékuk és igyekezetük ellenére sem – vagy csak rendkívüli erőfeszítések árán – tudnának kötelezettségeiknek eleget tenni {6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [233]–[239]; 3001/2019. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [79]–[80]; 22/2019. (VII. 5.) AB határozat, Indokolás [44]–[45]}.
- [21] Jelen ügyben nem állapítható meg a kellő felkészülési idő biztosításának sérelme az alábbiak szerint. Az Nftv. támadott rendelkezését a 2015. július 13-án kihirdetett, az egyes, a felsőoktatás szabályozására vonatkozó törvények módosításáról szóló 2015. évi CXXXI. törvény 78. § (1) bekezdése 2015. szeptember 1-jei hatállyal emelte be az Nftv.-be (az oktatás szabályozására vonatkozó 2015. évi CCVI. törvény 39. §-a pedig 2016. január 1-jei hatállyal kiegészítette azt), a végbizonyítvány megszerzésére vonatkozó – a korábbi követelmények szerinti – kötelezettségnek 2016. szeptember 1-jei határt szabva. A címzettek számára tehát összességében ez az időtartam állt rendelkezésre a jogszabály tartalmának megismerésére, illetve az arra való felkészülésre, hogy kötelezettségeiket teljesítsék. Ugyan az indítványozó által felvetett körülmények miatt a végbizonyítvány megszerzésére rendelkezésre álló időtartam felsőoktatási intézményenként eltérő lehet a vizsgák szervezését illetően, mégsem jelenthető ki egyértelműen, hogy objektíve lehetetlen feltételt támasztott volna a jogszabály, vagyis a kötelezettség teljesítése még potenciálisan sem volt biztosítva és emiatt nem is lehetett rá felkészülni.
- [22] Önmagában az, hogy az indítványozó által állított szubjektív körülményei (például az egymásra épülő tárgyak teljesítésének hiánya) miatt a megadott időtartam alatt nem tudta a feltételeket teljesíteni, nem jelenti azt, hogy mindenki más (például akinek csak egy vizsgája hiányzik) számára is teljesíthetetlen volt a feltétel, vagyis önmagában a jogszabályi rendelkezés nem teszi lehetetlenné a felkészülést az új szabályok alkalmazására. Tekintettel továbbá arra, hogy az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdéséből fakadó intézményvédelmi kötelezettség és abból fakadóan az állami döntéshozatal körébe tartozik a felsőoktatásban való részvétel szabadságával összefüggésben a hallgatók képességének és alkalmassága feltételeinek meghatározása, a kellő felkészülési idő követelményéből nem vezethető le az, hogy a bevezetett kötelezettség teljesítésére minden érintett egyéni körülményeire tekintettel a megadottnál hosszabb időtartamot kellett volna biztosítania.

- [23] 2. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Nftv. 112. § (1) bekezdése nem ütközik a kellő felkészülési idő meghatározása követelményébe, ezért a rendelkező részben foglaltak szerint az alkotmányjogi panasz elutasításáról döntött.

Budapest, 2019. október 29.

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

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/451/2019.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3299/2019. (XI. 18.) AB HATÁROZATA

utólagos normkontroll indítvány elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálata tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a közérdekű adat iránti igény teljesítéséért megállapítható költségtérítés mértékéről szóló 301/2016. (IX. 30.) Korm. rendelet 4. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (1) bekezdése alapján benyújtott indítványában ötvennyolc országgyűlési képviselő a közérdekű adat iránti igény teljesítéséért megállapítható költségtérítés mértékéről szóló 301/2016. (IX. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. r.) 4. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdésének és a VI. cikk (2) bekezdésének a sérelmére hivatkozással.
- [2] A támadott rendelkezés az adatigénylés teljesítésével összefüggő munkaerő-ráfordítás költségeként elszámolható óradíjat szabályozza. Az indítványozók szerint a 4400 Ft-os óradíj eltűzlott, mert egyrészt minisztériumok esetében meghaladja a minisztériumi főosztályvezető bruttó havi illetménye alapján számolt óradíjat, holott az adatok felkutatása, összegyűjtése és rendszerezése nyilvánvalóan nem a vezetők által személyesen végzett feladat. Másrészt a területi közigazgatásban és az önkormányzatok esetében a Korm. r. 4. § (4) bekezdése szerinti óradíj eleve több, mint a szervezet bármely foglalkoztatottjának órára vetített bérköltsége. A támadott rendelkezés tehát nem a tevékenységet végző munkatársak átlagos bérköltségét veszi alapul, így ellentétben áll az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Info tv.) 29. § (3) bekezdésével, amely az adatigénylés teljesítéséért megállapítható költségtérítés körében csak a ténylegesen felmerült költség figyelembevételét teszi lehetővé. A Korm. r. mindezek alapján sérti az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdését, amely szerint a kormány rendelete törvénnyel nem lehet ellentétes.
- [3] A támadott előírás ezen túlmenően azáltal, hogy egy alapjog – a közérdekű adatok megismeréséhez való jog – gyakorlását ellenérték megfizetéséhez köti, az indítványozók szerint az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdését is sérti. Az indítványozók nem vitatják, hogy a közsféra erőforrásaival való észszerű gazdálkodás követelménye indokolhatja a munkaerő-ráfordítással kapcsolatos költségek megtérítésének előírását. A jogalkotó azonban a ténylegesen felmerülő költség észszerű mértékétől elrugaszkodva határozta meg a munkaóránként felszámítható költségtérítés összegét, a korlátozás ezért nem tesz eleget az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti arányosság követelményének.

II.

- [4] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„VI. cikk (3) Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.”

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

[5] 2. Az Info tv. érintett rendelkezése:

„29. § (3) Az adatokat tartalmazó dokumentumról vagy dokumentumrészről, annak tárolási módjától függetlenül az igénylő másolatot kaphat. Az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv az adatigénylés teljesítéséért – az azzal kapcsolatban felmerült költség mértékéig terjedően – költségtérítést állapíthat meg, amelynek összegéről az igénylőt az igény teljesítését megelőzően tájékoztatni kell.”

[6] 3. A Korm. r. támadott rendelkezése:

„4. § (4) Az adatigénylés teljesítésével összefüggő munkaerő-ráfordítás összes költségeként legfeljebb munkaóránként átlagosan 4400 Ft vehető figyelembe.”

III.

- [7] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy az indítvány megfelel-e a törvényi feltételeknek és érdemi elbírálásra alkalmas-e.
- [8] Az utólagos normakontroll indítványt az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontjába foglaltaknak megfelelően az arra jogosultak, az országgyűlési képviselők egynegyedét elérő számú, ötvennyolc országgyűlési képviselő nyújtotta be.
- [9] A kérelem a határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdésében felsorolt követelményeinek eleget tesz, tartalmazza ugyanis: a) azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozó jogosultságát megalapozza [Abtv. 24. § (1) bekezdés]; b) az eljárás megindításának indokát (Korm. r. alapvető jogot sértve és magasabb szintű jogszabályba ütköző módon határozza meg a közérdekű adatigénylés teljesítéséért megállapítható költségtérítés mértékét); c) az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályi rendelkezést [Korm. r. 4. § (4) bekezdés]; d) az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit [Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdés, 15. cikk (4) bekezdés]; e) az indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel; valamint f) kifejezett kérelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a támadott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét és semmisítse meg azt.
- [10] Megjegyzendő: az indítvány benyújtását követően, 2018. június 29-én hatályba lépett Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása, amely változatlan szöveggel az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdéséből a (3) bekezdésbe helyezte át a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésének a sérelme helyett a (3) bekezdés sérelmét vizsgálta.
- [11] 2. Az eljárás során az igazságügyi miniszter megküldte az Alkotmánybíróságnak az indítványban foglaltakkal kapcsolatos álláspontját.

IV.

- [12] Az indítvány nem megalapozott.
- [13] 1. Az Alkotmánybíróság először a normahierarchia sérelmét – a Korm. r. 4. § (4) bekezdésének az Info tv. 29. § (3) bekezdésébe ütközését, és emiatt az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdésével való ellentét fennállását – állító indítványozói hivatkozást vizsgálta meg.
- [14] 1.1. A magasabb szintű jogszabályba ütközés esetén alkalmazott alkotmánybíróági gyakorlat szerint „a jogállamiság [B] cikk (1) bekezdés] alkotmányos alapját jelentő jogbiztonság elvének egyik garanciája a jogforrási hierarchia érvényesülése. A jogforrási hierarchia azt jelenti, hogy az alacsonyabb szintű jogszabály tartalma nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabály rendelkezéseivel [3132/2013. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [42]; 3152/2016. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [14]]. A jogszabályoknak a jogforrási hierarchiában elfoglalt helyét az Alaptörvény rögzíti [15. cikk (4) bekezdés, 18. cikk (3) bekezdés, 32. cikk (3) bekezdés, 41. cikk (5) bekezdés], a magasabb szintű jogszabállyal ellentétes szabályozás ezért egyúttal az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdésének a sérelmét is jelenti, amely szerint jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel” [3019/2017. (II. 17.) AB

határozat, Indokolás [26]; idézi: 15/2018. (X. 8.) AB határozat, Indokolás [25]; vö. még: 5/2019. (III. 11.) AB határozat, Indokolás [21]–[24]}.

- [15] Az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdése a normahierarchia részeként írja elő, hogy a kormány rendelete törvény-nyel nem lehet ellentétes. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben is utal arra, hogy „[a]z Alaptörvény juttatja ki-fejezésre a hierarchikus rendet, a jogszabályok egymáshoz és az Alaptörvényhez való viszonyát” {21/2017. (IX. 11.) AB határozat, Indokolás [22]; 15/2018. (X. 8.) AB határozat, Indokolás [26]}. Az Alaptörvény előbb hi-vatkozott bekezdése biztosítja, hogy az Országgyűlés által megalkotott törvény tartalmát a kormány rendeleti formát öltő döntése ne ronthassa le.
- [16] 1.2. A Korm. r. megalkotására az Info tv. 72. § (1) bekezdésének – a 2015. évi CXXIX. törvénnyel módosított – b) pontjába foglalt felhatalmazó rendelkezés alapján, az Info tv. 2015. október 1-jei hatállyal részben módosít-tott, részben újonnan beiktatott 29. § (3)–(6) bekezdéseire tekintettel került sor.
- [17] Közérdekű adatigénylés esetében ezt megelőzően csak az adatokat tartalmazó dokumentumról vagy dokumen-tumrészről készülő „másolat készítéséért” – az azzal kapcsolatban felmerült költség mértékéig terjedően – le-hetett költségtérítést kérni a törvény szerint. Mivel végrehajtási rendelet nem volt, a gyakorlat alakította ki a figyelembe vehető költségelemeket: a Nemzeti Adatvédelmi- és Információszabadság Hatóság (a továbbiak-ban: NAIH) gyakorlata szerint e körben az adathordozó anyagköltségét és postaköltséget lehetett felszámolni, azonban például amortizációs költséget vagy munkadíjat nem (lásd például: NAIH/2015/2141/5/V. számú jelen-tés; NAIH/2015/4376/7/V. számú jelentés).
- [18] Ezen a helyzeten változtatott az Info tv. 2015. október 1-jén hatályba lépett módosítása, ezt követően ugyanis a 29. § (3) bekezdése már generálisan az „adatigénylés teljesítéséért” és nem csupán a „másolat készítéséért” teszi lehetővé – de továbbra sem kötelezővé – költségtérítés megállapítását. Költségtérítésre a korábbi előírás-nak megfelelően csak a felmerült költség mértékéig terjedően van lehetőség [29. § (3) bekezdés]. A 29. § (5) be-kezdése ezen kívül törvényi szinten rögzíti a figyelembe vehető költségelemeket is: egyrészt – lényegében a kialakított gyakorlatot kodifikálva – a jogalkotó e körbe sorolta az igényelt adatokat tartalmazó adathordozó-nak, illetve az adathordozónak az igénylő részére történő kézbesítésének a költségét; másrészt pedig új elem-ként bevezetésre került az adatigénylés teljesítésével összefüggő munkaerő-ráfordítás költsége. A 2015. évi CXXIX. törvény javaslatának indokolása szerint „[a] törvény ezen elemek közé csak olyan költségeket sorol, amelyek az igényelt adat rendelkezésre bocsátásával közvetlen kapcsolatban állnak, és ténylegesen felmerülnek az adatigénylés teljesítése során”. Az Info tv. 29. § (6) bekezdése értelmében az (5) bekezdésben meghatározott költségelemek megállapítható mértékét jogszabály határozza meg. A részletszabályokat ezt követően a végre-hajtási rendeletként meghozott és 2016. október 15-én hatályba lépett Korm. r. tartalmazza.
- [19] 1.3. A munkaerő-ráfordításért megállapítható költségtérítésnek mint a jogrendszerbe bevezetett új jogintéz-ménynek az előírásai – definíciója, feltételei, számítási szabályai és az ahhoz kapcsolódó jogorvoslati útra vo-natkozó rendelkezések – a következőképpen foglalhatók össze.
- [20] A jogalkotó egyrészt meghatározta, hogy mi tekinthető munkaerő-ráfordításnak: munkaerő-ráfordításként az igényelt adat felkutatásához, összesítéséhez és rendszerezéséhez, az igényelt adat adathordozójáról másolat készítéséhez és a másolaton a meg nem ismerhető adatok felismerhetetlenné tételéhez szükséges időtartam vehető figyelembe [Korm. r. 3. § (2) bekezdés; vö. még: Korm. r. 3. § (3) bekezdés az elektronikus úton teljesített adatigénylés esetében a másolat készítéséhez szükséges időtartam figyelembe vételének lehetősége].
- [21] Másrészt a jogszabály előfeltételként rögzíti, hogy munkaerő-ráfordítás költségként történő felszámítására kizá-rólag abban az esetben van lehetőség, ha az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptevékenysé-gének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével jár [Info tv. 29. § (5) bekez-dés c) pont], továbbá az első 4 munkaóra eleve nem számolható fel [Korm. r. 3. § (1) bekezdés]. Az Info tv. tehát abból indul ki, hogy bár a közérdekű adatigénylés teljesítése szükségképpen együtt jár bizonyos mértékű munkaerő-ráfordítással, de a költségek csak különösen indokolt esetben háríthatóak át az adatigénylőre.
- [22] Harmadrészt a Korm. r. 4. §-a tartalmazza a szóban forgó költségtérítési elem kiszámításának a szabályait, az adatigénylés teljesítésének tényleges költségeként figyelembe vehető összegeket: a munkaerő-ráfordítás ösz-szes költségét a munkaerő-ráfordítás személyenkénti költségeinek összegeként kell megállapítani, és szemé-lyenként a kerekítés szabályainak megfelelően egész órára kell kerekíteni. A munkaerő-ráfordítás személyen-kénti költségét pedig akként kell meghatározni, hogy az adatigénylés teljesítésében közreműködő személy által az adatigénylés teljesítésével összefüggésben teljesített munkaórák számát meg kell szorozni e személy egy munkaórára eső tényleges munkaerőköltségével, ahol tényleges munkaerőköltségnek az e személyt megillető

rendszeres személyi juttatások összegét kell tekinteni. Az adatigénylés teljesítésével összefüggő munkaerő-ráfordítás összes költségeként pedig – az indítványozók által támadott szabály szerint – legfeljebb munkaóránként átlagosan 4400 Ft számolható fel (vö.: Korm. r. 5. §-ába foglalt kiegészítő szabály).

- [23] Az igazságügyi miniszter állásfoglalása szerint a Korm. r. 4. § (4) bekezdése szerinti maximális mértéket a Központi Statisztikai Hivatal által a jogszabály-előkészítés során szolgáltatott, a központi költségvetési szerveknél teljes munkaidőben alkalmazásban álló köztisztviselőkre számított, egy munkaóra vonatkozó bruttó kereseti adatok alapján, annak a kerekítésével (mivel a pontos összeg 4353,4 Ft volt) határozták meg. Azért ehhez az összeghez igazították a jogszabályi előírást, mert közérdekű adatigénylés teljesítésére számos, jogállását, működési kereteit tekintve eltérő szervtípus köteles, és e szervek foglalkoztatottjai is eltérő jogállási törvények hatálya alá tartoznak, tehát „általános maximum szükségképpen csak valamely generális előfeltevés alapján állapítható meg”. A jogalkotó pedig azzal az előfeltevéssel élt, hogy az adatigényléseket jellemzően központi államigazgatási szervek teljesítik, ezért az itt köztisztviselőként foglalkoztatott személyek átlagkeresetét indokolt alapul venni. A miniszter hangsúlyozta: egyrészt, ha az adatkezelő olyan foglalkoztatottja útján teljesíti az adatigénylést, akinek az óradíja nem éri el a Korm. r. 4. § (4) bekezdésében meghatározott összeget, akkor is kizárólag a ténylegesen felmerült költség megtérítését követelheti az adatigénylőtől. Másrészt, ha az adatkezelő a Korm. r. 4. § (4) bekezdésébe foglalt mértéket meghaladó mértékű munkaerő-ráfordítással teljesíti kötelezettségét, akkor az ebből eredő többletköltségek viselésére nem kötelezheti az adatigénylőt.
- [24] A munkaerő-ráfordítás összegét tehát a konkrét munkafolyamat alapján kell kiszámolni, amelynek során nemcsak azt kell figyelembe venni, hogy hány személy vett részt az adatigénylés teljesítésében és ők összesen mennyi munkaórát töltöttek a feladat elvégzésével. A költségtérítés összegét az érintett személy(ek) egy munkaóra eső munkaerőköltsége is befolyásolja. Az összeg megalapozottságát és így a transzparenciát alátámasztandó az adatkezelőnek – a NAIH vonatkozó gyakorlatát is figyelembe véve – ki kell mutatnia, hogy „hány fő, hány munkaórát számoltak el, és munkakörhöz kapcsolódó személyenkénti bontásban munkaóránként mekkora összeget vettek figyelembe” (lásd NAIH: Beszámoló a 2018. évi tevékenységről, 124. oldal) Ebben az összefüggésben tehát a Korm. r. 4. § (4) bekezdése szerinti óradíj csak egy maximális összeg, olyan korlát, amelyet akkor sem lehet átlépni, ha a 4. § (3) bekezdés alapján kiszámított tényleges óradíj ennél esetleg magasabb lenne.
- [25] Negyedrészt az Info tv. 29. § (4) bekezdése szerinti esetekben a költségek megelőlegezésétől is függővé lehet tenni az adatigénylés teljesítését (vesd össze még: Korm. r. 6. §). A költségtérítés mértékéről azonban – akár annak előzetes, akár utólagos megfizetésére kerül sor – az adatigénylőt minden esetben előre kell tájékoztatni [Info tv. 29. § (3) bekezdés].
- [26] Ehhez kapcsolódik végezetül ötödrészt az a szabály, amely szerint az adatigénylő az adatigénylés teljesítéséért megállapított költségtérítés összegének felülvizsgálata érdekében bírósághoz fordulhat. Az adatkezelő részéről a pontos kalkuláció és a költségek dokumentumokkal történő alátámasztása azért is jelentőséggel bír, mert egy esetleges jogvitában az adatkezelő felelőssége annak bizonyítása, hogy a költségelemek miből tevődtek össze: a bírósági eljárásban a költségtérítés összegének megalapozottságát az adatkezelőnek kell bizonyítania. A bíróság döntésével az összeget megváltoztathatja, vagy a közfeladatot ellátó szervet annak megállapítása tekintetében új eljárásra kötelezheti [Info tv. 31. § (1)–(2) és (7) bekezdés].
- [27] Összefoglalva: az adatigénylés teljesítése során igénybe vett munkaerő-ráfordításért nem kötelező a költségtérítés megállapítása, és ha erre sor is kerül, sem az Info tv., sem a Korm. r. nem határozza meg előre a munkaerő igénybevételeért felszámítható pontos összeget, az ugyanis a tényleges munkaerő-költségtől függ. Munkaerő-ráfordítás felszámítása esetében az összeg mind az Info tv., mind a Korm. r. előírásai szerint igazodik a valós, tényleges költséghez azzal, hogy a fizetendő óradíj a Korm. r. 4. § (4) bekezdése szerinti 4400 Ft/óra összegnél semmilyen körülmények között nem lehet magasabb.
- [28] 1.4. A fentiek alapján megállapítható, hogy a Korm. r. 4. § (4) bekezdése, amely csupán az adatigénylés teljesítésével összefüggő munkaerő-ráfordítás munkaóránként felszámítható maximális összegét – felső határát – határozza meg, nem ellentétes az Info tv. 29. § (3) bekezdésének azon előírásával, amely szerint az adatigénylés teljesítéséért az azzal kapcsolatban felmerült költség mértékéig terjedően lehet költségtérítést megállapítani.
- [29] 2. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta meg, hogy a támadott előírás sérti-e az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdését – az Alaptörvény hetedik módosításának 2018. június 29-én történő hatályba lépéséig a VI. cikk

(2) bekezdését –, amely alapvető jogként garantálja a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot.

- [30] 2.1. A közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog (összefoglaló néven: az információs szabadság) az Alkotmánybíróság következetesen érvényesített gyakorlata szerint „az informáltsághoz való jogot, az információk megszerzésének szabadságát és állami elismerését, továbbá biztosítását jelenti”, ami azért lényeges, mert az „információkhoz való hozzáférhetőség, az információk szabad áramlása különösen a közhatalom és az állam szervei tevékenységének átláthatósága körében alapvető jelentőségű” [34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 185.; az Alaptörvény hatályba lépése előtti alkotmánybírósági gyakorlat megerősítése tekintetében lásd: 13/2019. (IV. 8.) AB határozat, Indokolás [25]].
- [31] „Az információs szabadság és az azon alapuló alapjogi jogviszony tartalma kötelezettséget teremt a közfeladatot ellátó szervek és személyek számára, hogy bizonyos, a közfeladataikkal összefüggésbe hozható, illetve azt jellemző adatokat proaktív módon nyilvánosságra hozzanak, vagy igény esetén hozzáférhetővé tegyenek. Másrészről pedig a közösség minden tagját megilleti a jog ezen adatok megismerésére és terjesztésére. Mindezek mögött alapvetően két, egymással összefüggő indok áll: egyrészt a közhatalom működéséről való tájékozott véleményformálás feltételeinek a megteremtése, másrészt a demokratikus és hatékony működés külső kontrollja és ösztönzése. Az állam működéséről való tájékozott véleményformálás elengedhetetlen a hatalomgyakorlók tevékenységének megítéléséhez és számonkéréséhez, a közhatalmi döntéshozatalra, a közügyek intézésére gyakorolt állampolgári ellenőrzés és befolyás gyakorlásához, tágabb értelemben a közügyekhez kapcsolódó nyilvános, tényeken alapuló diskurzus kialakulásához. [...] Az információhoz való hozzáférés, a közérdekű információ megismerésének joga alapvetően megelőzi és elősegíti a véleményalkotást, a közérdekű adat terjesztésének a joga azonban lényegében már a véleménynyilvánítási jog részeként értékelhető. Az információs szabadság nem az érintett szervek hatékony működésének a kárára érvényesül, hanem elvileg éppen ellenkezőleg: bár a transzparencia biztosítása adott esetben idővel, munkaerő-forrás igénybevételével és költséggel járhat, ugyanakkor ez valójában a demokratikus és hatékony működés egyik biztosítója. Az ugyanis, hogy a közfeladat ellátásával kapcsolatos adatok eleve nyilvánosak vagy igény esetén hozzáférhetőek, a működés társadalmi ellenőrzésének egyik eszköze, és ezáltal a hatékony(abb) működés egyik garanciája is. Az információs szabadság tehát az egyik nevesített kommunikációs alapjog, amelynek az alapjogok rendszerében a véleménynyilvánítási joggal való összefüggése miatt kitüntetett szerepe van, és ahogy a véleménynyilvánítási jognak, úgy az információs szabadsághoz való jognak is kevés más joggal szemben kell engednie [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 170–171. és 178., Abh1. [21/2013. (VII. 19.) AB határozat], Indokolás [39]]. Ennek a követelménynek mind a jogi szabályozásban, mind pedig a gyakorlatban tükröződnie kell, és az Alkotmánybíróság is ennek figyelembevételével alakítja a gyakorlatát.” [13/2019. (IV. 8.) AB határozat, Indokolás [28]–[33]]
- [32] Ennek kapcsán az Alkotmánybíróság a 3252/2016. (XII. 6.) AB határozatban rámutatott a következőkre: „Az Alaptörvényben rögzített alapvető jognak tehát a közérdekű adatok megismerésére irányuló adatigénylés útján lehet érvényt szerezni (már amennyiben a közérdekű adatok proaktív közzétételére nem kerül sor). Az adatigénylés jogosítványa nélkül a közérdekű adatok megismeréséhez való jog valódi alanyi jogot nem is tudna jelenteni. Az alapvető jog biztosításával ezért elválaszthatatlanul összefonódik az adatigénylés lehetőségének, illetve az adatigény teljesítésének megfelelő biztosítása.” (Indokolás [25])
- [33] 2.2. Az indítványozók nem támadják azt a törvényi szabályt, amely az adatigénylés teljesítésével összefüggő munkaerő-ráfordítás miatt költségtérítés megállapítását teszi lehetővé, sőt kifejezetten elismerik, hogy a közszféra erőforrásaival való észszerű gazdálkodás követelménye indokolhatja e költségek felszámítását az adatigénylőnek. A kérelem pusztán azon alapszik, hogy az indítványozók véleménye szerint a Korm. r. 4. § (4) bekezdésében a jogalkotó a ténylegesen felmerülő költség észszerű mértékétől elrugaszkodva határozta meg a munkaóránként felszámítható költségtérítés összegét. Az indítványhoz kötöttség előírására figyelemmel [az Abtv. 52. § (2) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság által lefolytatott vizsgálat a megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódik] az Alkotmánybíróságnak azt kellett tehát megvizsgálnia, hogy kifejezetten a Korm. r. 4. § (4) bekezdése korlátozza-e az információs szabadságot.
- [34] A jelen határozat indokolásának IV/1.2. pontjában (Indokolás [16] és köv.) foglaltakra visszautalva az Alkotmánybíróság ismét hangsúlyozza azt, hogy az Info tv. és a Korm. r. is csak az adatigénylés teljesítésével felmerülő tényleges, valós költség felszámítását teszi lehetővé. A Korm. r. 4. § (4) bekezdése pedig a felszámítható munkaóra-költség maximumát, felső határát szabályozza. E körben is szükséges rámutatni arra, hogy ha a tény-

leges munkaerő-költség ennél kisebb, akkor költségtérítésként csak ennek a tényleges összegnek a megfizetését lehet előírni. A támadott rendelkezés tehát ebben az összefüggésben nem az információszabadság korlátja, hanem bizonyos értelemben – a felső korlát bevezetésével – a közérdekű és közérdekből nyilvános adatokhoz való hozzájutást segíti akkor, ha az adatkezelő – élve az Info tv. adta lehetőséggel – a szükséges munka ellentételezésére költségtérítés felszámítása mellett dönt. A Korm. r. 4. § (4) bekezdése ugyanis ebben az esetben biztosítja, hogy a az adatigénylés teljesítéséért munkaóránként felszámítható összeg (óradíj) egy bizonyos határt ne lépjen át. Ez azt is jelenti, hogy a rendelkezés megsemmisítése esetében az adatigénylők a fennállónál hátrányosabb helyzetbe kerülnének, hiszen a felszámítható óradíjnak nem lenne maximuma.

