



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HIVATALOS LAPJA

TARTALOM

18/2018. (XI. 12.) AB határozat	a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény 53. § (1) bekezdés <i>d</i>) pont <i>dc</i>) alpontjával kapcsolatos alkotmányos követelmény megállapításáról, valamint a Kúria Kfv.II.37.800/2016/9. számú ítélete megsemmisítéséről	1982
19/2018. (XI. 12.) AB határozat	a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 72/D. § (13) és (14) bekezdései, valamint 71. § (4) bekezdése és 72/B. § (8) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről	1991
3355/2018. (XI. 20.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	2008
3356/2018. (XI. 20.) AB végzés	alkotmányjogi panasz eljárás megszüntetéséről	2015
3357/2018. (XI. 20.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	2017
3358/2018. (XI. 20.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	2020
3359/2018. (XI. 20.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	2023

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI ÉS VÉGZÉSEI



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 18/2018. (XI. 12.) AB HATÁROZATA

a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény 53. § (1) bekezdés *d)* pont *dc)* alpontjával kapcsolatos alkotmányos követelmény megállapításáról, valamint a Kúria Kfv.II.37.800/2016/9. számú ítélete megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Czine Ágnes* és *dr. Salamon László* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény 27. § (2) bekezdés *b)* pont *bb)* alpontjával kapcsolatban az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelményként határozza meg, hogy e rendelkezés hatálybalépését – 2014. május 1-jét – követően jogerősen kiszabott földvédelmi bírság esetén kell az adásvételi szerződés jóváhagyását az adott rendelkezés értelmében megtagadni.
2. Az Alkotmánybíróság a Budapest Környéki Törvényszék 24.Kf.20.623/2016/3. számú ítéletét megsemmisíti.
3. Az Alkotmánybíróság a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény 27. § (2) bekezdés *b)* pont *bb)* alpontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

I n d o k o l á s

I.

- [1] Az indítványozó jogi képviselője útján (*dr. Mocsai Sándor*, 2750 Nagykőrös, Szabadság tér 9.) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése alapján alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, melyben kérte a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Földforgalmi törvény) 27. § (2) bekezdés *b)* pont *bb)* alpontja alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [2] A panasz alapjául szolgáló ügyben az indítványozó felperesként vett részt. Az indítványozó 2012-ben kérelmet nyújtott be a Dabasi Járási Hivatal Járási Földhivatalához, melyben kérte a saját és felesége tulajdonában álló, szántó művelési ágú termőföld ingatlan végleges más célú hasznosításának engedélyezését, fedett trágyatároló kialakítása céljából. A hatóság a kérelem elbírálása előtt, 2012. november 29-én helyszíni szemlét tartott, melyen a jegyzőkönyvben is rögzítésre került, hogy az indítványozó a trágyatároló építését 285 m² nagyságú területen a hatóság engedélye nélkül megkezdte. A Pest Megyei Kormányhivatal 2013. január 29-én kelt, XIV-F-004/10139-1/2013. számú szakhatósági állásfoglalásában feltétel nélkül hozzájárult az ingatlan engedély nélküli más célú hasznosításának folytatásához, és eltekintett a talajvédelmi bírság kiszabásától, tekintettel arra a tényre, hogy a területre készített talajvédelmi terv talajtani szempontból mentésre érdemes humuszos termőréteget nem határozott meg. A Dabasi Járási Hivatal 2013. február 19-én kelt, 10.183/2013. számú határozatával

hozzájárult az ingatlanrész fedett trágyatároló céljára engedély nélkül igénybe vett szántó végleges más célú hasznosításának folytatásához, egyidejűleg a termőföld engedély nélküli igénybevétele miatt 30 000 Ft földvédelmi bírság megfizetésére kötelezte az indítványozót.

- [3] Az indítványozó 2014. október 27-én vevőként adásvételi szerződést kötött egy szántó művelési ágú ingatlanra. A Pest Megyei Kormányhivatal 2015. szeptember 21-én kelt, 570.196/2015. számú határozatával az adásvételi szerződés hatósági jóváhagyását a Földforgalmi törvény 27. § (2) bekezdés *b)* pont *bb)* alpontjára hivatkozással megtagadta. A rendelkezés értelmében az adásvételi szerződés jóváhagyását meg kell tagadni, ha a vevővel szemben a birtokában álló föld jogellenes más célú hasznosítása, vagy a hasznosítási kötelezettség megsértése miatt az adásvételi szerződés közlését megelőző öt éven belül jogerősen földvédelmi bírság került kiszabásra.
- [4] A határozattal szemben az indítványozó 2015. október 26-án bírósági felülvizsgálatot kezdeményezett. Érvelése szerint a Földforgalmi törvény rendelkezése a visszaható hatály tilalmába ütközik, mert azt nem lehet akképpen értelmezni, hogy a Földforgalmi törvény hatályba lépése előtt kiszabott földvédelmi bírságok alapján is kötelezően meg kell tagadni a hatósági jóváhagyást. Az első fokon eljáró Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2016. február 16-án kelt, 7.K.28.131/2015/6. számú ítéletével az indítványozó keresetét elutasította. Az elsőfokú ítélet rögzítette, hogy a Földforgalmi törvény 27. §-a – a törvény 69. § (4) bekezdése értelmében – 2015. május 1-jén (helyesen: 2014. május 1-jén) lépett hatályba, ezért a 2014. október 27. napján megkötött szerződés esetében a Földforgalmi törvény 27. § (2) bekezdés *b)* pont *bb)* alpontjában rögzített szabályt alkalmazni kellett.
- [5] Az indítványozó fellebbezése nyomán másodfokon eljáró Budapest Környéki Törvényszék 2016. július 12-én kelt, 24.Kf.20.623/2016/3. számú ítéletében az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta.
- [6] Ezt követően terjesztette elő alkotmányjogi panaszát az indítványozó. Elsődlegesen annak megállapítását kérte, hogy a Földforgalmi törvény 27. § (2) bekezdés *b)* pont *bb)* alpontja alaptörvény-ellenes, s ezért indítványozta annak megsemmisítését. Álláspontja szerint sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvéhez kötődő visszaható hatályú jogalkotás tilalmának elvét a tulajdonhoz való joggal összefüggésben, ha a Földforgalmi törvény adott rendelkezésének hatályba lépését megelőzően kiszabott földvédelmi bírság miatt is kötelezően meg kell tagadni az adásvételi szerződés hatósági jóváhagyását. Ezzel pedig a Földforgalmi törvény a hatályba lépését megelőző időre tenné terhesebbé egy jogellenes magatartás következményeit. Elsődleges kérelmében hivatkozott még arra is, hogy a támadott rendelkezés miatt bekövetkezett tulajdonszerzésre való képtelensége jelentősen sérti a szakmai reputációját és végső soron az emberi méltósághoz való jogát. Szerinte a Földforgalmi törvény vonatkozó rendelkezésének nincs észszerű indoka; sem a közérdekűségi, sem az észszerűségi tesztnek nem felel meg, hiszen az, hogy a földhivataloknak mérlegelés nélkül meg kell tagadniuk az adásvételi szerződés jóváhagyását hasonló esetekben, olyan észszerűtlen korlátozás, melyet a termőföldek megfelelő hasznosításához fűződő közérdek sem indokol.
- [7] Az indítványozó másodlagosan azt kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg: alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn annak következtében, hogy a törvényalkotó nem alkotta meg a Földforgalmi törvény 27. § (2) bekezdés *b)* pont *bb)* alpont vonatkozásában a szükséges átmeneti rendelkezéseket.

II.

- [8] Az Alkotmánybíróság az alábbi alaptörvényi és jogszabályi rendelkezések alapján hozta meg döntését.

- [9] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezése:

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

- [10] 2. A Földforgalmi törvény érintett rendelkezése:

„27. § (2) A mezőgazdasági igazgatási szervnek – az adás-vételi szerződés jóváhagyását támogató helyi földbizottsági állásfoglalás ellenére – meg kell tagadnia az adás-vételi szerződés jóváhagyását, ha

[...]

b) a helyi földbizottság által támogatott elővásárlásra jogosulttal vagy jogosultakkal, illetve az adás-vételi szerződés szerinti vevővel szemben megállapítja, hogy

[...]

bb) a birtokában álló föld jogellenes más célú hasznosítása, vagy a hasznosítási kötelezettség megsértése miatt az ingatlanügyi hatóság – az adás-vételi szerződés közlését megelőző 5 éven belül – jogerősen földvédelmi bírságot szabott ki.”

[11] 3. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) érintett rendelkezése:

„15. § (1) A jogszabályi rendelkezést – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – a hatálybalépését követően
a) keletkezett tényekre és jogviszonyokra, valamint
b) megkezdett eljárás cselekményekre kell alkalmazni.”

III.

[12] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint elsőként az alkotmányjogi panasz befogadhatósága törvényi feltételeinek fennállását vizsgálta meg.

[13] 1. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. Az indítványozó a másodfokú bíróság ítéletét 2016. augusztus 31-én vette át, alkotmányjogi panaszát 2016. október 28-án adta postára, így az alkotmányjogi panasz határidőben került benyújtásra. A jogi képviselővel eljáró indítványozó a jogi képviselő meghatalmazását csatolta. Az indítványozó jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, az alkotmányjogi panasszal támadott ítélet ellen nincs helye fellebbezésnek, így az indítvány e tekintetben megfelel a törvényi feltételeknek. Az indítványozó jogosultnak és érintettnek is tekinthető, mivel saját egyedi ügyével összefüggésben terjesztette elő az Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapított alkotmányjogi panaszát. Az ügyben eljáró bíróságok a Földforgalmi törvény 27. § (2) bekezdés *b)* pont *bb)* alpontját az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló eljárásban alkalmazták.

[14] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alaptörvény II. cikkében foglalt emberi méltósághoz való jog, illetőleg a XV. cikk (1) és (2) bekezdésében rögzített törvény előtti egyenlőség és egyenlő bánásmód követelménye sérelmére az indítványozó alkotmányjogilag értékelhető indokolás nélkül hivatkozott, így az indítvány ebben a vonatkozásában nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *e)* pontja szerinti követelménynek.

[15] Tekintettel arra, hogy az indítványozó kifejezetten úgy nyilatkozott, hogy nem kívánja az alkotmányjogi panaszában a tulajdonhoz való jog esetleges sérelmének vizsgálatát, ezért azt az Alkotmánybíróság az Abtv. 52. § (2) bekezdése alapján, az indítványhoz kötöttség elvéből következően nem vizsgálta.

[16] Az indítvány azon eleme, melyben az indítványozó annak megállapítását kérte, hogy alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn annak következtében, hogy a törvényalkotó nem alkotta meg a Földforgalmi törvény 27. § (2) bekezdés *b)* pont *bb)* alpontja vonatkozásában a szükséges átmeneti rendelkezéseket, mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítására irányul. Az Abtv. 46. § alapján az Alkotmánybíróság jogkövetkezményként állapíthatja meg a mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet, ha hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában ezt észleli, erre vonatkozóan azonban alkotmányjogi panasz nem terjeszthető elő [3143/2013. (VII. 16.) AB végzés, Indokolás [18]].

[17] 2. Indítványában az indítványozó kérte annak megállapítását, hogy a Földforgalmi törvény 27. § (2) bekezdés *b)* pont *bb)* alpontja a jogállamiság elvéből fakadó visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmával ellentétes.

[18] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba lépése után is fenntartotta azon korábbi értelmezését, mely szerint a jogbiztonság önmagában nem alapjog, így az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének a sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotás tilalma és a felkészülési idő hiánya esetén lehet alapítani [3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [14]–[17], 3323/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9]]. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmére a visszaható hatály tilalmával összefüggésben hivatkozott, ekként ez az indítványi elem (az alkotmányjogi panaszokkal szemben támasztott további alaptörvényi, illetőleg törvényi feltételek teljesülése esetén) érdemben elbírálnak.

[19] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a visszaható hatályú jogalkotás tilalma „egyfelől nem abszolút, másfelől mivel az Alkotmánybíróság által vizsgált jogviszonyok szükségképpen különböznek egymástól – közjogi vagy magánjogi, folyamatban levő vagy már teljességbe ment, vagy rövid távúak, esetleg tartósak, érvényesek

vagy már keletkezésükkor érvénytelenek stb. – ezért az Alkotmánybíróság esetről esetre vizsgálja meg, hogy megvalósul-e a jogbiztonság sérelme” {7/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [21]}.

- [20] Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság feltételeként határozza meg, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet tartalmazzon, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. Az Alkotmánybíróság korábban még nem vizsgálta a Földforgalmi törvény 27. § (2) bekezdés *b*) pont *bb*) alpontját az alkotmányjogi panaszban felvetett szempontból. Az Alkotmánybíróság így a visszaható hatály tilalmának sérelmére vonatkozó alkotmányjogi panasz érdemi vizsgálata mellett döntött, különös tekintettel az Ügyrend 31. § (6) bekezdésére, mely szerint az Alkotmánybíróság csak az érdemi vizsgálat eredménye kapcsán válaszolhatja meg a visszaható hatály tilalmának esetleges sérelmével kapcsolatosan felmerült kérdéseket. Az Alkotmánybíróság ezért az alkotmányjogi panasz alapján vizsgálta, hogy a Földforgalmi törvény 27. § (2) bekezdés *b*) pont *bb*) alpontja sérti-e az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését.

IV.

- [21] Az indítvány részben megalapozott.
- [22] 1. Az Alkotmánybíróság áttekintette a visszaható hatály tilalmára vonatkozó, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésén alapuló gyakorlatát. Az Alkotmánybíróság az alábbiakat állapította meg. „A jogállamiság egyik legfontosabb alkotóeleme a jogbiztonság, amely – egyebek között – megköveteli, hogy a jogalanyoknak meglegyen a tényleges lehetőségük arra, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani, ennek érdekében a jogszabályok a kihirdetésüket megelőző időre nézve ne állapítsanak meg kötelezettséget, illetőleg valamely magatartást visszamenőleges hatállyal ne minősítsenek jogellenesnek.” {7/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [18]}
- [23] Egy jogszabály nem csupán akkor ütközhet a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, hanem akkor is, ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell {30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [106]}.
- [24] Ugyanakkor a jogbiztonságból fakadó visszaható hatályú jogalkotás tilalma nem feltétlen és kizárólag a jogalanyok helyzetét elnehezítő (*ad maiorem partem*) jogalkotásra irányadó. Nem terjed ki a jogszabályok módosíthatóságának időbeli korlátaira. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ugyanis „[ö]nmagában az, hogy az állampolgárok másként cselekedtek volna, ha előre láthatták volna a jogszabály módosítását, nem ad módot a jogbiztonság címén az alkotmányellenesség megállapítására. A visszaható hatályú jogalkotás tilalmának ilyen kiterjesztő értelmezése alkotmányjogilag indokolhatatlan.” {16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [32]}
- [25] Nincs akadálya annak, hogy a jogalkotó a múltban keletkezett jogviszonyokból származó jogokat és kötelezettségeket szabályozzon, amennyiben az új szabályozás ezeket a jogokat és kötelezettségeket hátrányosan csak a hatálybalépés utáni időtől fogva érintheti, hiszen a visszaható hatályú jogalkotás tilalma nem értelmezhető akként, hogy a fennálló tartós, határozatlan időtartamú jogviszonyok a jövőre nézve semmilyen esetben sem alakíthatóak át, vagy változtathatóak meg {3061/2017. (III. 31.) AB határozat, Indokolás [11]–[12]}.
- [26] 2. A jelen ügyben a visszaható hatályú jogalkotás tilalma körében volt vizsgálandó a Földforgalmi törvény 2014. május 1-jén hatályba lépett rendelkezése kapcsán az, hogy e rendelkezés a jogerőre emelkedett hatósági döntésekhez – átmeneti szabályok nélkül – további hátrányos jogkövetkezményt kapcsol. A rendelkezés alapján meg kell ugyanis tagadni az adásvételi szerződés jóváhagyását, ha a vevővel szemben a birtokában álló föld jogellenes más célú hasznosítása, vagy a hasznosítási kötelezettség megsértése miatt az ingatlanügyi hatóság az adásvételi szerződés közlését megelőző öt éven belül jogerősen földvédelmi bírságot szabott ki. Az újonnan megállapított joghátrányt tehát egy korábbi bírságolás miatt kell alkalmazni (de nincs arra vonatkozó előírás, hogy a joghátrány csak a rendelkezés hatályba lépését követően jogerőre emelkedett bírságolás miatt, vagy korábbi bírságolások miatt is alkalmazandó).
- [27] Sem a Földforgalmi törvény 70. §-ában, sem a Földforgalmi törvény 70/A. §-a által hivatkozott törvényben, vagyis a Földforgalmi törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvényben nem található olyan átmeneti rendelkezés, amely kifejezetten előírta volna, hogy a Földforgalmi törvény 27. § (2) bekezdés *b*) pont *bb*) alpontja alapján akkor is meg kell tagadni az adásvételi szerződés jóváhagyását, ha a vevővel szemben a birtokában álló föld jogellenes más célú hasznosítása, vagy a hasznosí-

tási kötelezettség megsértése miatt az ingatlanügyi hatóság a Földforgalmi törvény e rendelkezésének hatályba lépését megelőzően szabott ki jogerősen földvédelmi bírságot.

- [28] Az Alkotmánybíróság vizsgálata során figyelemmel volt a Jat.-nak a szabályozási átmenetről szóló rendelkezésére. A Jat. 15. § (1) bekezdése szerint a jogszabályi rendelkezéseket – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – a hatálybalépését követően keletkezett tényekre és jogviszonyokra, valamint megkezdett eljárási cselekményekre kell alkalmazni. A Jat. tehát egyértelműen állást foglal amellett, hogy amennyiben egy rendelkezés alkalmazására nem alkottak külön szabályt, akkor az abban foglaltakat nem lehet a korábban keletkezett tényekre és jogviszonyokra alkalmazni. E megközelítést alkalmazva semmisítette meg a jogállamiság sérelme miatt az Alkotmánybíróság a szolgálati járandóság szüneteltetésére vonatkozó rendelkezéseket a 23/2013. (IX. 25.) AB határozatában. Az Alkotmánybíróság megállapította: „[a] jogalkotó tehát azon az alapon nem vezethet be egy később megállapított ellátás igénybevételenek korlátozását eredményező szabályt, hogy a jogosult korábban jogsértő magatartást tanúsított. Erre csak úgy van lehetőség – a nem biztosítási jogviszonyon alapuló ellátás esetén – ha az ellátás megállapításakor a jogosult ismeri a számára megállapított juttatás folyósításának – ideértve a szüneteltetést is – szabályait. Vagyis: a jogalkotó csak a szolgálati járandóság, mint ellátási forma bevezetését követően, azaz 2011. december 31. után elkövetett súlyosabb bűncselekmények miatt szüneteltetheti a juttatást. Ezt a követelményt figyelmen kívül hagyó szabályozás ellentétes a jogállamiság elvével.” (Indokolás [118])
- [29] A Földforgalmi törvény indítvánnyal támadott rendelkezése nem a hatálybalépését megelőző időre állapít meg kötelezettséget, illetve nem valamely magatartást minősít visszamenőleges hatállyal jogellenesnek. A rendelkezés a jogerőre emelkedett hatósági döntésekhez (a rendelkezés hatályba lépését megelőzően keletkezett jogi tényhez) fűz – átmeneti szabályok nélkül – további hátrányos jogkövetkezményt. A Földforgalmi törvény érintett rendelkezése – pont az átmeneti rendelkezések hiányában, illetve a Jat. 15. § (1) bekezdésére figyelemmel – lenne tehát megfelelően úgy értelmezhető, hogy a termőföld-tulajdon jövőbeni megszerzésének időleges akadálya lesz a termőföld hasznosítására vonatkozó szabályoknak a rendelkezés hatályba lépését követő megsértése. A Földforgalmi törvény 27. § (2) bekezdés *b*) pont *bb*) alpontjának ez az értelmezése felelne meg a visszaható hatályú jogalkotás tilalmából fakadó követelménynek. Eszerint alapvetően nincs akadálya a múltban keletkezett jogviszonyokból származó jogokat és kötelezettségeket érintően az új szabályozásnak, de az új szabály a hatálybalépése előtt jogerősen már minősített magatartáshoz, jelen esetben a jogerőre emelkedett közigazgatási bírság megállapításához újabb joghátrányt – a visszaható hatályú jogalkotás tilalma miatt – általában nem fűzhet. A Földforgalmi törvény 27. § (2) bekezdés *b*) pont *bb*) alpontja, amennyiben ilyen módon értelmezik a rendelkezést, nem ütközik a jogbiztonságból fakadó visszaható hatályú jogalkotás tilalmába. Ezért az Alkotmánybíróság a Földforgalmi törvény 27. § (2) bekezdés *b*) pont *bb*) alpontja alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményező indítványt – az adott rendelkezés alkalmazására az Alaptörvényből származó alkotmányos követelménynek az Abtv. 46. § (3) bekezdése alapján történő rögzítése mellett – elutasította.
- [30] 3. A földvédelmi bírság kiszabásának eseteit a termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvény 24. §-a, összegét pedig e törvény 2. számú melléklete rögzíti. A földvédelmi bírság kiszabásának alapja a hasznosítási, ideiglenes hasznosítási és mellékhasznosítási kötelezettség teljesítésének felróható elmulasztása, az újrahhasznosítási kötelezettség elmulasztása, a művelési ág megváltozása, más célú hasznosítás megkezdése és megszüntetése bejelentésének elmulasztása, azaz valamely, a termőföld rendeltetészerű használatával kapcsolatos kötelezettség megszegése. Egy ilyen magatartás, nevezetesen a termőföld engedély nélküli igénybevétele képezte az alapját a Dabasi Járási Hivatal 2013. február 19-én kelt határozatával az indítványozóra kiszabott földvédelmi bírságnak is. A Földforgalmi törvény 2013. december 15-én, míg a törvény indítvánnyal támadott rendelkezése 2014. május 1-jén lépett hatályba. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló egyedi ügyben az indítványozó az adásvételi szerződést 2014. október 27-én kötötte meg, melynek hatósági jóváhagyását a Pest Megyei Kormányhivatal 2015. szeptember 21-jén tagadta meg. Jóllehet az adásvételi szerződés megkötésére, illetve a hatósági jóváhagyás megtagadására már a törvény hatályba lépését követően került sor, de e joghátrányt az indítványozóval szemben a Dabasi Járási Hivatal 2013. február 19-én kelt és jogerőre emelkedett határozata, illetve az abban az indítványozóra kiszabott földvédelmi bírság miatt alkalmazták.
- [31] Az Abtv. 28. § (2) bekezdése lehetőséget ad arra, hogy az Alkotmánybíróság a 26. §-a alapján kezdeményezett eljárásban a bírói döntés alkotmányosságát is vizsgálja. Ennélfogva az Alkotmánybíróság vizsgálta a Földforgalmi törvény 27. § (2) bekezdés *b*) pont *bb*) alpontját az adott ügyben alkalmazó bírói döntéseknek (Budapest

Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 7.K.28.131/2015/6. számú ítélete, illetve Budapest Környéki Törvényszéknek az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyó 24.Kf.20.623/2016/3. számú ítélete) az Alaptörvénnyel való összhangját. Eljárásában az Alkotmánybíróság a bírói döntés felülvizsgálata során figyelemmel volt az Alaptörvény 28. cikkére, amely szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik.