[35] A fentiek alapján az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a támadott rendelkezés nem tekinthető az információszabadságot korlátozó előírásnak.

[36] 3. Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság sem az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdése, sem pedig a VI. cikk (3) bekezdése sérelmét nem állapította meg a Korm. r. 4. § (4) bekezdésével kapcsolatban, az indítványt a rendelkező részben írtak szerint elutasította.

Budapest, 2019. október 29.

Dr. Szabó Marcel s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

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

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: II/1808/2016.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3300/2019. (XI. 18.) 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 Pfv.VI.20.042/2018/12. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. A jogi képviselővel eljáró indítványozó 2019. április 5. napján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, melyben a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Pfv.VI.20.042/2018/12. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Álláspontja szerint a bírói döntés ellentétes az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésével.
- [2] 1.1. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló egyedi ügyben megállapított tényállás szerint az I. rendű alperes Magyar Állam haszonbérleti jogviszonnyal terhelt szántóföldre nyilvános árverést követően a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXI. törvény (a továbbiakban: Fftv.) 18. § (1) bekezdés e) pontja és (4) bekezdés a) pontja alapján elővásárlásra jogosult II. rendű alperessel kötött adásvételi szerződést. A felperes (jelen ügyben: indítványozó) az adásvételi szerződésre elfogadó jognyilatkozatot tett, mint a Fftv. 18. § (1) bekezdés c), a (4) bekezdés a) és b) pontja alapján elővásárlásra jogosult, a szomszédos föld használója. Az indítványozó telefonon a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet (a továbbiakban: NFA) területi ügyfélszolgálati irodájától azt a tájékoztatást kapta, hogy a nyilatkozatát az I. rendű alperes nem fogadta el. Az indítványozó ezt követően e-mailben kért tájékoztatást az NFA Jogi Igazgatóságától, amelyre nem kapott választ. Az I. rendű alperes a II. rendű alperessel kötött adásvételi szerződés záradékában rögzítette, hogy a vevőt a kifüggesztési eljárás során az elővásárló nem előzte meg. Az ingatlanügyi hatósághoz benyújtott záradékolt adásvételi szerződés alapján a II. rendű alperes tulajdonjoga bejegyzést nyert. Az indítványozó erről a tulajdoni lap másolatából szerzett tudomást.
- [3] Az indítványozó keresetet terjesztett elő a Kecskeméti Törvényszéken, amelyben annak megállapítását kérte, hogy az alperesek által kötött adásvételi szerződés vele szemben hatálytalan, és a szerződés közte és az I. rendű alperes között jött létre. Az elsőfokú bíróság a 2017. március 7. napján kelt ítéletével a keresetet elutasította. Indokolásában megállapította, hogy az indítványozót a Fftv. 18. § (1) bekezdés c) pontja alapján illette meg az elővásárlási jog, amely megelőzte a II. rendű alperes e) pont szerinti elővásárlási jogát. Ugyanakkor az elővásárlási jog gyakorlására vonatkozó nyilatkozata elutasításáról való tudomásszerzéstől számítandó 30 napos igényérvényesítési határidőt elmulasztva terjesztette elő keresetét, illetve a teljesítőképeségét sem igazolta.
- [4] Az indítványozó fellebbezése folytán eljáró Szegedi Ítéltábla a 2017. szeptember 6. napján kelt Pf.II.20.309/2017/8. számú ítéletével az elsőfokú bíróság ítéletének nem fellebbezett részét nem érintette, a megfellebbezett rendelkezéseit részben megváltoztatta: megállapította, hogy az alperesek között létrejött szerződés az indítványozóval szemben hatálytalan, és az az indítványozó, valamint az I. rendű alperes között jött létre.
- [5] A másodfokú döntés indokolásában rögzítette, hogy az elsőfokú bíróság a helyesen megállapított tényállásból részben téves jogi következtetést vont le. Abban egyetértett, hogy az indítványozót elővásárlási jog illette meg, de nem osztotta az elsőfokú bíróságnak az igényérvényesítés elkészttségére vonatkozó álláspontját. A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 6:223. § (2) bekezdésének felhívásával megállapította, hogy az indítványozó határidőben tett elfogadó nyilatkozatot, annak sorsáról azonban nem kapott hitelt érdemlő hivatalos értesítést. A másodfokú bíróság a Ptk. 6:24 § (1)–(2) bekezdésének felhívásával úgy foglalt állást, hogy mindaddig menthető okból nem érvényesítette az elővásárlási joga sérelméből eredő igényét, amíg hitelt érdemlő módon nem szerzett tudomást arról, hogy a I. rendű alperes nem fogadta el az elővásárlási joga gyakorlására vonatkozó nyilatkozatát. Ez akkor következett be, amikor az ingatlan tulajdoni lap-

ból értesült a II. rendű alperes tulajdonjogának az ingatlannyilvántartásba történő bejegyzéséről. A keresetindításra nyitva álló 30 napos elévülési határidő eddig az időpontig nyugodott, az igényét ettől számított három hónapon belül érvényesíthette, amit keresetlevele előterjesztésével megtett.

- [6] A másodfokú bíróság nem értett egyet az elsőfokú bíróságnak azzal az álláspontjával sem, hogy az indítványozó nem igazolta megfelelően a teljesítőképességét. A Ptk. 6:223. § (2) bekezdés értelmében az elővásárlási jog jogosultjának az ajánlatot elfogadó nyilatkozatával egyidejűleg kell igazolnia teljesítőképességét. Ez megtörtént, és annak nincs jelentősége, hogy a banki hiteligény hatálya azóta letelt. Ha az indítványozó a vételár fizetési kötelezettségének nem tesz eleget, az a szerződés létrejöttét nem érinti, a mulasztásért pedig a szerződésszegés jogkövetkezményei alapján felel.
- [7] Az indítványozó felülvizsgálati kérelme alapján eljáró Kúria a 2018. november 20. napján kelt Pfv.VI.20.042/2018/12. számú ítéletében a jogerős ítéletet hatályon kívül helyezte és az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta.
- [8] A Kúria ítélete indokolásában rögzítette, hogy az eljáró bíróságoknak a keresetről a felperes elfogadó nyilatkozatával érintett ajánlat közlésekor hatályos, a Ptk.-nak az elővásárlási jog gyakorlására vonatkozó általános szabályai és a szerződés tárgyává tett föld tulajdonjogának megszerzésére vonatkozó különös, alkalmazási előbbséget élvező Fftv. rendelkezései alapján kellett határoznia.
- [9] A Kúria abban egyetértett az eljáró bíróságokkal, hogy a felperest elővásárlási jog illette meg a Fftv. 18. § (1) bekezdés c) pontja alapján, a II. rendű alperes szerződése vevőt megelőző ranghelyen. A Kúria osztotta a másodfokú bíróság álláspontját a bírósági igényérvényesítésre a Ptk. 6:223. § (2) bekezdésében szabott anyagi jogi határidő megtartottsága kérdésében is azzal, hogy a perbeli esetben a hatálytalanságból eredő igényérvényesítés határideje harminc nap, amely akkor nyílik meg, amikor tudomást szerez az elővásárlási joga megsértéséről, vagyis arról, hogy a jegyző által a kifüggesztési eljárást követően megküldött elfogadó nyilatkozatát figyelmen kívül hagyva a tulajdonos az adásvételi szerződést a vele szerződött vevő javára záradékolta, azt a változás ingatlan-nyilvántartáson történő átvezetése érdekében benyújtják az illetékes földhivatalhoz, a tulajdonos a szerződéses vevő részére kiadja a bejegyzési engedélyt, a szerződéses vevő tulajdonjoga bejegyzést nyer. E cselekménnyel keletkezik a kifüggesztési eljárásban elfogadó nyilatkozatot tett elővásárlásra jogosultnak az adásvételi szerződés relatív hatálytalanságából eredő, csak perben érvényesíthető igénye.
- [10] A Kúria egyetértett az elsőfokú bírósággal abban, hogy az indítványozó nem igazolta a teljesítőképességét. A Ptk. 6:223 § (2) bekezdés értelmében – a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény alkalmazása során kialakult gyakorlattal összhangban – a jogsérelme orvoslása érdekében bírósághoz forduló elővásárlásra jogosultnak a perben kell igazolnia teljesítőképességét (BH2018.200). Ennek, mint az eredményes igényérvényesítés anyagi jogi feltételének a hiánya – a másodfokú bíróság jogértelmezésével szemben – a kereset érdemi elutasítását megalapozó releváns tény.
- [11] Az 1/2014. Polgári jogegységi határozat (a Ptk. alapján elbírálandó ügyekben irányadó elvi iránymutatásokról) a Ptk.-ba beépültek tekintette a PK 9. állásfoglalás VIII. pontját, miszerint, ha az elővásárlásra jogosult annak megállapítását kéri, hogy a sérelmére megkötött adásvételi szerződés vele szemben hatálytalan, a bíróság az ajánlatot elfogadó nyilatkozatának a komolyságát, a teljesítőkészségének és képességének a valóságos voltát ellenőrzi és az érdemi döntés meghozatalánál értékeli. A Kúria kiemelte, hogy az elővásárlásra jogosult az adásvételi szerződés vele történt létrejöttéből eredő minden jogát érvényesítheti a perben. Példaként hozta fel, hogy sikerrel kérheti a már birtokba lépett vevőt arra kötelezni, hogy az ingatlant bocsássa az ő birtokába, vagy a jogerős ítéletben kifejtettektől eltérően tulajdonjoga bejegyzése érdekében kérheti a földhivatal megkeresését.
- [12] A Fftv. 21. § (8) bekezdése szerint ahhoz, hogy az eladó tulajdonost az elfogadó jognyilatkozat kösse, az elővásárlásra jogosultnak a jognyilatkozatában az adás-vételi szerződést magára nézve teljes körűen el kell fogadnia. A teljesítőképességet is ennek megfelelően az elfogadott adásvételi szerződés tartalma tükrében kell megítélni. Az indítványozónak mint sérelmet szenvedett elővásárlásra jogosultnak a teljesítőképességét a perben a keresete eredményessége érdekében a teljes vételár tekintetében igazolnia kellett. A Kúria az elsőfokú bírósággal egyetértve állapította meg, hogy az indítványozó a perben az adásvételi szerződés szerinti teljesítésre való képességét, a vételár rendelkezésre állását nem igazolta.
- [13] A Kúria rámutatott arra, hogy a másodfokú bíróság álláspontja téves abban is, hogy ha az indítványozó a vételár fizetési kötelezettségének nem tesz eleget, a szerződés létrejöttét nem érinti, a mulasztása a szerződésszegés jogkövetkezményeit vonja maga után. A perbeli esetben relevánsnak ítélte azt is, hogy a II. rendű alperes árve-

resi vevő, akinek az NFA értesítésétől számított 8 munkanapon belül a teljes vételárat meg kell fizetni, ellenkező esetben úgy kell tekinteni, hogy a jogügylettől visszalépett.

- [14] 1.2. Az indítványozó a 2019. április 15-én érkezett alkotmányjogi panaszában a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Pfv.VI.20.042/2018/12. számú ítélete megsemmisítését indítványozta. Az indítványozó a pertörténet részletes bemutatását követően a bírói döntés alaptörvény-ellenességét az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésére alapította. Álláspontja szerint a megkülönböztetés a föld tulajdonjogának megszerzése során merül fel azért, hogy „más elvárás fogalmazódik meg” az adásvételi vevővel és az elfogadó nyilatkozatot tevővel szemben.
- [15] Az indítványozó kifejtette, hogy a Ptk. és a Fftv. szabályozása nincs összhangban a teljesítőképesség igazolásának szükségessége tekintetében, mivel a Fftv. „nem várja el a teljesítőképesség igazolását”, ezzel szemben a Ptk. előírja. A kifogásolt bírói döntés figyelmen kívül hagyta a Fftv. Ptk.-hoz viszonyított speciális jellegét és az eredményes igényérvényesítés anyagi jogi feltételeként határozta meg a teljesítőképesség igazolását, ezáltal hátrányosan különböztetve meg az elővásárlásra jogosultat. Az indítványozó szerint a Kúriának az Fftv. speciális szabályaira tekintettel el kellett volna tekintenie az igazolástól. Az indítványozó különösen sérelmesnek tartotta, hogy a teljes vételár tekintetében igazolnia kellett a teljesítőképességét úgy, hogy az adásvételi vevő az ingatlan bejegyzett tulajdonosa, így fedezet hiányában nem volt lehetősége megfelelő összegű hitel felvételére.
- [16] Az indítványozó a 2019. június 26-án érkezett beadványában kiegészítette a korábbi beadványát. Az indítványozó újabb beadványában előadta, hogy egységesebb és transzparensőbb szabályozás lenne szükséges az állami földek értékesítésénél. Álláspontja szerint ez az oka az NFA tájékoztatási kötelezettséggel összefüggő ellentmondásos gyakorlatának és az eltérő bírósági gyakorlatnak a teljesítőképesség megkövetelésével összefüggésben.
- [17] 2. Az Abtv. 56. § értelmében az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerint tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket. A befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokait.
- [18] Az Abtv. 29. §-a értelmében az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés felvetése esetén fogadható be. E befogadhatósági feltételek vagytalagos jellegűek, így azok fennállását az Alkotmánybíróság külön-külön vizsgálja [3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]].
- [19] Az indítványozó a bírói döntések elleni alkotmányjogi panaszában az Alaptörvény XV. cikkében deklarált hátrányos megkülönböztetés tilalmára hivatkozva sérelmezte a Kúria jogalkalmazását, amely a Ptk. általános szabályának alkalmazásával – álláspontja szerint – különbséget tett az adásvételi vevő és az elfogadó nyilatkozatot tevő között.
- [20] Az indítványozó hivatkozott ugyan a Ptk. és Fftv. közötti ellentmondásra, de indítványa nem az egyedi ügyben alkalmazott jogszabály felülvizsgálatára irányult [Abtv. 26. § (1) bekezdése], hanem a bírói döntés felülvizsgálatára [Abtv. 27. §].
- [21] Azt a kérdést, hogy valamely jogszabály mikénti értelmezésére alkalmazható-e a hátrányos megkülönböztetés Alaptörvényben foglalt tilalma a bírói döntésekkel szemben, az Alkotmánybíróság a 9/2016. (IV. 6.) AB határozatban igenlően válaszolta meg. Ennek értelmében az Alaptörvény XV. cikke (1) és (2) bekezdésének az értelmezett tartalma nemcsak a jogszabályokra irányadó alaptörvény-ellenességük vizsgálatakor, hanem a bírói döntésekben megjelenő jogszabály-értelmezésre is, a jogszabályok normatartalmának meghatározása során, a jogszabály konkrét tényállásra vonatkoztatásánál. Az, hogy egy-egy ügyben az eset összes körülményeinek mérlegelésénél a rendes bíróság az anyagi jog értelmezésekor milyen intenzíven hivatkozik a XV. cikk egyes elemeire, elsősorban a rendes bíróságra tartozó kérdés, de az értelmezés nem vezethet sem jogszabály szövegének figyelmen kívül hagyására, sem az Alaptörvénnyel ellentétes eredményre (Indokolás [26]).
- [22] Az Alkotmánybíróság a konkrét ügyben megállapította, hogy az indítványozó nem a bírói döntésben megjelenő jogszabály-értelmezést vitatja, hanem az ügyre irányadó anyagi jogszabály kiválasztását.
- [23] Az Alkotmánybíróság jelen ügyben is hangsúlyozza állandó gyakorlatát, mely szerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdésének értelmében az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének d) pontja alapján a bírói döntéseket az alkotmányosság szempontjából ellenőrizheti, és jogköre a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-

ellenesség vizsgálatára és kiküszöbölésére korlátozódik, ezért a bírói döntés irányának, a bizonyítékok bírói mérlegelésének és értékelésének, illetve a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírlatára nem rendelkezik hatáskörrel {elsőként lásd: 3231/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4]; ezt követően megerősítette: 3392/2012. (XII. 30.) AB végzés, Indokolás [6]; 3017/2013. (I. 28.) AB végzés, Indokolás [3]}.

- [24] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-ában szabályozott hatáskörében eljárva a bírói döntés és az Alaptörvény összhangját biztosítja. Ebből következően a bírói döntés alaptörvény-ellenességének vizsgálata során az Alkotmánybíróság attól is tartózkodik, hogy a bíróságok felülbírlati jogköréhez tartozó, szakjogi vagy kizárólag törvényértelmezési kérdésekben állást foglaljon {elsőként lásd: 3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4]; ezt követően megerősítette: 3065/2012 (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [5]; 3391/2012. (XII. 30.) AB végzés, Indokolás [25]; 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [33]}.
- [25] A Ptk. és az Fttv. egymáshoz való viszonya, illetve az általánosság/különösség kérdése önmagában nem alkotmányjogi természetű. Azt pedig, hogy a Kúria értelmezése miért lenne ellentétes az Alaptörvénnyel, az indítvány nem támasztotta alá. Ennek hiányában pedig a XV. cikk (1) bekezdésére hivatkozás nem elegendő. Az ugyanis, hogy két eltérő érdekeltre más szabályok vonatkoznak, önmagában nem támasztja alá a hátrányos megkülönböztetést. Az indítvány tehát megmarad az ítélet polgári jogi helyességének vitatásánál.
- [26] Tehát az alkotmányjogi panasz a konkrét ügyben a hivatkozott Alaptörvényben biztosított joggal összefüggésben nem vet fel sem az egyedi ügyön túlmutató alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést, sem a bírói döntést érdemben befolyásoló, az alkotmányjogi panasz hatáskörben orvosolható alaptörvény-ellenességet.
- [27] 3. Tekintettel arra, hogy az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 29. §-ában foglalt tartalmi feltételeknek, az Alkotmánybíróság azt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) visszautasította.

Budapest, 2019. október 29.

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

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/679/2019.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3301/2019. (XI. 18.) 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 Pfv.IV.21.001/2017/14. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselőjén (dr. Gaudi-Nagy Tamás) keresztül az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panaszában kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a Kúria Pfv.IV.21.001/2017/14. számú ítélete, valamint a Fővárosi Ítéltábla 32.Pf.20.777/2016/4-II. számú ítélete, továbbá a Fővárosi Törvényszék 65.P.23.977/2014/37. számú ítélete alaptörvény-ellenességét és semmisítse meg azokat, mivel a hivatkozott bírósági ítéletek az indítvány szerint sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, I. cikk (3) bekezdését, a XXIV. cikk (1) bekezdését, valamint a XXVIII. cikk (1) bekezdését.
- [2] 1.1. A panasz alapjául szolgáló ügy tényállása szerint 2007 decembere és 2009 áprilisa között több országgyűlési képviselő ingatlana, szórakozóhelyek és egy jegyiroda ellen követtek el támadást, 2007. december 11-én pedig egy televízió csatorna egy korábbi munkatársát bántalmazták ismeretlenek. Az ügyekben a nyomozást a Nemzeti Nyomozó Iroda (a továbbiakban: NNI), majd a Központi Nyomozó Főügyészség (a továbbiakban: KNYF) folytatta. Az ügyekben először 2009. április 9-én adott ki sajtóközleményt a KNYF, amelyben négy ember őrizetbe vételéről tájékoztatót, akiket többek között terrorcselekmény, emberölés előkészülete, valamint robbanóanyaggal visszaélés és lőszerezéssel visszaélés büntette elkövetésével gyanúsítottak. Ezt követően is folyamatosan tájékoztatta a KNYF a közvéleményt a nyomozás állásáról, így például 2009. május 15-én „Őrizetben a bombagyáros” címmel jelent meg egy főügyészi sajtóközlemény az újabb őrizetbe vételről – ismertetve abban a gyanúsítás okát és körülményeit. 2009. június 4-én pedig „Ügyészségi eljárás a dr. Szilvási György sérelmére elkövetett bűncselekményekkel kapcsolatban” címmel adott ki közleményt az ügyészség.
- [3] Az indítványozót 2009. június 17-én tartóztatták le, és a másnap kelt sajtóközlemény azzal a tartalommal jelent meg, hogy „[a] terrorcselekmény büntette és más bűncselekmények miatt a Központi Nyomozó Főügyészség előtt folyamatban lévő büntető ügyben a főügyészségünk – a rendőrséggel közreműködve – a tegnapi napon őrizetbe vette [az indítványozó neve]-öt, akit gyanúsítottként hallgatott ki.” A sajtóközlemény szerint az indítványozóval szemben megalapozott gyanú áll fenn, hogy az ő utasítására hajtották végre a politikusok elleni merényleteket, amelyeket a gyanú szerint figyelmeztetésnek szántak, azzal a céllal, hogy az érintett képviselők nemmel szavazzanak egy parlamenti vita során. Emellett több – a fentiekben részletezett – bűncselekmény felbujtójaként gyanúsította meg a KNYF az indítványozót.
- [4] Mindezeket követően 2009. július 14-én is közleményt adott ki a KNYF „Újabb gyanúsítottak a terrorcselekmény büntette és más bűncselekmények miatt folyamatban lévő eljárásban” címmel, amely három újabb személy őrizetbe vételéről, kihallgatásáról és gyanúsításáról tájékoztatót. E közleményben a KNYF ismételt kiemelte, hogy az indítványozót gyanúsítják a képviselők ellen támadások kivitelezésével terhelt csoport létrehozásával. 2009. július 24-én egy sajtótájékoztató keretében videó-felvételt mutatott be az ügyészség, amelyen látható robbantással is az indítványozó szervezetét hozták összefüggésbe. A 2009. augusztus 17-én kelt sajtóközlemény két újabb személy elfogásáról tájékoztatót, megismételve a korábbi gyanúsításokat. Hasonló tartalmú közlemény született 2009. szeptember 3-án, október 15-én – ebben a közleményben arról is tájékoztatót adott a KNYF, hogy az indítványozót több ízben is gyanúsítottként hallgatták ki, és emberölés előkészületével is gyanúsítják –, továbbá november 10-én is. 2010. január 15-én pedig a KNYF arról tájékoztatta a közvéleményt, hogy az indítványozó továbbra is előzetes letartóztatásban marad, és őt további bűncselek-

mények elkövetésével gyanúsítják – ugyanis a gyanú szerint a merényleteket az általa létrehozott mozgalom tagjai hajtották végre.

- [5] 2009. április 6-án az alkotmányjogi panaszban támadott alapügy II. rendű alperese kihallgatásra jelentkezett a NNI-nél, és arról tájékoztatta a nyomozóhatóságot, hogy tudomással rendelkezik egy csoportról, amely a gyanúsítás tárgyává tett cselekményeket elkövette. Információit arra alapozta, hogy ismer egy személyt a csoportból, akivel sokat beszélgetett, és beszélgetéseiket egy idő után a telefonjával is rögzítette. Ezt követően 2010. január 1-jén postai úton egy ismeretlen feladótól üdvözlőlapot kapott „Boldog újévet kívánnak a bebörtönzött politikai foglyok gyermekei” felirattal. Erről az alapügy II. rendű alperese bejelentést tett, mivel azt fenyegetésnek érezte. 2010. február 8-án egy portál a személyes adatait is közölte, mint egy olyan személyt, aki az ügyben a letartóztatottak ellen ténykedik. A fentiek hatására egy sajtószerv felkereste őt, aminek az alapügy II. rendű alperese beszámolt az őt ért fenyegetésekről, és átadta a sajtószervnek a rendelkezésére álló hangfelvételeket. Ezt követően a sajtószerv az egyik műsorában beszámolt a hangfelvételről.
- [6] A fentiek mellett egy másik sajtószerv (a továbbiakban: alperes sajtószerv) is több műsorában foglalkozott az üggyel. Az érintett adásokban többször utaltak az indítványozó ellen folyamatban lévő büntetőeljárásra. Így például elhangzott, hogy „[az indítványozó neve] csoportja merényletet tervezett Gyurcsány Ferenc háza ellen is, és ha a Fidesz kerül kormányra, ellenük is folytatták volna a Molotov-koktélos támadásokat”, továbbá, hogy „az első terv szerint meg akarták verni Lendvai Ildikót, de később a gyilkosság is szóba jött [...] hogyha a későbbiekben sikerült volna fegyvert szerezniük, akkor azt felhasználták volna az akcióban”.
- [7] Az indítványozó a fentieket követően fordult keresettel a Fővárosi Törvényszékhez (a továbbiakban: Törvényszék) annak érdekében, hogy az állapítsa meg, hogy az alperes sajtószerv megsértette a személyhez fűződő jogait, ezen belül a jó hírnevét, mert róla az alperes sajtószerv valótlan tényállításokat tett közzé, illetve a valóságot hamis színben tüntette fel – ezért pedig nem vagyoni kártérítést és egyéb jóvátételi lehetőségeket kért. Keresetét azzal indokolta, hogy az alperes részben olyan tényeket állított róla, melyek valótlanok, valamint olyan cselekményekkel hozta összefüggésbe, amellyel őt meg sem gyanúsították, emellett egy folyamatban lévő ügyről úgy adott tájékoztatást, hogy abból az ügy állása nem derült ki. Emellett kész tényként közölt olyan eseményeket, amelyek még nem nyertek bizonyítást. Elsősorban azt kifogásolta, hogy az alperes sajtószerv híradásaiban prejudikált közlései negatívak voltak, nem emelték ki, hogy pusztán gyanúról van szó, a II. rendű alperes pedig jogosulatlanul hozta nyilvánosságra a felvételeket.
- [8] Az alperes sajtószerv – hivatkozva a PK. 14. számú állásfoglalásra – kérte a kereset elutasítását, mivel álláspontja szerint adásai megfeleltek a korrekt tájékoztatás követelményének, tekintettel arra, hogy a műsorból egyértelműen kiderült, hogy az ügy még nyomozati szakaszban van. A műsorban elhangzó közléseket pedig nem lehet a szöveggörnyezetéből kiragadva értelmezni.
- [9] A Törvényszék első fokon meghozott döntésében az indítványozó keresetét elutasította. Az ítélet indokolásában a bíróság hangsúlyozta, hogy a PK. 12. számú állásfoglalása szerint a sajtóközleményt mindig a maga egészében kell vizsgálni, a PK. 14. számú állásfoglalása szerint pedig a kifogásolt tényállítások valóságát a sajtószerv köteles bizonyítani. Ha pedig büntetőeljárásról tudósít, amely végül nem vezet elítélésre, akkor ennek tényéről is köteles beszámolni. A Törvényszék kiemelte, hogy az előtte fekvő ügyben kizárólag arról kellett döntenie, hogy az indítványozó által kifogásolt közlések ténylegesen valótlan tényállítások voltak-e, vagy pedig pusztán egy büntetőügy ismerhető állásáról számoltak be – a bűnösség kérdésében azonban értelemszerűen nem kellett és lehetett döntenie. E körben elsőként azt hangsúlyozta a Törvényszék, hogy a kifogásolt riportok kizárólag a hangfelvételeken elhangzó információkat ismertették, nem hangzottak el olyan közlések, amelyeket nem támasztanak alá. A Törvényszék ítélete szerint a műsorok egymást követő napokon, vagy rövid időintervallumban kerültek adásba, így ezeket együtt kell értékelni. Ez alapján egyértelmű, hogy nem kell minden állítás után a műsorban kiemelni, hogy ez pusztán még csak gyanúsítás. Az elsőfokú ítélet szerint az indítványozónak a csúcscsúszítóként való megjelölése is a felvételeken elhangzottak alapján került bemondásra, amelynek végén elhangzik, hogy az ügy még csak nyomozati szakaszban van. A Törvényszék szerint így a teljes szöveggörnyezetre tekintettel egyértelműen kiderül az átlagember számára is, hogy amit hall, lát, az egy nyomozás részlete, és olyan bizonyítékok, amelyeknek a valóságtartalmát az ügyészség még vizsgálja.
- [10] Mindezek alapján a Törvényszék megállapította, hogy az alperes sajtószerv adásai nem valósítottak meg jogsértést, azok az irányadó bírósági gyakorlatnak megfelelően számoltak be a történetekről.
- [11] 1.2. Az indítványozó ezt követően fellebbezést nyújtott be a Fővárosi Ítéletáblához (a továbbiakban: Ítéletábla), amely ítéletében a Törvényszék ítéletét helybenhagyta. A fellebbezésben az indítványozó főképp a keresetének

indokait ismételte meg, kérte azonban, hogy az Ítéletábra az alperes sajtószervet arra is kötelezze, hogy az internetes oldaláról is távolítsa el az összes vele összefüggésben álló hírt. További indokolásként előadta, hogy álláspontja szerint a Törvényszék ítéletében rossz következtetéseket vont le, és elfogadhatatlan módon figyelmen kívül hagyta az ártatlanság vélelmének elvét is. Nem adta indokát véleménye szerint a Törvényszék annak sem, hogy miért fogadta el a hangfelvételt az állítások igazolására.

- [12] Az Ítéletábra az indítványozó fellebbezését nem találta alaposnak. Ítélete indokolásában hangsúlyozta, hogy az elsőfokú bíróság a peradatokból helyes és okszerű következtetéseket vont le. A Törvényszék ugyanis általánosságában és tételesen is megvizsgálta az indítványozó által kifogásolt közléseket. Az Ítéletábra ítéletében kiemelte, hogy a Törvényszék helytállóan állapította meg, hogy a perben nem volt olyan, az indítványozó által sérelmezett kitétel, amit ne támasztott volna alá a büntetőeljárás peranyaga. A másodfokú bíróság azt is hangsúlyozta, hogy egy büntetőeljárásról való tudósításban a média általában azokat az információkat emeli ki, amelyek a közvélemény érdeklődésére számot tartanak, illetőleg amivel nagyobb nézettség érhető el. Ezzel együtt, ha a PK. 14. számú állásfoglalása szerint jár el, és csak a valóságnak megfelelő tájékoztatást ad, csak a nyomozás során beszerzett bizonyítékokat ismerteti, akkor nem követ el személyiségi jogi jogsértést. A jelen ügyben az Ítéletábra szerint az alperes sajtószerv ezen követelménynek megfelelt. Az Ítéletábra is kiemelte ítéletében, hogy a citált adásokban elhangzottakból nem következett, hogy azok már lezárt ügyek lennének, sőt egyértelműen kiderült, hogy azok még nyomozati szakaszban vannak.
- [13] 1.3. Az indítványozó az Ítéletábra ítéletével szemben felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Kúriához, amely azonban a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta. Az indítványozó felülvizsgálati kérelmében elsősorban a pontosított keresetének való helyt adó ítélet meghozatalát, másodlagosan pedig a jogerős ítélet hatályon kívül helyezését és új eljárás lefolytatását kérte. Álláspontja szerint az eljáró bíróságok a bizonyítási teherre vonatkozó szabályok figyelmen kívül hagyásával, kirívóan okszerűtlen mérlegelést végeztek, és indokolási kötelezettségüknek sem tettek eleget. Úgy véli, hogy a kifogásolt közlemények nem jelölték meg pontosan, mi képezi a gyanúsítás, és mi a vád tárgyát, valamint azt sem tartalmazták, hogy a cselekmények nem voltak bizonyíthatóak. A sajtószervet nem illeti meg a „kiragadás joga”, és az ártatlanság vélelmének elvét is figyelembe kell vennie. Elvárható lett volna, hogy bevárja a vádiratot, és csak azt követően tájékoztasson.
- [14] A Kúria ítéletében kiemelte, hogy a PK. 14. számú állásfoglalását a bírósági gyakorlat már hosszú ideje kiterjesztően értelmezi, e szerint pedig a sajtószerv már a vádirat benyújtása előtti időben is beszámolhat egy nem titkosított büntetőügy aktuális állásáról. Ennek korlátja pusztán annyi, hogy a tájékoztatásnak összhangban kell állnia az adott eljárás aktuális állásával, meg kell jelölnie annak aktuális szakaszát, és nem sértheti az ártatlanság vélelmét. A Kúria hangsúlyozta azt is, hogy a felülmérlegelés tilalma miatt a bizonyítékokat csak akkor értékelheti újra, ha azok nyilvánvalóan ellentétesek a logika szabályaival. Ilyen azonban jelen ügyben nem történt. Az eljáró bíróságok ugyanis a bírósági gyakorlattal összhangban értelmezték a rendelkezésükre álló bizonyítékokat. Az indítványozónak továbbra is megmaradt a lehetősége, hogy a büntetőeljárás lezárultával kérje, hogy a sajtó közölje, hogy őt felmentették, vagy épp, hogy miért marasztalták el. A következetes bírói gyakorlat szerint nem kell megvárnia a sajtónak, hogy a vádirat ténylegesen benyújtásra kerüljön. Tekintettel arra, hogy a vita tárgyát képező hanganyag a feljelentéssel esik azonos megítélés alá, így az annak tartalmától függetlenül nem lehet személyiségi jogi per tárgya. A Kúria is kiemelte, hogy az ügy közérdeklődésre számot tartó jellege miatt a sajtónak joga volt az eseményekről való tájékoztatás, és e körben mérlegelhetett, hogy mit tart kiemelkedő fontosságúnak abból. Mindezek alapján a Kúria álláspontja szerint az eljáró bíróságok a bizonyítékokat helytállóan mérlegelték, így a felülmérlegelés alkalmazásának nem volt helye.
- [15] 1.4. Az indítványozó ezt követően fordult az Alkotmánybírósághoz. Alkotmányjogi panaszában kifejtette, hogy álláspontja szerint a Törvényszék, az Ítéletábra és a Kúria döntése sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, valamint az I. cikk (3) bekezdését, továbbá a XXIV. cikk (1) bekezdését és a XXVIII. cikk (1) bekezdését. Álláspontja szerint a bíróságok nem vették figyelembe a hatályos jogszabályi környezetet és ítéletüket kizárólag a PK. 14. számú állásfoglalására alapozták, és azt is egyoldalúan kiterjesztve alkalmazták. Az indítványozó szerint az Alaptörvény által biztosított személyiségi jogának megsértése kapcsán folyó bírósági eljárásokban a bíróságnak a felekre kötelező döntését, ítéletét a törvényekre, törvényi előírásokra alapítva kell meghoznia, és ítélezése során a jogvita eldöntésekor jogszabálynak nem minősülő jogalkalmazói állásfoglalások előírásait legfeljebb iránymutatóként alkalmazhatja.

- [16] Az indítvány szerint az Alaptörvény B) cikkének sérelme abban áll, hogy az eljáró bíróságok döntésüket – véleménye szerint – csak a PK. 14. számú állásfoglalásának kiterjesztett értelmezésére alapozták, és a hatályos jogszabályi környezetet figyelmen kívül hagyták.
- [17] Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének és a XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét abban látja, hogy véleménye szerint a bíróságok nem indokolták megfelelően ítéleteiket, az általa (mint felperes által) felvetett kérdésekre kiterjedő indokolást egyetlen esetben sem adtak.
- [18] Az indítványozó hivatkozott továbbá a 34/2017. (XII. 11.) AB határozatban foglaltakra is, amely szerint bizonyos körülmények esetén a sajtó mentesülhet a valótlan tényállítás miatti polgári jogi felelősség alól. A bíróságok számára az Alkotmánybíróság hivatkozott határozatában egy alkotmányossági teszt elvégzését írta elő, és amennyiben a határozat által előírt körülmények maradéktalanul fennállnak, akkor a sajtó még valótlan tényállítások közzététele esetén is mentesül a felelősség alól. Indítványozó szerint azonban az eljáró bíróságok nem alkalmazták a hivatkozott határozatban előírt tesztet, illetve ha az abban foglaltakra figyelemmel is voltak, annak előírásait megsértve hozták meg ítéleteiket, ugyanis az előírt követelmények nem álltak fent maradéktalanul.
- [19] Az indítványozó hivatkozott az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésére is, ezzel összefüggésben azonban nem adott elő semmilyen indokot, illetve érvet.
- [20] Az Alkotmánybíróság főtíkára az indítvány beérkezését követően hiánypótlásra hívta fel az indítványozót, aki kiegészített alkotmányjogi panaszában hivatkozott az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésének sérelmére is, azzal kapcsolatban azonban kizárólag a XXVIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben adott elő érveket.
- [21] 2. Az Abtv. 56. §-a alapján az Alkotmánybíróság először az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának kérdésében dönt, ennek során mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának feltételeit. A befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát.
- [22] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 50. § (1) bekezdése és az Ügyrend 5. § (1) bekezdése alapján tanácsban járt el, és az indítványozó panaszának vizsgálata alapján azt állapította meg, hogy az alkotmányjogi panasz az alábbi okok miatt nem fogadható be.
- [23] 2.1. Az indítványozó az Abtv. 27. §-ára alapított alkotmányjogi panasz iránti kérelmében a bírósági ítéletek alaptörvény-ellenességét az Alaptörvény több cikkének a sérelmére alapozta. Az Abtv. 27. §-a alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy 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.
- [24] 2.2. A Kúria ítélete ellen nincs helye fellebbezésnek, az Abtv. 27. §-a szerinti indítvány tehát e tekintetben megfelel a törvényi feltételeknek.
- [25] Az indítványozó jogosultnak és érintettnek is tekinthető, mivel saját egyedi ügyével összefüggésben terjesztett elő az Abtv. 27. §-ára alapított alkotmányjogi panaszt.
- [26] Az indítványozó az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott határidőn belül terjesztette elő az indítványát.
- [27] 2.3. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában hivatkozott többek között az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére is. E tekintetben az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy következetes gyakorlata szerint a testület csak kivételes esetekben, így különösen a visszaható hatályú jogalkotás és a felkészülési idő hiánya esetén ismeri el az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság elvét olyan Alaptörvényben biztosított jogként, amelyre alkotmányjogi panasz is alapítható {elsőként lásd: 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [14], többek között megerősítette: 3223/2016. (XI. 14.) AB végzés, Indokolás [17]}. Az alkotmányjogi panaszban az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével összefüggésben azonban az indítványozó nem adott elő érdemi indokolást a fentiek vonatkozásában, így az Alaptörvény B) cikkére jelen ügyben alkotmányjogi panasz nem alapítható.
- [28] 2.4. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában hivatkozott az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének a sérelmére is, azzal összefüggésben azonban semmilyen indokolást nem adott elő. Az Alkotmánybíróság következetes

gyakorlata szerint azonban az indokolás hiánya {lásd például: 3058/2016. (III. 22.) AB végzés, Indokolás [11]; 3245/2016. (XI. 28.) AB végzés, Indokolás [10], [13]} az ügy érdemi elbírálásának akadálya.

- [29] 2.5. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában hivatkozott az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdésére is. Ez az alaptörvényi rendelkezés azonban a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot deklarálja. Jelen ügyben azonban nem folyt hatósági eljárás, így az Alkotmánybíróság tartalmában, az alkotmányjogi panaszban szintén hivatkozott Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében deklarált tisztességes bírósági eljáráshoz való jog tekintetében bírálta el az indítványt.
- [30] Az indítvány a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog tekintetében (és ehhez kapcsolódóan az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése vonatkozásában) abban látja a támadott ítéletek alaptörvény-ellenességét, hogy az eljáró bíróságok nem jelölték meg ítéletük indokolásában, hogy a nyomozati anyag mely pontjai alapján vonták le következtéseiket, illetve abban, hogy véleménye szerint a bíróságok nem a jogszabályok alapján hozták meg a döntésüket, hanem kizárólag a bírósági gyakorlat alapján.
- [31] Ezzel összefüggésben fontos kiemelni, hogy az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint nem vizsgálja, hogy a bírói döntés indokolásában megjelölt bizonyítékok és megjelenő érvek megalapozottak-e, a jogalkalmazó helytállónan értékelte-e ezeket a bizonyítékokat és érveket, illetve a konkrét ügyben a bírói mérlegelés eredményeként megállapított tényállás megalapozott-e, mint ahogy azt sem vizsgálja, hogy bíróságok jogértelmezése helyesen illeszkedik-e a jogági dogmatika általánosan elfogadott szabályaihoz {elsőként lásd: 3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4], megerősítette többek között: 3117/2016. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [16]}. Emellett megállapítható az is, hogy az indítványozó alkotmányjogi panaszának indokolásában tulajdonképpen a felülvizsgálati kérelmének érveit ismételte meg, és érdemi alkotmányjogi érvelést az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése tekintetében sem adott elő.
- [32] A fentiek mellett az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy az Abtv. 29. §-a alapján az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. Az indítványozó álláspontja szerint jelen ügyben alapvető alkotmányossági kérdésnek minősül, hogy a bíróságok alapozhatják-e döntésüket kizárólag a joggyakorlatra a jogszabályi környezet helyett. Jelen ügyben azonban ezen kérdés megválaszolása nem merül fel, ugyanis az eljáró bíróságok mind az alkalmazandó jogszabályok alapján, és az azokból kialakult bírósági gyakorlat alapján hozták meg a döntésüket.
- [33] 3. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *h*) pontja alapján, figyelemmel az Abtv. 56. § (2) és (3) bekezdésében foglaltakra, az alkotmányjogi panaszt visszautasította.

Budapest, 2019. október 29.

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

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/881/2019.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3302/2019. (XI. 18.) AB VÉGGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Pfv.IV.21.817/2017/19. 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 képviselőjén (dr. Gaudi-Nagy Tamás) keresztül az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panaszában kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a Kúria Pfv.IV.21.817/2017/19. számú ítélete, valamint a Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.862/2016/4/II. számú ítélete, továbbá a Fővárosi Törvényszék 65.P.20.990/2015/19. számú ítélete alaptörvény-ellenességét és semmisítse meg azokat, mivel a hivatkozott bírósági ítéletek az indítvány szerint sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, I. cikk (3) bekezdését, a XXIV. cikk (1) bekezdését, valamint a XXVIII. cikk (1) bekezdését.
- [2] 1.1. A panasz alapjául szolgáló ügy tényállása szerint 2007 decembere és 2009 áprilisa között több országgyűlési képviselő ingatlana, szórakozóhelyek és egy jegyiroda ellen követtek el támadást, 2007. december 11-én pedig egy televízió csatorna egy korábbi munkatársát bántalmazták ismeretlenek. Az ügyekben a nyomozást a Nemzeti Nyomozó Iroda (a továbbiakban: NNI), majd a Központi Nyomozó Főügyészség (a továbbiakban: KNYF) folytatta. Az ügyekben először 2009. április 9-én adott ki sajtóközleményt a KNYF, amelyben négy ember őrizetbe vételéről tájékoztatót, akiket többek között terrorcselekmény, emberölés előkészülete, valamint robbanóanyaggal visszaélés és lőszerezéssel visszaélés büntette elkövetésével gyanúsítottak. Ezt követően is folyamatosan tájékoztatta a KNYF a közvéleményt a nyomozás állásáról, így például 2009. május 15-én „Őrizetben a bombagyáros” címmel jelent meg egy főügyészi sajtóközlemény az újabb őrizetbe vételről – ismertetve abban a gyanúsítás okát és körülményeit. 2009. június 4-én pedig „Ügyészségi eljárás a dr. Szilvási György sérelmére elkövetett bűncselekményekkel kapcsolatban” címmel adott ki közleményt az ügyészség. Az indítványozót 2009. június 17-én tartóztatták le, és a másnap kelt sajtóközlemény azzal a tartalommal jelent meg, hogy „[a] terrorcselekmény büntette és más bűncselekmények miatt a Központi Nyomozó Főügyészség előtt folyamatban lévő büntető ügyben a főügyészségünk – a rendőrséggel közreműködve – a tegnapi napon őrizetbe vette [az indítványozó neve]-öt, akit gyanúsítottként hallgatott ki.” A sajtóközlemény szerint az indítványozóval szemben megalapozott gyanú áll fenn, hogy az ő utasítására hajtották végre a politikusok elleni merényleteket, amelyeket a gyanú szerint figyelmeztetésnek szántak, azzal a céllal, hogy az érintett képviselők nemmel szavazzanak egy parlamenti vita során. Emellett több – a fentiekben részletezett – bűncselekmény felbujtójaként gyanúsította meg a KNYF az indítványozót.
- [3] Mindezeket követően 2009. július 14-én is közleményt adott ki a KNYF „Újabb gyanúsítottak a terrorcselekmény büntette és más bűncselekmények miatt folyamatban lévő eljárásban” címmel, amely három újabb személy őrizetbe vételéről, kihallgatásáról és gyanúsításáról tájékoztatót. E közleményben a KNYF ismételt kiemelte, hogy az indítványozót gyanúsítják a képviselők elleni támadások kivitelezésével terhelt csoport létrehozásával. 2009. július 24-én egy sajtótájékoztató keretében videó-felvételt mutatott be az ügyészség, amelyen látható robbantással is az indítványozó szervezetét hozták összefüggésbe. A 2009. augusztus 17-én kelt sajtóközlemény két újabb személy elfogásáról tájékoztatót, megismételve a korábbi gyanúsításokat. Hasonló tartalmú közlemény született 2009. szeptember 3-án, október 15-én – ebben a közleményben arról is tájékoztatót adott a KNYF, hogy az indítványozót több ízben is gyanúsítottként hallgatták ki, és emberölés előkészületével is gyanúsítják –, továbbá november 10-én is. 2010. január 15-én pedig a KNYF arról tájékoztatta a közvéleményt, hogy az indítványozó továbbra is előzetes letartóztatásban marad, és őt további bűncselek-

mények elkövetésével gyanúsítják – ugyanis a gyanú szerint a merényleteket az általa létrehozott mozgalom tagjai hajtották végre.

- [4] 2009. április 6-án az alkotmányjogi panaszban támadott alapügy II. rendű alperese kihallgatásra jelentkezett a NNI-nél, és arról tájékoztatta a nyomozóhatóságot, hogy tudomással rendelkezik egy csoportról, amely a gyanúsítás tárgyává tett cselekményeket elkövette. Információit arra alapozta, hogy ismer egy személyt a csoportból, akivel sokat beszélgetett, és beszélgetéseiket egy idő után a telefonjával is rögzítette. Ezt követően 2010. január 1-jén postai úton egy ismeretlen feladótól üdvözlőlapot kapott „Boldog újévet kívánnak a bebörtönzött politikai foglyok gyermekei” felirattal. Erről az alapügy II. rendű alperese bejelentést tett, mivel azt fenyegetésnek érezte. 2010. február 8-án egy portál a személyes adatait is közölte, mint egy olyan személyt, aki az ügyben a letartóztatottak ellen ténykedik. A fentiek hatására egy televízió csatorna felkereste őt, ahol az alapügy II. rendű alperese beszámolt az őt ért fenyegetésekről, és átadta a televízió csatornának a rendelkezésére álló hangfelvételeket. Ezt követően a televíziós csatorna egyik műsorában beszámolt a hangfelvételtől.
- [5] A fentiek mellett egy internetes hírportál is több cikkében foglalkozott az ügygel (így a 2010. március 4-ai, 2010. március 5-ei, vagy épp a 2010. október 27-ei írásaiban). Az érintett cikkekben többször utaltak az indítványozó ellen folyamatban lévő büntetőeljárásra. Így például „Lendvai Ildikót is meg akarták támadni” címmel, „Gyurcsány és Lendvai is [az indítványozó vezetékneve]-ék célpontja volt” címmel, vagy épp „Bombát szerelhettek a helyettes főrendőr kocsjára [az indítványozó vezetékneve]-ék” címmel is megjelentek írások az internetes hírportálon.
- [6] Az indítványozó a fentieket követően fordult keresettel a Fővárosi Törvényszékhez (a továbbiakban: Törvényszék) annak érdekében, hogy az állapítsa meg, hogy az internetes hírportál megsértette a személyhez fűződő jogait, ezen belül a jó hírnevét, mert róla valótlan tényállításokat tett közzé, illetve a valóságot hamis színben tüntette fel – ezért pedig nem vagyoni kártérítést és egyéb jóvátételi lehetőségeket kért. Keresetét azzal indokolta, hogy az alperes részben olyan tényeket állított róla, melyek valótlanok, valamint olyan cselekményekkel hozta összefüggésbe, amellyel őt meg sem gyanúsították, emellett egy folyamatban lévő ügyről úgy adott tájékoztatást, hogy abból az ügy állása nem derült ki. Emellett kész tényként közölt olyan eseményeket, amelyek még nem nyertek bizonyítást.
- [7] A hírportál – hivatkozva a PK. 14. számú állásfoglalásra – kérte a kereset elutasítását, mivel álláspontja szerint cikkei megfeleltek a korrekt tájékoztatás követelményének, tekintettel arra, hogy az írásokból egyértelműen kiderült, hogy az ügy még nyomozati szakaszban van. A cikkekben elhangzó közléseket pedig nem lehet a szövegkörnyezetéből kiragadva értelmezni.
- [8] A Törvényszék első fokon meghozott döntésében az indítványozó keresetét elutasította. Az ítélet indokolásában a bíróság hangsúlyozta, hogy a PK. 12. számú állásfoglalása szerint a sajtóközleményt mindig a maga egészében kell vizsgálni, a PK. 14. számú állásfoglalása szerint pedig a kifogásolt tényállítások valóságát a sajtószerv köteles bizonyítani. Ha pedig büntetőeljárásról tudósít, amely végül nem vezet elítélésre, akkor ennek tényéről is köteles beszámolni. A Törvényszék kiemelte, hogy az előtte fekvő ügyben kizárólag arról kellett döntenie, hogy az indítványozó által kifogásolt közlések ténylegesen valótlan tényállítások voltak-e, vagy pedig pusztán egy büntetőügy ismerhető állásáról számoltak be – a bűnösség kérdésében azonban értelemszerűen nem kellett és lehetett döntenie. E körben elsőként azt hangsúlyozta a Törvényszék, hogy a kifogásolt cikkek kizárólag a hangfelvételeken elhangzó információkat ismertették, nem hangzottak el olyan közlések, amelyeket nem támasztanak alá. A Törvényszék ítélete szerint a cikkek egymást követő rövid időintervallumban kerültek megjelenésre, így ezeket együtt kell értékelni. Ez alapján egyértelmű, hogy nem kell minden állítás után a cikkben kiemelni, hogy ez pusztán még csak gyanúsítás. A Törvényszék azt is hangsúlyozta egyúttal, hogy a sajtó nemcsak azokról a bizonyítékokról számolhat be, amelyeket a nyomozó hatóságok már minden kétséget kizáróan bizonyítottak. A Törvényszék szerint így a teljes szövegkörnyezetre tekintettel egyértelműen kiderül az átlagember számára is, hogy amiről olvas, az egy nyomozás részlete, és olyan bizonyítékok, amelyeknek a valóságtartalmát az ügyészség még vizsgálja.
- [9] Mindezek alapján a Törvényszék megállapította, hogy a hírportál cikkei nem valósítottak meg jogsértést, azok az irányadó bírósági gyakorlatnak megfelelően számoltak be a történetekről.
- [10] 1.2. Az indítványozó ezt követően fellebbezést nyújtott be a Fővárosi Ítéletáblához (a továbbiakban: Ítéletábla), amely ítéletében a Törvényszék ítéletét helybenhagyta. A fellebbezésben az indítványozó többek között arra hivatkozott, hogy az elsőfokú ítélet tényállása hiányos, és személyével szemben elfogult megállapításokat tett.