- [32] Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján megállapította: a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközött az a bírói jogértelmezés, mely szerint nem lehetett a Földforgalmi törvény 27. § (2) bekezdés *b)* pont *bb)* alpontját akként értelmezni, hogy kizárólag az e rendelkezés hatályba lépését követően kiszabott földvédelmi bírság eredményezze az újonnan bevezetett joghátrány alkalmazását, az adásvételi szerződés hatósági jóváhagyásának megtagadását. Ezért az Alkotmánybíróság az Alaptörvénnyel ellentétes jogerős bírói döntést, a Budapest Környéki Törvényszék 24.Kf.20.623/2016/3. számú ítéletét megsemmisítette.
- [33] Az Alkotmánybíróság a bírói döntést kizárólag alkotmányossági szempontból vizsgálja, illetve vizsgálta felül. Az Alkotmánybíróság így nem határoz(hat)ott az alapügy tárgyát képező adásvételi szerződés hatósági jóváhagyásáról, az Alkotmánybíróság határozatából erre vonatkozó kötelezettség nem származik. A bírói döntés felülvizsgálatakor az Alkotmánybíróság kizárólag a jogbiztonságból fakadó visszaható hatályú jogalkotás tilalmából következő alkotmányossági szempontok érvényesítését követelte meg az Alaptörvény alapján. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz hatásköréhez igazodva a konkrét ügy érdemét érintő alkotmányossági vetületű kérdésekről határozott, de ennek a konkrét ügyre vonatkozó konzekvenciáit már az eljáró bíróságnak kell levonnia. Az indítványozó számára ilyenformán biztosítható hatékony jogorvoslat az Alaptörvény sérelmével szemben.

V.

- [34] Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2018. november 6.

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

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
Dr. Horváth Attila
alkotmánybíró helyett

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.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István 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. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

- [35] Nem értek egyet a rendelkező részben foglalt döntéssel, mert álláspontom szerint az indítványozó alkotmányos jogséremlme a bírósági eljárásban alkalmazott jogszabály alaptörvény-ellenessége folytán következett be, és ezt – az alábbiakban részletesen kifejtett indokok miatt – a bíróságok jogértelmezéssel nem orvosolhatták.

- [36] 1. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Alaptörvény 28. cikke a bíróságok részére alkotmányos kötelezettségként írja elő, hogy ítélező tevékenységük során a jogszabályokat az Alaptörvénnyel összhangban értelmezzék {pl. 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [33]; 3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [17]}. Ebből a kötelezettségből következik, hogy a bíróságnak a jogszabályok adta értelmezési mozgástér keretein belül azonosítania kell az elé kerülő ügy alapjogi vonatkozásait, és a bírói döntésben alkalmazott jogszabályokat az érintett alapjog alkotmányos tartalmára tekintettel kell értelmeznie. Fontosnak tartom kiemelni, hogy a bíróság kizárólag az alkalmazott jogszabály adta értelmezési mozgástér keretein belül hozhatja meg a döntését, azon túl nem terjeszkedhet. Amint azt az Alkotmánybíróság a 2/2016. (II. 8.) AB határozatban egyértelművé tette, az Alaptörvény 28. cikkének nem az a funkciója, hogy a bíróságok jogértelmezéssel korrigálják „a jogalkotó vélt, vagy valós mulasztásá[t]” (Indokolás [46]).
- [37] A bírói döntések alkotmányossági felülvizsgálatát lehetővé tevő alkotmányjogi panasz (Abtv. 27. §) az Alaptörvény 28. cikkének érvényesülését szolgáló jogintézmény. Ilyen panasz alapján az Alkotmánybíróság a bírói döntésben foglalt jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja, vagyis azt, hogy a jogszabályok alkalmazása során a bíróság az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmát érvényre juttatta-e. Ebből következően az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-a alapján a bírói jogértelmezést kizárólag abban az esetben vizsgálhatja felül, ha az ügynek van alapjogi relevanciája. Önmagában azonban az a tény, hogy egy ügynek alapjogi relevanciája van, nem eredményezheti, hogy az eljáró bíróságok az ügy szakjogi megítélését figyelmen kívül hagyhatják. A bíróságoknak ezért 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.
- [38] 2. Szükségesnek tartom kiemelni, hogy az adott ügyben az indítványozó alkotmányjogi panaszát az Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapította, és a Földforgalmi törvény 27. § (2) bekezdés *b*) pont *bb*) alpontjának alaptörvényellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Erre is figyelemmel, álláspontom szerint azt kellett vizsgálni, hogy van-e az ügynek alapjogi relevanciája (indokolás [39]–[46]), és ha igen, a bíróságok az alkalmazott jogszabályok adta értelmezési mozgástér keretein belül érvényre tudták-e juttatni az alkotmányos követelményeket (indokolás [47]–[50]).
- [39] 2.1. Az Alkotmánybíróság az adott ügy alapjogi relevanciáját a visszaható hatályú jogalkotás tilalmával összefüggésben vizsgálta. Ennek az adott ügy szempontjából megítélésem szerint lényeges tartalma az alábbiakban foglalható össze.
- [40] Az Alkotmánybíróság a visszaható hatályú jogalkotással összefüggő gyakorlata azon elvi kiindulóponton alapul, hogy „[e]gy alkotmányos demokráciában a polgárok szabadságának részét képezi, hogy cselekvéseiket csak az általuk előzetesen megismerhető, a jogalkotás formalizált szabályainak betartásával alkotott szabályok korlátozhatják. A visszamenőleges jogalkotás tilalmát sérti ezért, ha [...] jogszabály utólag nyilvánít jogellenessé magatartásokat, utólag állapít meg a jogalanyok számára kötelezettségeket, illetve utólag korlátoz jogosultságokat” {8/2005. (III. 31.) AB határozat, ABH 2005, 102, 104.; erről még: 34/1991. (VI. 15.) AB határozat, ABH 1991, 170.; 34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [71]}. Ezen indokok miatt az Alkotmánybíróság a visszaható hatályú jogalkotást főszabály szerint tiltja.
- [41] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza ugyanakkor, hogy „a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalma nem abszolút érvényű, és egyértelműen élhet ezzel a jogalkotó akkor, amikor új jogosultságot állapít meg, meglévő jogosultságot terjeszt ki, vagy valamely jog korlátozását oldja fel” {10/2014. (IV. 4.) AB határozat, Indokolás [18]}. A visszaható hatályú jogalkotás tilalma kizárólag a jogalanyok helyzetét elnehezítő (*ad malam partem*) jogalkotásra irányadó [110/2009. (XI. 18.) AB határozat, ABH 2009, 971, 984.].
- [42] A fentiek mellett ugyanakkor nem hagyható figyelmen kívül, hogy a visszaható hatályú jogalkotásnak eltérő megvalósulási lehetőségei vannak. Ennek értelmében a jogbiztonság sérelme nem csak annak következtében merülhet fel, ha a jogalkotó lezárt jogviszonyokat érintően utólag állapít meg eltérő jogkövetkezményeket (ún. valódi visszaható hatályú jogalkotás), hanem akkor is, ha a jogalkotó még le nem zárult jogviszonyok tekintetében alkot e jogviszonyokra kiható új jogi normát, illetve, amikor a jogalkotás a fennálló jogviszonyokban idéző változást (ún. azonnali hatályú jogalkotás).

- [43] Az azonnali hatályú jogalkotás lényege tehát az, hogy a jogszabály már létrejött, de még le nem zárt jogviszonyokat érintően állapít meg eltérő jogkövetkezményeket. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság jellemzően arra mutat rá, hogy valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet visszaható hatály tilalmába ütközőnek, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, hanem akkor is, ha a hatályba léptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell {57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 316, 324.; megerősítette például: 3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [58]}.
- [44] Az Alkotmánybíróság hivatkozott határozataiban hangsúlyozta azt is: mindig esetről esetre vizsgálja meg, hogy megvalósult-e a jogbiztonság sérelme. Ennek oka egyrésztől, hogy a visszaható hatályú jogalkotás tilalma – a fentiekben hivatkozottak szerint – nem abszolút, másrésztől, hogy „az érintett [...] jogviszonyok szükségképpen nagyon is különbözőek – közjogi vagy magánjogi vetületűek, már teljesezésbe mentek vagy hosszú távúak, tartósak stb. – lehetnek” {1/2016. (I. 29.) AB határozat, Indokolás [56]}.
- [45] A fentiekben hivatkozott alkotmánybírósági határozatokkal összefüggésben kiemelten fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy az abban foglalt alkotmányos követelményeket az Alkotmánybíróság a jogalkotó számára írta elő. Egyes ügyekben ugyanakkor már felmerült, hogy ezen alkotmányos kötelezettségek mennyiben irányadók a jogalkalmazókra. Az Alkotmánybíróság például a 10/2014. (IV. 4.) AB határozatban arra mutatott rá, hogy versenyjogi tényállások esetén a visszaható hatály tilalmával összefüggésben a jogalkotóval szemben megfogalmazott elvárásoknak a tényállások és jogkövetkezmények törvényi megfogalmazása során kell elsősorban érvényesülniük, „az előreláthatóság és a kiszámíthatóság ugyanakkor a jogalkalmazók irányában is alkotmányos elvárás a jogi normák értelmezése során (Alaptörvény 28. cikk)”. Ennek alapjogi relevanciáját ugyanakkor az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdéséből fakadó követelmények, és nem a jogbiztonság elve adja. Az Alkotmánybíróság rámutatott ugyanis, hogy „[a]z alapjogként megfogalmazott *nullum crimen/nulla poena sine lege* elve a jogbiztonság fent ismertetett tartalmi elemeinek magasabb szintű érvényesülését jelenti elsősorban a büntetőjog területén” {10/2014. (IV. 4.) AB határozat, Indokolás [33]; lásd még: 16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [33]}.
- [46] Álláspontom szerint a hivatkozott alkotmánybírósági gyakorlatból az következik, hogy a jogalkalmazással összefüggésben a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának alapjogi relevanciája az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdése alapján merülhet fel. A jogbiztonság elvének – mint Alaptörvényben biztosított jognak – a sérelmét az Alkotmánybíróság eddig normakontroll eljárásokban, és az alkalmazott jogszabály alaptörvény-ellenességével összefüggésben vizsgálta.
- [47] 2.2. Az adott ügyben a visszaható hatályú jogalkotás követelményét az Alkotmánybíróság abban az összefüggésben vizsgálta, hogy a Földforgalmi törvény 27. § (2) bekezdés *b*) pont *bb*) alpontjának van-e olyan értelmezési lehetősége, amely az eljáró bíróságok számára mérlegelési lehetőséget biztosít a jogszabály alkalmazását illetően.
- [48] A másodfokú bíróság e körben – a Jat. 15. § (1) bekezdés *a*) pontjában foglaltakra is figyelemmel – kifejtett álláspontja szerint az adott ügyben releváns ténynek az adásvételi szerződés megkötését kellett tekinteni, míg a mérvadó jogviszony a tulajdonjog átruházása. Megállapítható ezért, hogy a felperes a szerződést a Földforgalmi törvény hatálybalépését követően kötötte meg, így mind a releváns tényre, mind a jogviszonyra a Földforgalmi törvény 27. § (2) bekezdés *b*) pont *bb*) alpontját alkalmazni kell.
- [49] A másodfokú bíróság vizsgálta azt is, hogy a jogalkotó biztosított-e átmeneti rendelkezéseket a Földforgalmi törvény 27. § (2) bekezdés *b*) pont *bb*) alpontja tekintetében. Ennek során pedig azt állapította meg, hogy sem a Földforgalmi törvénynek, sem a Földforgalmi törvénnyel összefüggő egyes rendelkezések átmeneti szabályairól szóló 2013. évi CCXII. törvénynek nincs olyan átmeneti rendelkezése, amelyet a konkrét esetben alkalmazni lehetne.
- [50] Álláspontom szerint a másodfokú bíróság nem tévedett, amikor megállapította, hogy a Földforgalmi törvény 27. § (2) bekezdés *b*) pont *bb*) alpontjának nincs olyan értelmezési lehetősége, amely lehetővé tenné, hogy az abban foglaltakat kizárólag a jogszabály hatályba lépését követően kiszabott földvédelmi bírságok tekintetében lehet alkalmazni. Véleményem szerint ezt támasztja alá, hogy a jogalkotó a Földforgalmi törvény egyes rendelkezéseinek hatályba léptetésére vonatkozó szabályok megalkotása során azt a megoldást választotta, hogy kifejezett átmeneti rendelkezésekben tette egyértelművé, hogy a Földforgalmi törvény egyes rendelkezéseit milyen időbeli hatállyal kell alkalmazni. Maga a jogalkotó utalt arra a Földforgalmi törvény normaszövegjavaslatához fűzött indokolásban: „[r]ögzíteni szükséges a törvény visszamenőleges hatályának egyértelmű ki-

zárása érdekében”, hogy a szabályozás egyes rendelkezéseit milyen időbeli hatállyal szükséges alkalmazni. Ebből következően, ha a jogalkotó ezen átmeneti szabályok között nem rendelkezett eltérő időbeli hatályról, a Földforgalmi törvény egyes rendelkezéseit – bírói mérlegelést nem engedő módon – a hatályba lépéstől alkalmazni kell.

- [51] 3. Az adott esetben ezért úgy gondolom, hogy az eljáró bíróságoknak nem volt értelmezési mozgásterük az alkotmányjogi panasszal támadott jogszabályi rendelkezések vonatkozásában. Erre tekintettel nem értek egyet azzal, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 28. § (2) bekezdésének alkalmazásával a bírói döntés megsemmisítéséről rendelkezett, és nem a Földforgalmi törvény 27. § (2) bekezdés *b)* pont *bb)* alpontjának alaptörvény-ellenességét állapította meg.

Budapest, 2018. november 6.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

- [52] Az Abtv. 26. § (1) bekezdése az alkotmányjogi panasz előterjesztésének egyik feltételeként az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelmét kívánja meg.
- [53] Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény B) cikke (1) bekezdésének rendelkezése nem minősül Alaptörvényben biztosított jognak, a jelen ügyben nézetem szerint elsősorban annak megítélése az irányadó, hogy a támadott rendelkezések folytán az Alaptörvény alapjogokat tartalmazó II. valamint XV. cikkének indítványban állított sérelme fennáll-e.
- [54] Mérlegelve az indítványozó ezirányú érvelését, megítélésem szerint e két alaptörvényi cikk sérelme nem állapítható meg. Erre tekintettel értek egyet a határozat rendelkező része 3. pontjában foglalt elutasító rendelkezéssel.
- [55] Ugyanakkor a határozatban megállapított alkotmányos követelményt nem tudom támogatni, mert az megítélésem szerint *contra legem* jellegű. Ebből következően a bírói ítéletek alaptörvény-ellenessége sem állapítható meg, ezért azok megsemmisítésével sem értek egyet.

Budapest, 2018. november 6.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1963/2016.
Megjelent a Magyar Közlöny 173. számában



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 19/2018. (XI. 12.) AB HATÁROZATA

a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 72/D. § (13) és (14) bekezdései, valamint 71. § (4) bekezdése és 72/B. § (8) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálata tárgyában – *dr. Pokol Béla, dr. Salamon László és dr. Szívós Mária* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 72/D. § (13) és (14) bekezdései alaptörvény-ellenesek, ezért azokat 2019. március 31-i hatállyal megsemmisíti.
2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 71. § (4) bekezdése és 72/B. § (8) bekezdése alaptörvény-ellenesek, ezért azokat 2019. március 31-i hatállyal megsemmisíti.
3. Az Alkotmánybíróság a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 72/B. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A legfőbb ügyész (a továbbiakban: indítványozó) az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (1)–(2) bekezdései, illetve az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény (a továbbiakban: Ütv.) 11. § (2) bekezdés h) pontja alapján utólagos normakontroll eljárást kezdeményezett, és indítványozta a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Nbtv.) 71. § (4) bekezdése, 72/B. § (2) és (8) bekezdései továbbá 72/D. § (13)–(14) bekezdései vizsgálatát, alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. A nemzetbiztonsági ellenőrzéssel és az ezzel kapcsolatos felülvizsgálati eljárással összefüggő jogszabályi rendelkezéseket ellentétesnek véli az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével; C) cikk (1) bekezdésével; T) cikk (1) bekezdésével; 29. cikk (1), (3) és (7) bekezdéseivel; XII. cikk (1) bekezdésével továbbá a XXVIII. cikk (1) és (7) cikkeivel.
- [2] 2. Az indítványozó mindenképp az Nbtv. 71. § (4) bekezdése és a 72/B. § (8) bekezdése vizsgálatát kérte az Alkotmánybíróságtól. Jogkövetkezményként – azok alaptörvény-ellenessége okán – megsemmisítést indítványozva, tekintettel arra, hogy ezen törvényi rendelkezések ellentétesek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, T) cikk (1) bekezdésével, XII. cikk (1) bekezdésével és nem összeegyeztethetőek a 29. cikk (1), (3) és (7) bekezdéseivel sem.
- [3] Az indítványozó rámutat, hogy az Nbtv. 74. § g) pontja értelmében az ügyészségi szolgálati viszony is nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszonynak minősül. Az Nbtv. 71. § (4) bekezdése szerint, ha a nemzetbiztonsági ellenőrzés nemzetbiztonsági kockázatot állapított meg, a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony csak akkor hozható létre, illetve tartható fenn, ha annak létrehozását vagy fenntartását a (2) vagy (3) bekezdésben meghatározott szerv, személy vagy testület jóváhagyta. Az Nbtv. 72/B. § (8) bekezdése értelmében, ha a nemzetbiztonsági szolgálat a felülvizsgálati eljárás során nemzetbiztonsági kockázatot állapít meg, a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony nem hozható létre vagy azt haladéktalanul meg kell szüntetni, kivéve, ha a 71. § (2) vagy (3) bekezdésében meghatározott személy, szerv vagy testület a jogviszony létrehozását vagy fenntartását jóváhagyta. Jelen ügyben a két támadott rendelkezés esetében

a „jóváhagyó” az Nbtv. 71. § (2) bekezdés *f*) pontjában meghatározott személy, azaz a legfőbb ügyész. Eszerint nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony a nemzetbiztonsági ellenőrzés lefolytatását megelőzően is létrehozható vagy fenntartható, ha az ügyészségi szolgálati viszonyban álló személyek esetében a legfőbb ügyész azt jóváhagyta.

- [4] 2.1. Az indítványozó szerint az Nbtv. 71. § (4) bekezdése és a 72/B. § (8) bekezdése szerinti szabályozás nem tartalmazza azt a szempontrendszert, amely a legfőbb ügyész mozgásterét behatárolhatná abban a tekintetben, hogy a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszonyt a megállapított biztonsági kockázat ellenére mégis fenntartsa. A kiszámíthatatlanságot és a jogbizonytalanságot fokozza, hogy a jogviszony fenntartásának jóváhagyására jogosult legfőbb ügyész csak arról szerez tudomást, hogy a nemzetbiztonsági kockázat fennáll, azonban nem rendelkezik semmilyen információval a kockázat konkrét okáról, így a megalapozott döntéshez elengedhetetlen adatok hiányában kénytelen döntését meghozni. Továbbá indokolatlan is, hogy az alkotmányos felhatalmazással rendelkező legfőbb ügyész ne ismerhesse meg a nemzetbiztonsági kockázat tartalmát. A minden támpontot nélkülöző és ellenőrizhetetlen, parttalan mérlegelési jogkör nem felel meg a világos és egyértelmű normatartalom követelményének ezért az Nbtv. 71. § (4) bekezdése és a 72/B. § (8) bekezdése ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével és T) cikk (1) bekezdésével.
- [5] 2.2. Az indítványozó ezen jogszabályi rendelkezéseket az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésével is ellentétesnek tartja. Nézőpontja szerint nemzetbiztonsági kockázat megállapítása esetén a legfőbb ügyész csak két intézkedés közül választhat: vagy megszünteti az ügyészségi szolgálati jogviszonyt vagy változatlan formában fenntartja azt. A nemzetbiztonsági kockázatok eltérő súlyát figyelmen kívül hagyó, differenciálatlan szabályozás aránytalanul – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe ütközve – korlátozza a munkához való jognak a munka megtartását jelentő részjogosítványát. Az indítványozó szerint enyhébb korlátozással, az ügyészségi szolgálati jogviszony olyan irányú módosításával is érvényt lehetne szerezni a biztonsági érdekeknek, amely szerint az érintett csak a nemzetbiztonsági ellenőrzéshez kötött tisztséget nem tölthetné be.
- [6] 2.3. Az Nbtv. 71. § (4) bekezdésével és a 72/B. § (8) bekezdésével összefüggésben az indítványozó végül arra is rámutatott, hogy azok az Alaptörvény 29. cikk (1), (3) és (7) bekezdéseivel sem egyeztethetőek össze. Az Alaptörvény az ügyészséget önálló alkotmányos intézményként határozza meg. Alaptörvényi jogállásából következően az ügyészség a hatalommegosztás rendszerében egyik hatalmi ágnak sincs alárendelve. Az indítványozó szerint az ügyészség függetlensége elsősorban a másik két politikailag meghatározott hatalmi ág viszonylatában értelmezhető, és abban nyilvánul meg, hogy kizárólag a jogszabályoknak alávetetten végezheti az Alaptörvényben és törvényben pontosan rögzített feladat- és hatásköreit. Továbbá az ügyészség függetlenségének fontos vetületét jelentik az ügyészek függetlenségét szolgáló garanciák. Ennek fontos eleme, hogy az Alaptörvény 29. cikk (7) bekezdése szerint az ügyészek jogállásának részletes szabályait sarkalatos törvény határozza meg. Azonban az Nbtv. 71. § (4) bekezdése és a 72/B. § (8) bekezdése nem harmonizál a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvénnyel (a továbbiakban: Üjt.). Az ügyészségi szolgálati viszony fennállása, illetve megszüntetése egy mérlegelési szempontok nélküli egyéni döntés függvényévé válik az Nbtv. vitatott szabályai miatt.
- [7] Az ügyészség függetlensége feltételezi az elkülönült ügyészi szervezet meglétét is. Az indítványozó szerint az ügyészség független szakmai működésének egyik legfőbb biztosítója a legfőbb ügyész függetlenségének tényleges megvalósulása, hiszen a szigorú hierarchia alapján felépülő, elkülönült ügyészi szervezet igazgatását és vezetését az Alaptörvény értelmében egy személyben a legfőbb ügyész látja el. Az Nbtv. a továbbfoglalkoztatást illetően látszólag széleskörű önállóságot biztosít a munkáltatói jogkör gyakorlójának, valójában azonban arra szorítja, hogy kellő információk hiányában csak kétféle döntés közül választhasson. Ez a munkáltatói jogkörének szükségtelen és aránytalan korlátozását is jelenti. A nemzetbiztonsági kockázattal érintett ügyész továbbfoglalkoztatását illetően erősen korlátozott a legfőbb ügyész mint munkáltatói jogkör gyakorlójának mozgásteré: a döntéshez szükséges információkhoz való hozzájutása is és a döntési alternatívái is korlátozottak.
- [8] 3. Az indítványozó nem csak a kockázatot megállapító nemzetbiztonsági ellenőrzés – fentiekben bemutatott – következményeit, hanem a nemzetbiztonsági ellenőrzés során igénybe vehető jogorvoslati rendszert is alaptörvény-ellenesnek tartja. Indítványában kifejti, hogy a bírósági jogorvoslat szabályait tartalmazó Nbtv. 72/D. §