Kifogásolta, hogy az internetes hírportál nem értékelte a nyomozás során felmerült bizonyítékokat, és nem számolt be azokról teljes körűen, ezt a tényt pedig a Törvényszék nem vette figyelembe.

- [11] Az Ítélet tábla az indítványozó fellebbezését nem találta alaposnak. Ítélete indokolásában hangsúlyozta, hogy az elsőfokú bíróság a per adatokból helyes és okszerű következtetéseket vont le. A perben ugyanis nem volt olyan, az indítványozó által sérelmezett kitétel, amit ne támasztott volna alá a büntető eljárás peranyaga. Az Ítélet tábla szerint a büntető eljárásokról tudósító sajtószervet megilleti az a jog, hogy azokat az információkat emelje ki, amelyek az olvasóközönsége számára érdekesek. Nem követ el tehát jogsértést egy hírportál, amely nem teljes körűen tájékoztat, hanem csak egyes bizonyítékokat kiragadva ismerteti az ügyet, ha az a PK. 14. számú állásfoglalásának megfelel, és csak a valóságnak megfelelő tájékoztatást ad. A jelen ügyben az Ítélet tábla szerint az internetes hírportál ezen követelménynek megfelelt. Az Ítélet tábla is kiemelte ítéletében, hogy a citált cikkekben elhangzottakból nem következett, hogy azok már lezárt ügyek lennének, sőt azokból egyértelműen kiderült, hogy még nyomozati szakaszban vannak, így abból nem következik, hogy a cselekményeket az indítványozó el is követte.
- [12] 1.3. Az indítványozó az Ítélet tábla ítéletével szemben felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Kúriához, amely azonban a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta. Az indítványozó felülvizsgálati kérelmében elsősorban a pontosított keresetének való helyt adó ítélet meghozatalát, másodlagosan pedig a jogerős ítélet hatályon kívül helyezését és új eljárás lefolytatását kérte. Álláspontja szerint az eljáró bíróságok a bizonyítási teherre vonatkozó szabályok figyelmen kívül hagyásával, kirívóan okszerűtlen mérlegelést végeztek, és indokolási kötelezettségüknek sem tettek eleget. Úgy véli, hogy a kifogásolt közlemények nem jelölték meg pontosan, mi képezi a gyanúsítás, és mi a vád tárgyát, valamint azt sem tartalmazták, hogy a cselekmények nem voltak bizonyíthatóak. A sajtószervet nem illeti meg a „kiragadás joga”, és az ártatlanság vélelmének elvét is figyelembe kell vennie. Elvárható lett volna, hogy bevárja a vádiratot, és csak azt követően tájékoztasson.
- [13] A Kúria ítéletében kiemelte, hogy a PK. 14. számú állásfoglalását a bírósági gyakorlat már hosszú ideje kiterjesztően értelmezi, e szerint pedig a sajtószerv már a vádirat benyújtása előtti időben is beszámolhat egy nem titkosított büntetőügy aktuális állásáról. Ennek korlátja pusztán annyi, hogy a tájékoztatásnak összhangban kell állnia az adott eljárás aktuális állásával, meg kell jelölnie annak aktuális szakaszát, és nem sértheti az ártatlanság vélelmét. A Kúria hangsúlyozta azt is, hogy a felülmérlegelés tilalma miatt a bizonyítékokat csak akkor értékelheti újra, ha azok nyilvánvalóan ellentétesek a logika szabályaival. Ilyen azonban jelen ügyben nem történt. Az eljáró bíróságok ugyanis a bírósági gyakorlattal összhangban értelmezték a rendelkezésükre álló bizonyítékokat. Az indítványozónak továbbra is megmaradt a lehetősége, hogy a büntető eljárás lezárultával kérje, hogy a sajtó közölje, hogy őt felmentették, vagy épp, hogy miért marasztalták el. A Kúria is kiemelte, hogy az ügy közérdeklődésre számot tartó jellege miatt a sajtónak joga volt az eseményekről való tájékoztatás, és e körben mérlegelhetett, hogy mit tart kiemelkedő fontosságúnak abból. Mindezek alapján a Kúria álláspontja szerint az eljáró bíróságok a bizonyítékokat helytállóan mérlegelték, így a felülmérlegelés alkalmazásának nem volt helye.
- [14] 1.4. Az indítványozó ezt követően fordult az Alkotmánybírósághoz. Alkotmányjogi panaszában kifejtette, hogy álláspontja szerint a Törvényszék, az Ítélet tábla és a Kúria döntése sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, valamint az I. cikk (3) bekezdését, továbbá a XXIV. cikk (1) bekezdését és a XXVIII. cikk (1) bekezdését. Álláspontja szerint a bíróságok nem vették figyelembe a hatályos jogszabályi környezetet és ítéletüket kizárólag a PK. 14. számú állásfoglalására alapozták, és azt is egyoldalúan kiterjesztve alkalmazták. Az indítványozó szerint az Alaptörvény által biztosított személyiségi jogának megsértése kapcsán folyó bírósági eljárásokban a bíróságnak a felekre kötelező döntését, ítéletét a törvényekre, törvényi előírásokra alapítva kell meghoznia, és ítélezése során a jogvita eldöntésekor jogszabálynak nem minősülő jogalkalmazói állásfoglalások előírásait legfeljebb iránymutatóként alkalmazhatja.
- [15] Az indítvány szerint az Alaptörvény B) cikkének sérelme abban áll, hogy az eljáró bíróságok döntésüket – véleménye szerint – csak a PK. 14. számú állásfoglalásának kiterjesztett értelmezésére alapozták, és a hatályos jogszabályi környezetet figyelmen kívül hagyták.
- [16] Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének és a XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét abban látja, hogy véleménye szerint a bíróságok nem indokolták megfelelően ítéleteiket, az általa (mint felperes által) felvetett kérdésekre kiterjedő indokolást egyetlen esetben sem adtak.

- [17] Az indítványozó hivatkozott továbbá a 34/2017. (XII. 11.) AB határozatban foglaltakra is, amely szerint bizonyos körülmények esetén a sajtó mentesülhet a valótlan tényállítás miatti polgári jogi felelősség alól. A bíróságok számára az Alkotmánybíróság hivatkozott határozatában egy alkotmányossági teszt elvégzését írta elő, és amennyiben a határozat által előírt körülmények maradéktalanul fennállnak, akkor a sajtó még valótlan tényállítások közzététele esetén is mentesül a felelősség alól. Indítványozó szerint azonban az eljáró bíróságok nem alkalmazták a hivatkozott határozatban előírt tesztet, illetve ha az abban foglaltakra figyelemmel is voltak, annak előírásait megsértve hozták meg ítéleteiket, ugyanis az előírt követelmények nem álltak fent maradéktalanul.
- [18] Az indítványozó hivatkozott az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésére is, ezzel összefüggésben azonban nem adott elő semmilyen indokot, illetve érvet.
- [19] Az Alkotmánybíróság főtíkára az indítvány beérkezését követően hiánypótlásra hívta fel az indítványozót, aki kiegészített alkotmányjogi panaszában hivatkozott az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésének sérelmére is, azzal kapcsolatban azonban kizárólag a XXVIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben adott elő érveket.
- [20] 2. Az Abtv. 56. §-a alapján az Alkotmánybíróság először az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának kérdésében dönt, ennek során mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának feltételeit. A befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát.
- [21] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 50. § (1) bekezdése és az Ügyrend 5. § (1) bekezdése alapján tanácsban járt el, és az indítványozó panaszának vizsgálata alapján azt állapította meg, hogy az alkotmányjogi panasz az alábbi okok miatt nem fogadható be.
- [22] 2.1. Az indítványozó az Abtv. 27. §-ára alapított alkotmányjogi panasz iránti kérelmében a bírósági ítéletek alaptörvény-ellenességét az Alaptörvény több cikkének a sérelmére alapozta. Az Abtv. 27. §-a alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy 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.
- [23] 2.2. A Kúria ítélete ellen nincs helye fellebbezésnek, az Abtv. 27. §-a szerinti indítvány tehát e tekintetben megfelel a törvényi feltételeknek.
- [24] Az indítványozó jogosultnak és érintettnek is tekinthető, mivel saját egyedi ügyével összefüggésben terjesztett elő az Abtv. 27. §-ára alapított alkotmányjogi panaszt.
- [25] Az indítványozó az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott határidőn belül terjesztette elő az indítványát.
- [26] 2.3. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában hivatkozott többek között az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére is. E tekintetben az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy következetes gyakorlata szerint a testület csak kivételes esetekben, így különösen a visszaható hatályú jogalkotás és a felkészülési idő hiánya esetén ismeri el az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság elvét olyan Alaptörvényben biztosított jogként, amelyre alkotmányjogi panasz is alapítható {elsőként lásd: 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [14], többek között megerősítette: 3223/2016. (XI. 14.) AB végzés, Indokolás [17]}. Az alkotmányjogi panaszban az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével összefüggésben azonban az indítványozó nem adott elő érdemi indokolást a fentiek vonatkozásában, így az Alaptörvény B) cikkére jelen ügyben alkotmányjogi panasz nem alapítható.
- [27] 2.4. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában hivatkozott az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének a sérelmére is, azzal összefüggésben azonban semmilyen indokolást nem adott elő. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint azonban az indokolás hiánya {lásd például: 3058/2016. (III. 22.) AB végzés, Indokolás [11]; 3245/2016. (XI. 28.) AB végzés, Indokolás [10], [13]} az ügy érdemi elbírálásának akadályos.
- [28] 2.5. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában hivatkozott az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdésére is. Ez az alaptörvényi rendelkezés azonban a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot deklarálja. Jelen ügyben azonban nem folyt hatósági eljárás, így az Alkotmánybíróság tartalmában, az alkotmányjogi panaszban szintén

hivatkozott Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében deklarált tisztességes bírósági eljáráshoz való jog tekintetében bírálta el az indítványt.

- [29] Az indítvány a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog tekintetében (és ehhez kapcsolódóan az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése vonatkozásában) abban látja a támadott ítéletek alaptörvény-ellenességét, hogy az eljáró bíróságok nem jelölték meg ítéletük indokolásában, hogy a nyomozati anyag mely pontjai alapján vonták le következtéseiket, illetve abban, hogy véleménye szerint a bíróságok nem a jogszabályok alapján hozták meg a döntésüket, hanem kizárólag a bírósági gyakorlat alapján.
- [30] Ezzel összefüggésben fontos kiemelni, hogy az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint nem vizsgálja, hogy a bírói döntés indoklásában megjelölt bizonyítékok és megjelenő érvek megalapozottak-e, a jogalkalmazó helytállónan értékelte-e ezeket a bizonyítékokat és érveket, illetve a konkrét ügyben a bírói mérlegelés eredményeként megállapított tényállás megalapozott-e, mint ahogy azt sem vizsgálja, hogy bíróságok jogértelmezése helyesen illeszkedik-e a jogági dogmatika általánosan elfogadott szabályaihoz {elsőként lásd: 3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4], megerősítette többek között: 3117/2016. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [16]}. Emellett megállapítható az is, hogy az indítványozó alkotmányjogi panaszának indoklásában tulajdonképpen a felülvizsgálati kérelmének érveit ismételte meg, és érdemi alkotmányjogi érvelést az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése tekintetében sem adott elő.
- [31] A fentiek mellett az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy az Abtv. 29. §-a alapján az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. Az indítványozó álláspontja szerint jelen ügyben alapvető alkotmányossági kérdésnek minősül, hogy a bíróságok alapozhatják-e döntésüket kizárólag a joggyakorlatra a jogszabályi környezet helyett. Jelen ügyben azonban ezen kérdés megválaszolása nem merül fel, ugyanis az eljáró bíróságok mind az alkalmazandó jogszabályok alapján, és az azokból kialakult bírósági gyakorlat alapján hozták meg a döntésüket.
- [32] 3. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *h*) pontja alapján, figyelemmel az Abtv. 56. § (2) és (3) bekezdésében foglaltakra, az alkotmányjogi panaszt visszautasította.

Budapest, 2019. október 29.

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

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1067/2019.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3303/2019. (XI. 18.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a büntetések és intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény 176. § (4) és (5) bekezdései, illetve a szabadságvesztés, az elzárás, az előzetes letartóztatás és a rendbíróság helyébe lépő elzárás végrehajtásának részletes szabályairól szóló 16/2014. (XII. 19.) IM rendelet 103. § (7) és (8) bekezdései alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1.1. Az indítványozó (Fehér-Major Barnabás) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján a büntetések és intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény (a továbbiakban: Bv. tv.) 176. § (4) és (5) bekezdései, valamint a szabadságvesztés, az elzárás, az előzetes letartóztatás és a rendbíróság helyébe lépő elzárás végrehajtásának részletes szabályairól szóló 16/2014. (XII. 19.) IM rendelet (a továbbiakban: IM rendelet) 103. § (7) és (8) bekezdései alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt terjesztett elő.
- [2] Az indítványozó jelenleg szabadságvesztés büntetését tölti a Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézetben.
- [3] Az indítványozó az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján alkotmányjogi panaszt nyújtott be, mert álláspontja szerint a Bv. tv. 176. § (4) és (5) bekezdései és az IM rendelet 103. § (7) és (8) bekezdései, amelyek 2018. július 1. napjától nem teszik lehetővé, hogy az elítélt számára a büntetés-végrehajtási intézet területén kívülről érkező csomagban élelmiszer, tisztálkodási szert, dohányterméket és – bizonyos kivételekkel – gyógyszert, gyógyászati segédeszközt vagy gyógyhatású készítményt küldjenek. Az említett rendelkezések értelmében a felsorolt termékkörhöz az elítéltek kizárólag úgy juthatnak hozzá, ha azt a büntetés-végrehajtási intézet területén működő, a személyes szükségletekre fordítható összeg levásárlására kijelölt üzletben állítatja össze az elítélt kapcsolattartója. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában és annak kiegészítésében az említett rendelkezések alaptörvény-ellenességét állította, mivel azok sértik az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdését, a VI. cikk (1) bekezdését, a XV. cikk (2) bekezdését, XX. cikk (1) és (2) bekezdését és a XXI. cikk (1) bekezdését.
- [4] Az indítványozó kifejtette, hogy a jogalkotó 2018. július 1-jei hatállyal úgy módosította az említett rendelkezéseket, hogy elesett attól a lehetőségtől, hogy egészséges élelmiszereket és tisztálkodási szereket kapjon a hozzátartozóitól érkező csomagban, holott a módosítást megelőzően rendszeresen élt e lehetőséggel. Álláspontja szerint a büntetés-végrehajtási szervektől – az e célra rendelkezésükre álló összegből – nem várható el az egészséges és a modern táplálkozástudománynak megfelelő étkeztetés, ezért volt fontos számára, hogy korábban havonta egyszer egészséges élelmiszereket és tisztálkodási szereket kaphatott csomagban, hiszen az említett termékeket a büntetés-végrehajtási intézet területén működő üzletben sem tudja megvásárolni, ugyanis az ott elérhető árukészlet behatárolt és „90 %-a egészségtelen”. A módosítás folytán hatályba lépett rendelkezések tehát sértik a testi-lelki egészséghez való jogát.
- [5] Ezenkívül a fokozottan fennálló egészségkárosító táplálékbevitel, az emiatti egészségromlástól való folyamatos félelem olyan pszichés nyomást gyakorol rá, ami megvalósítja a kegyetlen, embertelen és megalázó bánásmód tilalmának a sérelmét.
- [6] Az indítványozó az egészséges környezethez való jog sérelmét abban látta, hogy a kifogásolt rendelkezések folytán – a büntetés-végrehajtási szerv területén található üzletből – kizárólag környezetszennyező és a szervezetét sem kímélő tisztítószeret tud beszerezni.
- [7] A kapcsolattartáshoz való jogát sérti álláspontja szerint, hogy a korábban a számára küldött – élelmiszer és tisztálkodási szereket is tartalmazó – csomag összeállításával a hozzátartozói a gondoskodásukat, szeretetüket

is kifejezték irányába, ami azonban az új rendszerben nem lehetséges, mert az említett termékek csak interneten keresztül, előre meghatározott árukészletből, személytelenül lehet kiválasztani.

- [8] Végül az indítványozó a hátrányos megkülönböztetés tilalmának megsértéseként értékelte egyfelől azt, hogy a kifogásolt szabályok különbséget tesznek az elítéltek és büntetés-végrehajtási intézetben nem tartózkodó személyek között az egészséghez való joguk tekintetében. Másfelől utalt rá, hogy az ismertetett szigorítás oka a büntetés-végrehajtási intézetekbe küldött tiltott tárgyak (például kábító hatású anyagok) visszaszorítása volt, ugyanakkor a szabályozás egyaránt sújtja azokat az elítélteket is, akiknek nem állt szándékában tiltott tárgyakat fogadni és – álláspontja szerint – az elítéltek 96–97 %-a ebbe, az utóbb említett körbe esik.
- [9] Az indítványozó a fentiekre figyelemmel kérte az említett rendelkezések alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [10] 1.2. Az alkotmányjogi panasz kapcsán az igazságügyi miniszter az Abtv. 57. § (1b) bekezdés alapján megküldte álláspontját az Alkotmánybíróság részére.
- [11] 2. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján benyújtott alkotmányjogi panasz megfelel-e a befogadhatóságra vonatkozó kritériumoknak.
- [12] Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt – az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján – az alaptörvény-ellenes jogszabály hatályba lépésétől számított száznolcvan napon belül lehet írásban benyújtani.
- [13] A Bv. tv. 176. §-át – beleértve a kifogásolt bekezdéseket is – a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény, egyes büntető tárgyú törvények, valamint az európai uniós és a nemzetközi bűnügyi együttműködést szabályozó törvények módosításáról szóló 2017. évi CXLIV. törvény 106. §-a módosította és ezek a törvényi rendelkezések 2018. július 1. napján léptek hatályba.
- [14] Az IM rendelet 103. § (7) és (8) bekezdéseit az egyes büntető- és büntetés-végrehajtási jogi tárgyú, valamint ezzel összefüggő igazságügyi tárgyú miniszteri rendeletek módosításáról szóló 22/2017. (XII. 22.) IM rendelet 41. § (3) bekezdése iktatta be, és a módosítás szintén 2018. július 1. napján lépett hatályba.
- [15] Az indítványozó alkotmányjogi panaszát 2018. december 27-én adta át postázásra a büntetés-végrehajtási intézetben. Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy az alkotmányjogi panaszt határidőben nyújtotta be az indítványozó.
- [16] Az indítvány tartalmazza az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezést [az Abtv. 26. § (2) bekezdés], a támadott jogszabályi rendelkezéseket [Bv. tv. 176. § (4) és (5) bekezdés, IM rendelet 103. § (7) és (8) bekezdés], az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezését [III. cikk (1) bekezdés; VI. cikk (1) bekezdés; a XV. cikk (2) bekezdés; XX. cikk (1) bekezdés és (2) bekezdés; valamint a XXI. cikk (1) bekezdés]; azok sérelmének lényegét, valamint a támadott jogszabályi rendelkezések megsemmisítésére vonatkozó kifejezett kérelmet. Ezen túl az alkotmányjogi panasz az Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdésére vonatkozó részében megfelelő indokolást is tartalmaz, ugyanakkor az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdés, VI. cikk (1) bekezdés, a XV. cikk (2) bekezdés, valamint a XXI. cikk (1) bekezdés tekintetében az indítványozó nem fejtett ki alkotmányjogilag releváns indokolást, így az említett alapjogok vonatkozásában nem teljesítette az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjában foglalt feltételt.
- [17] Az Abtv. 26. § (2) bekezdés a) pontja alapján az Alkotmánybíróság eljárása akkor kezdeményezhető, ha alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül – bírói döntés nélkül – következett be a sérelem. Az indítványozó szabadságvesztés-büntetését töltötte a támadott jogszabályi rendelkezések hatályba lépésének napján és tölti jelenleg is, így az elítéltek részére történő csomagküldés szabályainak változása folytán közvetlen érintettsége megállapítható.
- [18] Az Abtv. 26. § (2) bekezdés b) pontjában foglaltak szerint az alkotmányjogi panasz eljárás kezdeményezésének másik feltétele, hogy a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás nincs vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó kimerítette. Az ügyben más jogorvoslati lehetőség nem állt az indítványozó rendelkezésére, így az indítvány ennek a feltételnek is eleget tett.
- [19] 3. Az Alkotmánybíróság ezután – az alkotmányjogi panasz Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdésének sérelmét állító része kapcsán – az Abtv. 29. §-ában rögzített, az indítvány befogadásához szükséges további feltételek fennállását vizsgálta.
- [20] Az Abtv. 29. §-a alapján az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának feltétele, hogy a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel

alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását {3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30], illetve 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]}. A feltételek meglétének vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik.

- [21] Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése a testi és lelki egészséghez való jog alanyi oldalát, a (2) bekezdése pedig az objektív, intézményvédelmi oldalát tartalmazza. A testi és lelki egészséghez való alapjog tartalma, terjedelme – a harmadik generációs jogok sorsát osztva – az orvostudomány elért szintje, műszaki, technikai szempontok mellett szükségképpen a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodik. Az állami feladat teljesítésének kritikus mértéke pedig, vagyis a szükséges minimum meghatározása végletes helyzethez kötődik: egyes egészségügyi ellátások, vagy az ellátás adott területen – az ország meghatározott részén – tapasztalható teljes hiánya eredményez csupán alkotmányellenességet. Ezen túlmenően az állami kötelezettségként értelmezett egészséghez való jog sérelmének nincs alkotmányos mércéje {3292/2017. (XI. 20.) AB határozat, Indokolás [19], [22]}.
- [22] A támadott jogszabályi rendelkezések tekintetében ezért az alkotmányjogi panaszban szereplő érvek nem vetik fel az alaptörvény-ellenesség kételyét, illetve nem alapoznak meg alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést. A kifejtett indokok alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdésének a) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2019. október 29.

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

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/33/2019.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3304/2019. (XI. 18.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

1. Az Alkotmánybíróság a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény 392. § (7) bekezdés c) pontjának alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Törvényszék 28.P.21.664/2017/38. számú ítélete és a Fővárosi Ítéletábrla 1.Pf.20.891/2018/12/II. számú ítélete „[e]gyebekben a keresetet elutasító rendelkezést helybenhagyja” része alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. A jogi képviselővel (dr. Szikinger István ügyvéd) eljáró indítványozó (Süveges Péter) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése és 27. §-a alapján kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását.
- [2] 1.1 Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy előzményeként megállapítható, hogy az indítványozó a Fővárosi Törvényszéknél nyújtott be keresetet a Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézet mint alperes ellen személyiségi jogainak megsértésére hivatkozva.
- [3] A felperes keresetében sérelmezte, hogy fogvatartása alatt az alperesi intézet parancsnokának intézkedése folytán magánzárkában helyzeték el, ahol villanyoltás után 15-20 percenként a figyelőablak kinyitásával és a zárkában lévő (Hess) lámpa gyakori, rövid időre történő felkapcsolásával zavarták az alvásban. Ennek következményeként, állítása szerint súlyos kialvatlansággal és nagymértékű fáradtsággal kellett nap mint nap megküzdenie, így sérültek a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényben (továbbiakban: Ptk.) foglalt emberi méltósághoz [Ptk. 2:42. § (2) bekezdése] és a fizikai, pszichés egészséghez fűződő személyiségi jogai (Ptk. 2:43. §), ezért kérte a bíróságtól az alperes jogsértő magatartásának megállapítását és 250.000 forint sérelemdíj megfizetését.
- [4] Kérelmében a felperes annak megállapítását kérte, hogy súlyosan sértette a családi élethez fűződő személyiségi jogát [Ptk. 2:43. § b) pont] az alperes azzal, hogy az elemi személyes érintkezés kizárásával, csak plexifallal elválasztott beszélőt használhatott a látogatások során. Ennek kapcsán 100.000 forint sérelemdíj megfizetését kérte.
- [5] Az első fokon eljáró Fővárosi Törvényszék 28.P.21.664/2017/38. számú ítéletében a keresetet annak megalapozatlansága miatt elutasította és marasztalta a felperest a perköltségekben.
- [6] 1.2. A felperes fellebbezése folytán eljáró Fővárosi Ítéletábrla 1.Pf.20.891/2018/12/II. számú ítéletében az elsőfokú bíróság döntését részben megváltoztatta és a felperes kérelmében kifejtett indokolást figyelembe véve megállapította a testi épség és az egészséghez fűződő személyiségi jogok sérelmét. Az alperest eltiltotta a további jogsértéstől és kötelezte a felpereshez írt magánlevélben történő sajnálkozás kifejezésére, ezen felül 250 000 forint nem vagyoni kártérítés megfizetésre, egyebekben a II. kérelem tekintetében a Törvényszék ítéletét helybenhagyta.
- [7] Ezt követően fordult alkotmányjogi panasszal az indítványozó az Alkotmánybírósághoz, amelyet – miután az Alkotmánybíróság főtítkára hiánypótlásra szólította fel – kiegészített.
- [8] 2. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában kifejtette, hogy a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény (továbbiakban: Bv. tv.)

392. § (7) bekezdés c) pontja, a Fővárosi Törvényszék 28.P.21.664/2017/38. számú ítélete és a Fővárosi Ítéltábla 1.Pf.20.891/2018/12/II. sérti az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében foglalt kapcsolattartáshoz való jogot, különös tekintettel az I. cikk (3) bekezdésében foglalt alapjog-korlátozási mérce tekintetében.

- [9] 2.1. Az indítványozó az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti panaszában a Bv. tv. azon rendelkezését támadta, amely szerint a szigorúbb rezsimszabályok alkalmazása során a látogatókkal való kapcsolattartás 60 perc időtartamig folyhat beszélőfülkében vagy biztonságtechnikai eszközön keresztül. Előadta, hogy ez sérti a kapcsolattartáshoz való alapjogát [Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdés]. A sérelem lényegét az indítványozó abban látta, hogy a megjelölt törvényi rendelkezés, különös tekintettel az alapjog-korlátozás szükséges és arányos mértékére [Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés], amely a korlátozást csak valamely alkotmányos érték védelme vagy más alapjog érvényesülésének érdekében teszi lehetővé, célzatosan és feltétlenül szükséges mértékben a lényegi tartalom tisztelgésben tartása mellett lehetséges, oly mértékben korlátozzák a családi kapcsolatok fenntartásának lehetőségét, kizárva a fizikai kontaktust, hogy az a veszélyesnek nyilvánított rabokkal szemben is aránytalan és sérti a kapcsolattartáshoz való alkotmányos alapjogot [Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdés] és az Emberi Jogok Európai Egyezményének 8. cikkébe ütközik.
- [10] Az indítványozó kitér még a kifogásolt rendelkezéssel kapcsolatban arra, hogy az álláspontja szerint időkorlát nélkül teszi lehetővé a leírt esetleges sérelmes helyzetet, ami szintén az alaptörvény-ellenes.
- [11] 2.2. Az Abtv. 27. §-a szerinti panaszban az indítványozó az elsőfokon eljáró Fővárosi Törvényszék és a másodfokon eljáró Fővárosi Ítéltábla ítéletének „[e]gyebekben a keresetet elutasító rendelkezést helybenhagyja” részének megsemmisítését kérte. Ezzel kapcsolatban kifejtette, hogy a bíróságnak észlelnie kellett volna az alkalmazott Bv. tv. rendelkezése alaptörvény-ellenességét a jogszabályi hierarchia változása miatt. A sérelmezett jogszabályhellyel kapcsolatos korábban kifejtett érvein kívül {lásd: a végzés indokolásának 2.1. pontja (Indokolás [9] és köv.)} előadta, hogy a kommunikációs alapjogok a többi alapjoghoz képest fokozott védelemben és elsőbbségben részesülnek. A támadott ítéletekben túlzott mértékben érvényesül az alapjogok korlátozása, tehát azok véleménye szerint Alaptörvény-ellenesek, különösen az [Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt] alapjog-korlátozási mérce tekintettel. Ezen kívül hivatkozik még arra is, hogy az ellene 2005 óta folyamatban lévő büntetőeljárás hossza miatt már nem tekinthető veszélyes fogvatartottnak, ezért indokolatlan számára a szigorú rezsिम alkalmazása. Ennek alátámasztásául részletezi, hogy sem a házi őrizet alatt, sem a büntetés-végrehajtási intézetben töltött büntetése alatt nem tanúsított olyan magatartást, amely ezt indokolta volna. Kitér arra is, hogy az ellene hozott ítélet megalapozatlansága miatt sérült az ártatlanság védelme [Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdés].
- [12] 3. Az Abtv. 56. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint az Alkotmánybíróságnak elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie. Az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerint tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket.
- [13] 3.1. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó alkotmányjogi panaszát határidőben nyújtotta be.
- [14] 3.2. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdésében előírt feltételeinek megfelel. Az indítvány az Alkotmánybíróság hatáskörére és az indítványozó jogosultságára vonatkozó hivatkozást tartalmaz, megjelöli az Alaptörvény megsértett rendelkezését, illetve a sérelmezett jogszabályi rendelkezéseket, valamint bírói döntést és kifejezetten kéri azok megsemmisítését.
- [15] Az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti panasz elengedhetetlen feltétele, hogy a kifogásolt jogszabályi rendelkezést a bíróság az indítványozó egyedi ügyében alkalmazza {lásd például: 3072/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [8]; 3262/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4]; 3048/2014. (III. 13.) AB végzés, Indokolás [15]}. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó ügyében a Bv. tv. kifogásolt rendelkezéseinek alkalmazására sor került – azonban a panasz nem tartalmaz az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjában foglalt indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabály, jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével.

- [16] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó alkotmányjogi panaszának az Abtv. 27. §-a szerinti része nem tartalmaz releváns alkotmányjogi indokolást arra nézve, hogy a megjelölt alapjogokat miért és mennyiben sértette meg kifejezetten a bíróságnak a jogértelmezése. Az indítványozó érvelése azzal, hogy a kapcsolattartáshoz való jogának megsértését arra az alapra helyezi, hogy alaptalanul, az ártatlanság vélelmének semmibe vételével került szigorúbb rezsím alá, az ítélet tartalmát támadja, nem saját alkotmányos alapjogainak megsértését.
- [17] 3.3. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikkének (1) bekezdése alapján az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. A (2) bekezdés *d)* pontja értelmében alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját. Az alkotmányjogi panasz jellegének megfelelően a testület hatáskörébe a bírói döntéseknek kizárólag az alkotmányossági szempontú vizsgálata tartozik. Ebből következően az alkotmányjogi panasz nem tekinthető a bírósági szervezeten belül jogorvoslattal (már) nem támadható bírói határozatok által okozott valamennyi jogsérelem orvoslása eszközének, azaz ez a jogvédelem nem jelenti a rendes bíróságok jogalkalmazási gyakorlatának általános felülvizsgálatát, aminek következtében az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna. A jogszabályokat a bíróságok értelmezik, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki, ami nem adhat alapot számára minden olyan esetben történő beavatkozásra, amikor vélt vagy esetleg valós jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor {3198/2013. (X. 22.) AB végzés, Indokolás [22]}. Ebből következően a bírói döntés alaptörvény-ellenességének vizsgálata során az Alkotmánybíróság attól is tartózkodik, hogy a bíróságok felülbírálati jogköréhez tartozó, szakjogi vagy kizárólag törvényértelmezési kérdésekben állást foglaljon {3028/2014. (II. 17.) AB végzés, Indokolás [12]}. A tényállás megállapítása, a bizonyítékok értékelése, és mérlegelése az eljárási jogi szabályokban a jogalkalmazó számára fenntartott feladat {3012/2016. (I. 25.) AB végzés, Indokolás [20]}." {3177/2019. (VII. 10.) AB végzés, Indokolás [27]} Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó alkotmányjogi panasa valójában a bírósági eljárás felülbírálatára irányul. A Fővárosi Ítéletábrla az ítéletének indokolásában rámutat, hogy az elsőfokú bíróság elutasítása az indítványozó II. számú kérelmével kapcsolatosan helytálló. A jogszabályi rendelkezésnek megfelelően járt el az alperes büntetés-végrehajtási intézet és a rendelkezésre álló bizonyítékok alapján és mérlegelése szerint megállapította, hogy a kapcsolattartásra a büntetés-végrehajtási szabályok vonatkoznak, amelyből szükségszerűen következik, hogy az előadott személyiségi jogsértés ezen szabályok alapján ítélandó meg. Az elítélt a megjelölt időszakban szigorúbb rezsimszabályok alatt töltötte szabadságvesztését, erre tekintettel a törvény által meghatározott kapcsolattartási módot vehette csak igénybe, ami nem sérti a személyiségi jogokat, mert a fogvatartott az Alaptörvényben meghatározott jogait, ez esetben csak korlátozottan, a büntetés-végrehajtás rendjével összhangban gyakorolhatja (lásd: Fővárosi Ítéletábrla 1.Pf.20.891/2018/II. számú ítélet, Indokolás 8. oldal).
- [18] Erre tekintettel a panasz Abtv. 27. § szerinti része nem tartalmaz olyan érvet, amelyet alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként lehetne értékelni, vagy amely felvetné a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kérdését.
- [19] 4. Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *a)* és *h)* pontja alapján, figyelemmel az Abtv. 56. § (2) és (3) bekezdésére is, az alkotmányjogi panaszt visszautasította.

Budapest, 2019. október 29.

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

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/411/2019.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3305/2019. (XI. 18.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Székesfehérvári Törvényszék Büntetés-végrehajtási Csoport Bv.1101/2015/5. számú végzése és a Székesfehérvári Törvényszék 7.Bpkf.498/2018/3. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó (Berta István) jogi képviselője (dr. Kardos Sándor) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását.
- [2] 1.1. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy előzménye a következő volt: az indítványozó, korábbi fogvatartott, kártalanítási kérelmet terjesztett elő az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatt a Székesfehérvári Törvényszék Büntetés-végrehajtási Csoportjánál. Előadta, hogy 2014. május 23. és 2016. május 11. közötti időszakban különböző magyarországi büntetés-végrehajtási intézetekben töltött szabadságvesztése során több alkalommal alapvető emberi jogokat sértő elhelyezési körülmények között tartották fogva. Okirattal igazolta, hogy szintén a kifejtettekkel kapcsolatban az Emberi Jogok Európai Bíróságánál (a továbbiakban: EJEB) is kérelmet terjesztett elő, azonban amiért megfelelő jogorvoslati lehetőség a hazai jogrendszerben is rendelkezésre áll, a kérelmet „elfogadhatatlannak” nyilvánították.
- [3] Az eljáró bíróság a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasította, hivatkozva arra, hogy az elkészen érkezett, ugyanis a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény (a továbbiakban: Bv. tv.) 436. § (10) bekezdés b) pontjának módosításáról szóló 2016. évi CX. törvény 22. §-ával megállapított 10/A. § szerint, a kártalanítási igény benyújtására a törvényt módosítás hatálybalépésétől, 2017. január 1-től számított 6 hónapos jogvesztő határidőn túl terjesztette elő az indítványozó.
- [4] 1.2. A végzés ellen az indítványozó jogi képviselőjén keresztül fellebbezést nyújtott be, amiben előadta, hogy álláspontja szerint a 6 hónapos jogvesztő határidő az EJEB előtt kezdeményezett eljárás elutasítását követően kezdődik, emellett még hivatkozott arra, hogy a 24/2016. (XII. 23.) IM rendelet 9. § (5) bekezdése alapján a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságát (a továbbiakban: BVOP) tájékoztatási kötelezettség terheli az elítéltek irányába a kártalanítással összefüggésben, különösen jogszabály hatálybalépés vagy módosulás esetén, azonban az elítélt ilyen jellegű tájékoztatást nem kapott. Ezen érvekre tekintettel kérte az elsőfokú határozat megváltoztatását és hatályon kívül helyezését, valamint az elsőfokú bíróságnak új eljárás lefolytatására kötelezését.
- [5] A másodfokon eljáró Székesfehérvári Törvényszék az elsőfokú végzést helyben hagyta. Az indokolásban kifejtette, hogy a végzésben felhívott jogszabályhelyek értelmezése és a tényállás teljes mértékben helytálló.
- [6] 2. Az indítványozó ezt követően alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, amelyben a Székesfehérvári Törvényszék Büntetés-végrehajtási Csoportjának Bv.1101/2018/5. számú végzése és a Székesfehérvári Törvényszék 7.Bpkf.498/2018/3. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, mert azok véleménye szerint sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, I. cikk (1) bekezdését és a IV. cikk (4) bekezdését.
- [7] 2.1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmét abban látta, hogy a hatályos jogszabályoknak meg kell felelniük az alkotmányos alapelveknek, azonban a támadott döntésekben sérül a visszaható hatály tilalma, amely ezen bekezdésében foglalt jogállamiság követelményéből eredeztethető. Előadta, hogy a Strasbourgban

befogadott kérelmekre vonatkozó kizárólag az átmeneti rendelkezések között megtalálható és annak szövegében elrejtett határidő nem ad többre, mint arra lehetőséget, hogy a jogalkalmazót megtéve és így egy újabb elítélti csoportot zárjon ki a jogérvényesítés lehetőségéből.

- [8] Az indítványozó a Bv. tv. új kártalanítási szabályainak nem megfelelő bírói értelmezése miatt nem tudta magatartását a jog előírásaihoz igazítani, mert visszamenőleg nem tudta befolyásolni, hogy a méltatlan elhelyezési körülményeik mikor értek véget, illetve utána mennyi időt tölt még büntetés-végrehajtási intézetben a szabadulásra, egyben annak lehetőségére várva, hogy megindíthassa a kártalanítási eljárást.
- [9] Az indítványozó szerint az eljáró bíróságok helyes jogszabály értelmezése esetén nem került volna olyan helyzetbe, hogy elesik a számára törvény adta lehetőségek szerinti kártalanítástól.
- [10] 2.2. Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdésének sérelme az indítványozó szerint amiatt következett be, mert nem kapta meg a számára járó kártalanítást, ami ellentétes az alapjogok védelmével és azok tiszteletben tartásával. Az államnak kötelessége biztosítani, hogy a hatályos jogszabályok megfeleljenek az alkotmányos alapelveknek, ez azonban, álláspontja szerint, a támadott döntésekben nem érvényesül.
- [11] 2.3. Az Alaptörvény IV. cikk (4) bekezdésének sérelmével kapcsolatosan előadta, hogy az állam nem tett eleget a törvénytelen szabadságelvonnás miatt keletkezett kártalanítási kötelezettségének vele szemben, miközben ezt nemzetközi szerződések, többek között az Emberi Jogok Európai Egyezménye is előírja. Hivatkozik emellett a Bv. tv. 10/A. § (1) bekezdésben foglaltakra.
- [12] 3. Az Abtv. 56. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint az Alkotmánybíróságnak elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie.
- [13] Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az indítványozó alkotmányjogi panaszát határidőben nyújtotta be.
- [14] Az Abtv. 27. § a) pontja értelmében az indítványozó az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme miatt fordulhat panasszal az Alkotmánybírósághoz. Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése az alapvető jogok jelentőségét deklarálja, és az állam kötelezettségét határozza meg az alapjogok védelme vonatkozásában, ezért e rendelkezés sérelmére alkotmányjogi panaszt közvetlenül alapítani nem lehet {3231/2014. (IX. 22.) AB végzés, Indokolás [8]}.
- [15] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és a IV. cikk (4) bekezdése vonatkozásában – a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdésében előírt feltételeinek – az alábbiak szerint – megfelel. Az indítvány az Alkotmánybíróság hatáskörére és az indítványozó jogosultságára vonatkozó hivatkozást tartalmaz, megjelöli az Alaptörvény megsértett rendelkezését, illetve a sérelmezett bírói döntést, indokolja annak Alaptörvénybe ütközését és kifejezetten kéri a megsemmisítését.
- [16] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján a továbbiakban azt vizsgálta meg, hogy az alkotmányjogi panasz – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és a IV. cikk (4) bekezdése vonatkozásában – az Abtv. 27. §-ában és az Abtv. 29. §-ában foglalt tartalmi feltételeket kimeríti-e.
- [17] Az egyedi ügyben való érintettség megállapítható, mivel az indítványozó a panasszal támadott ügy kártalanítási kérelme folytán indult. Megállapítható továbbá, hogy az indítványozónak a támadott határozatokkal szemben további jogorvoslati lehetősége nem állt fenn.
- [18] Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság további tartalmi feltételeiként nevesíti, hogy a panasznak a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést kell tartalmaznia.
- [19] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépése után is fenntartotta korábbi gyakorlatát, mely szerint „a jogállamiság elve önmagában nem tekinthető Alaptörvényben biztosított jognak, így a B) cikk (1) bekezdésének a sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotás és jogalkalmazás, valamint a felkészülési idő hiánya esetén – lehet alapítani” {lásd: 3051/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [14]; 23/2016. (XII. 12.) AB határozat Indokolás [72]; 3306/2017. (XI. 24.) AB határozat, Indokolás [43]}. Az indítványozó a visszaható hatályú jogalkalmazásra hivatkozott, azonban releváns jogi érvelést nem adott elő azzal kapcsolatban, így az Abtv. 27. § szerinti alkotmányjogi panasz befogadása és annak érdemi vizsgálata nem lehetséges.

- [20] Az Alaptörvény IV. cikk (4) bekezdésében biztosított kártérítés igénybevételével kapcsolatosan az indítványozó a sérelem alátámasztásaként azzal érvel, hogy ezt az eljáró bíróság téves jogértelmezése folytán nem kapta meg, tehát magát a számára kedvezőtlen bírói döntést vitatja.
- [21] Az Alkotmánybíróság állandósult gyakorlata szerint az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d)* pontja, valamint az Abtv. 27. §-a alapján a bírósági eljárást befejező döntéseknek kizárólag az alkotmányossági szempontú felülvizsgálatára van hatásköre, mivel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszon keresztül is az Alaptörvényt és az abban biztosított jogokat védi. Ebből következően az Alkotmánybíróság tartózkodik attól is, hogy törvényértelmezési és dogmatikai, szakjogi kérdésekben állást foglaljon {7/2013. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [33], [38]; 3074/2016. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [68]}, mindaddig, amíg a jogalkalmazói jogértelmezés közvetlenül nem befolyásolja valamely alapjog gyakorolhatóságát és tényleges érvényesülését {13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [51]; 14/2015. (V. 26.) AB határozat, Indokolás [51]}.
- [22] 4. Az Alkotmánybíróság a Székesfehérvári Törvényszék Büntetés-végrehajtási Csoportjának Bv.1101/2015/5. számú végzésében kifejtett indokolása majd az ezt helybenhagyó Székesfehérvári Törvényszék 7.Bpkf.498/2018/3. számú végzése alapján arra a következtetésre jutott, hogy az indítványozó panasza a sérelmezett döntésekkel kapcsolatban nem állított bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet, illetve alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést sem vetett fel. A panasz releváns, alkotmányjogilag értékelhető érvelést nem tartalmaz, a bírói jogszabály értelmezését majd a döntést vitatja, mintsem alapjogok sérelmére hivatkozna, így nem teljesítette az Abtv. 29. §-ában meghatározott befogadhatósági feltételt.
- [23] 5. Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *a)* és *h)* pontja alapján, figyelemmel az Abtv. 56. § (2) és (3) bekezdésére is, az alkotmányjogi panaszt visszautasította.

Budapest, 2019. október 29.

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

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/240/2019.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3306/2019. (XI. 18.) 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.37.844/2017/6. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] A Karsai Dániel Ügyvédi Iroda által képviselt indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. § szerinti alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, melyben kérte a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Kfv.II.37.844/2017/6. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. A panasz a támadott bírói döntést az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével és XXVIII. cikk (1) bekezdésével tartotta ellentétesnek.
- [2] 1. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy lényege az ügyben előterjesztett beadvány, valamint a bíróságok által megállapított tényállás és az ügyben hozott határozatok alapján az alábbiak szerint összegezhető.
- [3] 1.1. Az indítványozó képviselőjében egy betéti társaság praxisjogot vásárolt adás-vétel útján, majd az indítványozó megszerezte a területi ellátási kötelezettséggel rendelkező gyermek háziiorvosi praxis működtetési jogát (a továbbiakban: praxisengedély) is. Az alapellátásról való gondoskodás mint kötelező önkormányzati feladat átadása a társaság részére az önkormányzat és a társaság által megkötött feladat-ellátási szerződés keretében megtörtént. A társaság egészségügyi szolgáltató tevékenységén belül a gyermek háziiorvosi körzet orvosi teendőinek ellátását személyesen az indítványozó végezte. A feladat-ellátási szerződést a felek 2006. május 1-től 2011. december 31-ig terjedő határozott időre, 5 évre kötötték. A határozott idő lejártára, így a szerződés megszűnésére figyelemmel az önkormányzat kezdeményezte egy 2012-től hatályos feladat-ellátási szerződés megkötését. A megállapodás tervezetét a társasághoz eljuttatta, amely annak több pontjával nem értett egyet, módosítási indítványait viszont az önkormányzat nem fogadta el, ezért a megállapodás a felek között nem jött létre. Feladat-ellátási szerződés hiányában a társaság egészségügyi szolgáltatás nyújtására jogosító praxisengedélyét az illetékes hatóság visszavonta, amely döntés az ügyben eljáró bíróság ítélete alapján 2013. júniusában jogerőssé vált, majd a felülvizsgálati eljárásban meghozott ítéletével a Kúria a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta. Az elsőfokú hatóság „tekintettel a fennálló ténybeli és jogi helyzetre, a feladat-ellátási szerződés megújrakötését folyamatosan ösztönözte”, azonban szerződéskötésre a felek között nem került sor.
- [4] 1.2. Ezt követően 2013. októberében az elsőfokú hatóság az indítványozó praxisengedélyét is visszavonta. A közigazgatási határozat tekintetében lefolytatott bírósági eljárások eredményeként az elsőfokú bíróság hatályon kívül helyező jogerős ítéletét a Kúria 2016-ban hozott ítéletével hatályában fenntartotta, ezért az ügyben új eljárás indult. Az elsőfokú hatóság 2016. augusztusában kelt határozatával a „praxisjogot” visszavonta. Kifejtette, hogy a praxisjog gyakorlásának szükségszerű feltétele a vonatkozó törvény alapján a területi ellátási kötelezettség, kötelező önkormányzati feladat pedig feladat-ellátási szerződésben ruházható át. Ilyen szerződés hiányában ellátási kötelezettség nincs, ezért az indítványozó „praxisengedéllyel” nem rendelkezhet. A másodfokú hatóság az elsőfokú döntést lényegében helyben hagyta azzal, hogy az elsőfokú határozat pontosításával nem magát a praxisjogot, hanem csak az adott körzet működtetési jogát, azaz a praxisengedélyt vonta vissza.
- [5] Az elsőfokú bíróság a másodfokú közigazgatási határozatot az elsőfokú határozatra is kiterjedően hatályon kívül helyezte. Ítéletének indokolásában mindenekelőtt rögzítette, hogy különbséget kell tenni a praxisengedély és a praxisjog között. A praxisjog egy vagyoni értékű jog, ami adás-vételi szerződés útján megvásárolható és elidegeníthető. Ezzel szemben a praxisengedély egy olyan hatósági határozat, amely a praxisjog tulajdonosát

feljogosítja a praxisjog konkrét, meghatározott körzetben történő gyakorlására. „A másodfokú hatóság a praxisengedély visszavonásáról rendelkezett, mellyel a felperes praxisjogát nem vonta vissza, csak meghatározott körzetben való gyakorolhatóságát szüntette meg jogszabályi felhatalmazás alapján.” – állapította meg a bíróság. A bíróság ugyanakkor kifejtette, hogy a vonatkozó rendelkezések alapján a praxisengedély visszavonása a jogszabályi hivatkozás tekintetében téves, ezért megalapozatlan. A bíróság megítélése szerint – a praxisengedély kiadása, illetve visszavonása feltételeit rögzítő normahelyek összevetése alapján – a hatóság által felhívott rendelkezések nem a feladat-ellátási szerződés megszűnésének esetkörét szabályozzák, és ezeket a rendelkezéseket az indítványozó terhére történő kiterjesztő értelmezése a jogbiztonság követelményébe ütközik.