- (13)–(14) bekezdései ellentétesek az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésével és a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseivel.
- [9] Az Nbtv. 72/D. § (13) bekezdése szerint a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a nemzetbiztonsági kockázatot megállapító biztonsági szakvélemény kiadásának alapjául szolgáló eljárás jogszerűségét vizsgálja, azonban jogköre nem terjed ki a nemzetbiztonsági kockázat megállapításának szakszerűségére. Az Nbtv. 72/D. § (14) bekezdése alapján a bíróság csak eljárási szabálysértés esetén helyezheti hatályon kívül a nemzetbiztonsági kockázat megállapítására vonatkozó döntést és kötelezheti új eljárásra a nemzetbiztonsági ellenőrzést elvégző nemzetbiztonsági szolgálatot.
- [10] Az indítványozó rámutat arra, hogy a jogállamiságból fakadó alapvető követelmény a nemzetbiztonsági ellenőrzés jog alá vetettsége, melynek fontos garanciális eleme a nemzetbiztonsági ellenőrzések során megvalósult esetleges törvénysértések hatékony kiszűrése. Az indítvány szerint a nemzetbiztonsági ellenőrzéssel kapcsolatos jogorvoslati rendszer nem teszi lehetővé a nemzetbiztonsági szolgálatok által megállapított nemzetbiztonsági kockázat megalapozottságának megkérdőjelezését, és csak az ellenőrzés eljárási szabályai betartásának kontrolljára korlátozódik, annak ellenére, hogy a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony megszüntetésének egyedüli jogalapját a tárgyalt esetkörben a nemzetbiztonsági kockázat fennállása jelenti. A nemzetbiztonsági kockázat valós volta bíróság előtt érdemben nem tehető vitássá. A jogorvoslat így az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésébe ütköző módon formálissá válik, nem lehetséges a kérelem érdemének és jogkérdéseinek, valamint a döntés ténybeli megalapozottságának a vizsgálata.
- [11] Mivel a bíróság csak az eljárás jogszerűségét vizsgálhatja, a végrehajtó hatalomhoz tartozó szervek feletti bírói kontroll kiüresedik, sérül az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdéséből következő megfelelő egyensúlyi rendszer és az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében rögzített tisztességes bírósági eljárás követelménye is.
- [12] 4. Végül az indítványozó a nemzetbiztonsági ellenőrzéshez kapcsolódó felülvizsgálati eljárás egyes szabályainak alaptörvény-ellenességét állította. Az Nbtv. 72/B. § (2) bekezdése tartalmazza a felülvizsgálati eljárás lefolytatásának esetköreit, melyet az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, T) cikk (1) bekezdésével és I. cikk (3) bekezdésével is ellentétesnek tart az indítványozó.
- [13] Utalt az Alkotmánybíróság 9/2014. (III. 21.) AB határozatára, mely szerint a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső jogviszony fennállása alatt a biztonsági kockázatok vizsgálata önmagában nem alaptörvény-ellenes, ha az megteremti a magánszféra, a családi élet védelme és a nemzetbiztonsági érdek érvényesítése közötti kellő egyensúlyt. Az indítvány szerint ahhoz, hogy a nemzetbiztonsági ellenőrzéssel összefüggő alapjog-korlátozás megfeleljen az Alaptörvény rendelkezéseinek, minimális követelmény, hogy a szabályozás kapcsán érvényesüljön a normavilágosság követelménye. Ennek nem felel meg az Nbtv. 72/B. § (2) bekezdése, mert a felülvizsgálati eljárás elrendelésének alapjaként olyan esetköröket is meghatároz, amelyekben az ellenőrzés elrendelésének lehetősége nem egyértelműen behatárolható, nem objektív szempontokon nyugvó okokon alapszik, hanem a bizonytalan tartalmú fogalmak miatt az elrendelőnek parttalan mérlegelési lehetőséget enged. A nemzetbiztonsági ellenőrzés elrendelése kapcsán a homályos, nem egyértelmű szabályozás ellentétes a normavilágosság követelményével.
- [14] 5. A fentiekben ismertetett alaptörvény-ellenességeken túlmenően az indítványozó jogszabályok közötti kollízióra is felhívta az Alkotmánybíróság figyelmét. Míg az Nbtv. 70. § (5) bekezdése alapján a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (a továbbiakban: Mavtv.) 14. § (2) bekezdése szerinti ügyész nemzetbiztonsági ellenőrzését nem kell kezdeményezni, ez mégsem kerülhető el, mert az Nbtv. 74. § *io*) alpontja a minősített adat megismerésére jogosult ügyészt is a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személyek közé sorolja. Ezek a törvényi rendelkezések kioltják egymást, így nem állapítható meg egyértelműen a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személyek köre.

II.

- [15] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

„T) cikk (1) Általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg. Sarkalatos törvény eltérően is megállapíthatja az önkormányzati rendelet és a különleges jogrendben alkotott jogszabályok kihirdetésének szabályait.”

„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.”

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

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

[...]

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

„29. cikk (1) A legfőbb ügyész és az ügyészség független, az igazságszolgáltatás közreműködőjeként mint közvádó az állam büntetőigényének kizárólagos érvényesítője. Az ügyészség üldözi a bűncselekményeket, fellép más jogsértő cselekményekkel és mulasztásokkal szemben, valamint elősegíti a jogellenes cselekmények megelőzését.

[...]

(3) Az ügyészi szervezetet a legfőbb ügyész vezeti és irányítja, kinevezi az ügyészeket. A legfőbb ügyész kivételével az ügyész szolgálati jogviszonya az általános öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséig állhat fenn.

[...]

(7) Az ügyészség szervezetének és működésének, a legfőbb ügyész és az ügyészek jogállásának részletes szabályait, valamint javadalmazásukat sarkalatos törvény határozza meg.”

„46. cikk (3) A nemzetbiztonsági szolgálatok alapvető feladata Magyarország függetlenségének és törvényes rendjének védelme, nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítése.”

[16] 2. Az Nbtv.-nek az indítvány benyújtásakor hatályos, érintett rendelkezései:

„71. § (1) Nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony – ha e törvény eltérően nem rendelkezik – csak a nemzetbiztonsági ellenőrzést követően, abban az esetben hozható létre, ha a nemzetbiztonsági ellenőrzés nemzetbiztonsági kockázatot nem állapított meg.

(2) A nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony a nemzetbiztonsági ellenőrzés lefolytatását megelőzően is létrehozható, ha

[...]

f) ügyészségi szolgálati viszonyban álló személyek esetében a legfőbb ügyész azt jóváhagyta.

[...]

(4) Ha a nemzetbiztonsági ellenőrzés nemzetbiztonsági kockázatot állapított meg, a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony csak akkor hozható létre, illetve tartható fenn, ha annak létrehozását vagy fenntartását a (2) vagy (3) bekezdésben meghatározott szerv, személy vagy testület jóváhagyta.”

„72/B. § (2) Felülvizsgálati eljárás akkor folytatható le, ha

a) a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszonyban álló személy jogviszonyának tartalma, így a munkakör ellátásával kapcsolatos feladatok, jogok és kötelezettségek, a munkavégzési körülmények jellege lényegesen megváltozik vagy a megváltozott munkakör befolyástól mentes ellátásához fokozott nemzetbizton-

sági érdek fűződik, továbbá amennyiben a megváltozott tartalmú munkakört betöltő személy fokozottabban ki van téve a befolyásolási törekvéseknek,

b) az érvényes és kockázatmentes biztonsági szakvéleménnyel rendelkező személyt nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszonyba jelölik,

c) a 71/D. § alapján a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszonyban álló személy ezt kéri,

d) a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszonyban álló személy a nemzetbiztonsági ellenőrzéssel kapcsolatos változás-bejelentési kötelezettsége teljesítését elmulasztotta vagy a bejelentett változás jellege ezt indokolja,

e) a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszonyban álló személlyel kapcsolatban a nemzetbiztonsági ellenőrzés kezdeményezésére jogosult vagy a nemzetbiztonsági ellenőrzésre hatáskörrel rendelkező nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója nemzetbiztonsági kockázatra utaló körülményről, így különösen az alábbiakról szerez tudomást:

ea) az ellenőrzött személy vagy a Polgári Törvénykönyv szerinti közeli hozzátartozója ellen indult büntetőeljárás vagy elzárással büntethető szabálysértés miatt indult szabálysértési eljárás,

eb) az ellenőrzött személynek vagy a Polgári Törvénykönyv szerinti közeli hozzátartozójának a külföldi személyekkel, szervezetekkel, külföldi érdekeltségeivel kapcsolatos körülményeiben bekövetkezett lényeges változás,

ec) idegen állampolgárság, külföldi útlevél megszerzése,

ed) kábítószer-fogyasztás, alkoholfüggőség, alkoholfogyasztással összefüggő magatartászavarok,

ee) az igazolható jövedelemhez képest jelentős mértékű eladósodottság, pénzügyi kötelezettségek teljesítésének jelentős mértékű elmulasztása, jelentős mértékű, ismeretlen eredetű vagyongyarapodás, az igazolható jövedelemből nem fedezhető életvitel,

ef) a minősített adatok kezelésére, a biztonságtechnológiai rendszerek használatára vonatkozó szabályok, a munkakör betöltésével kapcsolatos biztonsági előírások megsértése."

[...]

(8) Ha a nemzetbiztonsági szolgálat a felülvizsgálati eljárás során nemzetbiztonsági kockázatot állapít meg, a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony nem hozható létre vagy azt haladéktalanul meg kell szüntetni, kivéve, ha a 71. § (2) vagy (3) bekezdésében meghatározott személy, szerv vagy testület a jogviszony létrehozását vagy fenntartását jóváhagyta."

„72/D. § (13) A bíróság a nemzetbiztonsági kockázatot megállapító biztonsági szakvélemény kiadásának alapjául szolgáló eljárás jogszerűségét vizsgálja, jogköre nem terjed ki a nemzetbiztonsági kockázat megállapításának szakszerűségére.

(14) Eljárási szabálysértés esetén a bíróság a nemzetbiztonsági kockázat megállapítására vonatkozó döntést hatályon kívül helyezi és a nemzetbiztonsági ellenőrzést végző nemzetbiztonsági szolgálatot új eljárásra kötelezi."

[17] 3. Az Nbtv.-nek a 12/2017. (VI. 19.) AB határozat miatt 2018. június 29. napjától hatályos, érintett rendelkezése:

„72/B. § (2) Felülvizsgálati eljárás akkor folytatható le, ha

a) a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszonyban álló személy jogviszonyának tartalma, így a munkakör ellátásával kapcsolatos feladatok, jogok és kötelezettségek, a munkavégzési körülmények jellege lényegesen megváltozik vagy a megváltozott munkakör befolyástól mentes ellátásához fokozott nemzetbiztonsági érdek fűződik, továbbá amennyiben a megváltozott tartalmú munkakört betöltő személy fokozottabban ki van téve a befolyásolási törekvéseknek,

b) az érvényes és kockázatmentes biztonsági szakvéleménnyel rendelkező személyt nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszonyba jelölik,

c) a 71/D. § alapján a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszonyban álló személy ezt kéri,

d) a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszonyban álló személy a nemzetbiztonsági ellenőrzéssel kapcsolatos változás-bejelentési kötelezettsége teljesítését elmulasztotta vagy a bejelentett változás jellege ezt indokolja,

e) a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszonyban álló személlyel kapcsolatban a nemzetbiztonsági ellenőrzés kezdeményezésére jogosult nemzetbiztonsági kockázatra utaló körülményről, az alábbiakról szerez tudomást:

- ea) az ellenőrzött személy vagy a Polgári Törvénykönyv szerinti közeli hozzátartozója ellen indult büntetőeljárás vagy elzárással büntethető szabálysértés miatt indult szabálysértési eljárás,
- eb) az ellenőrzött személynek vagy a Polgári Törvénykönyv szerinti közeli hozzátartozójának a külföldi személyekkel, szervezetekkel, külföldi érdekeltségeivel kapcsolatos körülményeiben bekövetkezett lényeges változás,
- ec) idegen állampolgárság, külföldi útlevél megszerzése,
- ed) kábítószer-fogyasztás, alkoholfüggőség, alkoholfogyasztással összefüggő magatartászavarok,
- ee) az igazolható jövedelemhez képest jelentős mértékű eladósodottság, pénzügyi kötelezettségek teljesítésének jelentős mértékű elmulasztása, jelentős mértékű, ismeretlen eredetű vagyongyarapodás, az igazolható jövedelemből nem fedezhető életvitel,
- ef) a minősített adatok kezelésére, a biztonságtechnológiai rendszerek használatára vonatkozó szabályok, a munkakör betöltésével kapcsolatos biztonsági előírások megsértése.”

[18] 4. Az Mavtv.-nek az indítvány által érintett rendelkezése:

„14. § (2) A büntetőeljárás során – ha törvény másként nem rendelkezik – az eljárást folytató, illetve az eljárásban részt vevő ügyész, a büntetőeljárásban kirendelt vagy bevont igazságügyi szakértő nemzetbiztonsági ellenőrzés, személyi biztonsági tanúsítvány, valamint titoktartási nyilatkozat és felhasználói engedély nélkül használhatja fel a rendelkezésére bocsátott nemzeti minősített adatot.”

III.

- [19] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt megállapította, hogy a jogosulttól érkezett [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pont] utólagos normakontroll indítvány az Abtv. 52. § (1b) bekezdése szerinti határozottság követelményeinek eleget tesz, ezért azt érdemben bírálta el.
- [20] 2. Az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálata előtt emlékeztet arra, hogy a legfőbb ügyész a Kúria elnökével párhuzamosan nyújtott be utólagos normakontroll indítványt. A Kúria elnöke is az Nbtv. nemzetbiztonsági ellenőrzéssel és az ehhez kapcsolódó felülvizsgálati eljárással kapcsolatos szabályokat támadta. Az Alkotmánybíróság megalapozottnak ítélte a Kúria elnökének indítványát és a 12/2017. (VI. 19.) AB határozatával (a továbbiakban: Abh.) – 2018. június 29-i hatállyal – megsemmisítette az Nbtv. 74. § g) pontjának, 71. § (2) bekezdés e) pontjának és a 72/B. § (2) bekezdés e) pontjának egyes szövegrészeit. Hasonlóan az indítványozóhoz, a Kúria elnöke is alaptörvény-ellenesnek vélte az Nbtv. 71. § (4) bekezdését és a 72/B. § (8) bekezdését. Az Alkotmánybíróság azonban az ezzel kapcsolatos eljárását megszüntette az Abh.-ban, így jelen ügyben ezen indítványi elemek nem minősülnek ítélt dolognak.
- [21] Az Abh. ugyanakkor az indítványozó által is támadott Nbtv. 72/B. § (2) bekezdését érdemben vizsgálta, és megállapította az Nbtv. 72/B. § (2) bekezdés e) pont „vagy a nemzetbiztonsági ellenőrzésre hatáskörrel rendelkező nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója” és „így különösen” szövegrészeinek alaptörvény-ellenességét, és azokat 2018. június 29-i hatállyal megsemmisítette.
- [22] Az Alkotmánybíróság kivételesen az Abtv. 59. §-a alapján a nyilvánvalóan okafogyottá váló ügyek esetén az előtte folyamatban lévő eljárást megszüntetheti. Az Ügyrend 67. § (2) bekezdés e) pontja értelmében okafogyottá válik az indítvány különösen, ha az eljárás folytatására okot adó körülmény már nem áll fenn, illetve az indítvány egyéb okból tárgyalanná vált. Az indítványozó az Nbtv. 72/B. § (2) bekezdésének vizsgálatát kérte. Tekintettel arra, hogy az Abh.-ban az Alkotmánybíróság megállapította az Nbtv. 72/B. § (2) bekezdés e) pont „vagy a nemzetbiztonsági ellenőrzésre hatáskörrel rendelkező nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója” és „így különösen” szövegrészeinek alaptörvény-ellenességét, az Alkotmánybíróság megítélése szerint az Nbtv. 72/B. § (2) bekezdés tekintetében az állított alaptörvény-ellenesség vizsgálata tárgyalanná vált. Erre tekintettel az Abtv. 59. §-a, valamint az Ügyrend 67. § (2) bekezdés e) pontja alapján az indítványnak ebben a részében az eljárást megszüntette.

IV.

- [23] A legfőbb ügyész indítványa megalapozott.
- [24] 1. Az Alkotmánybíróság először az indítványozó nemzetbiztonsági ellenőrzés jogorvoslatával kapcsolatos aggályait vizsgálta meg. Ehhez áttekintette a hatályos jogszabályi környezetet, a nemzetbiztonsági ellenőrzés jogorvoslatához kötődő alkotmánybírósági gyakorlatot és a jogorvoslattal kapcsolatos általános gyakorlatát.
- [25] 2. A hatályos jogszabályi környezet vizsgálatánál az Alkotmánybíróságnak nem csak a nemzetbiztonsági ellenőrzéshez kötődő jogorvoslat szabályait kellett áttekítenie, hanem a jogorvoslathoz vezető út, azaz a nemzetbiztonsági ellenőrzés főbb szabályait is. Ezért az Alkotmánybíróság a nemzetbiztonsági ellenőrzés elrendelése, végrehajtása és jogorvoslata kérdéseit is áttekintette az alábbiak szerint.
- [26] 2.1. A nemzetbiztonsági szolgálatok által végzett nemzetbiztonsági ellenőrzés célja annak vizsgálata, hogy az állami élet és a nemzetgazdaság jogszerű működéséhez szükséges, illetve a nemzetközi kötelezettségvállalásokból fakadó biztonsági feltételekkel összefüggésben, a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személlyel kapcsolatosan nemzetbiztonsági kockázat megállapítható-e. [68. § (1) bekezdés] Ilyen kockázat akkor állapítható meg, ha olyan körülmény áll fenn, ami miatt az ellenőrzött személy nem alkalmas a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony törvényes, illetéktelen befolyástól mentes ellátására, vagy ha személyével szemben olyan körülmény áll fenn, amely sérti vagy veszélyezteti a minősített adat védelméhez fűződő érdeket [68. § (2) bekezdés].
- [27] Az Nbtv. 69. § (1) bekezdése alapján a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személyeket – az Nbtv. Értelmező rendelkezések fejezetében található – 74. § *i)* pontja határozza meg. Ennek kapcsán felhívja az Alkotmánybíróság a figyelmet arra, hogy mivel az Nbtv. 74. § *g)* pontja az „ügyészségi szolgálati jogviszonyt” is „foglalkoztatói jogviszonyként” definiálja, az Nbtv. 74. § *in), io)* és *is)* alpontjai alapján az összes ügyész nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eshet. Ezen szabályokat az Alkotmánybíróság az Abh.-ban is így értelmezte.
- [28] Az ügyészségi szolgálati viszonyban álló személy esetében a nemzetbiztonsági ellenőrzést a legfőbb ügyész írásban kezdeményezi [70. § (1) bekezdés és 71/A. § (4) bekezdés]. Nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony csak a nemzetbiztonsági ellenőrzést követően, abban az esetben hozható létre, ha a nemzetbiztonsági ellenőrzés nemzetbiztonsági kockázatot nem állapított meg [71. § (1) bekezdés]. Ugyanakkor ez a nemzetbiztonsági ellenőrzés lefolytatását megelőzően is létrehozható, ha a legfőbb ügyész ezt jóváhagyta [71. § (2) bekezdés *f)* pont]. Ha a nemzetbiztonsági ellenőrzés nemzetbiztonsági kockázatot állapított meg, a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony csak akkor hozható létre, illetve tartható fenn, ha annak létrehozását vagy fenntartását – jelen esetben – a legfőbb ügyész jóváhagyta [71. § (4) bekezdés]. Ezekről az intézkedésekről a legfőbb ügyész értesíti a nemzetbiztonsági ellenőrzést végző nemzetbiztonsági szolgálatot.
- [29] 2.2. Az Nbtv. 71/A. § (1) bekezdése alapján a nemzetbiztonsági ellenőrzés csak a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személy előzetes, az esetleges felülvizsgálati eljárásra is kiterjedő, írásbeli hozzájárulásával végezhető el. Ha ehhez nem járul hozzá, akkor a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony nem hozható létre, illetve nem tartható fenn.
- [30] A nemzetbiztonsági ellenőrzés fő eleme az Nbtv. 2. számú mellékletében meghatározott biztonsági kérdőív kitöltése. „Nyilatkozni kell házasságon kívüli szexuális kapcsolatáról, esetleg homoszexuális viszonyról, valamint arról, hogy az illető fogyaszt-e alkoholt, esetleg drogot, volt-e elvonókúrán, és jeleznie kell, hogy tud-e olyan kockázati tényezőről, amely miatt kompromittálható vagy zsarolható lehet. Az adatlapon közöltek ellenőrzésére legfeljebb három olyan személyt - nem rokonokat - kell megadni, akik tárgyilagos véleményt adhatnak a vizsgált személyről. Ezekből a kérdésekből néhány olyan körülményre vonatkozik, amelynek fennállása akár önmagában is bűncselekményt megvalósító magatartásra utal, pl. kábítószer-forgalmazás, kapcsolat jogállamellenes szervezettel. Ezt követően a nemzetbiztonsági szolgálatok munkatársai – nyíltan és operatív eszközökkel (lehallgatással, megfigyeléssel) – környezettanulmányt készítenek az illetőről. A vizsgálat része a vizsgált személy teljes kapcsolatrendszerének is. Az ellenőrzés egyik módja a biztonsági kérdőívben feltüntetett adatokat alátámasztó, nyilvántartásban, adatkezelési rendszerben, adatállományban kezelt adatok ellenőrzése, másik módja a titkos információgyűjtés” {Abh., Indokolás [58], lásd részletesebben: a nemzetbiztonsági ellenőrzés és a felülvizsgá-

lati eljárás során a biztonsági kérdőív kitöltésének eljárási szabályairól, valamint a nemzetbiztonsági ellenőrzéssel összefüggésben a lényeges adatokban bekövetkezett változás bejelentésének rendjéről szóló 418/2016. (XII. 14.) Korm. rendelet}. Az Nbtv. 71/C. § (1) bekezdése szerint a nemzetbiztonsági ellenőrzés során megszerzett információk és adatok alapján a nemzetbiztonsági szolgálat biztonsági szakvéleményt készít, amely – egyebek mellett – tartalmazza a nemzetbiztonsági kockázat hiányának megállapítását vagy a nemzetbiztonsági kockázat megállapítását és megállapításának indokait.