- [6] A bíróság álláspontja szerint a hatóság mindazonáltal helyesen utalt arra, hogy az egészségügyi alapellátás biztosítása önkormányzati kötelező feladat, amelyet feladat-ellátási szerződés keretében adhat át más, nem önkormányzati fenntartású egészségügyi szolgáltatónak. „Az önkormányzat diszkrecionális döntése, hogy az adott területre melyik orvossal köt feladat-ellátási szerződést. A feladat-ellátási szerződés képezi a praxisengedély gyakorolhatóságának alapját” – rögzíti az ítélet indokolása. Mindezek ellenére a bíróság úgy ítélte meg, hogy – miután álláspontja szerint a feladat-ellátási szerződés megszűnését a praxisengedély visszavonásának okaként a jogszabály nem szabályozza – a hatóság „jogszabályban meghatározott jogalap hiányában megalapozatlanul döntött a feladat-ellátási szerződés megszűnésére hivatkozással a praxisengedély visszavonásáról.”
- [7] 1.3. A másodfokú hatóság felülvizsgálati kérelme alapján eljáró Kúria a bíróság ítéletét hatályon kívül helyezte és az indítványozó keresetét elutasította, mivel – álláspontja szerint – a bíróság a helyesen megállapított tényállásból téves jogi következtetésre jutott a közigazgatási határozatok jogszerűségére nézve. A Kúria elsőként azt rögzítette, hogy a perben nem volt vitatott, hogy az indítványozó nem rendelkezik az önkormányzattal kötött hatályos feladat-ellátási szerződéssel, mivel korábbi szerződése 2011. december 31-én megszűnt, és nem merült fel adat arra nézve, hogy a korábban szerződő felek ilyen szerződést kívánnának egymással kötni. Ezt követően az ítélet megállapítja, hogy a praxisengedély kötelező visszavonásának eseteit rögzítő jogszabályhely valóban nem tartalmaz tételes felsorolást a visszavonás okairól, de visszautal a praxisengedély kiadásának feltételeit nevesítő rendelkezésre. A bíróság meglátása szerint az ügyben alapvető jelentőségű – jogértelmezési – kérdésként merül fel az, hogy miként kell a két jogszabályhelyet helyesen együttesen értelmezni.
- [8] A kúriai ítélet ezt követően behatóan és részletesen foglalkozik a vonatkozó jogszabályok tágabb, rendszertani értelmezésével, és meghatározza a praxisengedély jogi tartalmát. Ennek eredményeként rögzíti, hogy a „kötelező önkormányzati feladatiságból az következik, hogy az önálló orvosi tevékenység ellátása, a praxisjog gyakorlása, az ehhez szükséges praxisengedély területi ellátási kötelezettséggel társul, a területi ellátási kötelezettség kizárólag a feladat-ellátási szerződésből származóan illetheti meg az önálló orvosi tevékenységet végző személyt.” Ez alapján – folytatja az ítélet indokolása – a praxisengedély kiadásához igazolni kell minimum feltételként előszerződés csatolásával a feladatvállalás és -átengedés tényét, azaz a háziorvosi tevékenységhez szükséges, önkormányzattal kötött megállapodást.
- [9] Miután jelen ügyben az indítványozó ilyen önkormányzati megállapodással nem rendelkezett, ekként az önkormányzattól nem vett át kötelező önkormányzati feladatot, így egészségügyi ellátást az adott körzetben nem nyújthatott, tehát korábbi praxisengedélye tartalom nélkülivé vált. „A Kúria álláspontja szerint a helyes jogértelmezés szerint tehát a kérelmezőnek és az önkormányzatnak a feladat-ellátásról meg kell állapodnia és szerződést kell kötnie, mivel a jogbiztonság megköveteli, hogy egy szolgáltatónak a szolgáltatás nyújtásához előírt feltételekkel rendelkeznie kell a szolgáltatás nyújtása folyamán végig, annak egész időtartama alatt.” A Kúria megítélése szerint a bíróság tehát tévedett, amikor arra az álláspontra jutott, hogy a feladat-ellátási szerződés megszűnését mint a praxisengedély visszavonását megalapozó okok egyikét a jogszabály nem szabályozza, mivel „[a]hogy az engedély kiadásának feltétele a szerződés, úgy annak hiánya megalapozza az engedély visszavonását.” Végezetül a kúriai döntés rámutatott arra is, hogy a praxisengedély visszavonása az indítványozó praxisjogát nem vonta el, csak annak meghatározott körzetben való gyakorolhatóságát szüntette meg. A felülvizsgálati döntés összegzésként kimondja még, hogy a másodfokú hatóság határozata „törvényes, helyes jogszabály értelmezésen alapult, amely követte a világos jogalkotói akaratot”.

- [10] 2. Az indítványozó ezt követően terjesztette elő alkotmányjogi panaszát, amelyben a Kúria Kfv.II.37.844/2017/6. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, mivel az – nézete szerint – sérti az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdését és XXVIII. cikk (1) bekezdését.
- [11] Az indítványozó a támadott kúriai döntés kapcsán a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogának sérelmeként hivatkozik arra, hogy a Kúria annak ellenére folytatta le a felülvizsgálati eljárást, hogy a hatóság által előterjesztett felülvizsgálati kérelem nem felelt meg a vonatkozó törvényi kritériumoknak, ennek körében az nem jelölte meg a jogerős elsőfokú ítélet által megsértett jogszabályhelyeket, ezért a kérelmet hivatalból el kellett volna utasítani. A Kúria ítélete nem tartalmaz indokolást sem arra nézve, hogy fentiek ellenére miért folytatta le mégis az eljárást. Mindezek eredményeként az indítványozó véleménye szerint a Kúria a törvényben szabályozott hatásköri szabályokon önkényesen túlereszkeszve folytatta le az eljárást anélkül, hogy ennek bármilyen indokát adta volna. A Kúria a kérelemhez kötöttség, így a kérelem keretei között történő felülvizsgálhatóság szabályát is megszegte az indítványozó nézete szerint akkor, amikor olyan jogszabályi hivatkozásokkal támasztotta alá az ítéletében foglaltakat, amelyekre a felülvizsgálati kérelmet előterjesztő fél nem hivatkozott. Az indítványozó szerint a fentiek alapján „megállapítható, hogy a törvényes bírósághoz és a törvényes indokoláshoz való jogok sérelme fennállt Indítványozó vonatkozásában a Kúria eljárása során, azaz sérült Indítványozó tisztességes eljáráshoz való joga.”
- [12] Az indítványozó a tulajdonhoz való joga sérelmének körében mindenekelőtt kifejti, hogy a praxisjog olyan vagyoni értékű jog, amit alkotmányos tulajdonvédelem illet meg, így a praxisjog jogosultját megilleti a praxissal való rendelkezés joga, illetve a tulajdonjog egyéb részjogosítványai, továbbá a praxisjog jogosultját a praxisjogától nem lehet megfosztani. Erre a tulajdonvédelemre azonban – az indítványozó véleménye szerint – „sajnos ebben az ügyben nem megfelelően került sor” azzal, hogy a Kúria az ügyben eljáró hatóságok érvelését tartotta törvényesnek, holott ezek – az indítványozó álláspontja szerint – összemosták a praxisengedély visszavonásának esetköreit és olyan indok alapján döntöttek a praxisengedély visszavonása mellett, amely nem szerepel a törvény taxatív felsorolásában. A Kúria ezért az indítványozó nézete szerint helytelen jogértelmezésével „jogellenesen fosztotta meg Indítványozót a praxisengedélyétől”, ilyen engedély hiányában maga a praxisjog kiüresedik, mivel az csak akkor gyakorolható, ha a jogosult rendelkezik praxisengedéllyel. Ezzel – az indítványozó felfogása szerint – a támadott ítélet lényegében praxisjogának a visszavonását eredményezte. Az indítványozó sérelmezi azt is, hogy a „Kúria az ítéletében nem hivatkozott semmilyen más alapjogra, illetve alkotmányos érdekre, amelyek alapján indokolhatónak látta az Indítványozótól visszavonni a praxisengedélyét (és *de facto* a praxisjogát). Így nem is igazolta a Kúria, hogy alkotmányosan szükséges lenne Indítványozó praxisjogának korlátozása.” Az indítványozó megítélése szerint a „szükségességi kérdések” vizsgálatának eredményeként az lett volna megállapítható, hogy „Indítványozó praxisjogának további gyakorlása nem veszélyeztette volna a körzet lakóinak közszolgáltatásokhoz való hozzáférését”, így nem is állhatta volna meg a helyét egy olyan érvelés, „ami szerint alkotmányos szükség állt volna fenn Indítványozó praxisengedélyének (és *de facto* praxisjogának) visszavonására.” Az indítványozó utal arra is, hogy az ügyben nem merült fel mások testi-lelki veszélyeztetésének a kérdése sem, hiszen korábban már „birtokolt” praxisengedélyt és orvosi működéseinek kapcsolatosan panasz nem merült fel. Álláspontját összegezve az indítványozó megállapítja, hogy „bár a Kúria ítéletében Indítványozó praxisengedélye visszavonásáról rendelkezett, e cselekménye azonban *de facto* a praxisjog teljesen jogszerűtlen, alkotmányos jogalapot nélkülöző, szükségtelen és aránytalan elvonását eredményezte, ami súlyosan sérti Indítványozó tulajdonhoz való jogát.”
- [13] 3. Az Alkotmánybíróságnak döntenie kellett az alkotmányjogi panasz befogadásáról. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben az indítványozó érintett, félként vett részt a bírósági eljárásban és a sérelmezett bírói döntést egyértelműen megjelölte [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont], indítványa továbbá kifejezett kérelmet tartalmaz az ítélet megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont]. Az indítványozó alkotmányjogi panaszja megjelöli azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) pont]. Az Alkotmánybíróság rendelkezésére álló iratokból megállapítható, hogy az indítványozó alkotmányjogi panaszát határidőben nyújtotta be a bírósághoz. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában az Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pontjában meghatározottak szerint az Alaptörvény szerinte megsértett rendelkezéseit egyértelműen megjelölte. Az indítványozó jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, így beadványa az Abtv. 27. §-ában ezzel összefüggésben megfogalmazott feltételnek is eleget tesz.

- [14] 3.1. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az Ügyrendjében meghatározottak szerinti tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A (2) bekezdés alapján a tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, ezek között a 26–27. § szerinti érintettséget, az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket. A (3) bekezdés úgy szól, hogy a befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát.
- [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.
- [16] 3.2. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság Abtv. 29. §-ában meghatározott tartalmi feltételeinek nem felel meg; az Alaptörvénynek a panaszban felhívott szabályaival összefüggésben az indítvány olyan alkotmányjogi kérdést, amely a panasz befogadását eredményezhetné, nem vet fel az alábbiak szerint.
- [17] 4. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt rámutat, hogy az Abtv. 27. §-ából következően nem tekinthető általános felülbírálati fórumnak, és valójában e hatásköre is – az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának védelmén keresztül – az Alaptörvény védelmét biztosítja [Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés]. A rendes bíróságok által elkövetett vélt vagy valós jogszabálysértések ezért önmagukban nem adhatnak alapot alkotmányjogi panasz előterjesztésére [lásd: 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [28]].
- [18] Az Alkotmánybíróság jogköre – a fentiekben hivatkozottak szerint – az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja és az Abtv. 27. §-a értelmében arra terjed ki, hogy kiküszöbölje a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet. Következésképpen a bizonyítékok bírói mérlegelésének, és a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülvizsgálatára nem rendelkezik hatáskörrel [lásd: 3231/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4]; 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]].
- [19] 4.1. Az Abtv. 29-§-ával összefüggésben az Alkotmánybíróság jelen ügyben elsőként az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmére alapított panaszszemet vizsgálta. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben megállapítja, hogy az indítványozó, bár állította, hogy álláspontja szerint a tisztességes bírósági eljáráshoz való joga is sérelmet szenvedett, a támadott kúriai ítélet vonatkozásában érvei, kritikája és kifogásai valójában törvényességi kérdésekre – így a Kúria jogalkalmazására, jogértelmezésére és indokolási kötelezettségének hiányosságaira – vonatkoznak. Az indítványozó elsődlegesen és alapvetően azt a kúriai – az elsőfokú bíróság jogértelmezését felülbíráló és számára hátrányos döntéshez vezető – jogértelmezést tartja a maga számára sérelmesnek, mely szerint a praxisjog tulajdonosának és az önkormányzatnak a háziorvosi tevékenység megkezdéséhez szükséges praxisengedély megadásának feltételeként nemcsak meg kell kötnie a feladat-ellátási szerződést az érintett önkormányzattal, hanem ennek a szerződésnek a szolgáltatás nyújtása folyamán mindvégig fenn is kell állnia annak egész időtartama alatt, ebből következően ahogy a praxisengedély kiadásának előfeltétele ez a szerződés, úgy ennek hiánya szükségessé teszi és megalapozza az engedély visszavonását is.
- [20] Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben az alábbiakat kívánja hangsúlyozni: önmagában a jogszabályok értelmezése, valamint a bírói joggyakorlat egységének biztosítása nem az Alkotmánybíróság, hanem a bíróságok, kiemelten pedig a Kúria feladata [Alaptörvény 26. cikk (3) bekezdése, a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény III. fejezete], ezt az Alkotmánybíróság a jogbiztonságra és az alapjogokra figyelemmel sem vonhatja magához [lásd: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]]. Kirívó jogértelmezési hibák megvalósulásának hiányában a jogszabályokat a bíróságok önállóan értelmezik, és az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki. [3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]]. Az Alkotmánybíróság az igazságszolgáltatásra irányuló tevékenység megítélésével összefüggésben értelmezi az Alaptörvény rendelkezéseit, és ezen értelmezéssel veti össze azt, hogy a bíróság jogértelmezése megfelelt-e ennek, illetve az alkalmazott jogszabályi rendelkezés teret engedett-e az Alaptörvény szerinti értelmezésnek. Alkotmányjogi, nem pedig szakjogi kérdésekben dönt tehát, azaz a konkrét ügy elbírálása a bíróság feladata. A bírói döntés irányának, a bizonyítékok bírói mérlegelésének, a bíróságok jogértelmezésének, valamint a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára az Alkotmánybíróság nem rendelkezik felhatalmazással. A bíróságok mindezekre vonatkozó értékelő tevékenysége sem lehet alkotmányossági vizsgálat tárgya [lásd: 7/2013. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [33], [38]; 3343/2018. (X. 26.) AB végzés, Indokolás [11]].

- [21] Az Alkotmánybíróság fentiekkel összefüggésben lefolytatott vizsgálatának eredményeként megállapította, hogy nincs kellő következtetési alap az indítványban foglalt érvek alapján annak kimondására, hogy a vonatkozó jogszabály behatóan és körültekintően elvégzett, továbbá részletesen megalapozott és alátámasztott kúriai értelmezése olyan hibában szenvedne, amely a panasz befogadását indokolná.
- [22] 4.2. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában „a tisztességes eljárás alkotmányos követelménye a bírósági döntésekkel szemben azt a minimális elvárást mindenképpen megfogalmazza, hogy a bíróság az eljárásban szereplő feleknek az ügy lényegi részeire vonatkozó észrevételeit kellő alapossággal megvizsgálja, és ennek értékeléséről határozatában számot adjon. Ennek megítéléséhez az Alkotmánybíróság vizsgálja a jogvita természetét, az alkalmazandó eljárási törvény rendelkezéseit, a felek által az ügyben előterjesztett kérelmeket és észrevételeket, valamint az ügyben választ igénylő kérdéseket.” {7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [34]} Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján jelen ügy kapcsán is vizsgálta, hogy a felülvizsgálati eljárás eredményeként hozott, az indítványozó által támadott ítélet részletes és a feleknek az üggyel kapcsolatosan előadott, az ügy megítélése szempontjából releváns észrevételeit, megállapításait érintő indokolást tartalmaz-e, és megállapította, hogy a panasz e tekintetben sem veti fel az alaptörvény-ellenesség kételyét. Az indítványozó által a panaszában előadott érvek és a kúriai döntés egybevetése alapján ugyanis az indokolási kötelezettség megsértésének a kételye nem merült fel, mivel a Kúria a feleknek az ügy lényegi részeire vonatkozó észrevételeit, indokait megvizsgálta és ennek értékeléséről részletesen számot adott, a jogerős ítéletet pedig e vizsgálata alapján helyezte hatályon kívül. Önmagában az a körülmény, hogy az indítványozó nem ért egyet a Kúria döntésével és a számára hátrányos ítélet indokolásával, nem elégséges érv a támadott döntés alaptörvény-ellenességének alátámasztására.
- [23] 4.3. Az indítványozó az Abtv. 27. §-a szerinti panaszában hivatkozott arra is, hogy a támadott ítélet sérti a tulajdonhoz való jogát is. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság nyomatékka mutat rá arra, hogy jelen ügy tárgya az indítványozó számára korábban megadott praxisengedély visszavonása jogszerűségének a megítélése volt. A támadott ítéletben alkalmazott jogszabályoknak az eljárt hatóságok és a Kúria értelmezése szerint lényegében az a tartalma, hogy a praxisengedély az erre hatáskörrel és illetékességgel rendelkező közigazgatási szerv közigazgatási eljárás lefolytatása eredményeként kiadott hatósági engedélye, amely egy meghatározott, konkrét településen vagy körzetben jogosítja fel orvosi tevékenység folytatására a kérelmezőt, illetve engedélyest, így magának a jogintézménynek tulajdonjogi vonatkozása nincs, lényegét tekintve egy – közigazgatási jog által az önálló orvosi tevékenység folytatásának feltételeként előírt – hatósági aktus. Ezzel szemben a praxisjog egy tulajdon-átruházási szerződéssel megvásárolható, alkotmányos tulajdonvédelem alá eső vagyoni értékű jog, amely birtokában a praxisengedély megszerzését követően a feladat-ellátási szerződésben meghatározott településen vagy körzetben házi orvosi tevékenység folytatható. Az indítványozó által támadott bírói döntés azonban nem vonatkozott és az nem is érintette – a jogvita természete alapján nem is érinthette – az indítványozó praxisjogát, azaz tulajdonjogát. Az indítványozó a beadványával – az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz előterjesztése nélkül – valójában azt kívánta elérni, hogy az elsőfokú bírósággal összhangban, ám a Kúria ítéletével ellentétben számára kedvező törvényértelmezést adjon az Alkotmánybíróság. Az Alkotmánybíróság azonban jelen ügyben is hangsúlyozza, hogy „[ö]nmagukban [...] a rendes bíróságok által elkövetet vélt, vagy valós jogszabálysértések nem adhatnak alapot alkotmányjogi panasznak. Egyébként az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna” {lásd először: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]; legutóbb 3200/2019. (VII. 16.) AB végzés, Indokolás [27]}. Az indítványozó nem az Alaptörvényben biztosított jogainak a védelme érdekében fordult az Alkotmánybírósághoz, hanem azért, hogy a testület hagyományos jogorvoslati fórumként járjon el.
- [24] Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy az indítványozó alkotmányjogi panaszában sem az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének, sem a XIII. cikk (1) bekezdésének vélt sérelme vonatkozásában nem alapozott meg olyan alaptörvény-ellenességet, amelyet alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként lehetne értékelni, vagy amely a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet vetne fel, ami a panasz befogadását és érdemi elbírálását indokoltá tenné.
- [25] 5. A fentiek alapján – miután az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 29. §-ában foglalt befogadhatósági feltételek egyikének sem – az Alkotmánybíróság az Abtv. 47. § (1) bekezdése és az 56. § (2)–(3) bekezdései,

valamint az Alkotmánybíróság Ügyrendjének 5. § (1)–(2) bekezdései alapján eljárva visszautasította az Alkotmánybíróság Ügyrendjének 30. § (2) bekezdés a) pontja alapján.

Budapest, 2019. október 29.

Dr. Szabó Marcel s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

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

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/582/2019.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3307/2019. (XI. 18.) 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 10.K.31.253/2018/16. számú ítélete, valamint a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Kfv.VI.35.675/2017/4. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó magánszemély jogi képviselője (dr. M. Tóth Zoltán) útján az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének d) pontja valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, melyben a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Kfv.VI.35.675/2017/4. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Miután az Alkotmánybíróság főttkára hiánypótlásra szólította fel az indítványozót, alkotmányjogi panaszát a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 10.K.31.253/2018/16. számú ítéletére is kiterjesztette.
- [2] 2. Az indítvány benyújtására alapul szolgáló ügynek az alkotmányjogi panasz elbírálása szempontjából lényeges elemei a következők.
- [3] Az indítványozónál a NAV Észak-budapesti Adó- és Vámigazgatóságának jogelődje (az adóhatóság különböző eljárt szerveinek a megnevezése a továbbiakban: NAV) több évet érintően bevallások utólagos vizsgálatára irányuló adóellenőrzést végzett, melynek során adóhiányt, valamint ennek jogkövetkezményeként adóbírságot és késedelmi pótlékot állapított meg. A NAV álláspontja szerint az indítványozó úgy végzett taxis személyszállítási tevékenységet, hogy bevallási kötelezettségének nem tett eleget, ezért az adókötelezettségét több adónemben, többek között áfa adónemben is becsléssel állapította meg. A NAV álláspontja szerint az indítványozó az áfa szempontjából adóalanynak minősül, ezt az indítványozó vitatta; nézete szerint a NAV azért jutott erre a következtetésre, mert nem tisztázta kellőképpen a tényállást.
- [4] A NAV másodfokon eljárt szerve áfa adónemben 2011. május – december és 2012. évre vonatkozóan új eljárásra utasította az elsőfokú adóhatóságot, 2009 decembere és 2011 áprilisa közötti időszakra (1. perbeli időszak) pedig közel 1,9 millió forint adóhiányt valamint adóbírságot és késedelmi pótlékot állapított meg.
- [5] Ezt követően az indítványozó felügyeleti eljárásra irányuló kérelmet nyújtott be, az abban született döntés az áfa adónem vonatkozásában nem változtatott a korábbi határozaton.
- [6] A megismételt elsőfokú eljárásban a NAV 2011. május – november hónapra (2. perbeli időszak) áfa adónemben adóhiányt állapított meg, továbbá kimondta, hogy 2011 decemberében és 2012-ben áfa adónemben adófizetési kötelezettség nem állapítható meg.
- [7] A NAV másodfokon eljárt szerve a 2011. december – 2012. közötti időszak vonatkozásában az elsőfokú határozatot megsemmisítette és az adóhatóságot új eljárásra utasította, a 2011. május – novemberi időszak tekintetében a határozatot helybenhagyta.
- [8] Az indítványozó előbb az 1. perbeli időszakra vonatkozó, majd a 2. perbeli időszakra vonatkozó jogerős másodfokú határozattal szemben nyújtott be keresetet a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságra (a továbbiakban: bíróság). A bíróság 28.K.34.364/2015/23. számú ítéletében az 1. perbeli időszakra vonatkozóan az indítványozó keresetének helyt adott, a jogerős másodfokú határozatot és az ehhez kapcsolódó elsőfokú határozatot hatályon kívül helyezte és az elsőfokú hatóságot új eljárásra utasította. Az ítélet szerint az ügyben adókijátszásra irányuló tevékenység folyt, de a bizonyítékok teljes körű feltárása hiányában nem volt igazolt az indítványozó áfa adóalanyiséga, továbbá a becslés jogalapját sem bizonyította a NAV.
- [9] A NAV alperesként felülvizsgálati eljárást kezdeményezett; ezen eljárásban született meg a Kúriának az indítványozó által alaptörvény-ellenesnek állított Kfv.VI.35.675/2017/4. számú végzése. A Kúria az elsőfokú ítéletet hatályon kívül helyezte, az elsőfokú bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasította. Hangsúlyozta,

hogy a NAV a bizonyítást a lehetséges és szükséges körben lefolytatta, az ellentmondásokat feloldotta és meg-alapozottan vont le következtetést arra, hogy az indítványozó a keresettel érintett időszakban áfa alany volt, mert nem állt munkaviszonyban a taxis társasággal; ezzel szemben saját neve alatt gazdasági tevékenységet folytatott. Az elsőfokú bíróságnak az új eljárásra adott iránymutatásban rögzítette, hogy abból kell kiindulni, hogy a felperes áfa alany volt; a kereseti kérelem keretei között a becslés jogalapjának fennállását, ehhez képest annak módszerét és az összegszerűséget kell vizsgálni.

- [10] Az indítványozó a Kúria végzésével szemben alkotmányjogi panaszt nyújtott be, amit azonban az Alkotmánybíróság – egyesbíróként eljárva – IV/990/2018. számon visszautasított.
- [11] A 2. perbeli időszakra vonatkozó per tárgyalását a bíróság a felülvizsgálati eljárás befejezéséig felfüggesztette, majd a Kúria végzését követően a felek kérelmére a pereket egyesítette. Ezután a bíróság a 10.K.31.253/2018/16. számú ítéletében az indítványozó keresetét elutasította.
- [12] 3. Az indítványozó ezt követően nyújtotta be alkotmányjogi panaszát a Kúria végzésével szemben, melyet – miután az Alkotmánybíróság főtítkára hiánypótlásra szólította fel – kiegészített és a bíróság 10.K.31.253/2018/16. számú ítéletére is kiterjesztett.
- [13] Az indítványozó a megismételt elsőfokú bírósági eljárásban hozott 10.K.31.253/2018/16. számú ítélet alaptörvény-ellenességét nem közvetlenül, hanem a Kúria döntésére tekintettel állította, az alábbiak szerint.
- [14] Az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított, tisztességes bírósági eljáráshoz való jogának sérelmét abban látta, hogy a bíróság „független – közigazgatási határozat felülvizsgálatára hatáskörrel rendelkező – bírósággént, nem tudott megfelelő szigorú jogszerűségi, ésszerűségi és eljárásjogi szabályszerűségi vizsgálatot végezni”. Álláspontja szerint a bíróság „nem tudott alapjogi sérelem mentes eljárást lefolytatni, tekintettel arra, hogy a Kúria döntéshez kötve volt – nem vizsgálhatta [...] az indítványozó] Áfa alanyiságát –, ezáltal az elsőfokú bíróság eljárása alaptörvény-ellenes döntést eredményezett.” Nézete szerint ehhez kapcsolódóan az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt, a tisztességes eljáráshoz való joga azért sérült, mert az első bírósági eljárásban nyilvános tárgyaláson, bizonyítási eljárás keretében (ahol bizonyítási indítványt nyújtott be, sor került tanúmeghallgatásra illetve okiratok becsatolására) igazolta azt, hogy a NAV határozata jogszabálysértő, majd ezen jogait „quasi” elvesztette azáltal, hogy a Kúria a bizonyítékokat ismételten egybevetette és felülmérlegelte. A Kúria végzése az elsőfokú bíróságra kötelező módon megállapította az indítványozó Áfa-alanyiságát, így a megismételt elsőfokú eljárásban már nem védekezhett eredményesen. Az indítványozó álláspontja szerint, mivel az elsőfokú eljárásban bizonyítási eljárást folytattak le, „nem születhet olyan döntés a Kúrián pusztán az iratok vizsgálata alapján, mely a lefolytatott bizonyítási eljárást annak eredménye tekintetében [...] »megváltoztatja«”. Ezzel ugyanis, a Kúria döntésének kötőereje miatt, elenyészett az elsőfokú perben érvényesített, az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése által védett jogorvoslathoz való joga.
- [15] Az indítványozó a Kúria végzésének alaptörvény-ellenességét abban látta, hogy a Kúria a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 272. § (2) és 275. § (2) bekezdésének megsértésével hozta meg a döntését. Nézete szerint a Kúria a bizonyítékok felülmérlegelését, ismételt egybevetését tiltó jogszabályi rendelkezéssel ellentétes eljárás keretében vizsgálta felül az elsőfokú bíróság határozatát.
- [16] 4. 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 az ítélettel szemben további jogorvoslatra nincs lehetősége.
- [17] 4.1. Az Abtv. 27. §-ában foglalt feltételeknek az indítvány csak a bíróság 10.K.31.253/2018/16. számú ítéletével kapcsolatos részében felel meg. Az Abtv. 27. §-a szerint ugyanis az alaptörvény-ellenesnek tartott bírói döntéssel szemben akkor lehet az Alkotmánybírósághoz fordulni, „ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés” sérti az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát, és jogorvoslati lehetőségeit kimerítette. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a Kúriának az alsóbbfokú bíróságot új eljárásra utasító döntése nem felel meg ennek a feltételnek, hiszen az eljárás ezt követően folytatódik, melynek lezárását, a jogerős ítélet meghozatalát követően nyílik meg a lehetőség az alkotmányjogi panasz benyújtására. A Kúria által eldöntött kérdés, nevezetesen az indítványozó áfa-alanyiséga – ha az indítványozó álláspontja szerint annak megállapítása miatt Alaptörvényben biztosított joga sérül – a jogerős döntéssel szemben benyújtott alkot-

mányjogi panaszban vitatható. Az előbbiekből következően a Kúria Kfv.VI.35.675/2017/4. számú végzése tekintetében benyújtott alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 27. §-ában foglalt feltételnek, ezért befogadására, érdemi vizsgálatára nincs lehetősége az Alkotmánybíróságnak.