- [31] Ezt követően az elkészített biztonsági szakvéleményt az eljáró nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója a kezdeményezőnek megküldi, azonban a nemzetbiztonsági szolgálat a biztonsági szakvéleményben megjelöli azokat a minősített adatokat, amelyekről a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá vont személy nem tájékoztatható [71/C. § (2) és (5) bekezdései]. A nemzetbiztonsági ellenőrzés befejezéséről, valamint a biztonsági szakvéleményben foglaltakról – a bűncselekmény elkövetésére utaló körülmények és a szolgálatok által megjelölt adatok kivételével – a kezdeményező (jelen esetben a legfőbb ügyész) nyolc napon belül tájékoztatja a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személyt. A biztonsági szakvéleményben foglalt megállapításokért a felelősség a nemzetbiztonsági ellenőrzést végző nemzetbiztonsági szolgálatot terheli [71/C. § (3) bekezdés].
- [32] 2.3. Az Nbtv. 72/D. § (1) bekezdése alapján a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személy a biztonsági szakvéleményben szereplő, általa valótlannak tartott megállapításokkal, valamint a biztonsági szakvéleményben megállapított kockázati tényezővel szemben panasszal élhet a nemzetbiztonsági ellenőrzést végző nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója útján a miniszternél. A (2) bekezdés kifejezetten úgy rendelkezik, hogy az előterjesztett panasznak a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony 71. § (4) bekezdése, illetve a 72/B. § (8) bekezdése alapján történő megszüntetésére nincs halasztó hatálya. Megjegyzést érdemel, hogy ezen két jogszabályi rendelkezést, az Nbtv. 71. § (4) bekezdését és a 72/B. § (8) bekezdését is alaptörvény-ellenesnek véli az indítványozó.
- [33] Ha a panaszban foglaltakkal a főigazgató nem ért egyet, akkor azt az állásfoglalásával együtt felterjeszti a miniszternek. Ha az Nbtv. 72/D. § (7) bekezdése alapján meghozott tartalmú döntésével a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személy nem ért egyet, úgy további panasszal élhet a Nemzetbiztonsági Bizottságnál (a továbbiakban: Bizottság). Az eljárása során a Bizottság betekinthez a nemzetbiztonsági ellenőrzés irataiba, tájékoztatást kérhet a minisztertől és a biztonsági szakvéleményt kiállító nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatójától, valamint a panaszost meghallgathatja [19/A. § (1) bekezdés].
- [34] Az Nbtv. 72/D. § (10) bekezdése szerint „[h]a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személy jogviszonyát a nemzetbiztonsági kockázatot megállapító biztonsági szakvélemény alapján a 71. § (4) bekezdése vagy a 72/B. § (8) bekezdése alapján szüntették meg, a megszüntetésről szóló döntés kézhezvételétől számított 15 napon belül a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személy kezdeményezheti a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságnál a Bizottság [...] szerinti panaszt elutasító döntésének felülvizsgálatát”. Ilyen ügyekben a bíróság zárt tárgyaláson, soron kívül jár el, és az ügyben olyan bíró járhat el, aki már átesett a nemzetbiztonsági ellenőrzésen. Az indítványozó által alaptörvény-ellenesnek vélt rendelkezések szerint: „[a] bíróság a nemzetbiztonsági kockázatot megállapító biztonsági szakvélemény kiadásának alapjául szolgáló eljárás jogszerűségét vizsgálja, jogköre nem terjed ki a nemzetbiztonsági kockázat megállapításának szakszerűségére” [72/D. § (13) bekezdés]. „Eljárási szabálysértés esetén a bíróság a nemzetbiztonsági kockázat megállapítására vonatkozó döntést hatályon kívül helyezi és a nemzetbiztonsági ellenőrzést végző nemzetbiztonsági szolgálatot új eljárásra kötelezi.” [72/D. § (14) bekezdés]
- [35] 3. Az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiben már foglalkozott a nemzetbiztonsági ellenőrzést követő jogorvoslat fontosságával, mely kapcsán az alábbiakat emeli ki.
- [36] 3.1. Az Nbtv. 1996-os hatálybalépésekor megalkotott nemzetbiztonsági ellenőrzéshez kapcsolódó jogorvoslati rendszer lényegében 2010-ig változatlan volt. E szerint a szabályok szerint az ellenőrzés során megszerzett információk és adatok alapján a nemzetbiztonsági szolgálat biztonsági szakvéleményt készített, amely valamilyeni felmerült biztonsági kockázati tényezőt tartalmazta. Ezen szakvélemény megállapításaiért, illetve a szükséges tájékoztatás elmaradásáért a felelősség a nemzetbiztonsági szolgálatot terhelte. Az elkészült szakvéleményt a miniszter ellenjegyezte, a nemzetbiztonsági szolgálat pedig továbbította a kezdeményezőhöz. Az egyik legfontosabb garanciaszabály szerint, ezt követően a kezdeményező a nemzetbiztonsági szolgálattól kapott szakvéleményt az ellenőrzött személyt érintő döntése kialakításánál szabadon mérlegelhetette. Az ellenőrzés

befejezéséről, valamint a biztonsági szakvéleményben foglaltakról – kivéve a bűncselekmény elkövetésére utaló körülményeket – a kezdeményezőnek tájékoztatnia kellett az érintett személyt.

- [37] Ezen szabályokhoz kapcsolódóan, az Alkotmánybíróság 629/B/2005. AB határozata (ABH 2006, 1768) nem találta alkotmányellenesnek az Nbtv. 72. § (3) bekezdését, mely szerint az érintett személy a biztonsági szakvéleményben szereplő, általa valótlannak tartott megállapításokkal kapcsolatban – a 11. § (5) bekezdés alapján – panasszal élhetett a miniszternél, illetve ezt követően a Bizottságánál. A 629/B/2005. AB határozatában az Alkotmánybíróság alapvetően azt kellett, hogy megvizsgálja, hogy a nemzetbiztonsági szakvélemény feltételezett valótlan megállapításai ellen nem biztosított bírósághoz fordulás (hanem csak a miniszterhez és Bizottsághoz való fordulás) alkotmányellenes-e. Döntésében a testület rámutatott, hogy a nemzetbiztonsági szakvélemény a kockázatok elemzését tartalmazó információ a vizsgálatot kezdeményező számára. A biztonsági szakvéleményből azonban jogok és kötelezettségek közvetlenül nem származnak. Fontos, hogy a kockázati tényezőt feltáró szakvélemény alapján a munkáltatói jogkör gyakorlója mérlegeli, hogy az ellenőrzött személy az adott munkakörben jelent-e veszélyt az állam működésére vagy sem. Megállapításra került, hogy e döntésben nincs kötve a nemzetbiztonsági szakvélemény megállapításaihoz, döntésébe egyéb rendelkezésre álló információt is bevonhat, és a biztonsági kockázatot eltérően is értékelheti. A kockázati tényezőt feltáró szakvélemény alapján a munkáltatói jogkör gyakorlója – a kezdeményező szerv vezetője – mérlegeli, hogy: a jelöltet nem alkalmazza, a beosztásban lévő felmenti a fontos és bizalmas munkakör betöltése alól, és más beosztásba helyezi, vagy a kockázati tényező ismeretében is alkalmazza fontos és bizalmas munkakörben. A határozat azt is kimondta, hogy a szakvéleményen alapuló munkáltatói döntéssel kapcsolatban munkajogi, közszolgálati jogvita keletkezik, ha a munkáltatói döntés a foglalkoztatási viszony megszüntetését eredményezi, akkor az adott foglalkoztatási jogviszonyt szabályozó törvények alapján ennek elbírálását bíróságnál lehet kezdeményezni. Ezért tehát az Alkotmánybíróság a 629/B/2005. AB határozatban nem találta alkotmányellenesnek azt a jogi megoldást, mely szerint a biztonsági szakvéleményben szereplő, valótlannak tartott megállapításokkal kapcsolatban a miniszterhez és a Bizottsághoz fordulhatott az érintett személy, és nem a rendes bíróságokhoz, mert utóbbiak előtt igénybe vehető jogorvoslat csak az esetleges munkáltatói döntés meghozatala után volt lehetséges.
- [38] 3.2. Az egyes törvényeknek a nemzetbiztonsági ellenőrzés új szabályainak megállapítása érdekében szükséges módosításáról szóló 2013. évi LXXII. törvény (a továbbiakban: Nbtvmód.) átfogóan kívánta módosítani az Nbtv. rendszerét, a nemzetbiztonsági ellenőrzés jogorvoslatát is. Az alapvető jogok biztosának indítványa alapján eljárva az Alkotmánybíróság először a 19/2013. (VII. 19.) AB határozatával felfüggesztette a Nbtvmód. több rendelkezésének hatálybalépését, majd a 9/2014. (III. 21.) AB határozatával (a továbbiakban: Abh2.) meg is semmisített több rendelkezést. Egyebek mellett megsemmisítette a testület az Nbtv. – a nemzetbiztonsági ellenőrzés jogorvoslatához kötődő, újonnan bevezetni kívánt – 72/C. § (4) bekezdését, mely szerint a miniszternek a nemzetbiztonsági ellenőrzés megállapításaival szemben benyújtott panasszal kapcsolatos döntése ellen további jogorvoslatnak nem volt helye. A szintén megsemmisített Nbtvmód. 13. §-a hatályba lépésével megszűnt volna az a lehetőség, hogy az ellenőrzött személy külső jogorvoslati fórumhoz fordulhasson a biztonsági szakvéleményt illetően.
- [39] A nemzetbiztonsági ellenőrzéshez kapcsolódó jogorvoslat vizsgálata során az Alkotmánybíróság az Abh2.-ben rámutatott, hogy „[a] hatalmi ágak elválasztásának elvéből fakadóan a parlamentnek nemcsak joga, hanem kötelezettsége is a megfelelő ellenőrzési mechanizmusok kialakítása és azok működtetése. A titkosszolgálati tevékenység feletti, parlamenti külső kontroll általános, még a különleges esetekben sem külön indokolandó hatásköre a parlamentáris demokráciáknak. Más kérdés, hogy a parlamenti nyilvánosság elve, és a szolgálatok tevékenységének titkossága között egyensúlyt kell teremteni: a minősített adatok megismerésére jogosultak köre korlátozható. Az alkotmányjogi kérdés nem olyan formában merül fel, hogy miért kellene egyáltalán a szolgálatokat ellenőrizni, hanem úgy, hogy miért maradhatna egyáltalán tevékenységük az ellenőrzés alól kivont terület” (Indoklás [64]). Az Alkotmánybíróság az Abh2.-ben és az Abh.-ban is hangsúlyozta, hogy a nemzetbiztonsági ellenőrzés nem bűnüldözési célú eljárás, hanem egy kockázatfelmérő eljárás (Abh2., Indoklás [65]; Abh., Indoklás [57]). Az Abh2. azt is deklarálta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiságból eredő követelmény a nemzetbiztonsági szolgálatok eljárásának a jog alá rendelése, a jog uralmának érvényesítése a nemzetbiztonságot érintő kérdésekben is (Indoklás [66]). Az Abh2. a nemzetbiztonsági ellenőrzés külső kontrolljának hiányát, az egyfokú jogorvoslati rendet alaptörvény-ellenesnek ítélte.

- [40] 3.3. Az indítvánnyal támadott, a nemzetbiztonsági ellenőrzés jogorvoslatával kapcsolatos jelenleg hatályos szabályozás a fentiekben ismertetett korábbi jogorvoslati formák elegyét alkotja: több fokú ugyan a jogorvoslati rendszer, de azzal a megkötéssel, hogy az eljáró bíróság csak a szakvélemény kiadásának alapjául szolgáló eljárás jogszerűségét vizsgálhatja.
- [41] 4. Az utólagos normakontroll indítvány alapján eljárva az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta meg, hogy az Nbtv. 72/D. § (13) és (14) bekezdései sértik-e az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseit. Ennek érdekében a testület áttekintette a jogorvoslatához való joggal és a tisztességes bírósági eljárással kapcsolatos jelen ügy megítélése során releváns gyakorlatát.
- [42] 4.1. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint a jogorvoslatához való jog mindenkinek jogot biztosít ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sérti.
- [43] Az Alkotmánybíróság több évtizedes gyakorlata szerint a jogorvoslatához való jog lényegi tartalma a jogalkotótól azt követeli meg, hogy a hatóságok érdemi, ügydöntő határozatai tekintetében tegye lehetővé a valamely más szervhez, vagy ugyanazon szervezetten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetőségét {legutóbb: 3146/2018. (V. 7.) AB határozat, Indokolás [23]}. Az Alkotmánybíróság szerint a jogorvoslat biztosításának követelménye alapvetően az érdemi határozatokra vonatkozik. Annak vizsgálata során, hogy mely döntés minősül ilyennek, a döntés tárgya és a személyre gyakorolt hatása a meghatározó, vagyis az, hogy az érintett helyzetét, jogait a döntés lényegesen befolyásolta-e {legutóbb: 18/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [10]}.
- [44] Az Alaptörvény hatálybalépése után meghozott 2/2013. (I. 23.) AB határozatban az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a jogorvoslatához való jog érvényesülésének két eleme van: egyrészt, hogy a jogorvoslati fórumrendszer igénybevételét nem gátolják-e jogszabályi előírások, másrészt, hogy milyen a jogorvoslat terjedelme, azaz teljes körűsége, illetve korlátozottsága {2/2013. (I. 23.) AB határozat, Indokolás [35]–[37]}. Ez azért van így, mert az Alaptörvényből a jogorvoslati jog nyújtotta jogvédelem hatékonyságának az igénye is következik, vagyis hogy képes legyen a döntés által okozott sérelem orvoslására. Az Alkotmánybíróság megfogalmazásában ez azt jelenti, hogy „[m]inden jogorvoslat lényegi, immanens eleme továbbá a jogorvoslás lehetősége, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát” {9/2017. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [20]}.
- [45] Jelen ügy szempontjából jelentősége van annak is, hogy az eljáró tanács az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésével kapcsolatban nem állapított meg alaptörvény-ellenességet a közelmúltban meghozott 3148/2018. (V. 7.) AB határozatában. A jogorvoslat kapcsán azt állapította meg, hogy „[a] nem támogató vélemény az államigazgatás körében eljáró hatóságokat köti (ellenkező esetben nem lehetne önkormányzati hatáskörnek tekinteni), azonban a bíróság előtt már eredményesen vitatható. A bírónak van lehetősége arra, hogy jogszabálysértés esetén a polgármester véleményét érdemben felülvizsgálja, ugyanis a bírósági felülvizsgálat nem csak az ügy érdemében hozott döntésre terjed ki, hanem az azt megalapozó településképi véleményre is” (Indokolás [31]).
- [46] 4.2. Az Alkotmánybíróság legutóbb a 3027/2018. (II. 6.) AB határozatában erősítette meg a tisztességes bírósági eljárással kapcsolatos korábbi gyakorlatát. Eszerint „a tisztességes eljárás (*fair trial*) követelménye az eljárásjogi garanciák érvényesülését is felöleli, és egy olyan minőséget jelent, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembe vételével lehet csupán megítélni. Ebből következően egyes részletszabályok hiánya miatt éppúgy, mint valamennyi részletszabály megalkotásának dacára lehet egy eljárás méltánytalan, igazságtalan vagy nem tisztességes. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a tisztességes eljáráshoz való jog magában foglalja az alkotmányszövegben kifejezetten nem nevesített bírósághoz való jog valamennyi feltételét is. Az Alkotmánybíróság értelmezésében tehát a tisztességes eljáráshoz fűződő jog körébe tartozik a hatékony bírói jogvédelem követelménye, amely szerint a jogi szabályozással szemben alkotmányos igény, hogy a perbe vitt jogokról a bíróság érdemben dönthessen” (Indokolás [13]).
- [47] Jelen ügy megítélésekor az Alkotmánybíróság a fentiekben túlmenően hangsúlyozza azon gyakorlatát mely szerint: „[ö]nmagában a bírói út igénybevételének formális biztosítása ugyanis nem elegendő az eljárási garanciák teljesedéséhez, hiszen az alkotmányos szabályban előírt garanciák éppen azt a célt szolgálják, hogy azok megtartásával a bíróság a véglegesség igényével hozhasson érdemi döntést. A tisztességes eljárás követelménye tehát magában foglalja a hatékony bírói jogvédelem igényét is” {3027/2018. (II. 6.) AB határozat, Indokolás [13]}.

- [48] 5. Összefoglalóan megállapítható, hogy a korábban hatályos – és alkotmányosnak minősített {lásd: IV.3.1. (Indokolás [38]–[39])} – szabályozás szerint a nemzetbiztonsági ellenőrzést kezdeményező a nemzetbiztonsági szolgálattól kapott szakvéleményt az ellenőrzött személyt érintő döntése kialakításánál szabadon mérlegelhet. Így nem csak a jogviszony létrehozásáról, fenntartásáról vagy haladéktalan megszüntetéséről dönthetett, hanem a más beosztásba helyezéséről is. Ennek folytán a biztonsági szakvéleményből jogok és kötelezettségek közvetlenül nem származtak, és az esetleges munkáltatói döntés meghozatala után rendes bírói utat vehetett igénybe az érintett személy.
- [49] A jelenleg hatályos szabályozás szerint azonban a biztonsági szakvéleményben foglaltakat az ellenőrzött személy érdemben (azok tényszerűségét, valóságát stb.) csak a főigazgató útján a miniszternél, majd a Bizottságnál támadhatja meg. Hangsúlyos alkotmányjogi jelentősége van annak, hogy a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá esők között a Kormánytól független állami szervek képviselői is vannak, ahogyan erre rámutatott már az Alkotmánybíróság az Abh2.-ben (Indokolás [69]), és ami alapvető problémát okozott az Abh.-ban vizsgált bírókat érintő szabályozásban, továbbá jelen ügyben is, ahol az ügyészek státuszát is érintik a vizsgált rendelkezések.
- [50] A nemzetbiztonsági szakvélemény birtokában a kezdeményező (jelen ügyben a legfőbb ügyész) már nem mérlegelhet szabadon, a törvény betűje szerint: a jogviszonyt létrehozza, fenntartja vagy haladéktalanul megszünteti. Abból, hogy az Alaptörvény 29. cikk (3) bekezdés első mondata szerint a legfőbb ügyész nevezi ki az ügyészeket, az következik, hogy a nemzetbiztonsági ellenőrzést követően az ügyészi szolgálati jogviszonyról történő döntés is az ügyészséget vezető és irányító legfőbb ügyész feladata. A munkáltatói intézkedéssel szemben sem az általános szabályok alapján járhat el az érintett személy, mert ezt az Nbtv. 72/D. § (10) bekezdése nem teszi lehetővé. Az Nbtv. 72/D. § (13) és (14) bekezdései kifejezetten kizárják, hogy a bíróság az eljárás jogszerűségén, az eljárási szabálysértéseken túl vizsgálódhasson. Ennek következtében a biztonsági szakvélemény az ellenőrzött személyre gyakorolt hatása jelentős és lényegesen befolyásolja a helyzetét, jelen ügyben az ügyészek alkotmányos státuszát. Alkotmányos azonban csak az a jogorvoslati megoldás lehet, melynek terjedelme ehhez igazodni tud, és képes a nemzetbiztonsági szakvélemény és a döntés által okozott sérelem orvoslására, valódi és hatékony külső kontroll, bírói jogvédelem biztosításával.
- [51] Az Alkotmánybíróság a fentiekben kifejtettek alapulvételével megállapítja, hogy az Nbtv. 72/D. § (13) és (14) bekezdései az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésébe ütközően alaptörvény-ellenesek, ezért azokat az Alkotmánybíróság megsemmisítette.
- [52] Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésén alapuló alkotmányossági vizsgálat eredményeként megállapította a szabályozás alaptörvény-ellenességét, az Alkotmánybíróság az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésére vonatkozó indítványozói érvek megalapozottságának a vizsgálatát nem végezte el.
- [53] 6. Az Abtv. 45. § (1) bekezdése főszabályként rendelkezik arról, hogy az Alkotmánybíróság által megsemmisített jogszabályi rendelkezés, az erről szóló alkotmánybírósági határozat hivatalos lapban való közzétételét követő napon veszti hatályát és e naptól nem alkalmazható. Ettől a szabálytól azonban az Abtv. és a kialakult gyakorlat alapján is eltérhet az Alkotmánybíróság, ha ezt indokolja az Alaptörvény védelme, a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke.
- [54] A jövőbeli hatállyal megállapított megsemmisítés előfeltétele az, hogy az új jogszabály hatálybalépéséig biztosítható legyen a jogrend kiszámítható működése és az alaptörvény-ellenes jogszabály időleges hatályban tartása kevesebb veszélyt jelentsen a jogrend épsége szempontjából, mint az azonnali megsemmisítés. Tekintettel arra, hogy jelen határozattal megsemmisített rendelkezések alkotmányos újraszabályozása jogalkotási feladatot ró az Országgyűlésre, és az Nbtv. vizsgált szabályai nélkül bírósági jogvédelem nem állna az érintettek rendelkezésére, az Alkotmánybíróság megítélése szerint az azonnali megsemmisítés jogbizonytalanságot okozna. A megsemmisíteni rendelt jogszabályhelyek hatályban tartása kevesebb veszélyt jelent a jogrend épsége és a jogalkalmazás szempontjából, ezért az Nbtv. 72/D. § (13) és (14) bekezdéseit – figyelemmel az Abtv. 45. § (4) bekezdésére – az Alkotmánybíróság jövőbeli, 2019. március 31-i hatállyal semmisítette meg. Hasonló jogkövetkezményt alkalmazott az Alkotmánybíróság az Abh. meghozatala során is.

V.

- [55] 1. Végül az Alkotmánybíróság az Nbtv. 71. § (4) bekezdésének és 72/B. § (8) bekezdésének alkotmányosságát kellett, hogy megvizsgálja.
- [56] Az Nbtv. 71. § (4) bekezdése szerint: „[h]a a nemzetbiztonsági ellenőrzés nemzetbiztonsági kockázatot állapított meg, a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony csak akkor hozható létre, illetve tartható fenn, ha annak létrehozását vagy fenntartását a (2) vagy (3) bekezdésben meghatározott szerv, személy vagy testület jóváhagyta.” Ehhez hasonlóan az Nbtv. 72/B. § (8) bekezdése pedig úgy rendelkezik, hogy „[h]a a nemzetbiztonsági szolgálat a felülvizsgálati eljárás során nemzetbiztonsági kockázatot állapít meg, a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony nem hozható létre vagy azt haladéktalanul meg kell szüntetni, kivéve, ha a 71. § (2) vagy (3) bekezdésében meghatározott személy, szerv vagy testület a jogviszony létrehozását vagy fenntartását jóváhagyta.” Az a meghatározott szerv, személy vagy testület, melyre mind a két idézett rendelkezés visszautal az Nbtv. 71. § (2) és (3) bekezdéseiben konkretizálódik. Ezek közül jelen ügyben az Nbtv. 71. § (2) bekezdés *f* pontja a releváns, mely szerint: a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony a nemzetbiztonsági ellenőrzés lefolytatását megelőzően is létrehozható, ha ügyészségi szolgálati viszonyban álló személyek esetében a legfőbb ügyész azt jóváhagyta.
- [57] Ezek a szabályok az indítványozó szerint az ügyészségre, az ügyészekre és a legfőbb ügyészre való alkalmazhatóságuk miatt ellentétesek az Alaptörvény több rendelkezésével. Az ügyészekre vonatkoztatva e szabályok azt jelentik, hogy ha a nemzetbiztonsági ellenőrzés vagy a felülvizsgálati eljárás nemzetbiztonsági kockázatot állapít meg, a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony – azaz az ügyészségi szolgálati jogviszony – csak akkor hozható létre vagy tartható fenn, ha azt a legfőbb ügyész jóváhagyta. Ennek hiányában az nem hozható létre vagy haladéktalanul meg kell szüntetni. Az Alkotmánybíróságnak e szabályozás alkotmányosságának vizsgálatát kellett elvégeznie.
- [58] 2. Egyrésztől az Alkotmánybíróság felhívja a figyelmet arra, hogy az Nbtv. 71. § (4) bekezdése és 72/B. § (8) bekezdése kapcsán az Abh.-ban jelen ügy szempontjából kifejezetten releváns megállapításokat tett (lásd: Indokolás [85]), melyek a következőket jelentik.
- [59] Az Nbtv. 71. § (4) bekezdése és a 72/B. § (8) bekezdése szerint – figyelemmel a 71. § (2) bekezdés *f* pontjára is – a legfőbb ügyész a nemzetbiztonsági kockázat ellenére is dönthet úgy, hogy az érintett ügyész jogviszonyát fenntartja. Ez a rendelkezés azonban csak arra biztosít mérlegelési lehetőséget a munkáltatói jogkört gyakorló legfőbb ügyész számára, hogy az érintett ügyész szolgálati viszonyát a nemzetbiztonsági kockázat ellenére fenntartsa. Az Alkotmánybíróság az Abh.-hoz hasonlóan továbbra is úgy tartja, hogy ez a mérlegelés inkább tekinthető látszólagosnak, mert a legfőbb ügyésznek alkotmányos pozíciója és Országgyűlés előtt tett esküje alapján egy szakvéleményen alapuló nemzetbiztonsági kockázat melletti továbbfoglalkoztatást – tehát a kockázat tárgyát jelentő esemény bekövetkeztének lehetővé tételét – kellene felvállalnia. Arra azonban a törvény nem biztosít lehetőséget, hogy az érintett ügyész szolgálati viszonyának fenntartása mellett más ügyészi munkakörbe ossza vagy osztassa be. Így – a leírt értelmezés folytán – az ügyészek kinevezésének, illetve szolgálati viszonyuk fenntartásának eldöntése során valójában a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapján készülő szakvélemény kiadmányozója válhat meghatározó szereplővé, mintsem a legfőbb ügyész.
- [60] Másrésztől az Alkotmánybíróság az Abh2.-ben (Indokolás [23]–[32]) és az Abh.-ban (Indokolás [57]) kifejtettekhez hasonlóan abból indul ki, hogy az ellenőrzésnek az a célja, hogy az érintett ügyésznél feltárják a kinevezése előtt (vagy ez alatt) a nemzetbiztonsági kockázatnak minősülő körülményeket, és a kinevező ennek az ismeretnek a birtokában dönthessen a kinevezésről (vagy a további alkalmazásáról). Jelen ügy kapcsán is hangsúlyozni kell, hogy ez az ellenőrzés nem bűnüldözési célú, nem bűncselekmény gyanúja, vagy kísérlete, valamint előkészülete (ha a törvény ezt is büntetni rendeli) ad rá okot, hanem ez egy kockázatfelmérő eljárás.
- [61] A fenti két tétel következtében az alkotmányosság mérlegére a nemzetbiztonsági érdeket és az ügyészségre vonatkozó alkotmányos szabályokat kellett elhelyeznie az Alkotmánybíróságnak. A nemzetbiztonsági érdek és más alkotmányos jogok viszonyát vizsgálta a testület a 3142/2014. (V. 9.) AB végzésben (Indokolás [22]), a 26/2013. (X. 4.) AB határozatban (Indokolás [143]) és az Abh.-ban (Indokolás [44]) is.
- [62] 3. Az Alaptörvény 46. cikk (3) bekezdése szerint a nemzetbiztonsági szolgálatok alapvető feladata Magyarország függetlenségének és törvényes rendjének védelme, nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítése. Az Alaptörvény 46. cikk (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok működését a Kormány

irányítja. A jogterület fontosságát jelzi, hogy az Alaptörvény a nemzetbiztonsági szolgálatokkal összefüggésben alapvetően sarkalatos törvényi szintű szabályozást ír elő.

- [63] A preambuluma szerint Magyarország függetlenségének és törvényes rendjének védelme, és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkotmányos működése érdekében alkotta meg az Országgyűlés az Nbtv.-t. Az Nbtv. 74. § a) pontja – melyet a 2/2014. (I. 21.) AB határozat nem talált meghatározatlan jogi fogalomnak – szerint: „a) nemzetbiztonsági érdek: Magyarország függetlenségének biztosítása és törvényes rendjének védelme, ennek keretén belül
- aa) az ország függetlensége és területi épsége elleni támadó szándékú törekvések felderítése,
- ab) az ország politikai, gazdasági, honvédelmi érdekeit sértő vagy veszélyeztető leplezett törekvések felfedése és elhárítása,
- ac) a kormányzati döntésekhez szükséges, külföldre vonatkozó, illetve külföldi eredetű információk megszerzése,
- ad) az ország az alapvető emberi jogok gyakorlását biztosító törvényes rendjének, a többpárti rendszeren alapuló képviseleti demokráciának és a törvényes intézmények működésének jogellenes eszközökkel történő megváltoztatására vagy megzavarására irányuló leplezett törekvések felderítése és elhárítása, valamint
- ae) a terrorcselekmények, az illegális fegyver- és kábítószer-kereskedelem, valamint a nemzetközileg ellenőrzött termékek és technológiák illegális forgalmának felderítése és megakadályozása”.
- [64] Az Alkotmánybíróság gyakorlata következetes abban, hogy a nemzetbiztonsági érdekek védelme nem csupán alkotmányos cél, hanem állami kötelezettség is egyben. Az ország szuverenitása és az alkotmányos, az Alaptörvényben meghatározott rendje a demokratikus jogállam működéséhez nélkülözhetetlen alapértékek. Az ország szuverenitásának érvényre juttatása, politikai, gazdasági és honvédelmi érdekeinek megóvása, a szuverenitást, illetőleg az alkotmányos rendet sértő vagy veszélyeztető tevékenységek felderítése és elhárítása az államnak az Alaptörvényből közvetlenül levezethető kötelezettsége {hasonlóan: 26/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [144]; Abh., Indokolás [42]}.
- [65] A nemzetbiztonsági ellenőrzés egyik alapvető célja azon kockázati tényezők felderítése, hogy a társadalom és a törvényes rend biztonsága szempontjából kiemelten fontos tevékenységek, illetve az ilyen tevékenységeket folytató fontos és bizalmas munkakörre jelölt, illetve az ilyen munkakört betöltő személyek esetében megállapíthatók-e olyan kockázati tényezők, amelyek felhasználásával e személyek tevékenysége jogellenes céllal befolyásolhatóvá, támadhatóvá válhat. A cél tehát annak felderítése, hogy az érintett személynek a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső jogviszonnyal összefüggő tevékenységét éri-e külső befolyás, vagy körülményei alapján befolyásolhatóvá válhat, vagy vált (Abh., Indokolás [61]).
- [66] Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban is elismerte, hogy a jogalkotó előírhat a különböző állami tevékenységek végzéséhez, munkakörök betöltéséhez nemzetbiztonsági követelményeknek való megfelelést, védve ezzel a demokratikus jogállamot, a társadalmat és annak értékeit (lásd: Indokolás [43]).
- [67] 4. Az ügyészség alkotmányos szerepével kapcsolatosan a következőket emeli ki az Alkotmánybíróság. Az állami büntetőigény érvényesítésére irányuló közhatalmi tevékenységet az állam a büntető igazságszolgáltatás szervezetrendszerén keresztül gyakorolja. E szervezetrendszerben – az Alaptörvény 25. cikke értelmében – a bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységet végeznek, míg – az Alaptörvény 29. cikke értelmében – a közbírói jogkört az ügyészség gyakorolja. Az Alaptörvény 29. cikk (1) bekezdése egyértelműen rögzíti, hogy „[a] legfőbb ügyész és az ügyészség független”. Az Alaptörvény deklarálja azt is, hogy az ügyészség az igazságszolgáltatás közreműködőjeként mint közbíró az állam büntetőigényének kizárólagos érvényesítője. Az ügyészség alkotmányos kötelessége az Alaptörvény 29. cikk (1) bekezdés második mondata szerint a bűncselekmények üldözése, más jogsértő cselekményekkel és mulasztásokkal szembeni fellépés, valamint a jogellenes cselekmények megelőzésének elősegítése.
- [68] Az alkotmányozó hatalom egyértelműen kifejezésre juttatta, hogy az ügyészség alapvető feladata és joga az állam büntetőigényének tárgyilagos, pártatlan, az alapjogok védelmét biztosító érvényesítése. Az ügyészség Alaptörvényben rögzített közhatalmi jogkörét, ezen jogkör gyakorlásának a feltételeit pedig az állam köteles garantálni. Ilyen módon teljesíti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó, az állami büntetőigény késelelem nélküli érvényesítését megkívánó kötelezettségét {7/2018. (VII. 5.) AB határozat, Indokolás [32], [59]}.
- [69] 4.1. Az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés e) pontja, 9. cikk (3) bekezdés j) pontja és a 29. cikk (4) bekezdése alapján a legfőbb ügyészt a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja meg 9 évre. Az Alaptör-

vény felhatalmazása alapján a legfőbb ügyész vezeti és irányítja az ügyészi szervezetet és kinevezi az ügyészeket. Az Alkotmánybíróság a legfőbb ügyész és az ügyészség alkotmányos jogállását, közjogi helyzetét a 3/2004. (II. 17.) AB határozatban értelmezte. A határozat szerint az ügyészség — szemben a bíróságokkal — nem önálló hatalmi ág, de önálló alkotmányos szervezet (ABH 2004, 48, 58.).

- [70] A 42/2005. (XI. 14.) AB határozat megállapította, hogy a hatalmi ágak elválasztására és a büntető hatalomra vonatkozó alkotmányos követelményekből és garanciákból egyértelműen következik, hogy a közhatalmat gyakorló állami szervezetek csak az Alkotmány és az Alkotmányon alapuló szervezeti és eljárási-végrehajtási törvények kifejezett felhatalmazása és feladat kijelölése alapján vehetnek részt a büntető felelősségre vonás folyamatában (ABH 2005, 504, 517–518.). Az Alkotmánybíróság a 14/2002. (III. 20.) AB határozatában hangsúlyozta, hogy a „vádrendszerű és kontradiktórius eljárás lényegéből fakadó követelmény, hogy az igazságszolgáltatás monopóliumával rendelkező bíróság és a közvádloői hatalmat kizárólagosan birtokló ügyészség hatásköre, tevékenysége, mozgásterére egyaránt átlátható, kiszámítható legyen. [...] Az Alkotmány rendelkezéseiből az következik, hogy az ügyész közvádloői monopóliumának éppúgy töretlennek kell lennie, mint ahogyan az ítélezésben a bírói függetlenséget és a pártatlanságot megtestesítő állásfoglalásnak kell kifejezésre jutnia” (ABH 2002, 101, 113.). Az Alaptörvény hatálybalépésével az ügyészség alkotmányos pozíciója nem változott: nem önálló hatalmi ág, de az Alaptörvény 29. cikke szerinti alkotmányos szerv, az igazságszolgáltatás közreműködője. Jelentősége van annak is, hogy az alkotmányozó hatalom a bíróságok [XXVIII. cikk (1) bekezdése] és a bírák [26. cikk (1) bekezdése] függetlensége, továbbá a VI. cikk (4) bekezdése alapján létrehozott hatóság (Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság Hatóság) függetlenségén túl, a legfőbb ügyész és az ügyészség függetlenségét is nevesítette az Alaptörvényben.
- [71] 5. Ahogyan arra a fentiekben (indokolás [58]–[61]) az Alkotmánybíróság – egyetértve a legfőbb ügyész indítványozóval – rámutatott, az Nbtv. 71. § (4) bekezdése és a 72/B. § (8) bekezdése csak egy látszólagos mérlegelési lehetőséget biztosít a legfőbb ügyész részére. Az Nbtv. nem biztosít lehetőséget arra, hogy az érintett ügyész szolgálati viszonyának fenntartása mellett más ügyészi munkakörbe ossza vagy osztassa be a legfőbb ügyészt. Döntése alapjául az elkészült szakvéleményben található nemzetbiztonsági kockázat megállapításának ténye szolgálhat, melynek részleteit azonban az indítványozó szerint nem ismerheti meg.
- [72] Egyrészt a jogalkotó előírhat a különböző állami tevékenységek végzéséhez, munkakörök betöltéséhez nemzetbiztonsági követelményeknek való megfelelést. Így nem vitatott az, hogy a nemzetbiztonsági ellenőrzés – jelen ügyben az ügyészek nemzetbiztonsági ellenőrzése – szükséges lehet. Másrészt viszont a nemzetbiztonsági ellenőrzés terjedelme és mélysége nem lehet korlátlan, ezért a beavatkozás szükségessége mellett annak arányosságát is szem előtt kell tartani. Ahogyan arra az Alkotmánybíróság az Abh.-ban is rámutatott, az Nbtv. nemzetbiztonsági ellenőrzéssel kapcsolatos szabályrendszere egy uniformizált szabályösszesség: alkotmányjogi szempontból nagyon különböző hivatásrendekre azonos szabályokat rendel alkalmazni. Azonban az Alaptörvény ezeket a különböző hivatásrendeket eltérő módon és terjedelemben szabályozza, és az alaptörvényi védelem is eltérő.
- [73] Ugyanakkor az Alaptörvény 29. cikk (1) bekezdése szerint a legfőbb ügyész és az ügyészség független, továbbá az Alaptörvény 29. cikk (3) bekezdése alapján a legfőbb ügyész vezeti és irányítja az ügyészi szervezetet. A vizsgált szabályok az Alkotmánybíróság szerint aránytalanul korlátozzák a legfőbb ügyész és az ügyészség az Alaptörvény 29. cikk (1) és (3) bekezdéseiben biztosított alkotmányos mozgásterét. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az Nbtv. 71. § (4) és a 72/B. § (8) bekezdései ellentétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel, ezért az alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezések megsemmisítéséről határozott.
- [74] Mivel az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezések alaptörvény-ellenességét az Alaptörvény 29. cikk (1) és (3) bekezdései alapján a fentiek szerint megállapította, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, T) cikk (1) bekezdésével, XII. cikk (1) bekezdésével és 29. cikk (7) bekezdésével kapcsolatos indítványi elemek vizsgálatától – kialakult gyakorlatának megfelelően – eltekintett.
- [75] 6. Az alaptörvény-ellenesség jogkövetkezményének megállapítása során az Alkotmánybíróságnak figyelemmel kellett lennie arra, hogy az Nbtv. 71. § (4) bekezdése és a 72/B. § (8) bekezdése – hasonlóan az Nbtv. nemzetbiztonsági ellenőrzés és felülvizsgálati eljárás szabályainak többségéhez – egy uniformizált szabályösszesség, mely nagyon különböző hivatásrendekre azonos szabályokat rendel alkalmazni. Az uniformizált szabályösszesség *ex nunc* hatályú megsemmisítése a jogviszonyok létrehozását, és a nemzetbiztonsági szolgálatok ilyen irányú működését is veszélyeztethetné, ellehetetlenítené.

[76] Figyelemmel a IV.6. pontban ismertetettek (Indokolás [53]–[54]), és arra, hogy jelen határozattal megsemmisített rendelkezések alkotmányos újraszabályozása jogalkotási feladatot ró az Országgyűlésre, továbbá arra, hogy az Nbtv. 71. § (4) bekezdése és a 72/B. § (8) bekezdése is több különböző élethelyzetet próbál meg szabályozni, az Alkotmánybíróság megítélése szerint a V. pontban (Indokolás [55] és köv.) vizsgált szabályok azonnali megsemmisítése – hasonlóan a IV. pontban (Indokolás [23] és köv.) vizsgált szabályokhoz – jogbizonytalanságot okozna. A megsemmisíteni rendelt rendelkezések hatályban tartása kevesebb veszélyt jelent a jogrend épsége és a jogalkalmazás szempontjából, ezért az Nbtv. 71. § (4) bekezdését és a 72/B. § (8) bekezdését – figyelemmel az Abtv. 45. § (4) bekezdésére – az Alkotmánybíróság jövőbeli, 2019. március 31-i hatállyal semmisítette meg.

VI.

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

Budapest, 2018. november 6.

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

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
Dr. Horváth Attila
alkotmánybíró helyett

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.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye

[78] A határozat rendelkező része 1. pontjának megsemmisítési javaslatát a jogorvoslati lehetőség formális szintre szorítása miatt el tudtam fogadni, de a 71. § (4) bekezdés és az ezzel összefüggő 72/B. § (8) bekezdés megsemmisítése helyett a 2. pontban én inkább ezek mellé egy alkotmányos követelmény rögzítését támogattam, mert így is orvosolhatónak láttam az itt létező alkotmányos problémát. Az általam javasolt alkotmányos követelmény szövege a következő volt: „Az Alkotmánybíróság a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 71. § (4) bekezdés vonatkozásában alkotmányos követelményként rögzíti, hogy a nemzetbiztonsági kockázat megállapítását tartalmazó döntés összes alátámasztó információját a jogviszony további sorsáról döntő, a (2) vagy (3) bekezdésben meghatározott szerv, személy vagy testületnek át kell adni, hogy megalapozott döntés születessen.” Megítélésem szerint ezzel elkerülhető lett volna az a probléma is, hogy a megsemmisített két törvényi rendelkezés az ügyészeken túl egy sor teljesen eltérő foglalkozásban állóra is vonatkozik.

[79] Az indítványozó legfőbb ügyész által jelzett probléma a kockázatot jelzett szakvélemény ellenére a foglalkozási viszony fenntartására meglévő döntési joga terén abban áll, „hogy a jogviszony fenntartására jogosult csak arról szerez tudomást, hogy a nemzetbiztonsági kockázat fennáll, azonban nem rendelkezik semmilyen információval a kockázat okáról. Ennél fogva a megalapozott döntéshez elengedhetetlen adatok hiányában kénytelen meghozni a döntést.” (Indítvány 2. oldal). Megítélésem szerint csak ebben van alkotmányos probléma, ám

abban, amit a határozat kiemel (lásd az indokolás [71]–[74]), miszerint a törvény nem teszi lehetővé, hogy a foglalkozás fenntartás esetén más vagy alacsonyabb munkakörbe helyezéstről is dönthessen, én nem láttam alkotmányos aggályt. Ezért a rendelkező rész 2. pontjában foglalt megsemmisítéssel nem értettem egyet.

Budapest, 2018. november 6.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

- [80] Az indítvány valós alkotmányjogi kérdéseket vet fel, azonban azokat a többségi határozathoz képest részben másként látom megválaszolhatónak.
- [81] 1. Az Nbtv. 72/D. § (13) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapításával és megsemmisítésével egyet értek, de nem a XXVIII. cikk (7) bekezdése alapján [az országgyűlési bizottság nem minősül olyan szervnek, melynek határozatával szemben az Alaptörvény XVIII. cikk (7) bekezdése jogorvoslati jogot biztosít], hanem azon az alapon, hogy a jogállami megoldáshoz az illeszkedik, hogy egy ilyen jellegű kérdésben ne a törvényhozó hatalom (egy szerve), hanem a bíróság mondja ki a végső szót, mégpedig az érdemi-tartalmi felülvizsgálat lehetőségével. [A sértett alaptörvényi rendelkezés nézetem szerint a B) cikk (1) bekezdése.]
- [82] 2. Az Nbtv. 72/D. § (14) bekezdésének a megsemmisítésével nem értek egyet, mivel ennek a szabálynak az előbbiektől függetlenül is van funkciója; nem alaptörvény-ellenes az, ha eljárási szabálysértés esetén a bíróságot *cassatorius* jogkör illeti meg. [A bíróság részére biztosítandó teljes körű, érdemi-tartalmi felülvizsgálat, mint többen a kevesebbet, magában foglalja az eljárási szabálysértés miatti felülvizsgálat lehetőségét is. Az nem alaptörvény-ellenes, ha erről a helyzetről külön szabály rendelkezik az Nbtv. 72/D. § (14) bekezdésében. A jogszabályhely alkotmányosságának ilyenkénti megítélése ugyanakkor nem köti meg a jogalkotó kezét alkotmányos keretek közötti eltérő szabályozás irányában.]
- [83] 3. Az Nbtv. 71. § (4) bekezdése és 72/B. § (8) bekezdése alkotmányosságát a többségi határozathoz képest eltérően ítélem meg.
- [84] Azt mindenképpen elengedhetetlennek tartom, hogy a jogviszony létrehozásáról vagy további sorsáról döntené jogosult szervet (személyt, vagy testületet) a nemzetbiztonsági kockázat megállapításának alapjául szolgáló összes információ birtokába kell juttatni annak érdekében, hogy megalapozott döntést hozhasson. Kérdés, hogy ennek kimondása aktív jogalkotást igényel-e (ez esetben mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításának lenne helye), vagy az említett jogszabályok alkalmazásához kapcsolódó alkotmányos követelmény megállapítására lenne szükség.
- [85] Ezen lehetőségekre tekintettel az említett törvényhelyek alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését nem tartom megalapozottnak.
- [86] További mérlegelendő – a többségi határozatban nem értékelt – körülmény, hogy az ügyészszégi szervezeten belül az ügyészek beosztásáról a legfőbb ügyész a vonatkozó törvények alapján (az ügyészek és a vezetők kinevezésére, annak módosítására, a kirendelésre, valamint a vezetői kinevezés visszavonására vonatkozó szabályok keretei között) annak ellenére rendelkezhet, hogy a most vizsgált Nbtv. erre nézve nem tartalmaz rendelkezést. Ez módot ad(hat) arra, hogy mérlegelve a jelzett nemzetbiztonsági kockázat jellegét és súlyát, az ügyész valószínű kockázatot nem jelentő beosztásba helyezhető legyen, szolgálati viszonya létrehozásának mellőzése, vagy meglévő szolgálati viszonya megszüntetése helyett.