- [18] Az indítvány a bíróság 10.K.31.253/2018/16. számú ítéletére vonatkozó részében megfelel az Abtv. 27. §-ában foglalt feltételeknek; a már vizsgált feltételeken túl az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésének sérelmére hivatkozik, melyek az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát tartalmazzák.
- [19] 4.2. Az Abtv. 52. § (1) bekezdése alapján az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia; a kérelem – többek között – akkor határozott, ha egyértelmű indokolást tartalmaz arra nézve, hogy mi az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének a lényege, valamint, hogy a sérelmezett bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével [lásd: Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b*) és *e*) pontja]. Mint ahogy az a 3. pontból kitűnik, az indítványozó a bíróság döntéséhez közvetlenül kapcsolódó alaptörvény-ellenességet nem állított; azt a megelőző kúriai eljárásban elkövetett törvénysértés következményeként látta megvalósulni.
- [20] Bár nem eleve kizárt, hogy az Alkotmánybíróság olyan indokból állapítson meg alaptörvény-ellenességet, amely az eljárás korábbi (a jogerős döntéssel végződő bírósági eljárást megelőző) szakaszában következett be, azonban a jogerős döntést hozó bíróság azt nem orvosolta (orvosolhatta), ám ahhoz, hogy a közvetett okon alapuló alaptörvény-ellenesség egyáltalán vizsgálható legyen, a korábbi döntés alaptörvény-ellenességére vonatkozó indítványnak érdemben elbírálnak kell lennie.
- [21] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével kapcsolatos indítványi elem kapcsán az Alkotmánybíróság hivatkozik arra az évek óta folytatott, és az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdésére visszavezethető, következetes gyakorlatára, amely szerint az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja felül a támadott bírói döntés jog-, illetve törvényszerűségét. „Az Alkotmánybíróság e feltételekkel összefüggésben arra emlékeztet, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdésének értelmében az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének *d*) pontja alapján a bírói döntéseket az alkotmányosság szempontjából ellenőrizheti, és jogköre a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vizsgálatára és kiküszöbölésére korlátozódik, ezért a bírói döntés irányának, a bizonyítékok bírói mérlegelésének és értékelésének, illetve a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírlatára már nem rendelkezik hatáskörrel [elsőként lásd: 3231/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4]; ezt követően megerősítette: 3392/2012. (XII. 30.) AB végzés, Indokolás [6]; 3017/2013. (I. 28.) AB végzés, Indokolás [3]]. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-ában szabályozott hatáskörében eljárva a bírói döntés és az Alaptörvény összhangját biztosítja.” {3028/2014. (II. 17.) AB végzés, Indokolás [12]} „Sem a jogállamiság elvont elve, sem a tisztességes eljárás alapjoga, sem a diszkrimináció tilalma nem teremthet alapot arra, hogy az Alkotmánybíróság a bírósági szervezet feletti »szuperbíróság« szerepébe lépjen, és hagyományos jogorvoslati fórumként járjon el.” {Először lásd: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]}
- [22] Mivel a XXVIII. cikk (1) bekezdésének a sérelme kapcsán az indítványozó egyértelműen a Kúria bizonyítékértékelését vitatta, az indítvány indokolása e részében nem felel meg az Abtv. 52. § (1) bekezdésében és (1b) bekezdése *b*) és *e*) pontjában meghatározott feltételeknek.
- [23] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdéséhez kapcsolódó indítványi elem vonatkozásában az Alkotmánybíróság arra mutat rá, hogy „következetes gyakorlata szerint a jogorvoslathoz való jog a rendes jogorvoslatokra vonatkozik, tárgyát tekintve a bírói, illetőleg hatósági döntésekre terjed ki, tartalma szerint pedig az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy a magasabb fórumhoz fordulás lehetőségét jelenti [összefoglalóan: 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [60], legutóbb például: 12/2019. (IV. 8.) AB határozat, Indokolás [16]]. [...] A jogorvoslathoz való jogból ugyanakkor nem az következik, hogy a jogorvoslatot elbíráló szervnek a kérelemnek minden körülmények között helyt kell adnia, hanem csak az, hogy az eljárási szabályok által meghatározott keretek között a jogorvoslati eljárást lefolytassák és a jogorvoslati kérelemben írtakat a jogszabályban foglaltak szerint érdemben megvizsgálják [3064/2014. (III. 26.) AB határozat, Indokolás [16]].” {3162/2019. (VII. 10.) AB végzés, Indokolás [23]} A jelen ügyben az indítványozót kétséget kizáróan megillette a jogorvoslathoz való jog, az eljárás során több alkalommal és módon élt is vele (fellebbezések, felügyeleti eljárás kezdeményezése, a NAV döntésének bírói felülvizsgálata). Az, hogy a felülvizsgálati bírósággént eljáró Kúria felülbírlotta az elsőfokú bíróság azon döntését, hogy a NAV-ot új eljárásra utasította, és – ezzel szemben – az elsőfokú bíróságot utasította új eljárásra és döntéshozatalra, nem hozható összefüggésbe az indítványozó jogorvoslathoz való jogával. Ebből következően az indítványnak az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése

sérelmével kapcsolatos indokolása sem felel meg az Abtv. 52. § (1) bekezdésében és (1b) bekezdése *b)* és *e)* pontjában meghatározott feltételeknek.

- [24] 5. Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság az indítványt – az Abtv. 47. § (1) bekezdése és az 56. § (1)–(2) bekezdései, valamint az Ügyrend 5. § (1) és (2) bekezdései alapján eljárva, az Abtv. 27. §-ára, 52. § (1) bekezdésére és (1b) bekezdésének *b)* és *e)* pontjára, valamint az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *h)* pontjára tekintettel – visszautasította.

Budapest, 2019. október 29.

Dr. Szabó Marcel s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

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

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/731/2019.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3308/2019. (XI. 18.) 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 Kfv.I.35.002/2019/2. számú végzése, valamint a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 118. § (1) bekezdése d) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó jogi személy jogi képviselővel (dr. Juhász Gábor István) eljárva az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének d) pontja valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése és 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, melyben Kúria Kfv.I.35.002/2019/2. számú végzése, valamint a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 118. § (1) bekezdésének d) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.
- [2] 2. Az indítvány benyújtására alapul szolgáló pernek az alkotmányjogi panasz elbírálása szempontjából lényeges elemei a következők.
- [3] 2.1. Az indítványozó 2012. január és február hónapokban kristálycukrot értékesített egy szlovák társaság részére. Az adóhatóság, a bevallások utólagos vizsgálatára irányuló általános forgalmi adó ellenőrzése során megállapította, hogy az indítványozó nem tudta hitelt érdemlően igazolni, hogy a termék elhagyta Magyarország területét. Az adóhatóság megállapította, hogy ezek az értékesítések nem minősültek adómentes Közösségen belüli termékértékesítésnek. Erre figyelemmel az indítványozó terhére 56.275.000 forint adókülönbözetet állapított meg, az adókülönbözet után adóbírságot szabott ki és késedelmi pótlékot számított fel. Az indítványozó a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon előterjesztett keresetében a terhére megállapított adóhiány és jogkövetkezményei törlését kérte, egyrészt vitatva az alperes adóhatóság (a továbbiakban: alperes) megállapításai helytállóságát, másrészt az indítványozói tudattartalmat illető adóhatósági álláspontot. Az elsőfokú bíróság jogerős ítéletével az indítványozó keresetét elutasította. Sem az eljárási, sem az anyagi jogszabálysértések körében nem találta alaposnak az indítványozói érvelést. A bíróság szerint az adóhatóság eleget tett az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.) 97. § (4)–(6) bekezdésében írt tényállás feltárási és bizonyítási kötelezettségének, okszerűen értékelte az ügyben felmerült körülményeket. Helytállónak jutott arra a következtetésre, hogy az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény (a továbbiakban: Áfa tv.) 89. § (1) bekezdésében meghatározott közösségi termékértékesítés nem valósult meg, ezzel egyidejűleg az indítványozó nem volt jogosult adómentes értékesítésről számlákat kiállítani.
- [4] 2.2. Az indítványozó a Kúriánál előterjesztett felülvizsgálati kérelmét a Kp. 118. § (1) bekezdés d) pontjára alapította, azzal, hogy a jogerős ítéletben foglaltak a fuvarozók vizsgálata kapcsán a Kúria közzétett ítélkezési gyakorlatától eltér.
- [5] Ennek igazolására a Kúria Kfv.I.35.182/2017/6., a Kfv.I.35.564/2015/3. és a Kfv.V.35.053/2016/7. számú eseti döntéseit hívta fel. A Kúria az indítványozó felülvizsgálati kérelmének befogadását megtagadta. A Kúria a Kp. 118. § (1) bekezdése alapján a felülvizsgálati kérelmet – többek között – akkor fogadja be, ha az ügy érdemére kiható jogszabálysértés vizsgálata a Kúria közzétett ítélkezési gyakorlatától eltérő ítéleti rendelkezés miatt indokolt. A Kúria döntésében azt állapította meg, hogy a befogadás feltétele nem állt fenn. Indokolása szerint a Kp. 3. § (3) bekezdése alapján a jogvita elbírálásához szükséges tények feltárása, az alátámasztásukra szolgáló adatok és bizonyítékok rendelkezésre bocsátása – ha törvény eltérően nem rendelkezik –, a feleket terheli. Így a felülvizsgálati kérelmet előterjesztő fél kötelessége, hogy megjelölje azon okot vagy okokat, amelyek alap-

ján a jogorvoslati kérelem befogadható, másrészt feltárja azokat a körülményeket, amelyek az általa megjelölt befogadási ok alátámasztására szolgálnak. A Kúria a befogadhatóság körében kizárólag a fél által megjelölt okból vizsgálódhat; az indítványozó a Kp. 118. § (1) bekezdés *d)* pontja alapján kérte felülvizsgálati kérelme befogadását. A Kúria értelmezése szerint e körbe azok az esetek vonhatók be, amikor a jogerős ítélet a jogszabálynak, a Kúria jogegységi határozatában, kollégiumi véleményében, az elvi irányítás még hatályos korábbi eszközeiben, illetve az általa közzétett eseti határozatban kifejtettektől eltérő értelmezésen alapul.

- [6] A kúriai döntés indokolása szerint „a Kúria közzétett ítélezési gyakorlata” kitételt úgy kell értelmezni, hogy a jogszabálysértés felülvizsgálata kizárólag akkor engedélyezhető, ha az a Kúria által közzétett eseti határozatban kifejtettektől eltér. A Kúria saját lapjában teszi közzé azokat a határozatokat, amelyek olyan elvi jelentőségű jogkérdést tartalmaznak vagy olyan rendszeresen ismétlődő, jellemzően problémás jogalkalmazási kérdést dönt el, amelynek ismerete az alsófokú bíróság, illetve a jogkeresők számára fontos. Ezen döntések megjelölése a BH, illetve az EBH. A Kúria által közzétett ítélezési gyakorlatnak kizárólag az olyan közzététel számít, amelyről a Kúria szakmai vezetése a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 31. §-a szerinti eljárásban dönt.
- [7] A Kúria indokolása szerint az indítványozó által a felülvizsgálati kérelemben hivatkozott eseti döntések nem feleltethetők meg a fenti kritériumoknak, az ítéletben foglalt állásponttól eltérő BH, illetve EBH döntésekre az indítványozó nem hivatkozott, ezért a felülvizsgálati kérelem befogadásának a Kp. 118. § (1) bekezdés *d)* pontja szerinti feltétele nem teljesült.
- [8] 3. Az indítványozó ezt követően nyújtotta be alkotmányjogi panaszát és annak kiegészítését, amelyben elsődlegesen a Kúria Kfv.I.35.002/2019/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, megjelölve az Alaptörvény 28. cikke, B) cikk (1) bekezdése, I. cikk (3) bekezdése, XXIV. cikk (1) bekezdése, valamint XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdései sérelmét, másodlagosan utalásszerűen az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti normakontroll lefolytatását indítványozta.
- [9] 3.1. Az indítványozó álláspontja szerint a Kúria végzése azért sérti az Alaptörvény felhívott rendelkezéseit, mert az az indítványozó felülvizsgálati kérelmét arra hivatkozással nem fogadta be, hogy a Kp. 118. § (1) bekezdés *d)* pontja szerinti feltétel nem teljesült. Ezzel álláspontja szerint sérült a jogbiztonság, illetve a tisztességes eljáráshoz- és a jogorvoslathoz való joga. Felülvizsgálati kérelmében kifejtette, hogy „a bíróság egy felderítetlen tényállást alapul véve hozott jogszabálysértő döntést, különös figyelemmel arra, hogy a Kúria más adóügyekben hozott határozataiban a bíróság döntésével ellentétes álláspontot képviselt, mely álláspont szinte teljesen megegyezik” az indítványozó kereseti kérelmében foglaltakkal.
- [10] Az indítványozó vitatta, hogy a fenti jogszabályi rendelkezés szerinti „a Kúria közzétett ítélezési gyakorlatától eltérő ítéleti rendelkezés” kifejezés pontosan mit jelent. Az indítványozó értelmezése szerint a Kúria őt – bár az általa hivatkozott eseti döntések az Országos Bírósági Hivatal honlapján elérhetők –, „csupán a közzététel formája okán fosztja meg [...] attól, hogy jogait érvényre juttassa”. Álláspontja szerint a kúriai indoklás „megszorító” értelmezést tükröz, és a Kúria „a nyelvtani értelmezés tradicionális módszerét nem az egyébként az egész jogrendszert átható alkotmánykonform jogértelmezés generális és alapvető elvárásával összhangban alkalmazza” és ezzel „az igazságszolgáltatás legitimitásán is jelentős rést üt”.
- [11] Az indítványozó a jogbiztonság sérelme kapcsán hivatkozott az 56/1991 (XI. 8.) AB határozat azon kitételére, miszerint 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 az állampolgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket”. Ezzel összefüggésben kifogásolta, hogy a Kúria felülvizsgálati kérelmét tartalmilag érdemben nem vizsgálta és csupán formai okokból utasította el.
- [12] 3.2. Az indítványozó a másodlagosan előterjesztett, az Abtv. 26. § (1) bekezdés szerinti panasz elemében arra hivatkozott, hogy kiemelkedő jelentőségű joghézag áll fenn a „közzétettség” pontos fogalmi keretei és elemei meghatározása hiányában.
- [13] Sérelmezte, hogy „a releváns jogszabályi értelmező rendelkezés hiányában [...] a Kp. [a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény] T/12234. számú javaslata sem ad semmilyen eligazítást az eredeti jogalkotói szándék valós tartalmát illetően”. Aggályosnak tartotta az indítványozó, hogy a Kúria ebben a vonatkozásban a Bszi. 31. § szerinti rendelkezést vette alapul és hogy a Kúria számára annak van jelentősége, hogy „milyen

mozaikszó ernyője alatt hivatkozható” az eseti döntés, nem pedig annak tartalmát vizsgálja. E körben hivatkozott az Alaptörvény 28. cikkére, melyet az indítványozó álláspontja szerint sért az, hogy a Kúria „a közzétett ítélkezési gyakorlat” alatt csupán a BH, EBH, EBD döntéseket érti és „kirekeszti az ezzel formáljogilag és tartalmilag teljesen azonos erejű és alkalmazható, alkalmazandó forrásnak minősülő azon közzétett gyakorlati döntéseket, amelyeket ugyan szintén önmaga alkotott, de az Országos Bírósági Hivatal hivatalos honlapján kerültek közzétételre”.

- [14] Az indítványozó felhívta az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés szerinti alapjog korlátozásra vonatkozó arányossági teszt alkalmazásának alkotmánybírósági gyakorlatát, de indokolási összefüggést nem teremtett az általa sérelmesnek vélt helyzettel.
- [15] 4. 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.
- [16] 4.1. Az Abtv. 52. § (1) bekezdése szerint az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, az (1b) bekezdés e) pontja alapján pedig a kérelem akkor határozott, ha indokolást tartalmaz arra nézve, hogy a kifogásolt bírói döntés illetve jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével.
- [17] 4.2. Az indítványozó az Alaptörvény XXIV. cikke (1) bekezdésének állított sérelmére vonatkozóan indokolást nem adott elő, és az indítvány arra vonatkozóan sem tartalmaz érvelést, hogy az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének rendelkezése miért szenvedett sérelmet ügyével összefüggésben. Ezért az indítvány ezen panaszlelei tekintetében nem felel meg a határozott kérelem követelményének.
- [18] 4.3. Az indítványozó az indítványában állított valamennyi további alapjogi és azon kívüli egyéb alaptörvényi sérelmeket az Abtv. 27. §-ára alapított kérelem keretében lényegében arra vezette vissza, hogy a Kúria jogértelmezése és jogalkalmazása nem az indítványozó álláspontját követi. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-ára alapított kérelem tekintetében mindenek előtt abban foglalt állást, hogy e körülményre tekintettel az indítvány befogadásának az Abtv. 29. §-ában foglalt feltételei fennállnak-e. 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. Ez alternatív feltétel, bármelyik megléte indokot ad a befogadásra. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben megállapította, hogy alapvető alkotmányjogi jelentőségűnek tekinthető kérdést az indítványozó nem fogalmazott meg, és álláspontja szerint az indítványban felhozott érvek alapján a bírói döntés alaptörvény-ellenességének kétsége sem merülhet fel az alábbiak okából.
- [19] 4.4. „Az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-ában szabályozott hatáskörében eljárva a bírói döntés és az Alaptörvény összhangját biztosítja. Ebből következően a bírói döntés alaptörvény-ellenességének vizsgálata során az Alkotmánybíróság tartózkodik attól, hogy a bíróságok felülbírálati jogköréhez tartozó, szakjogi vagy kizárólag törvényértelmezési kérdésekben állást foglaljon {elsőként lásd: 3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4]}.” {3028/2014. (II. 17.) AB végzés, Indokolás [12]}. „[A] jogállamiság elvont elve [...] nem teremthet alapot arra, hogy az Alkotmánybíróság a bírósági szervezet feletti »szuperbíróság« szerepébe lépjen, és hagyományos jogorvoslati fórumként járjon el” {először lásd: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]}.
- [20] Annak megítélése, hogy a felülvizsgálati kérelem befogadásának feltételei fennállnak-e vagy sem, nem alkotmányossági, hanem szakjogi-törvényértelmezési kérdés, melyben az Alkotmánybíróság – következetes gyakorlatának megfelelően – a Kúria döntését nem bírálhatja felül. Mindezek folytán az Abtv. 27. §-ára alapított indítvány nem fogadható be.
- [21] 4.5. Az Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapított kérelem kapcsán az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy gyakorlata értelmében, ha a panasznak több tárgya van, a panasz tárgyaira vonatkozóan külön-külön kell az alkotmányjogi panaszban bemutatni, hogy azok milyen indokok, érvek alapján alaptörvény-ellenesek {lásd hasonlóan: 3193/2016. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [15]; 3251/2016. (XI. 28.) AB végzés, Indokolás [16]–[17]};

az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti normakontroll iránti kérelem – azon túl, hogy a kiegészített indítványban ez említésre kerül – ugyancsak nem tartalmaz alkotmányjogilag értékelhető önálló indokolást.

- [22] A „közzétettség” fogalma értelmezhető, ezt végezte el a Kúria, mellyel az indítványozó nem ért egyet; a kérelemhez kapcsolódó minden további érv pedig már a Kúria jogértelmezésének, végzésének vitatását tartalmazza, azaz nem a jogszabály alkotmányosságának megkérdőjelezésére irányul.
- [23] Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy panaszában az indítványozó meg sem jelölte a sérelmezett jogszabályhelyet, arra csupán tartalmilag lehet következtetni.
- [24] Mindezekre tekintettel az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerint normakontrollra irányuló indítvány nem felel meg az Abtv. 52. § (1) bekezdése szerinti határozott kérelem követelményének.
- [25] 5. A fentieket figyelembe véve az Alkotmánybíróság az indítványt – az Abtv. 47. § (1) bekezdése és az 56. § (1)–(2) bekezdései, valamint az Ügyrend 5. § (1) és (2) bekezdései alapján eljárva, az Abtv. 26. § (1) bekezdése és 27. § a) pontjára, 29. §-ára, 52. § (1) bekezdésére és (1b) bekezdésének e) pontjára, valamint az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) és h) pontjára tekintettel – visszautasította.

Budapest, 2019. október 29.

Dr. Szabó Marcel s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

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

Dr. Hörchneré Dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/635/2019.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3309/2019. (XI. 18.) 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 Pfv.IV.20.798/2017/7. számú részítele alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] Az indítványozó jogi képviselője útján (Dr. Galambos Károly Ügyvédi Iroda, képviseletében eljár: dr. Galambos Károly) alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.
- [2] 1. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján benyújtott alkotmányjogi panaszában az indítványozó a Kúria Pfv.IV.20.798/2017/4. számú részítele alaptörvény-ellenességének megállapítását és – az első- és másodfokú ítéletre is kiterjedő hatályú – megsemmisítését kérte az Alaptörvénybe foglalt Nemzeti Hitvallás egyes pontjai, az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdése, az I. cikk (1) bekezdése, II. cikke, a VI. cikk (2) bekezdése, a XIII. cikk (1) bekezdése, a XXVIII. cikk (1) bekezdése, a 26. cikk (1) bekezdése és 28. cikke sérelmére hivatkozással.
- [3] Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy lényege szerint az indítványozó 2012. július 10-én közérdekű adatigénnyel fordult a Fővárosi Törvényszékhez, amelyben a kérelmezett jogelődje és a Budapesti Ügyvédi Kamara (a továbbiakban: BÜK) között az ún. ügyvédi másoló működtetésével kapcsolatos egyes iratok kiadását kérte. Az alperes a keresetlevél benyújtását követően rendelkezésre bocsátotta a jogelődje és a BÜK között 2011. december 6-án kötött megállapodást és annak módosítását. Tekintettel arra, hogy az alperes a per során eleget tett az adatigénnyel, elsőfokú bíróság nem hozott marasztaló rendelkezést, és ítéletével a perköltség megítélt részét meghaladóan a keresetet elutasította. Ugyanakkor, mivel az elsőfokú eljárás során az indítványozó sérelmezte, hogy a megállapodással együtt a BÜK és a vele szerződő vállalkozó között létrejött vállalkozási szerződést nem kapta meg, a bíróság e kérdésben külön permegszüntető végzést kívánt hozni. Ezért a 2016. január 25-én már berekesztett és határozathirdetésre halasztott tárgyalást a bíróság az indítványozó távollétében, 2016. február 9-én újra megnyitotta, a permegszüntető végzés meghozatala után pedig a tárgyalást ismét berekesztette és meghozta az elutasító ítéletet. A másodfokú bíróság az ítéletet helybenhagyta. Megállapította ugyan, hogy a határozathirdetésre halasztott tárgyalásról – amelyen újra megnyitották tárgyalásra az ügyet – az indítványozót nem értesítették szabályszerűen, ezért az elsőfokú bíróság eljárási szabályt sértett. Az eljárás megismétlését azonban a másodfokú bíróság nem tartotta szükségesnek. A tárgyalás újbóli megnyitására ugyanis kizárólag azért került sor, hogy egy elkülöníthető kereseti igény tekintetében fennálló perakadályról permegszüntető végzésben dönthessen az elsőfokú bíróság. A fennmaradó kereset tekintetében azonban – amelyet a bíróság elutasított – további érdemi perceselemény nem folyt. Az elsőfokú ítéletet tehát a korábbi, szabályszerűen kitűzött és megtartott tárgyalásokon felvett peranyag alapján hozták meg – hangzik a másodfokú ítélet. A Kúria a másodfokú döntést hatályában fenntartotta.
- [4] Ezt követően fordult az indítványozó alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz. Egyrészt azzal érvel, hogy sérti az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére vonatkozó kötelezettséget [Alaptörvény I. cikk (1) bekezdés] az, hogy a bíróságok megakadályozták, hogy a tárgyalás tartásához való joga [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés] érvényesülhessen. Ugyanis a törvényszék és a Kúria is „elfogadta törvényesnek, hogy a Székesfehérvári Járásbíróság az első fokú ítéletét indokoltan hozta meg tárgyalás tartása nélkül”.
- [5] Másrészt az emberi méltósághoz való jog (Alaptörvény II. cikk) sérelmét állítja az indítványozó. Úgy véli, e jog sérelmét szintén a vonatkozó törvényi előírások be nem tartása – a tárgyalás mellőzése – idézte elő. A tárgyalás tartásának elmulasztásával az indítványozót a bíróság „lebecsülte”.
- [6] Harmadrészt azzal, hogy a bíróság „szándékosan nem alkalmazta és nem vette figyelembe a törvényi rendelkezéseket”, az indítványozó szerint megsértette az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdését, a XXVIII. cikk (1) beke-

dését, a 26. cikk (1) bekezdését és 28. cikkét. E körben az indítványozó a következő indokokat nevesíti: a) az elsőfokú bíróság tárgyalás tartása nélkül hozta meg a döntését, ezt pedig a többi bírósági fórum sem kifogásolta; b) a Kúria nem indokolta meg, hogy a tárgyalás tartásának elmaradása miért nem jogellenes, c) a másodfokú bíróság és a Kúria „nem adott jogi magyarázatot arra”, hogy a perköltség megfizetésére a felperesek (köztük az indítványozó) miért egyetemlegesen kötelesek; d) figyelembe véve a pernyertesség arányát, továbbá az ítéleti rendelkezés és a permegszüntetés összefüggéseit, a perköltségszámítás hibás és jogszabálysértő; e) a kereset részbeni elutasítása jogszabálysértő, f) a permegszüntető végzés meghozatalával a járásbíróóság a felperesek akarata ellenére „megkettőzte” a pert, a két ügy a továbbiakban párhuzamosan folyt; g) a 2012 júniusában benyújtott közérdekű adatigénylés vonatkozásában az elsőfokú ítélet csak 2016-ban, a másodfokú döntés 2017-ben, a felülvizsgálati ítélet pedig 2017. november 29-én született csak meg, tehát az eljárás elhúzódott.