Budapest, 2018. november 6.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye

- [87] A határozat rendelkező részének 2. pontjával nem értek egyet, ezért az Abtv. 66. §. (2) bekezdésében biztosított jogköröm alapján a következő különvéleményt csatolom a határozathoz.
- [88] 1. A többségi határozat indokolása az említett rendelkező részi pontot érintően abból indul ki, hogy az Nbtv. rendelkezései alapján „az összes ügyész nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eshet” (Indokolás [27]). Álláspontom szerint – ahogy erre a 12/2017. (VI. 19.) AB határozathoz fűzött különvéleményemben a bírák kapcsán már utaltam {lásd: Indokolás [130]–[136]} – ez a kiindulási pont helytelen.
- [89] A félreértést az okozza, hogy a többségi határozat egyenlőségi jelet tesz az Nbtv. „nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony” fogalma és az értelmező rendelkezések között szereplő „foglalkoztatási jogviszony” meghatározás között. Utóbbi rendelkezés ugyanakkor a „nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személyek” esetén bír értelmező funkcióval és az Nbtv. szabályai sehol nem utalnak arra, hogy a „nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony” egy az egyben megfeleltethető lenne a „foglalkoztatási jogviszonynak”. Sőt azzal, hogy az Nbtv. a „nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személyek” meghatározásánál külön-külön kiemel bizonyos ügyészi (illetve bírói) tisztségeket [például: Nbtv. 74. § *ir* és *is*] alpontok], éppen arra utal, hogy nem általában az ügyészségi (illetve a bírói) szolgálati jogviszony nemzetbiztonsági ellenőrzését teszi szükségessé. Ha nem így lenne, nem lenne szükség külön nevesíteni a speciális jellegű ügyészi (illetve bírói) tisztségeket. Az Nbtv.-ből tehát – *a contrario* – egyértelműen megállapítható, hogy nem minden ügyészt, így tehát nem általában az ügyészségi szolgálati jogviszonyt tekinti nemzetbiztonsági ellenőrzés tárgyának. [Mindezt tovább erősíti a 24/2013. (X. 31.) LÜ utasítás is, amelyik taxatív felsorolást tartalmaz azon ügyészi (és ügyészségen egyébként betölthető) tisztségek vonatkozásában, amelyek nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eshetnek.]
- [90] A fentiekben kifejtettekben pedig logikusan következik az is, hogy nemzetbiztonsági kockázat fennállása esetén tehát – a többségi indokolásban foglaltaktól eltérően – nem az ügyészségi szolgálati jogviszonyt magát kell megszüntetni, hanem csak az adott személyt az általa betöltött speciális (például: vezetői) tisztség alól kell felmenteni.
- [91] 2. Az előző pontban foglalt álláspontom természetesen nem azt jelenti, hogy az Nbtv. szabályozása a kérdéses körben ne vetne fel alkotmányos aggályokat. Magam is úgy gondolom, hogy az Nbtv. nem fogalmaz teljesen egyértelműen és – ahogy a 12/2017. (VI. 19.) AB határozathoz fűzött különvéleményemben is jeleztem – a szabályozásnak az Alaptörvény B) cikke vonatkozásában mindenképpen indokolt lenne az alkotmányos felülvizsgálata {lásd: Indokolás [128], [137] és [139]}. Ugyanis a problémát az okozza, hogy az Nbtv. a nemzetbiztonsági ellenőrzés tárgyi hatályát amellet, hogy a személyi hatálya egyértelműen azonosítható (lásd: „nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személyek”) nem fogalmazta meg pontosan, azaz nem határozta meg pontosan az Nbtv., hogy mit ért „nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony” fogalma alatt.
- [92] Nézetem szerint jelzett alkotmányossági probléma ugyanakkor nem a többségi határozat által előírt módon oldandó meg, tehát nem az a helyes megoldás az ügyben, hogy a nemzetbiztonsági kockázat fennállása esetén alkalmazható jogkövetkezményt semmisíti meg az Alkotmánybíróság, hanem az, hogy egyértelműen meghatározást nyer, hogy a jogkövetkezmény nem általánosságban a szolgálati jogviszonyt érinti, hanem annak csak speciális [az említett LÜ utasításban (illetve a vonatkozó OBH utasításban) egyértelműen meghatározott] esetét. Tekintettel arra, hogy – mint fentebb utaltam rá – önmagából az Nbtv.-ből nyelvtani, illetve logikai értelmezés alapján is levezethető ez az eredmény, az ügyben álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak – a fenti tartalommal – alkotmányos követelményt kellett volna megfogalmaznia.

Budapest, 2018. november 6.

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: II/3423/2015.
Megjelent a Magyar Közlöny 173. számában



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



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3355/2018. (XI. 20.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Czine Ágnes, dr. Juhász Imre, dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó és dr. Schanda Balázs* alkotmánybírók párhuzamos indoklásával – meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Pfv.II.20.654/2017/20. számú részítélete, valamint a Fővárosi Ítéltábla 19.Pf.21.298/2016/7. számú részítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó – jogi képviselője útján – 2018. február 14-én az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, melyben, illetve a 2018. április 4-én benyújtott indítványkiegészítésben a Kúria Pfv.II.20.654/2017/20. számú részítélete, valamint a Fővárosi Ítéltábla 19.Pf.21.298/2016/7. számú részítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Az indítványozó szerint a megsemmisíteni kért bírósági döntések elrendelések az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével, valamint XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseivel.
- [2] 2. Az indítványozó, egy természetes személy a támadott ítéletek alapjául szolgáló peres eljárás felperese volt, mely per tárgya házastársi közös vagyon megosztása volt. Míg felperesi oldalon az indítványozó állt, alperesi oldalon I. rendű alperesként az indítványozó (volt) felesége, illetve II. rendű alperesként az ingatlan tulajdonosa, a Magyar Állam.
- [3] Az indítványozó felesége, valamint a Magyar Állam 1999. július 1-jén határozatlan ideig tartó bérleti szerződést kötöttek az érintett ingatlanra vonatkozóan. A feleség, azaz a későbbi I. rendű alperes 2000 márciusában kérte a Magyar Állam képviseletében eljáró Kincstári Vagyoni Igazgatóságot (a továbbiakban: KVI), hogy az ingatlanon történő, általa megkezdni szándékozott építési tevékenységhez járuljon hozzá. A KVI az építési engedélyt megadta, ennek értelmében a feleség jogosulttá vált az érintett ingatlanon levő ház egy emelettel való bővítésére. A felperes a bérleti szerződésnek nem volt részese, így az építési engedélynek sem volt jogosultja.
- [4] Időközben 2001 végén a férj és a feleség közötti házassági életközösség megszűnt, 2002. január 1-jén pedig az I. rendű alperes az ingatlanból is elköltözött. A felperesnek a lakás használatára jogcíme nem volt, ennek ellenére maradt annak birtokában. 2002. január 28-án a férj a saját nevében jelentette be az építkezési munkálatok 2002. február 4-én történő elkezdését, ami ellen a bérbeadó többször tiltakozott. 2002. szeptember 20-án a feleség a bérleti szerződést azonnali hatállyal felmondta, melyet a bérbeadó elfogadott, majd 2002. december 11-én felszólította a felperest a már megkezdett építési munkák abbahagyására és az ingatlan birtokba adására.
- [5] Ezt követően a felperes keresetet nyújtott be a Fővárosi Törvényszékhez, és – a házastársi közös vagyon megosztása iránti per részeként – kérte vagylagosan annak megállapítását, hogy ráépítéssel megszerezte az ingatlan ¼-ét, illetve a II. rendű alperes, azaz a Magyar Állam arra való kötelezését, hogy az az értéknövelő beruházások értékét fizesse meg részére. A II. rendű alperes viszontkeresetében kérte annak megállapítását, hogy a fel-

peres jogcím nélkül használja az ingatlant, valamint hogy a bíróság kötelezze őt az ingatlan kiürítésére; kérte továbbá a 2002. szeptember 20-át követő munkálatok lebontására történő kötelezését.

- [6] Az első fokon eljáró Fővárosi Törvényszék 66.P.22.496/2014/62. számú részítéletével megállapította, hogy a felperes ráépítés jogcímén megszerezte az érintett ingatlan 22/100-ad tulajdoni hányadát; ezt meghaladóan a felperes keresetét, valamint az alperesnek az ingatlan kiürítésére vonatkozó kereseti kérelmét elutasította. A részítelek meghozatala egyúttal azt is jelentette, hogy az el nem bíralt kereseti követelések tekintetében az elsőfokú eljárás tovább folyt.
- [7] A felperes és a II. rendű alperes fellebbezése folytán másodfokon eljáró Fővárosi Ítéltábla 19.Pf.21.298/2016/7. számú részítéletével az elsőfokú részíteleket részben megváltoztatta, és kötelezte a felperest arra, hogy az érintett ingatlant ingóságaitól kiürítve 30 napon belül adja a II. rendű alperes, vagyis a Magyar Állam birtokába. A törvényszék részíteletének a felperes ráépítés jogcímén történő tulajdonszerzését megállapító, és ennek alapján a földügyi hatóságot megkereső rendelkezését hatályon kívül helyezte; továbbá az elsőfokú bíróságot a másodlagos kereseti kérelem, vagyis a kötelmi jogi igény elbírálása érdekében a per újabb tárgyalására és újabb határozat hozatalára utasította. A jogerős részítelek indokolása megállapította, hogy a ráépítés feltételei a felperes részéről nem álltak fent, ráépítéssel ugyanis csak jóhiszeműen lehet tulajdont szerezni, a felperes viszont egyértelműen rosszhiszemű volt.
- [8] Az ezen jogerős részítelekkel szembeni, a felperes által előterjesztett felülvizsgálati kérelmet a Kúria Pfv.II.20.654/2017/20. számú részítéletével bírálta el, melyben a jogerős részíteleket hatályában fenntartotta, azzal a kiegészítéssel, hogy a felperesnek a tulajdonjog megállapítására irányuló keresetét elutasítottak tekinti. A Kúria egyetértett a másodfokú bírósággal abban, hogy a felperes ráépítés jogcímén előterjesztett keresete alaptalan, és teljes mértékben osztotta az ítéltábla indokolását is. Mivel az életközösség megszűnése után a felperesnek az ingatlan birtokára semmilyen jogcíme nem volt, így rosszhiszemű építetőnek minősült, aki ezért ráépítéssel tulajdonjogot nem szerezhet.
- [9] 3. Az indítványozó ezt követően az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz. Panaszában és annak kiegészítésében mind a Kúria Pfv.II.20.654/2017/20. számú részítele, mind a Fővárosi Ítéltábla 19.Pf.21.298/2016/7. számú részítele alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, mivel véleménye szerint e bírósági döntések ellentétesek az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével, illetve XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseivel. Emellett az indítványozó kérte a támadott ítéletek végrehajtásának felfüggesztését.
- [10] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét arra hivatkozással állítja, hogy a Fővárosi Ítéltábla és a Kúria rosszul alkalmazták a rendelkezésre álló jogi normákat, pontosabban az ügyre az indítványozó szerint irányadó jogszabályi rendelkezések helyett más, az ügyben valójában nem releváns jogi rendelkezésekre alapították az ítéleteiket. A jogerős részíteleknek az indítványozó szerint a ráépítés szabályain kellett volna alapulnia, továbbá a felperes és a Magyar Állam közötti jogviszonyra nemcsak hogy áttételesen, de közvetlenül is alkalmazni kellett volna a családjogi törvény rendelkezéseit. Sérelmezte, hogy az ítéltábla szerinte tévesen hagyta figyelmen kívül azt a tény, hogy ő és az I. rendű alperes az építkezés megkezdésekor házastársak voltak; szerinte a bírói gyakorlat értelmében ilyen esetben ezt a tény, nem pedig az életközösség megszűnésének tényét kellett volna figyelembe venni. Emellett vitatta azt is, hogy életközösségük a bíróság által mindkét házastárs egybehangzó, más ügyben tett, a bíróság által beszerzett nyilatkozatával ellentétben a megállapított időben (2002. január 1-jén) szűnt volna meg. A panaszos szerint összességében a Fővárosi Ítéltábla és a Kúria „a rájuk kötelező érvénnyel vonatkozó elvi iránymutatásokat [...] szakmai szempontból hibásan, helytelenül értelmezték, illetve hagyták figyelmen kívül”, illetve „a kötelező érvényű jogegységi határozatokkal ellentétes döntéseket” hoztak. Abban is tévedtek a panaszos megítélése szerint a bíróságok, hogy a bérleti szerződés kapcsán a Magyar Állam nyilatkozatát fogadták el. A panaszos szerint a Kúriának „hatályon kívül kellett volna helyezni a Másodfokú Részíteleket, és az Elsőfokú Bíróságot új eljárás lefolytatására kellett volna köteleznie”. Mivel az indítványozó megítélése szerint ráépítés folytán egyértelműen létrejött a tulajdonjoga, amelyet a jogerős döntés és a felülvizsgálati ítélet a családjogi rendelkezések és a régi Ptk. alkalmazásának kötelezettségét, illetve ezen jogszabályok szerinte helyes, és szintén szerinte a bírósági gyakorlat által alátámasztott értelmezését figyelmen kívül hagyva nem ismert el, noha véleménye szerint a házasság fennállása megalapozza az ő tulajdonjogi igényét, ezért sérült a tisztességes eljáráshoz való joga, amelybe „a döntések jó minősége is beletartozik”.
- [11] Szintén a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog, ezen belül kifejezetten a pártatlan bírósághoz való jog sérelmeként, továbbá egyúttal a jogorvoslathoz való joga sérelmeként hivatkozott arra, hogy szerinte az ítéltábla

- az elsőfokú bíróság vizsgálati és döntési kompetenciáját elvonta, amikor az ügyben első alkalommal mondott ki olyan döntést, amely számára sérelmes, ezt azonban már másodfokon tette, mely döntés ellen nem lehet fellebbezni. Összességében a panaszos szerint az ítélet tábla olyan „manipulatív jogi eszköz” alkalmazásához folyamodott, „amely nem szolgált egyebet, mint az Indítványozó megfosztását a perbeli jogai gyakorlásától”.
- [12] Végül a tulajdonhoz való jog sérelme körében arra hivatkozott, hogy a saját jogértelmezése szerint ráépítés okán a bíróságnak el kellett volna ismernie a tulajdoni igényét; azzal, hogy ezt nem tette meg, és más jogi alapokon, más jogszabályok kiválasztásával és értelmezésével nem így döntött, elvonta a tulajdonhoz való jogát, így az ingatlant nem tudja rendeltetésének megfelelően használni.
- [13] 4. Az Abtv. 29. §-a értelmében az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. Jelen esetben összességében megállapítható, hogy az indítványozó a bíróságok jogértelmezését támadja, érvelése pedig a bírósági ítéletek tartalmi kritikáját foglalja magában. A tényállás megállapítása és az ehhez vezető bizonyítékok felvétele és értékelése, valamint a jogszabályok értelmezése azonban a bíróságok, ezen belül is elsősorban a Kúria, nem pedig az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó kérdés. Az Alkotmánybíróság továbbá már a 3325/2012. (XI. 12.) AB végzésben kifejtette, ezzel kapcsolatos gyakorlata pedig azóta is töretlen, hogy „[a]z Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikkének (1) bekezdése alapján az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. [...] [A]z Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszon keresztül is az Alaptörvényt, az abban biztosított jogokat védi. Önmagukban [...] a rendes bíróságok által elkövetett vélt vagy valós jogszabálysértések nem adhatnak alapot alkotmányjogi panasznak. Egyébként az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna {3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [28]}” {3325/2012. AB végzés, Indokolás [13]}. Az alkotmányjogi panasz eszerint nem felel meg az Abtv. 29. §-ában foglalt egyik feltételnek sem, így nem fogadható be, és érdemben nem vizsgálható.
- [14] 5. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Kúria Pfv.II.20.654/2017/20. számú részítélete, valamint a Fővárosi Ítélet tábla 19.Pf.21.298/2016/7. számú részítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontja alapján visszautasította. Mivel az alkotmányjogi panasz eljárás végzéssel lezárult, a bírósági döntés végrehajtásának felfüggesztése iránti kérelemről külön döntenem nem kellett.

Budapest, 2018. november 13.

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. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
Dr. Szalay Péter s. k.
alkotmánybíró helyett

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indoklása

- [15] Egyetértek a rendelkező részben foglalt döntéssel, ugyanakkor fontosnak tartom az alábbiak kiemelését is.
- [16] 1. Az Abtv. 27. §-a alapján az egyedi ügyben érintett személy alkotmányjogi panasszal akkor fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Ez a hatékony rendes jogorvoslati lehetőségeit már kimerítő panaszos számára egy olyan további különleges jogorvoslatot biztosít, amely a legsúlyosabb – alkotmányos – jogsérelmek esetén lehetőséget ad az Alaptörvénnyel összhangban lévő döntés meghozatalára.
- [17] Álláspontom szerint ugyanakkor az alkotmányjogi panasz csak akkor tud az egyéni alkotmányos jogsérelmek hatékony orvoslásának az eszköze lenni, ha az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszok befogadásának egyértelmű és kiszámítható feltételrendszerét határozza meg. Az alkotmányjogi panasz hatékonysága ennél fogva nagy mértékben attól függ, hogy az Alkotmánybíróságnak mennyiben sikerül – erre irányadó világos és ellenőrizhető szempontrendszer kidolgozásával – azonosítania azokat az ügyeket, amelyekben helye van alkotmánybírói felülvizsgálatnak. Ebből következően, úgy gondolom, hogy az alkotmánybírói gyakorlat kiszámíthatósága érdekében kiemelt jelentősége van a visszautasításról rendelkező végzések indoklásának is.
- [18] Az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálásának – másképpen: befogadhatóságának – szigorú törvényi kritériumai vannak. Ezek a törvényi feltételek az Alaptörvény és az Abtv. rendelkezésein alapulnak [Abtv. 27. §, 29. §, 30. §, 31. §, 51. §, 52. § (1b) bekezdés, 52. § (6) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság a befogadhatóság törvényi feltételeit jellemzően a következő logikai sorrendben vizsgálja. Határidőben érkezett-e az indítvány? (Abtv. 30. §); ha jogi képviselővel jár el az indítványozó, csatolt-e meghatalmazást? [Abtv. 52. § (6) bekezdés]; megfelel-e a határozott kérelem feltételeinek az indítvány? [Abtv. 52. § (1b) bekezdés]; támadható-e alkotmányjogi panasszal a bírói döntés? (Abtv. 27. §); az indítványozó kimerítette-e a jogorvoslati lehetőségeit? (Abtv. 27. §); érintett-e az indítványozó? (Abtv. 27. §); az Alaptörvényben biztosított jogra hivatkozik-e az indítványozó? fennáll-e *res iudicata*? (Abtv. 31. §); az Abtv. 29. §-ban foglaltak teljesülnek-e?
- [19] Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz visszautasításáról rendelkező végzésében jellemzően az Abtv.-nek arra a törvényi rendelkezésére utal, amelyen a visszautasítás alapul, ugyanakkor – figyelemmel a befogadhatóság feltételeinek fenti sorrendjére – az Abtv. 29.§-án alapuló visszautasítás esetén valamennyi törvényi feltételt vizsgálnia kell, és az indítványnak a befogadás többi feltételének meg kell felelnie. (Ellenkező esetben a befogadhatóság vizsgálata nem juthatna el az Abtv. 29. §-ában foglalt – az Alkotmánybíróság mérlegelésén alapuló – feltételek értékeléséhez.)
- [20] 2. Az adott esetben az indítványozó álláspontja szerint a támadott kúriai ítélet sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, a XIII. cikk (1) bekezdését, XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseit, valamint 25. cikk (3) bekezdését és 28. cikkét.
- [21] Az Alkotmánybíróság azért nem fogadta be az alkotmányjogi panaszt, mert megállapította, hogy „az indítványozó a bíróságok jogértelmezését támadja, érvelése pedig a bírósági ítéletek tartalmi kritikáját foglalja magában”. Álláspontom szerint ebből az indokolásból nem derül ki kristálytisztán, hogy az Alkotmánybíróság miért nem vizsgálta érdemben az alkotmányjogi panaszt, ezért az indokolással – ebben a formájában – nem értek egyet.
- [22] 2.1. Az alkotmányjogi panasz benyújtásának a törvényi feltétele [Abtv. 27. § a) pont, 52. § (1b) bekezdés b) pont], hogy az indítványozó Alaptörvényben biztosított jog sérelmére hivatkozzon.
- [23] Az indítvány e feltételnek csak részben tesz eleget, ugyanis az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint nem tartalmaz Alaptörvényben biztosított jogot az Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdése és a 28. cikke {3189/2018. (VI. 8.) AB végzés, Indokolás [22]}. [Ezzel összefüggésben megjegyzem, hogy az indítványozó a kiegészített indítványában ugyan előadta, hogy nem tartja fenn az Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdésével összefüggő hivatkozását, azonban arra „az indítvány megerősítéseként” továbbra is hivatkozott.]
- [24] Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével összefüggésben pedig jellemzően rámutat, hogy a jogbiztonság elvét csak kivételes esetekben – a visszaható hatályú jogalkotás és a felkészülési idő hiánya esetén – ismeri el olyan Alaptörvényben biztosított jogként, amelyre alkotmányjogi panasz alapítható {3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [14], 3195/2015. (X. 14.) AB határozat, Indoko-

lás [29]]. Az indítványozó ugyanakkor az alkotmányjogi panaszában nem ebben az összefüggésben állította a jogbiztonság elvének a sérelmét.

- [25] 2.2. Az indítványozó a tulajdonhoz való jog [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés] állított sérelmére is hivatkozott. E körben hangsúlyozta, hogy álláspontja szerint a perbeli ingatlanban „ráépítés útján jogosult az őt arányosan megillető tulajdoni hányadra, ettől a jogától azonban végső során a Kúria [...] megfosztotta”. E körben részletesen ismertette a másodfokú bíróság és a Kúria eljárását és indokolását.
- [26] Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint ugyanakkor nem felel meg az alkotmányjogi panasszal szemben támasztott követelménynek a beadvány, ha az a támadott bírói döntéssel lezárt eljárások leírását és az indítványozó szerint az Alaptörvény sérülni vélt szabályainak idézését tartalmazza, azok tényleges összekapcsolása nélkül {3067/2016. (IV. 11.) AB végzés, Indokolás [13]; 3187/2017. (VII. 14.) AB végzés, Indokolás [9]; 3198/2017. (VII. 21.) AB végzés, Indokolás [9]; 3063/2018. (II. 20.) AB végzés, Indokolás [27]}. Az adott esetben az indítványozó semmilyen konkrét – az állított jogsérelem és a hivatkozott alaptörvényi rendelkezések között alkotmányjogi összefüggést feltáró – alkotmányjogi érvelést nem adott elő, ezért az indítvány érdemi vizsgálatának ebben a vonatkozásban az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja alapján nem volt helye.
- [27] 2.3. Az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó tisztességes bírói eljáráshoz való jogra két vonatkozásban hivatkozott: egyrészt a független és pártatlan bírósághoz való jog sérelmét állította, másrészt az indítványozó álláspontja szerint a támadott kúriai ítélet *contra legem* jogértelmezésen alapul.
- [28] 2.4. Az indítványozó álláspontja szerint a független és pártatlan bírósághoz való joga azért sérült a konkrét ügyben, mert a bírói szintek nem tartották be azokat a szervezeti és eljárási szabályokat, amelyek egyébként az ügyfél számára garantálják a kiszámítható rendben és eljárásban való ítélezést.
- [29] Az Alkotmánybíróság a független és pártatlan bírósághoz való jog alkotmányos tartalmával több döntésében részletesen foglalkozott {legutóbb összefoglaló jelleggel: 3027/2018. (II. 6.) AB határozat, Indokolás [62]–[67]}. Az indítványozó által előadott érvek ugyanakkor nem állnak alkotmányjogilag értékelhető összefüggésben az alkotmánybírói gyakorlatban kidolgozott elvekkel és szempontokkal. Erre tekintettel az indítvány ebben a részében sem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjának.
- [30] 2.5. Az indítványozó álláspontja szerint a másodfokú bíróság és a Kúria kirívóan tévesen értelmezte a Csjt. 27. § (1) bekezdését, 30. § (1), (2) és (5) bekezdéseit, 31/A. § (1) bekezdését, a 77. § (1) bekezdését, a régi Ptk. 137. §-át, a PK 298., PK 299. számú állásfoglalásban, továbbá a BH 1992.10. sz. eseti döntésben foglaltakat.
- [31] Az Alkotmánybíróság a 20/2017. (VII. 18.) AB határozatban foglalkozott azzal, hogy a kirívó bírói jogértelmezés vizsgálata mikor lehet érdemi alkotmánybírói eljárás tárgya. Ebben az Alkotmánybíróság arra mutatott rá: az ügyben eljáró törvényszék *contra legem* jogalkalmazása „három, egymást erősítő feltétel együttes fennállása következtében ért fel az alkotmányossági sérelem szintjére, és sértette az indítványozó tisztességes bírói eljáráshoz való jogát. Egyrészt a törvényszék a tisztességes bírói eljáráshoz való jog mint eljárásjogi jellegű alapjog egy aspektusát, az indokolási kötelezettséget sértő módon nem indokolta meg, hogy az adott jogkérdésre irányadó, hatályos jogi normákat miért nem alkalmazta. Másrészt, ezzel párhuzamosan, a törvényszék önkényesen járt el akkor, amikor a jogkérdésre nyilvánvalóan vonatkozó jogi normákat nem vette figyelembe. Harmadrészt a törvényszék önkényesen járt el akkor is, amikor döntését egy olyan bírói joggyakorlatra alapította, amelynek alapjául szolgáló jogi normákat a jogalkotó az új Polgári Törvénykönyv hatálybalépésével összefüggésben kifejezetten hatályon kívül helyezte” (Indokolás [29]).
- [32] Az adott ügyben e körülmények közül egyik sem áll fenn, ezért az indítványozó hivatkozása érdemi alkotmányossági vizsgálatot az alkalmazott anyagi jogi normák értelmezését illetően nem alapoz meg. Fontosnak tartom kiemelni e körben azt is: az a körülmény, hogy az indítványozó nem ért egyet a bíróságok jogértelmezésével és annak indokolásával, önmagában nem elégséges érv a támadott döntések alaptörvény-ellenességének alátámasztására {3179/2016. (IX. 26.) AB végzés, Indokolás [15]}.
- [33] Az indítványozónak a *contra legem* jogértelmezés tilalmával összefüggésben előadott érvei alapján tehát nem tartható fel olyan, a bírói döntés érdemére kiható alaptörvény-ellenesség, amely a befogadást megalapozhatná, és nem merül fel ezzel összefüggésben alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés sem.

- [34] 2.6. A jogorvoslathoz való joggal összefüggésben kiemelte az indítványozó, hogy a Kúria megsértette a felülvizsgálati eljárásra vonatkozó szabályokat. Az indítványozó álláspontja szerint ugyanis az általa előterjesztett beadványokat a Kúria nem olvasta el, nem elemezte és az abban foglaltakat figyelmen kívül hagyta. E körben hivatkozott a Pp. 275. § (2) bekezdésének a sérelmére, továbbá a BH 1998.588 és BH 2017.232. számú eseti döntésben foglaltakra.
- [35] Az adott esetben ugyanakkor megállapítható, hogy a Kúria a felülvizsgálati eljárás során előterjesztett beadványokat figyelembe vette, és az azokban foglaltakra ítéletében reagált. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint: önmagában az a körülmény, hogy az indítványozó az egyébként megindokolt bírósági határozat érvelését tévesnek, megalapozatlannak tartja, nem alapozhatja meg az Abtv. 29. §-ában foglalt befogadási feltételeket.
- [36] 3. Álláspontom szerint az adott ügyben az alkotmányjogi panasz befogadásának a fentiekben megjelölt indokok miatt nem volt helye.

Budapest, 2018. november 13.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

- [37] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2018. november 13.

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró párhuzamos indoklása

- [38] A végzés rendelkező részével egyetértek, az indokolás megfogalmazásával azonban nem. Kifogásaim alapvetően a végzés szerkesztésének módjára vonatkoznak, érintik annak tartalmi és formai kérdéseit.
- [39] Az Alkotmánybíróság eljárása több szakaszra tagolható. Az első szakaszban az Abtv. 55. §-a értelmében a főtktár az eljárás előkészítését végzi el, az Abtv. 56. § (1) bekezdésében foglaltaknak megfelelően pedig az Alkotmánybíróság „tanácsban [kivételes esetekben a testület útján] eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról”. Az 56. § (2) bekezdés egyértelművé teszi, hogy „[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 (3) bekezdés értelmében „[a] befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát”.
- [40] A rövidített indokolás formai/tartalmi követelményeire nézve nincs rendelkezés sem az Abtv.-ben, sem pedig az Alkotmánybíróság ügyrendjében.
- [41] Mindazonáltal az Alkotmánybíróság döntéshozó fórumai (teljes ülés, tanácsok) az eddigiek során visszautasító végzéseikben röviden kitértek azokra a vizsgálati pontokra, amelyeken keresztül a panaszindítvány eljutott addig a formai avagy tartalmi kritériumig, ahol a vizsgálatnak – a panasz hiányosságaira tekintettel – már meg kellett állnia. Ez a megoldás egyebekben azért is üdvözlendő, mert tájékoztatja a jogkereső személyeket, a jogalkotót, az akadémiai, kutatói közeget – azaz az alkotmánybírói döntések célcsoportjait – arról, hogy az Alkotmánybíróság hogyan alakítja gyakorlatát az egyes befogadási szempontokkal kapcsolatosan. Különösen fontos ez a gyakorlat egyebek mellett azért is, mert a befogadásról az Alkotmánybíróság nem nyilvános végzéssel dönt (Ügyrend 31. §), így annak tartalma nem minden esetben válik ismertté.
- [42] A fentiek értelmében véleményem szerint a jelen esetben a visszautasítást tartalmazó végzés indokolásakor két megoldás között kellett volna választani. Célszerű lett volna röviden kitérni a befogadás azon kritériumaival kapcsolatos alkotmánybírói álláspontra, amelyeken keresztül a testület eljutott az Abtv. 29. §-ában foglalt mérlegelésig. Amennyiben a testület ettől eltekintett, és csak az Abtv. 29. §-ában előírt mérlegelési körben meghozott döntésének indokait kívánta megjeleníteni a végzésben, úgy viszont szükségtelen volt részletesen ismertetni a teljes pertörténetet. Elegendő lett volna kitérni pusztán azokra a ténybeli elemekre, amelyek a ren-

delkező rész szerinti tartalom szempontjából a visszautasító döntés tényállásához hozzátartoztak. A végzés indokolása jelen – elfogadott – formájában részint aránytalanságot mutat, részint olyan adathalmazt tartalmaz, amelyek szükségtelenül terhelik az indokolási részt.

Budapest, 2018. november 13.

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

[43] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2018. november 13.

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/262/2018.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3356/2018. (XI. 20.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz eljárás megszüntetéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Kfv.II.37.254/2015/10. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panasz tárgyában indult eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

- [1] 1. A Dr. Barbalics Ügyvédi Iroda (1025 Budapest, Felső Zöldmáli út 13.) által képviselt indítványozók az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt terjesztettek elő.
- [2] Az indítványozók az azonos tartalmú alkotmányjogi panaszaikban kérték, hogy az Alkotmánybíróság a Zalaegerszegi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 3.K.27.182/2014/24. számú jogerős közbenső ítéletére kiterjedő hatállyal állapítsa meg, hogy a Kúria Kfv.II.37.254/2015/10. számú ítélete alaptörvény-ellenes, mert az I. és VII. rendű indítványozót illetően az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésébe (tulajdonhoz való jog), XV. cikk (1) és (2) bekezdéseibe (törvény előtti egyenlőség, hátrányos megkülönböztetés tilalma), XXIV. cikk (1) bekezdésébe (tisztességes hatósági eljáráshoz való jog) ütközik, míg a II–V. rendű és a VIII. rendű magánszemély indítványozók, valamint a VI. rendű jogi személy indítványozó vonatkozásában sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jogot.
- [3] Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszokat egyesítette, és az ügyet IV/719/2016. szám alatt tárgyalta.
- [4] 2. Az Alkotmánybíróság eljárása során az indítványozók – jogi képviselőjük útján – bejelentették, hogy a megelőző peres eljárásban II. rendű alperesként eljáró önkormányzattal megállapodást kötöttek, ezért az indítványukat visszavonják.
- [5] Az Abtv. 59. §-a alapján az Alkotmánybíróság – ügyrendjében meghatározottak szerint – kivételesen a nyilvánvalóan okafogyottá váló ügyek esetén az előtte folyamatban lévő eljárást megszüntetheti. Az Ügyrend 67. § (2) bekezdés c) pontja szerint okafogyottá válik az indítvány különösen, ha az indítványozó indítványát visszavonta.
- [6] Az Alkotmánybíróság az indítvány visszavonására figyelemmel a rendelkező részben foglaltak szerint az eljárást megszüntette.

Budapest, 2018. november 6.

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

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon 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.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István 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/719/2016.

• • •

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



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3357/2018. (XI. 20.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Nyíregyházi Törvényszék 4.Pf.20.606/2017/3. sorszámú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének *d*) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján azért nyújtott be alkotmányjogi panaszt, mert álláspontja szerint a Nyíregyházi Törvényszék 4.Pf.20.606/2017/3. sorszámú ítélete, valamint ebben az ítéletben felülvizsgált Nyíregyházi Járásbíróság 37.P.21.558/2016/12. sorszámú ítélete sértik az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében elismert tisztességes eljáráshoz fűződő alkotmányos jog követelményeit. Az indítványozó az alaptörvényi hivatkozás alapján kezdeményezte a bírói döntések alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az indítványozó ezenkívül kezdeményezte, hogy az Alkotmánybíróság a korábban hatályos polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 359/C. § (2) bekezdése alapján hívja fel az eljáró bíróságot az alkotmányjogi panaszban támadott bírósági határozat végrehajtásának felfüggesztésére.
- [2] 1.1. Az alkotmányjogi panasz benyújtására okot adó, kártérítés megállapítása érdekében indított polgári perben az indítványozó felperesként szerepel. A perben első fokon eljáró járásbíróság által megállapított, majd a törvényszék által helybenhagyott tényállás rövid lényege szerint a felperes indítványozó egy korábbi peres eljárás során az őt képviselő ügyvéddel szemben terjesztett elő kártérítés megállapítása érdekében keresetet. Az indítványozó álláspontja szerint a debreceni bíróságok előtt folyamatban volt korábbi per során az ügyvéd neki nem, hanem kizárólag csak a pertársa – aki egyúttal hozzátartozója – javára érvényesített személyes költségmentességet. Az indítványozó állítása szerint az eljáró ügyvéd ezzel a mulasztással az indítványozónak kárt okozott. A járásbíróság értékelése szerint bár az ügyvéd eljárása nem volt olyan körültekintő, amely megfelelően a képvisellel és tájékoztatással szemben támasztható szakmai és hivatásbeli követelményeknek, oksági összefüggés híján mégsem állapítható meg az eljáró ügyvéd kártérítési felelőssége. A járásbíróság következtetése szerint azért nem állapítható meg oksági kapcsolat az ügyvédi mulasztások és a személyes költségmentesség elutasítása között, mert a bíróság ilyen irányú ügyvédi kérelem mellett is érdemben utasította volna el a költségmentesség engedélyezését. Mindezek alapján a járásbíróság az eljáró ügyvéddel szemben benyújtott indítványozói kereseti kérelmet elutasította (erről lásd: Nyíregyházi Járásbíróság 37.P.21.558/2016/12. sorszámú ítéletének 2–7. oldalait).
- [3] Az indítványozó a járásbíróság döntését a Nyíregyházi Törvényszék előtt fellebbezéssel támadta, amelyben legnagyobb mértékben az ügyvéd eljárásának helytelen bírósági értékelését kifogásolta. A törvényszék az elsőfokú bíróság ítéletét a perköltség összegétől eltekintve nagyobb részben helybenhagyta. Ítéleti indokolásában vizsgálta a megállapított tényállást, a jogvita elbírálásánál irányadó jogszabályok megjelölését, valamint az elsőfokú bíróság által levont jogkövetkeztetést. A törvényszék a megállapított tényállás elfogadása mellett az elsőfokú bíróság jogszabályi hivatkozásait pontosította, amely azonban nem érintette a bíróság által levont végső követ-

keztetést. Minthogy a törvényszék álláspontja szerint a szóban forgó mulasztás nincsen releváns oksági kapcsolatban a költségmentességi kérelem érdemi elbírálásával, így az elsőfokú bíróság keresetet elutasító döntését helybenhagyta (erről lásd: Nyíregyházi Törvényszék 4.Pf.20.606/2017/3. sorszámú ítéletének 5–8. oldalait).

- [4] 1.2. Az indítványozó ezt követően terjesztett elő alkotmányjogi panaszt, amelyben az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében elismert tisztességes eljáráshoz fűződő jog sérelmére hivatkozott. Az indítványozó az Alaptörvény hivatkozott cikkében biztosított jogot elsősorban azért hívta fel, mert álláspontja szerint a korábban eljáró ügyvédet, vagyis az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló eljárás alperesét terheli annak bizonyítása, hogy mindent megtett az indítványozó érdekeinek képviselője érdekében. Ezzel összefüggésben az indítványozó álláspontja szerint az alperes e kötelezettségének nem tett eleget, és a tényállás e körben feltáratlan maradt. Az indítványozó előadása szerint a korábbi perben eljáró debreceni bíróságok indokolása törvénytelen, amelyeket így a támadott döntésekben is figyelmen kívül kellett volna hagyni. Emellett az indítványozó hivatkozott a kifogásolt bírói döntések indokolásának hiányosságaira is, valamint az alperes fellebbezési ellenkérelmének elkésettségére. Végül az indítványozó álláspontja szerint a bíróságok a sérelmezett ítéletekben az előírt jogszabályokat nem tartották meg, amely sérti a tisztességes eljáráshoz fűződő alkotmányos jogot.
- [5] 2. Az Abtv. 56. § (1) bekezdésében előírtak szerint az Alkotmánybíróságnak elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie. Az Alkotmánybíróság ezért tanácsban eljárva mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e a törvényben előírt befogadhatósági feltételeknek.
- [6] 3. Az Abtv. 29. §-a az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának feltételeként határozza meg, hogy az indítvány bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet tartalmazzon, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a befogadhatóság e feltételei vagylagos jellegűek, így fennállásukat az Alkotmánybíróság minden esetben külön-külön vizsgálja {elsőként lásd: 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]}.
- [7] Az Alkotmánybíróság a befogadhatóság e törvényi feltételével összefüggésben elsőként arra emlékeztet, hogy az Alkotmánybíróság a bírói döntéssel szemben benyújtott alkotmányjogi panasz intézményén keresztül is az Alaptörvényt és az abban elismert jogokat oltalmazhatja {erről lásd elsőként: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]}. Vagyis az Alkotmánybíróság a bírói döntések felülvizsgálata során is az Alaptörvényben elismert alapjogi követelményrendszer tényleges érvényesülését garantálja. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint nem vizsgálja, hogy a bírói döntés indokolásában megjelölt bizonyítékok és megjelenő érvek megalapozottak-e, a jogalkalmazó helytállóan értékelte-e ezeket a bizonyítékokat és érveket, illetve a konkrét ügyben a bírói mérlegelés eredményeként megállapított tényállás, valamint az abból levont következtetés megalapozott-e, mint ahogy azt sem vizsgálja, hogy a bíróságok jogértelmezése helyesen illeszkedik-e a jogági dogmatika általánosan elfogadott szabályaihoz {elsőként lásd: 3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4]; legutóbb megerősítette: 3249/2018. (VII. 11.) AB végzés, Indokolás [12]}.
- [8] Az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében elismert tisztességes eljárás követelményrendszerének sérelmére általánosságban, az eljáró nyíregyházi bíróságok jogértelmezésének helytállóságával és tényállás megállapításával összefüggésben hivatkozik. Az Alkotmánybíróság előbbieken felidézett következetes álláspontja értelmében ugyanakkor az ítélező bíróság bizonyítékértékelési és jogértelmezési szabadságához tartozik, hogy a bizonyítékokat meggyőződése szerint mérlegelje és ezzel együtt jogági minősítésüket illetően szabadon alakíthassa ki jogi álláspontját, valamint ennek megfelelően saját maga dönthessen a tényállás megállapításáról. Az eljáró bíróság által elfogadott jogértelmezés és a bizonyítékok mérlegelésének ilyen felülvizsgálatától pedig az Alkotmánybíróság mindaddig tartózkodik, amíg a jogértelmezés pontosan körülírt, Alaptörvényben védett jogot nem sért {lásd például: 3027/2017. (II. 17.) AB végzés, Indokolás [15]}. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában azonban pontosan körülírt alaptörvény-ellenességre nem hivatkozott, ehelyett a panasz valójában a bírói döntések ismételt felülbírálatára irányul. Az indítványozó emellett azt is állította, hogy a kifogásolt bírói döntések indokolásai hiányosak. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint ugyanakkor az eljáró bíróságok indokolásának állított hiányosságai jelen ügyben alaptörvény-ellenességi kételyeket nem vetnek fel. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az alkotmányjogi panaszban a tisztességes eljárás követelményeinek sérelmeként előadott kifogások nem vetnek fel olyan alaptörvény-ellenességi kételyt, amely érdemben befolyásolhatta a támadott bírói döntést. Az Alkotmánybíróság emellett az alkotmányjogi panaszban felvetett kérdéseket jelen ügyben nem értékelte olyan alapvető alkot-

mányjogi jelentőségű kérdésekként sem, amely érdemi alkotmánybíróági eljárásra okot adhatna {elsőként lásd: 3111/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3], legutóbb megerősítette: 3186/2018. (VI. 8.) AB végzés, Indokolás [11]}.

- [9] 4. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz befogadhatósági vizsgálatának eredményeként így arra a következtetésre jutott, hogy az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 29. §-ában foglalt befogadhatósági feltételnek. Az Alkotmánybíróság ezért az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontja alapján, figyelemmel az Abtv. 56. § (3) bekezdésében előírtakra is, visszautasította. Mivel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt visszautasította, így okafogyottá vált az indítványozó abbéli kezdeményezése, hogy az Alkotmánybíróság hívja fel az első fokon eljáró bíróságot a panaszban támadott bírósági határozat végrehajtásának felfüggesztésére {elsőként lásd: 3097/2015. (V. 19.) AB végzés, Indokolás [21]; majd legutóbb: 3267/2018. (VII. 20.) AB végzés, Indokolás [42]}.

Budapest, 2018. november 13.

Dr. Horváth Attila s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybíróági ügyszám: IV/7/2018.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3358/2018. (XI. 20.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a bírósági eljárásban a költségmentesség alkalmazásáról szóló – 2017. december 31. napjáig hatályban volt – 6/1986. (VI. 26.) IM rendelet 6. § (1) bekezdése és a Fővárosi Törvényszék 42.Pkf.637.635/2017/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozók jogi képviselőjük (dr. Czirmes György, 1035 Budapest, Szél utca 21.) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése és 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordultak az Alkotmánybírósághoz, és abban kérték a Fővárosi Törvényszék 42.Pkf.637.635/2017/2. számú végzése és a Budapesti II. és III. Kerületi Bíróság 4.P.22.305/2017/2. számú végzése, továbbá a bírósági eljárásban a költségmentesség alkalmazásáról szóló 6/1986. (VI. 26.) IM rendelet (a továbbiakban: IM rendelet) 6. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [2] Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy előzményei és az indítványban, illetve annak kiegészítésében foglaltak az alábbiak szerint foglalhatók össze.
- [3] 1.1. Az indítványozók perújítás iránt indított perében az első fokon eljáró Budapesti II. és III. Kerületi Bíróság az indítványozó felperesek által előterjesztett költségkedvezmény iránti kérelmet elutasította. Indokolása szerint a perújító felperesek által szolgáltatott adatokból megállapította, hogy az indítványozók jövedelme az öregségi nyugdíj legkisebb összegét meghaladja, adóköteles vagyontárgyaik vannak, így vonatkozásukban az IM rendeletben írt feltételek nem állnak fenn.
- [4] Az indítványozók fellebbezésére másodfokon eljáró Fővárosi Törvényszék az elsőfokú döntés fellebbezéssel érintett, teljes személyes költségmentességre vonatkozó rendelkezéseit a 42.Pkf.637.635/2017/2. számú végzésével helybenhagyta. A törvényszék indokolása szerint az elsőfokú végzés ugyan nem tartalmazott megfelelő indokolást, de a szükséges adatok megállapíthatóak voltak, ezért hatályon kívül helyezésre nem volt szükség. A másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság érdemi döntésével egyetértett, annak indokolását pontosította, kiegészítette.
- [5] A bíróság áttekintette a felperesek havi nettó átlagjövedelmére vonatkozó, illetve ingatlan és személygépkocsi tulajdonjogával kapcsolatban rendelkezésére álló adatokat. Megállapította, hogy jövedelmük az előírt mértéket meghaladja, gépjárművet tartanak fenn, jogi képviselővel jártak el, felnőtt nagykorú gyermekeik eltartottak nem minősülnek, valamint létfenntartásuk veszélyeztetettségére nem hivatkoztak, tehát a költségmentesség jogszabályban rögzített feltételei nem állnak fenn.
- [6] 1.2. Az indítványozók álláspontja alapján a rendeletben meghatározott „kirívóan alacsony összegű jövedelmi feltételhez kötött költségmentesség” akadályozza őket abban, hogy érdekeik érvényesítése érdekében bírósághoz fordulhassanak, amelyet az Alaptörvény II. cikkének sérelmével hoznak összefüggésbe.
- [7] Az indítványozók az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének sérelmét is megjelölték, ugyanakkor előadták, hogy szerintük jelen esetben nem a diszkrimináció tilalmának általános szabályait, hanem a XV. cikk (4) bekezdésében körülírt esélyegyenlőségi szabályt kell alkalmazni. Nézetük szerint „az esélyegyenlőség akkor valósult volna meg, ha a mai társadalmi jövedelmi viszonyokhoz igazította volna a határozat a költségmentesség megadásának feltételeit”.
- [8] Az indítványozók az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében rögzített tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmére is hivatkoztak. Ennek körében kifejtették, hogy a bíróság az általuk előterjesztett és az ügy szempontjából releváns jogi hivatkozásokat és észrevételeket nem tárgyalta érdemben, indokolási kötelezettségük-

nek pedig – meglátásuk szerint – a bíróságok nem tettek eleget. Álláspontjuk alapján sérült a bírósághoz fordulás és a törvényes bíróhoz való jog is azáltal, hogy a bíróság elutasította a „jövedelmi viszonyai alapján alkotmányosan járó” költségmentesség iránti igényét.