- [7] Negyedrészt az indítványozó szerint a perköltség kiszámításának a módja, továbbá az egyetemleges fizetési kötelezettség előírása a tulajdonhoz való jogát [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés] is sérti.
- [8] 2. Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. §-a alapján mindenképp azt kellett megvizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság törvényi feltételeinek eleget tesz-e.
- [9] Az indítványozó az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott hatvan napos határidőben benyújtott panaszában az ügy érdemében hozott, rendes jogorvoslattal nem támadható kúriai ítéletet támadja. A kérelmező alkotmányjogi panasz benyújtására indítványozói jogosultsággal rendelkezik, érintettsége – mivel a támadott kúriai ítélettel lezárt perben felperes volt – fennáll.
- [10] Az alkotmányjogi panasz benyújtásának törvényi feltétele [Abtv. 27. § a) pont], hogy az indítványozó Alaptörvényben biztosított jog sérelmére hivatkozzon. Az indítvány e feltételnek csak részben tesz eleget, nem tartalmaz ugyanis az indítványozó számára Alaptörvényben biztosított jogot az Alaptörvény Nemzeti Hitvallása, az R) cikk, az I. cikk, a 26. cikk (1) bekezdése és a 28. cikk {a Nemzeti Hitvallást, a 28. cikket illetően lásd például: 3127/2017. (V. 30.) AB végzés, Indokolás [19]; az R) cikk és az I. cikk vonatkozásában például: 3193/2017. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [14]; összefoglalóan legutóbb: 3234/2018. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [11]; az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdését érintően lásd: 33/2017. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [44]}.
- [11] Az Abtv. 52. §-a továbbá kifejezetten rögzíti a határozott kérelem követelményét, amelynek részét képezi az indokolás előterjesztésének a kötelezettsége is [52. § (1b) bekezdés b) és e) pont]: „Indokolás hiányában a kérelem nem felel meg határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdésében írt követelményének, annak elbírálására nincs lehetőség. Az Alaptörvény egyes rendelkezéseinek pusztá felsorolása ugyanis nem ad kellő alapot az alkotmányossági vizsgálat lefolytatására.” [34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [212]] Az indítvány e követelménynek az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése – az Alaptörvény hetedik módosításának 2018. június 29-én történő hatályba lépését követően a VI. cikk (3) bekezdése – vonatkozásában nem tesz eleget, ezen alaptörvényi cikket érintően ugyanis az indítványozó nem terjesztett elő érvelést.
- [12] 3. Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság tartalmi feltételeként határozza meg, hogy az – egyéb törvényi feltételeknek megfelelő – alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet tartalmazzon vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában is megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását [lásd például: 21/2016. (XI. 30.) AB határozat, Indokolás [20]; 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]]. A feltételek meglétének a vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik.
- [13] 3.1. Az indítványozó alapvetően jogszabályi rendelkezések megsértésén keresztül állította az emberi méltósághoz [Alaptörvény II. cikk] és a tulajdonhoz való jogának [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés], valamint a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogának [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés] a megsértését.
- [14] Hangsúlyozni szükséges ugyanakkor, hogy a „bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz nem tekinthető a bírósági szervezeten belül jogorvoslattal (már) nem támadható bírói határozatok által okozott valamennyi jogsérellem orvoslása eszközének” [3107/2016. (V. 24.) AB végzés, Indokolás [35]]. Alkotmányjogi panasz alapján csak a támadott ítélet alkotmányossági szempontú felülvizsgálatára és a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kiküszöbölésére kerülhet sor.

- [15] Az Alaptörvény II. cikk bekezdésében garantált emberi méltósághoz való jog az Alkotmánybíróság értelmezésében az emberi státusz abszolút védelmét biztosítja {3187/2017. (VII. 14.) AB végzés, Indokolás [12]}, az indítványozó által felvetettek ezzel a kérdéssel nem hozhatók alkotmányjogi összefüggésbe.
- [16] A tisztességes eljárás alapjoga pedig nem teremthet alapot arra, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján hagyományos jogorvoslati fórumként járjon el az esetleges eljárási szabálysértések vonatkozásában. A „tisztességes eljárás (*fair trial*) olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek a figyelembevételével lehet csupán megítélni” {2/2017. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [49]}, tehát az egyes eljárási részletszabályok esetleges megsértéséből nem feltétlenül következik az eljárás egészének a tisztességtelensége.
- [17] A kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság jelen ügyben sem bocsátkozhat annak érdemi vizsgálatába, hogy a bíróság döntése – a kereset elutasítása, illetve a permegszüntetés – megalapozott, jogszerű volt-e, továbbá a perköltségszámításnak és a perköltségviselés módjának a felülvizsgálatát sem végezheti el. E kérdések ugyanis nem alkotmányossági szempontú mérlegelést jelentenének, hanem olyan tény- és jogkérdések felülvizsgálatát, ami által az Alkotmánybíróság a rendes bíróság szerepét venné át. Önmagában az, hogy az indítványozó az egyébként megindokolt bírósági ítélet érvelését tévesnek tartja, nem alkotmányossági kérdés.
- [18] A perköltség megállapításával kapcsolatban hangsúlyozandó az is, hogy az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint különbséget kell tenni a polgári jogi és az alkotmányos tulajdonvédelem között, a kettő nem azonos: „az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat és nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével”. Továbbá „nem vonható az alkotmányos tulajdonvédelem alá minden olyan ügy, melyben az indítványozó állítása szerint jogsértő bírósági határozatok eredményeként pervesztes lett, és ezért vagyonszertést szenvedett el”. Az alkotmányjogi panasz a tulajdonjog sérelmén keresztül nem lehet eszköze a bíróságok által az indítványozó szerint elkövetett, alkotmányossági kérdést fel nem vető, egyszerű törvénysértések orvoslásának {lásd például: 3120/2017. (V. 30.) AB határozat, Indokolás [40]}.
- [19] 3.2. Az indítványozó érvelésének központi eleme a tárgyaláshoz való jog mint a tisztességes eljáráshoz való jog részjogosítványa sérelme, amelyre azért hivatkozott, mert az elsőfokú bíróság a távollétében megtartott tárgyaláson hozott ítéletet.
- [20] E kérdést illetően a másodfokú és felülvizsgálati hatáskörben eljáró bíróságok megállapították a jogszabály-sértést: a másodfokú bíróság ítélete kifejezetten kimondta, hogy az elsőfokú bíróság eljárási szabályt segett, amikor „a berekesztett tárgyalást újból megnyitotta, majd ezt követően szabályszerű idézés hiányában tárgyalást tartott”. Ugyanakkor a másodfokú bíróság jelentőséget tulajdonított annak, hogy az előző tárgyaláson „már rendelkezésre álló peranyaghoz képest további bizonyítási indítványt, nyilatkozatot a felek nem terjesztettek elő, az elsőfokú bíróság pedig újabb iratot, vagy egyéb a per eldöntése szempontjából lényeges okiratot nem ismertetett”. A „tárgyalás újbóli megnyitására kizárólag azért került sor, hogy az elsőfokú bíróság saját jogi álláspontjának megfelelően egy elkülöníthető kereseti igény tekintetében az általa fennállónak vélt perakadályról megfelelő határozati formában, végzésben és ne ítéletben dönhessen. Az így fennmaradó kereset tekintetében pedig további érdemi perccselekmény nem folyt, ítéletét a korábbi szabályszerűen kitűzött és megtartott tárgyalásokon felvett peranyag alapján hozta meg.” (Székesfehérvári Törvényszék 1.Pf.156/2013/11. számú másodfokú ítélete, 3. oldal) Ezzel összhangban a Kúria is úgy foglalt állást, hogy az ügy érdemi elbírálására lényeges kihatással járó eljárási szabálysértés hiányában a jogerős részítelet hatályon kívül helyezése nem volt indokolt. A Kúria emellett rámutatott arra is, hogy az elsőfokú bíróság által a tárgyaláson hozott permegszüntető végzést a másodfokú bíróság hatályon kívül helyezte, a „felperesek fennmaradó keresete tárgyában tehát az eljárás tovább folytatódik, ezért az a sérelem, amelyet az eljárási jogaik gyakorlásában elszenvedtek, a tovább folytatódó perben orvoslást nyer” (Kúria Pfv.IV.20.798/2017/4. számú ítélete, Indokolás [16]).
- [21] Tekintettel arra, hogy az ítélettel elbírált kereset tekintetében érdemi perccselekmény nem folyt az indítványozó szabályszerű idézése nélkül tartott tárgyaláson – tehát a bíróság az ítéletét a korábbi szabályszerűen kitűzött és megtartott tárgyalásokon felvett peranyag alapján hozta meg –, az Alkotmánybíróság a vizsgált ügyben nem talált olyan körülményt, amelyet a tisztességes bírósági eljáráshoz (*fair trial*) való joggal [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés] összefüggésben alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként vagy a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességgént lehetne értékelni {vö.: 3276/2017. (X. 19.) AB végzés, Indokolás [24]–[27]}.

- [22] 3.3. Az indítványozó két összefüggésben is állította az indokolt bírói döntéshez való jog – mint a tisztességes eljáráshoz való jog részjogosítványa {vö.: 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [33]–[34]} – sérelmét: a szabályszerű idézés nélkül tartott tárgyalás kérdésével és a perköltség megfizetésére való egyetemleges kötelezéssel összefüggésben.
- [23] Tekintettel a bírósági ítéletek indokolásának az előző pontban is idézett részeire, illetve arra, hogy a kúriai ítélet kifejezetten foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy jogszerű volt-e a perköltség egyetemleges megfizetésére való kötelezés (lásd: Kúria Pfv.IV.20.798/2017/4. számú ítélete, Indokolás [19]), az Alkotmánybíróság ebben a tekintetben sem talált olyan alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vagy a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet, amely az indítvány befogadását és érdemi vizsgálatát indokolta volna. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben is emlékeztet a 30/2014. (IX. 30.) AB határozatban tett azon megállapítására, amely szerint „[a] bíróságok indokolási kötelezettségéből nem következik a felek által felhozott minden észrevétel egyenként való megcáfolási kötelezettsége, különösen nem az indítványozó szubjektív elvárásait kielégítő mélységű érrendszer bemutatása” (Indokolás [89]).
- [24] 3.4. Az indítványozó a per elhúzódását is állította, sérelmezve, hogy a 2012-ben benyújtott adatigénylése tárgyában csak 2017-ben született felülvizsgálati ítélet.
- [25] Az Alaptörvény a XXVIII. cikk (1) bekezdésben rögzíti az észszerű határidőn belüli elbírálás követelményét is. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséhez kapcsolódó határozataiban megállapította, hogy az észszerű határidőn belüli elbíráláshoz való jog a tisztességes eljáráshoz fűződő alapjog egyik részjogosítványa, következésképpen tehát e jog sérelmére alkotmányjogi panasz alapítható. Alapvetően „az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre arra, hogy egy adott bírósági eljárás jelentős elhúzódásából eredő következményeket enyhítse vagy orvosolja. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-a szerinti panasz esetén csupán az indítványban támadott bírósági ítélet megsemmisítése felől rendelkezhet (amennyiben az Alkotmánybíróság a jelen ügyben támadott ítéleteket megsemmisítené, a bírósági eljárás újra kezdetét venné, tehát a per csak tovább húzódná)” (lásd legutóbb összefoglalóan: 3046/2019. (III. 14.) AB határozat, Indokolás [66]). Az eljárás elhúzódásából származó igényét az indítványozó ennek következtében csak egyéb jogi úton – elsősorban polgári perben – tudja érvényesíteni.
- [26] Az indítvány befogadására és érdemi vizsgálatára – összhangban az Alkotmánybíróság gyakorlatával (lásd legutóbb összefoglalóan: 3046/2019. (III. 14.) AB határozat, Indokolás [66]) – mindezek miatt sem volt mód.
- [27] 3.5. Összefoglalva: az Alkotmánybíróság megítélése szerint a vizsgált ügy sem az Alaptörvény II. cikkével, sem a XIII. cikk (1) bekezdésével, sem pedig a XXVIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben sem vet fel olyan alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vagy a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet, amely az indítvány befogadását indokolná.
- [28] Hangsúlyozandó végezetül az is, hogy az indítványozó – általa is elismerten – az alkotmányjogi panasz benyújtásának időpontjában, sőt, már a támadott bírósági ítéletek meghozatalakor is az igényelt közérdekű adatok birtokában volt: a közérdekű adatigénylés útján megismerni kívánt megállapodást és módosításait az indítványozó az elsőfokú ítélet meghozatala előtt megkapta az alperestől, a vállalkozási szerződés kiadása pedig egy másik – a kúriai ítélet meghozatalakor még folyamatban lévő – bírósági eljárás tárgya volt. Ebből is az a következtetés adódik, hogy az indítványozó valójában nem Alaptörvényben biztosított jogainak a védelme érdekében fordult az Alkotmánybírósághoz, kérelme pusztán arra irányul, hogy az Alkotmánybíróság a támadott bírósági ítélet és bírósági eljárás jogszerűségét vizsgálja meg, tehát hogy hagyományos jogorvoslati fórumként járjon el. Azonban „az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszon keresztül is az Alaptörvényt, az abban biztosított jogokat védi”, „[a] bírói döntéseknek kizárólag az alkotmányossági szempontú vizsgálata tartozik a testület hatáskörébe”. „Önmagukban [...] a rendes bíróságok által elkövetett vélt vagy valós jogszabálysértések nem adhatnak alapot alkotmányjogi panasznak. Egyébként az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna.” (Lásd először: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13])

- [29] 4. Mivel a fent kifejtettek szerint az alkotmányjogi panasz részben nem tett eleget az Abtv. 27. § a) pontjában és 52. § (1b) bekezdés b) és e) pontjában írt feltételeknek, illetve a befogadhatóság Abtv. 29. §-ában előírt feltételének, az Alkotmánybíróság azt az Abtv. 56. § (1)-(3) bekezdése alapján eljárva az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) és h) pontjai alapján visszautasította.

Budapest, 2019. október 29.

Dr. Szabó Marcel s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

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

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/966/2018.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3310/2019. (XI. 18.) AB VÉGZÉSE

bírói kezdeményezés visszautasításáról

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

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 44/A. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezést visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság bírója (a továbbiakban: indítványozó) az előtte folyamatban lévő 61.K.30.005/2019. számú, társadalombiztosítási határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított peres eljárásban az eljárás felfüggesztése mellett az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szt.) 44/A. §-a alaptörvény-ellenességét állapítsa meg és semmisítse meg, továbbá a támadott rendelkezés alkalmazását a 61.K.30.005/2019. számon folyamatban levő perben zárja ki.
- [2] 1.1. Az alapügyben megállapított tényállás szerint Budapest Főváros Kormányhivatala VIII. Kerületi Hivatala mint elsőfokú hatóság 2018. szeptember 6. napján kelt határozatával az alapügy felperesének tartós ápolást végzők időskori támogatása iránti igényét elutasította, tekintettel arra, hogy az igénylő nem tudta igazolni az Szt. 44/A. § (1) bekezdése szerinti ellátások legalább 20 éven keresztül történő igénybevételét. Az igénylő fellebbezése nyomán eljáró Budapest Főváros Kormányhivatala mint másodfokú hatóság 2018. november 5. napján kelt határozatával helybenhagyta és a fellebbezést elutasította. A másodfokú hatóság rögzítette, hogy az igénylő csak 1993. március 1. napja és 2004. március 31. napja között, a minimálisan előírt 20 év helyett csak 11 év 34 napig részesült az Szt. 44/A. §-a szerinti ellátások valamelyikében, továbbá emelt összegű ápolási díjban sem részesült, mely jogintézmény csak 2005. szeptember 1. napjától került bevezetésre. A határozattal szemben az igénylő kereseti kérelmet nyújtott be a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz, melyben az alperes Kormányhivatal határozatának hatályon kívül helyezését kérte. Keresetében kitért arra, hogy tartósan beteg gyermekét összesen 24 éven át gondozta saját háztartásában, ez idő alatt munkaviszonyban nem állt, mivel gyermeke folyamatos odafigyelést és rendelkezésre állást igényelt. Keresetében kérte, hogy a bíróság kezdeményezze az Alkotmánybíróság eljárását, ugyanis megítélése szerint az Szt. 44/A. §-a alaptörvény-ellenes. Az eljáró bíróság osztotta az igénylő érvelését, és az Abtv. 25. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezte.
- [3] 1.2. Az indítványozó álláspontja szerint az Szt. 44/A. §-a ellentétes az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdésével, XV. cikk (1) és (5) bekezdéseivel, XXIV. cikkével és a XXVIII. cikk (7) bekezdésével. Az indítvány szerint az Szt. 44/A. §-a sérti a törvény előtti egyenlőség elvét azáltal, hogy „diszkriminálja és kirekeszti” a jogosultsági körből azokat, akiknek a jogosultsági feltételei nem az Szt. alapján kerültek megállapításra, jóllehet tartalmukban hasonló ellátásokat vettek korábban igénybe, és adott esetben a beteg gyermekük ápolása miatt nem tudtak munkaviszonyt létesíteni. Az indítványozó megítélése szerint a szabályozás sérti az R) cikk (2) bekezdésének azon elvét, hogy a jogszabályok mindenkire kötelezőek, mert kizár a jogosultságból bizonyos személyeket. A szabályozás ugyancsak ellentétes a XV. cikk (5) bekezdésével, mely a családok, gyermekek, nők, idősek és fogyatékkal élők védelméről szól. A szabályozás nincs összhangban a XXVIII. cikk (7) bekezdésével sem, hiszen az alperes hatóság a törvény rendelkezéseinek megfelelően járt el, amellyel szemben jogorvoslatnak nem lehet helye, és ezáltal végeredményben a XXIV. cikk sérelme is bekövetkezett, hiszen az alapügy alperese olyan jogszabályt volt köteles alkalmazni, melynek eredménye annak alaptörvény-ellenessége miatt a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelme lett. Az indítványozó idézte az Szt. 44/A. §-ához kapcsolódó jogalkotói

indokolást is, mely alapján megítélése szerint egyértelműen megállapítható, hogy a jogalkotónak nem volt arra vonatkozó szándéka, hogy az igénylőt hátrányosan megkülönböztesse a szabály alkalmazása során, azonban azáltal, hogy a jogalkotó nem kellően körültekintően alkotta meg a hivatkozott jogszabályt, annak alkalmazása mégis alaptörvény-ellenes eredményre vezet.

- [4] 2. A bírói kezdeményezés részben érdemi elbírálásra nem alkalmas, részben ítélt dolognak (*res iudicata*) minősül.
- [5] 2.1. Az Abtv. 25. §-a szerint a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – abban az esetben kezdeményezi az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány az Abtv. 25. §-ában és 52. §-ában előírt feltételeknek [vö. 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [8]–[24]; 2/2016. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [26]–[28]; 3064/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [8]–[13]] csak részben tesz eleget.
- [6] Az indítvány nem tartalmaz megfelelő, alkotmányjogilag értékelhető indokolást arra nézve, hogy a támadott jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdésével, XV. cikk (5) bekezdésével, XXIV. cikkével és a XXVIII. cikk (7) bekezdésével, ezért az indítvány ezen elemeiben nem felel meg a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdés *e*) pontja szerinti követelményének.
- [7] Az indítványozó az Szt. 44/A. §-ának a XV. cikk (1) bekezdésébe ütközését arra tekintettel állítja, hogy a tartós ápolást végzők időskori ápolására vonatkozó törvényi rendelkezés kizárja az ellátásból mindazokat, akik nem az Szt. szerinti ellátásokat vették korábban igénybe, még akkor is, ha az egyes ellátások tartalmukban hasonlóak voltak mint a törvényben kifejezetten nevesített ellátások, és az igénylők adott esetben a tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos gyermekük saját háztartásukban történő ápolására tekintettel nem tudtak munkaviszonyt létesíteni.
- [8] Az Szt. 44/A. § (3) bekezdése a tartós ápolást végzők időskori támogatása havi összegét és a támogatás folyósításának feltételeit határozza meg, míg a (4) bekezdés azt rögzíti, hogy a tartós ápolást végzők időskori támogatása nem minősül nyugellátásnak. Az Szt. 44/A. § (3) és (4) bekezdései ekként nem a tartós ápolást végzők időskori támogatására való jogosultság törvényi feltételeit rögzítik, ezért azok az indítványozó által megjelölt okból összefüggésben sem állhatnak az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének sérelmét állító indítványi elemmel. Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően megállapítja, hogy a bírói kezdeményezés ebben az elemében nem teljesíti a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b*) és *e*) pontja szerinti követelményét.
- [9] 2.2. Az Szt. 44/A. § (1) és (2) bekezdésének XV. cikk (1) bekezdésébe ütközését állító indítványi elemmel összefüggésben az Alkotmánybíróság az alábbiakat emeli ki. Az Alkotmánybíróság az indítványozó végzésének meghozatalát (2019. július 1. napja) követően fogadta el a 25/2019. (VII. 23.) AB határozatát, melyben vizsgálta az Szt. 44/A. § (1) és (2) bekezdése Alaptörvénnyel való összhangját, és alkotmányos követelményként állapította meg, hogy „a tartós ápolást végzők időskori támogatására vonatkozó kérelem nem utasítható el akkor, ha az 1993. évi III. törvény 44/A. § (1) bekezdés *b*) pontja szerinti ellátások igénybevétele hiányában is megállapítható, hogy az igénylő a tartósan beteg, illetőleg súlyosan fogyatékos gyermekére tekintettel a 44/A. § (1) bekezdés *a*) pontja szerinti követelményeket teljesíti.” Az Alkotmánybíróság a határozat indokolásában kiemelte, hogy önkényes, és ezáltal az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésével ellentétes eredményre vezet az Szt. 44/A. § (1) bekezdésének azon értelmezése, „amely kizárólag az Szt. 44/A. § (1) bekezdése szerinti ellátási formák valamelyikének korábbi igénybevételeként tekinti igazolhatónak, hogy az igénylő legalább 20 éven át saját háztartásában ápolta, gondozta tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos gyermekét.” (Indokolás [50]) Ezen alkotmányos követelmény a jelen bírói kezdeményezés alapját képező eljárásban is megfelelően alkalmazandó.
- [10] Az Alkotmánybíróság éppen ezért megállapította, hogy a bírói kezdeményezés az Szt. 44/A. § (1) és (2) bekezdése vonatkozásában a XV. cikk (1) bekezdésével összefüggésben ugyan teljesíti a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdés szerinti követelményét, azonban ítélt dolognak (*res iudicata*) minősül, tekintettel arra, hogy a bírói kezdeményezés az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabályi rendelkezés vizsgálatára irányul, és az indítványozó az Alaptörvény ugyanazon rendelkezésére és azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozással kéri az alaptörvény-ellenesség megállapítását. Az Alkotmánybíróság ezért az Szt. 44/A. §

(1) és (2) bekezdésére vonatkozó indítványi elem XV. cikk (1) bekezdésébe ütközését állító részében az Abtv. 31. § (1) bekezdése szerinti törvényi feltétel fennállását állapította meg.

- [11] 3. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt az Abtv. 64. § *d)* és *f)* pontjai alapján visszautasította.
- [12] Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság az Szt. 44/A. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezést visszautasította, az Alkotmánybíróságnak a támadott jogszabályi rendelkezésnek a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt folyamatban lévő 61.K.30.005/2019. számú ügyben való alkalmazásának kizárásáról nem kellett rendelkeznie.

Budapest, 2019. október 29.

Dr. Szabó Marcel s. k.,
tanácsvezető, előadó alkotmánybíró

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

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/1208/2019.

• • •

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

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

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