- [9] Ugyancsak az indokolási kötelezettség vélt megsértéséből vezették le az indítványozók az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében meghatározott jogorvoslathoz való jog sérelmét is.
- [10] 1.3. Az IM rendelet 6. § (1) bekezdése az indítványozók szerint azért alaptörvény-ellenes, mert az abban megállapított felső értékhatár „anakronisztikus jellegű és nem felel meg a jogszabály céljának, mert a KSH évenként kibocsátott létminimum összegével össze nem egyeztethető”. Érvelésük szerint az összeg „lényegében az egész ország lakosságát kizárja a költségmentesség jogosultságából, ezzel akadályozva a hatósághoz való fordulás jogát, megsértve a felhívott Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglaltakat.” Az indítványozók úgy vélik, hogy a támadott rendelkezés „[a]z Alaptörvény R. cikk (3) bekezdésében foglalt értelmezési szabálynak, a józan észnek megfelelő feltételeknek mond ellent a létminimum összege töredékének – 1/3-adának megfelelő – költségmentességi jövedelemhatár alkalmazása.”
- [11] 2. Az alkotmányjogi panasz az alábbiak miatt nem befogadható.
- [12] 2.1. Az Alkotmánybíróság tanácsa az Abtv. 56. § (2) bekezdése értelmében 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. E vizsgálat elvégzése során az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz határidőben érkezett és azt az Abtv. 27. §-a szerint benyújtásra jogosult és érintett indítványozók terjesztették elő jogorvoslati joguk kimerítését követően. Az indítvány határozott kérelmet tartalmaz, amelyben az indítványozók megjelölték a megsemmisíteni kért bírói döntést és jogszabályi rendelkezést, az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit és indítványukhoz indoklást fűztek.
- [13] Az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjában foglalt követelményt azonban az indítvány csak részben teljesíti. Az Alaptörvény R. cikk (3) bekezdése és a II. cikke tekintetében állított sérelmmel összefüggésben ugyanis az indítvány alkotmányjogi szempontból értékelhető indokolást nem tartalmaz. Az indítványozók csupán állították és felsorolták az Alaptörvény ezen rendelkezéseinek a megsértését, de nem határozták meg, hogy a támadott jogszabályhely vagy a kifogásolt bírói döntés miért ellentétes a megjelölt alaptörvényi rendelkezésekkel, azok sérelmét hogyan idézi elő.
- [14] 2.2. Az Abtv. 29. §-a alapján az indítvány befogadhatóságának további feltétele, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség lehetőségét vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában is megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását {erről lásd: 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30], illetve 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]}. A feltételek meglétének a vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik.
- [15] 2.3. Az indítványozók elsősorban az IM rendelet támadott rendelkezésével szemben megfogalmazott aggályból vezették le mind az Abtv. 26. § (1) bekezdése, mind a 27. §-a alapján előterjesztett indítványukat. A bírói döntéseket tehát azon oknál fogva tartották a bírósághoz fordulás jogát és az esélyegyenlőséget sértőnek, valamint a tisztességes bírói eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jogot sértőnek, mert a bíróságok nem mellőzték az általuk alaptörvény-ellenesnek tartott rendelkezés alkalmazását. Az indítványozók sérelmezték továbbá, hogy szerintük a bíróságok erre vonatkozó indokolása hiányzott a támadott végzésekből.
- [16] Az IM rendelet 6. § (1) bekezdését azért vélték alaptörvény-ellenesnek az indítványozók, mert a rendelkezés az öregségi nyugdíj legkisebb összegének megfelelő jövedelemhez igazította a költségmentesség jogosultságát, amely a tárgyi évben 28 500 Ft-nak felelt meg. Az indítványozók ezt a küszöbértéket – különösen a KSH által megállapított létminimum összegéhez mérten – túlzottan alacsonynak tartották.
- [17] Az Alkotmánybíróság egy korábbi, 902/B/2006. számú határozatában hasonló indítványozói érvelés és alkotmányjogi összefüggések mentén már vizsgálta az IM rendelet jelen alkotmányjogi panasz által támadott rendelkezését (ABH 2008, 2487.). E határozat szerint a rendelkezés csupán akkor lenne kapcsolatba hozható a bírósághoz fordulás jogával, ha miatta egyesek számára a bírói út igénybevétele lehetetlenné válna. Az Alkotmánybíróság

megállapította, hogy e rendelkezés alapján ez nem állítható. A költségmentesség nem alkotmányos alapjog, hanem külön törvényi rendelkezésen alapuló jogosultság, vagy az eljáró bíróság mérlegelése alapján adható kedvezmény.

- [18] Az Alkotmánybíróság e korábbi vizsgálata során arra jutott, hogy az IM rendelet megjelölt rendelkezése nem sérti az Alkotmány jogegyenlőséget biztosító rendelkezését sem, éppen ellenkezőleg: a költségkedvezmények pont ezt a célt szolgálják és így az „esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedéseknek” tekinthetők.
- [19] Figyelemmel a 13/2013. (VI. 17) AB határozatra (Indokolás [27]–[33]) is, a fenti megállapításokat az Alkotmánybíróság jelen alkotmányjogi panaszra nézve is érvényesnek tekinti.
- [20] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a bírói döntésekkel szemben előadott vélt sérelmek (tisztességes eljáráshoz való jog, indokolás hiánya, jogorvoslathoz való jog) sem világítottak rá önállóan értékelhető alkotmányjogi összefüggésre, mert tartalmilag ezen érvek is valójában az IM rendelettel szembeni aggályokat fogalmaztak meg. Az indítványozók a bíróság jogalkalmazását vonják kritika alá, és a támadott végzésekben foglalt döntéseket, azok hátrányos voltát tekintik alapjogi sérelemnek, a döntések Alkotmánybíróság általi megváltoztatása érdekében.
- [21] Az indítvány nem tartalmaz olyan pontosan körülírt alaptörvény-ellenességet, amelyet alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként lehetne értékelni, vagy amely felvetné a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kérdését.
- [22] 3. Fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jelen ügyben nem merült fel a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, illetve alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés, így az alkotmányjogi panasz az Abtv. 27. és 29. §-aiban foglaltaknak nem felelt meg. Az Alkotmánybíróság ezért az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján, az 56. § (3) bekezdésére figyelemmel, valamint az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) és h) pontjaira tekintettel az alkotmányjogi panaszt visszautasította.

Budapest, 2018. november 13.

Dr. Horváth Attila s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/359/2018.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3359/2018. (XI. 20.) 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.V.20.207/2017/9. sorszámú ítélete alaptörvényellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó (dr. Cságoly István, jogi képviselője: dr. Halmos Péter ügyvéd, székhelye: 7261 Pécs, Mária utca 29.) az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének *d*) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján azért nyújtott be alkotmányjogi panaszt, mert álláspontja szerint a Kúria Pfv.V.20.207/2017/9. sorszámú ítélete, valamint ebben az ítéletben felülvizsgált Fővárosi Ítéltábla 5.Pf.20.585/2016/4/II. sorszámú és a Fővárosi Törvényszék 25.P.22.595/2015/14. sorszámú ítéletei sértik az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében, illetve az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében elismert tisztességes eljáráshoz fűződő alkotmányos jog egyes követelményeit, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiságból fakadó jogbiztonság elvét, valamint az Alaptörvény 28. cikkben előírt értelmezési szabályt. Az indítványozó ilyen alaptörvényi hivatkozások alapján kezdeményezi a bírói döntések alaptörvényellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [2] 1.1. Az alkotmányjogi panasz benyújtására okot adó, kártérítés megállapítása érdekében indított polgári perben az indítványozó felperesként szerepel. A perben első fokon eljáró törvényszék által megállapított, majd az ítéltábla által helytállónak ítélt tényállás rövid lényege szerint az alperes hitelintézet pénzügyi szolgáltatási tevékenységet végzett a lakossági ügyfélként nyilvántartott indítványozónak. A hitelintézeti munkatárs tanácsa alapján az indítványozó 2006-tól kezdődően japán jen alapú lombardhitel szerződést kötött, és a hitelből származó összeget jellemzően magas kockázatú, úgynevezett „feltörekvő piaci” befektetési alapokba kérte forgatni. Szintén a hitelintézet tanácsa alapján az indítványozó 2008 szeptemberében meghosszabbította a lombardhitel szerződését. A 2008-as pénzügyi válság hatására ugyanakkor az óvadékként szolgáló értékpapírok értéke zuhanni kezdett. A hitelintézet ekkor az óvadék kiegészítésére hívta fel az indítványozót, aki ennek nem tett eleget. Ezt követően a hitelintézet értékesítette a biztosítékként szolgáló értékpapírokat, ugyanakkor az ebből befolyt összeg nem fedezte a teljes tartozást. Ismételt sikertelen fizetési felhívását követően az indítványozó tartozása 2009 májusában közel három millió japán jen volt. Az indítványozó ezek után jogfenntartás megfogalmazása mellett keresetet nyújtott be a Pénz- és Tőkepiaci Állandó Választottbírósághoz, amelynek alapján a választottbíróság elmarasztalta a hitelintézetet. A választottbírósági döntés indokai értelmében a hitelintézet a törvényben meghatározottakhoz képest magasabb kockázatú befektetést javasolt az indítványozónak, és ezzel a jogellenes magatartással okozati összefüggésben kárt okozott. A kárösszeg tekintetében a választottbíróság rögzítette, hogy az magasabb az általa megítélt összegnél (erről lásd: Fővárosi Törvényszék P.22.595/2015/14. sorszámú ítéletének 2–3. oldalait).
- [3] Az indítványozó ezek után további kártérítési összeg megállapítása érdekében terjesztett elő keresetet a Fővárosi Törvényszék előtt. Keresetében arra hivatkozott, hogy a választottbírósági döntés kizárólag a jogalap vonatkozásában tekinthető ítélt dolognak, míg további kártérítés érvényesítése elől nem zárja el. Ennek megfelelően kárként kívánta érvényesíteni a 2008 szeptemberében a hitelintézet által kezelt vagyonának és hitelállományának különbözetét. A törvényszék ítéleti indokolása szerint a választottbíróság az alperes hitelintézet jogellenes magatartását a törvényben megengedettnél magasabb kockázatú befektetésben jelölte meg, ugyanakkor nem határozta meg, hogy pontosan mekkora az ezzel összefüggésben bekövetkezett kár összege. Ennek megfelelően a törvényszék következtetése szerint az indítványozó nincsen elzárva attól, hogy peres eljárásban érvényesítse az ezt meghaladó kárát. Ugyanakkor az indítványozó a javára nyilvántartott vagyon és hiteltartozás választottbírósági ítéletben megítélt kárösszeggel csökkentett különbségét jelölte meg érvényesíteni kívánt kár-

ként, de nem tett eleget bizonyítási kötelezettségének, és nem igazolta, hogy ezen összeg pontosan mely része áll okozati összefüggésben az alperes hitelintézet jogellenes magatartásával. Az elsőfokon eljáró bíróság ilyen indokok alapján az indítványozó kereseti kérelmét elutasította (erről lásd: Fővárosi Törvényszék P.22.595/2015/14. sorszámú ítéletének 6–10. oldalait).

- [4] Az indítványozó a törvényszék döntését a Fővárosi Ítéltábla előtt fellebbezéssel támadta, amelyben részben az elsőfokú bíróság téves tényállás megállapítására és helytelen jogi következtetésre, részben pedig eljárási jogszabálysértésre hivatkozott. Az indítványozói hivatkozás szerint a bíróság az alperes hitelintézet által a határozathozatal megelőzően becsatolt előkészítő iratokat annak ellenére nem küldte meg részére, hogy képviselője elmulasztotta az utolsó tárgyalást. Emellett pedig a bíróság nem teljesítette a hitelintézeti kimutatást kezdeményező bizonyítási indítványát. Az ítéltábla a hivatkozott eljárási szabálysértések tekintetében ítéleti indokolásában előadta, hogy önmagában a fél távolmaradása a folytatólagos tárgyalásról nem akadályozta a tárgyalás megtartásának, és az elsőfokú bíróság az eljárási törvényeknek megfelelően a tárgyaláson ismertette az alperes hitelintézet által csatolt iratot, így eljárási szabályt nem vétett. Az ítéltábla emellett rögzítette, hogy az indítványozó a tárgyalási jegyzőkönyvből is megismerhető alperesi előkészítő irat tekintetében a fellebbezésben is nyilatkozhatott volna, amelyet azonban nem tett meg. A bizonyítási indítvány teljesítésének elmaradásával összefüggő kifogás tekintetében az ítéltábla kifejtette, hogy az indítványozó nem adta elő miként hathat ki bizonyítási indítványa a kereseti kérelem elbírálására, és mivel az indítványozott bizonyítás nem releváns a kereseti kérelem megítéléséhez, így ebben a tekintetben szükségtelen az elsőfokú tárgyalást kiegészíteni vagy megismételni. A felülbírálat kérdésével összefüggésben az ítéltábla indokolásában úgy érvel, hogy az indítványozó a választottbíróság döntésétől eltérően határozta meg a kárkövetelését, amelynek elbírálását viszont a választottbírósági ítélet jogereje kizárja. Ugyanakkor a per adatai alapján megállapítható, hogy a lombard hitel szerződés meghosszabbításakor kiegészített óvadék a választottbírósági döntésből is következő „többlet” kár. Ennek megfelelően az ítéltábla ebben a tekintetben megváltoztatta az elsőfokú bíróság ítéletét, és kötelezte az alperes hitelintézetet ezen összeg kifizetésére (erről lásd: Fővárosi Ítéltábla 5.Pf.20.585/2016/4/II. sorszámú ítéletének 5–8. oldalait).
- [5] Az indítványozó az ítéltábla jogerős döntésével szemben felülvizsgálati kérelmet nyújtott be, amelyben egyfelől sérelmezte a tényállás megállapításának okszerűtlenségét, illetve az ítéleti indokolás helytállóságát. Másfelől pedig az indítványozó eljárási szabálysértésként ismét kifogásolta, hogy az elsőfokú bíróság az alperes hitelintézet által csatolt előkészítő iratot számára nem küldte meg, nem tette lehetővé a nyilatkozattételét, illetve bizonyítási indítványát sem teljesítette. A Kúria a felülvizsgálati kérelemben hivatkozott eljárási szabálysértési kifogások tekintetében kifejtette, hogy az alsóbb fokú bíróság által értékeltekkel egyezően az ügy érdemére kiható jogszabálysértés nem történt. A Kúria e körben kiemelte, hogy a peres fél távolmaradása esetében a bíróság akkor dönt a tárgyalás elhalasztásáról, illetve a mulasztó felet akkor értesítheti, vagy hívhatja fel az előkészítő irattal összefüggő nyilatkozattételre, ha az időközben benyújtott előkészítő irat a perbe vitt anyagi jogi igény érdemi elbírálására kihat. Ilyen előkészítő iratot azonban az alperes hitelintézet nem terjesztett elő. Erre figyelemmel a Kúria hatályában fenntartotta az ítéltábla jogerős döntését (Kúria Pfv.V.20.207/2017/9. sorszámú ítéletének 4–8. oldalait).
- [6] 1.2. Az indítványozó ezt követően terjesztett elő alkotmányjogi panaszt. Indítványában azért hivatkozott az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében elismert jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének sérelmére, mert az eljárás során a bíróságok elzárták peres jogainak gyakorlásától. Az indítványozó emellett felívta az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében elismert tisztességes eljáráshoz fűződő jogot, mert álláspontja szerint az eljáró bíróságok nem biztosították az iratok teljes körű megismerésének lehetőségét. Az indítványozói érvelés szerint ezzel sérült a fegyverek egyenlőségének elve. Az indítványozó ezen kívül megjelölte ugyan az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes hatósági eljárás elvének sérelmét, de e körben nem adta elő olyan indokolást, amely a támadott bírósági döntéssel összefüggésben áll. Az indítványozó végül hivatkozott az Alaptörvény 28. cikkében foglalt jogalkalmazási szabály sérelmére is, amelynek alapjaként előadja, hogy a támadott ítéletekben kifejtett jogértelmezés nem felel meg a józan észnek.
- [7] 2. Az Abtv. 56. § (1) bekezdésében előírtak szerint az Alkotmánybíróságnak elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie. Az Alkotmánybíróság ezért tanácsban eljárva mindenképp azt vizsgálta meg, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e a törvényben előírt befogadhatósági feltételeknek.

- [8] 3. Az Abtv. 27. § a) pontjai és ezzel összhangban az Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pontja úgy rendelkezik, hogy alkotmányjogi panasz kezdeményezésére olyan bírói döntéssel szemben van lehetőség, amely Alaptörvényben biztosított jogot sérti vagyis alkotmányjogi panaszt Alaptörvényben biztosított jog sérelmére lehet alapítani. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában részben az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, részben pedig az Alaptörvény 28. cikkben foglalt alkotmányjogi szabályok vélt sérelmére hivatkozik. Az indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében elismert jogállamiságból fakadó a jogbiztonság követelményének sérelmére azért hivatkozik, mert álláspontja szerint a kifogásolt bírósági eljárás nem felel meg a polgári eljárásjogi szabályoknak. Következetes gyakorlata szerint ugyanakkor az Alkotmánybíróság 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], legutóbb megerősítette: 3305/2018. (X. 1.) AB végzés, Indokolás [9]}. Az alkotmányjogi panaszban az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével összefüggésben előadottak nem minősülnek az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának, így vélt sérelmükre alkotmányjogi panasz nem alapítható. Az Alaptörvény 28. cikke a bíróságok számára alkotmányos kötelezettségként írja elő, hogy ítélkező tevékenységük során a jogszabályokat az Alaptörvénnyel összhangban értelmezzék. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Alaptörvény e szabálya nem Alaptörvényben biztosított jog, így ennek megfelelően vélt sérelmére alkotmányjogi panasz sem alapítható {elsőként lásd: 3381/2012. (XII. 30.) AB végzés, Indokolás [11]; amelyet legutóbb megerősített: 3044/2018. (II. 13.) AB végzés, Indokolás [7]}. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában emellett felhívja az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében garantált követelmény sérelmét. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt garancia a tisztességes eljárás követelményét a hatósági eljárásokban fogalmazza meg. Ennek megfelelően az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésére az érdemi összefüggés hiánya miatt nem lehet bíróság hatáskörébe tartozó eljárásokban hozott bírói döntésekkel szemben előterjesztett alkotmányjogi panaszt alapítani {elsőként lásd: 3179/2013. (X. 9.) AB végzés, Indokolás [6], legutóbb lásd: 3159/2018. (V. 16.) AB határozat, Indokolás [20]}. Ebből következően az alkotmányjogi panasz ezekben a részeiben nem felel meg a befogadhatóság Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pontjában foglalt törvényi követelményének.
- [9] 3.1. Az Abtv. 29. §-a az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának feltételeként határozza meg, hogy az indítvány bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvényellenességet tartalmazzon, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a befogadhatóság e feltételei vagylagos jellegűek, így fennállásukat az Alkotmánybíróság minden esetben külön-külön vizsgálja.
- [10] 3.2. Az Alkotmánybíróság a befogadhatóság e törvényi feltételével összefüggésben elsőként arra emlékeztet, hogy az Alkotmánybíróság a bírói döntéssel szemben benyújtott alkotmányjogi panasz intézményén keresztül is az Alaptörvényt és az abban elismert jogokat oltalmazhatja {erről lásd elsőként: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]}. Vagyis az Alkotmánybíróság a bírói döntések felülvizsgálata során is az Alaptörvényben elismert alapjogi követelményrendszer tényleges érvényesülését garantálja. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint nem vizsgálja, hogy a bírói döntés indokolásában megjelölt bizonyítékok és megjelenő érvek megalapozottak-e, a jogalkalmazó helytállóan értékelte-e ezeket a bizonyítékokat és érveket, illetve a konkrét ügyben a bírói mérlegelés eredményeként megállapított tényállás, valamint az abból levont következtetés megalapozott-e, mint ahogy azt sem vizsgálja, hogy a bíróságok jogértelmezése helyesen illeszkedik-e a jogági dogmatika általánosan elfogadott szabályaihoz {elsőként lásd: 3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4]; legutóbb megerősítette: 3249/2018. (VII. 11.) AB végzés, Indokolás [12]}.
- [11] 3.3. Az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében elismert tisztességes eljárás követelményrendszerének sérelmét a peres eljárás során már felhívott szabályok megsértésében látja. Ennek megfelelően hivatkozik arra, hogy nem ismerhette meg az alperes hitelintézet által benyújtott iratok teljességét, illetve az eljáró bíróságok nem teljesítették bizonyítási indítványát. Az Alkotmánybíróság e körben utal arra, hogy az indítványozó e sérelmekre a polgári peres eljárás jogorvoslati szakaszai során korábban, már a fellebbezésében, illetve a felülvizsgálati kérelmében is hivatkozott. E kifogásokat mind másodfokon, mind pedig a rendkívüli jogorvoslat során eljáró bírói fórumok részletesen vizsgálták. Ennek eredményeként az eljáró bíróságok megállapították, hogy az eljárási törvény szabályainak megfelelően az indítványozó képviselőjének távol maradása a folytatólagos tárgyalás megtartását nem akadályozta. A bíróságok vizsgálták, hogy a hivatkozott előkészítő

irat tartalma a perbe vitt anyagi jogi igény érdemi megítélésére kihat-e. Ennek során pedig azt állapították meg, hogy az alperes hitelintézet által benyújtott előkészítő iratnak ilyen jelentősége nem volt (erről lásd: Kúria Pfv.V.20.207/2017/9. sorszámú ítéletének 6–7. oldalait). A jogorvoslati eljárásokban eljáró bíróságok emellett megállapították, hogy az indítványozó bizonyítási indítványa nem volt releváns a kereseti kérelem elbírálása szempontjából (erről lásd: Fővárosi Ítéletábrla 5.Pf.20.585/2016/4/II. sorszámú ítéletének 6. oldalát). Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az indítvány ezen része egyfelől a bíróságok által megállapított tényállás részbeni újraértékelését kívánja, amikor ismételten kifogás tárgyává teszi az eljárási cselekmények elmaradását, illetve az elmaradás okait. Másfelől pedig, figyelemmel az ügy jogorvoslati eljárása során ítélező bíróságok részletesen kifejtett álláspontjára is, az Alkotmánybíróság megítélése szerint a felhívott alapjogi kifogás nem vet fel olyan alaptörvény-ellenességi kételyt, amely a támadott bírói döntést érdemben befolyásolhatta {elsőként lásd: 3111/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3], legutóbb megerősítette: 3151/2017. (VI. 14.) AB végzés, Indokolás [15] és 3298/2018. (X. 1.) AB végzés, Indokolás [33]}. Az Alkotmánybíróság emellett az alkotmányjogi panaszban felvetett kérdéseket jelen ügyben nem értékelte olyan alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdéseként sem, amely érdemi alkotmánybírói eljárásra okot adhatna {elsőként lásd: 3111/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3], legutóbb megerősítette: 3186/2018. (VI. 8.) AB végzés, Indokolás [11]}.

- [12] 4. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz befogadhatósági vizsgálatának eredményeként így arra a következtetésre jutott, hogy az alkotmányjogi panasz részben nem felel meg az Abtv. 27. § a) pontjában és az Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pontjában, részben pedig az Abtv. 29. §-ában foglalt befogadhatósági feltételeknek.
- [13] Az Alkotmánybíróság ezért az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) és h) pontjai alapján, figyelemmel az Abtv. 56. § (3) bekezdésében előírtakra is, visszautasította.

Budapest, 2018. november 13.

Dr. Horváth Attila s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírói ügyszám: IV /1034/2018.



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

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

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