



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HIVATALOS LAPJA

TARTALOM

20/2018. (XI. 14.) AB határozat	a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény 53. § (1) bekezdés d) pont dc) alpontjával kapcsolatos alkotmányos követelmény megállapításáról és a Kúria Kfv.II.37.800/2016/9. számú ítéletét megsemmisítéséről	2028
21/2018. (XI. 14.) AB határozat	a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvénnyel kapcsolatos, nemzetközi szerződésből származó mulasztás megállapításáról és alkotmányos követelmény megállapításáról	2037
22/2018. (XI. 20.) AB határozat	a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti és felhatalmazó rendelkezésekről szóló 2013. évi CLXXVII. törvény 22/C. alcímébe foglalt 53/C. §-ával összefüggő mulasztás megállapításáról.	2056
3360/2018. (XI. 28.) AB határozat	alkotmányjogi panasz elutasításáról	2079
3361/2018. (XI. 28.) AB határozat	alkotmányjogi panasz elutasításáról	2085
3362/2018. (XI. 28.) AB határozat	alkotmányjogi panasz elutasításáról	2091
3363/2018. (XI. 28.) AB határozat	alkotmányjogi panasz elutasításáról	2097
3364/2018. (XI. 28.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	2102
3365/2018. (XI. 28.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	2106
3366/2018. (XI. 28.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	2109
3367/2018. (XI. 28.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	2112
3368/2018. (XI. 28.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	2115
3369/2018. (XI. 28.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	2120
3370/2018. (XI. 28.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	2122
3371/2018. (XI. 28.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	2126
3372/2018. (XI. 28.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	2130
3373/2018. (XI. 28.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	2135
3374/2018. (XI. 28.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	2138

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI ÉS VÉGGZÉSEI



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 20/2018. (XI. 14.) AB HATÁROZATA

a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény 53. § (1) bekezdés *d*) pont *dc*) alpontjával kapcsolatos alkotmányos követelmény megállapításáról és a Kúria Kfv.II.37.800/2016/9. számú ítéletét 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 53. § (1) bekezdés *d*) pont *dc*) alpontjával kapcsolatban az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelményként határozza meg, hogy a rendelkezés hatályba lépését – 2014. január 1-jét – követően jogerősen kiszabott földvédelmi bírság esetén kell a haszonbérleti szerződés jóváhagyását az adott rendelkezés értelmében megtagadni.

2. Az Alkotmánybíróság a Kúria Kfv.II.37.800/2016/9. számú ítéletét megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

I n d o k o l á s

I.

- [1] A dr. Nyírán Gergely ügyvéd által képviselt indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, melyben kérte a Kúria Kfv.II.37.800/2016/9. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [2] Az indítványozó 2014. szeptember 11-én, 16-án és november 11-én összesen hat, 2001. december 15-e óta fennálló haszonbérleti szerződését hosszabbította meg, és kérte a szerződésmódosítás (a meghosszabbított haszonbérleti szerződés) jóváhagyását. A Fejér Megyei Kormányhivatal Székesfehérvári Járási Hivatal Járási Földhivatala 2014. december 18-án kelt határozataival mind a hat meghosszabbított szerződés jóváhagyását megtagadta. A megtagadásnak mindegyik esetben az volt az indoka, hogy az indítványozót a Fejér Megyei Kormányhivatal Földhivatala Székesfehérvári Körzeti Földhivatal 2012. március 18-án kelt, 10.194-8/2012. számú határozatával 30 000 Ft földvédelmi bírság fizetésére kötelezte (egy reklámtábla áthelyezési engedélyhez kapcsolódóan). A megtagadás jogalapja a földhivatal határozata szerint a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Földforgalmi törvény) 53. § (1) bekezdés *d*) pontjának *dc*) alpontja volt.
- [3] Az indítványozó keresetet terjesztett elő a határozat bíróság általi felülvizsgálata iránt, és kérte ezen határozatok hatályon kívül helyezését, valamint a jogutód szerv, a Fejér Megyei Kormányhivatal Székesfehérvári Járási Hivatala (a továbbiakban: alperes) új eljárásra kötelezését arra nézve, hogy az alperes hozzon új, engedélyt megadó határozatot. A kereset alapján első fokon eljáró Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság

2015. június 3-án kelt, 14.K.27.052/2015/11. számú ítéletével mind a hat felülvizsgálni kért határozatot megváltotta, s mind a hat haszonbérleti szerződés-módosítást jóváhagyta.
- [4] Ezt követően az alperes fellebbezése nyomán eljáró Székesfehérvári Törvényszék mint másodfokú bíróság 2016. április 1-jén kelt, 2.Kf.2/2015/9. számú ítéletével az elsőfokú ítéletet helybenhagyta.
- [5] A jogerős ítélettel szemben az alperes felülvizsgálati kérelmet nyújtott be, melynek alapján a Kúria 2017. szeptember 13-án kelt, Kfv.II.37.800/2016/9. számú ítéletével a másodfokú ítéletet hatályon kívül helyezte, az elsőfokú ítéletet pedig megváltotta és a felperes indítványozó keresetét elutasította. A Kúria szerint „téves mind a másodfokú bíróságnak, mind az elsőfokú bíróságnak az az álláspontja, hogy a vitatott megtagadási ok csak a 2014. január 1-je után kiszabott földvédelmi bírságokkal összefüggésben értelmezhető és az Fftv. [Földforgalmi törvény] 53. § (1) bekezdés *d/dc* pontja csak a 2014. január 1-je után kiszabott bírságokra tekintettel ad lehetőséget a haszonbérleti szerződés(módosítás) hatósági jóváhagyásának megtagadására.” A Kúria érvelése szerint a „visszamenőleges hatályú jogalkalmazás tehát nem áll fenn, nem a földvédelmi bírsághoz kapcsolódott kettős szankció, hanem a földhasználat megszerzéséhez szabott feltételek között szerepelt az, hogy a földvédelmi bírság alapot adhat a földhasználati jog megszerzésének időleges korlátozására. Az Fftv. [Földforgalmi törvény] 53. § (1) bekezdés *d/dc* pontja 2014. január 1-jével lépett hatályba, a hatályba lépésre tekintettel a már hatályba lépett rendelkezésnél megtagadási okként a közlést megelőző öt éven belül elkövetett, földvédelmi bírsággal szankcionált jogsértéseket kell, illetve kellett figyelembe venni.” Miután a Kúria szerint „az ügyben nem volt visszamenőleges hatályú jogalkalmazás”, indokolatlan „az alkotmányos követelmények szükségtelen kiterjesztését” jelentő első-, illetve másodfokú bírósági jogértelmezés.
- [6] Ezt követően terjesztette elő alkotmányjogi panaszát az indítványozó. Panaszában kérte a Kúria 2017. szeptember 13-án kelt, Kfv.II.37.800/2016/9. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Álláspontja szerint a Kúria ítélete sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvét. Az indítványozó szerint, ha a Földforgalmi törvény „kizárási feltételként szabályozná a törvény hatályba lépése előtt két évvel elszenvedett földvédelmi bírságot, akkor a földvédelmi bírság elszenvedőjét ismételt hátránnyal sújtaná”. A Földforgalmi törvény 53. § (1) bekezdés *d*) pontjának *dc*) alpontjának ilyen módon történő értelmezése az indítványozó szerint ellentétbe kerülne a visszamenőleges hatályú jogalkotás alaptörvényi tilalmával, s ellentétes lenne a jogállamiság elvével.
- [7] Az indítványozó álláspontja szerint a Kúria ítélete sérti az Alaptörvény XXIV. cikkét is, mert „a Kúria figyelmen kívül hagyta, hogy a jogerős döntés megszületéséig is eltelt két év, és a saját döntésére pedig további egy teljes gazdasági év eltelte után kerített sort. Sérült az ésszerű időn belüli döntéshez való jog.”
- [8] Az indítványozó szerint a Kúria döntése sérti az Alaptörvény N) cikk (1) és (3) bekezdéseit is. „A kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét sérti az, amikor a Kúria a felmerült helyzetet követően három évvel hoz olyan visszamenőleges hatállyal bíró megsemmisítő döntést, amelyet nem lehet végrehajtani.”
- [9] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában kezdeményezte a támadott kúriai ítélet végrehajtásának felfüggesztését, melynek nyomán az alapügyben első fokon eljáró Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 14.K.27.052/2017/26. számú jogerős végzésével a kúriai ítélet végrehajtását az Alkotmánybíróság eljárásának befejezéséig felfüggesztette.

II.

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

[11] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezése:

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

[12] 2. A Földforgalmi törvény érintett rendelkezése:

„53. § (1) A mezőgazdasági igazgatási szerv – az 51. § (1) és (2) bekezdésében meghatározott eseteken túl – a haszonbérleti szerződés jóváhagyását megtagadja ha
[...]

d) a jegyzék szerinti rangsor alapján az első helyen álló előhaszonbérletre jogosult(ak), illetve a soron következő előhaszonbérletre jogosult(ak), vagy a haszonbérleti szerződés szerinti haszonbérlető
[...]

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

[13] 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 eljárási cselekményekre kell alkalmazni.”

III.

- [14] Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. §-a alapján mindenekelőtt azt kellett vizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e a befogadhatóságra vonatkozó törvényi feltételeknek.
- [15] Az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt az Abtv. 30. § (1) bekezdése értelmében a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet benyújtani, mégpedig az Abtv. 53. § (2) bekezdésének megfelelően az ügyben első fokon eljáró bírósághoz címezve. Az indítványozó az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott hatvan napos határidőben benyújtott panaszában (a Kúria ítéletét az indítványozó jogi képviselője 2017. október 25-én vette át, az alkotmányjogi panasz 2017. december 5-én elektronikusan érkezett meg az első fokon eljáró bíróságra) az ügy érdemében hozott kúriai ítéletet támadta.
- [16] Az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, az alkotmányjogi panasszal támadott ítélet ellen nincs helye fellebbezésnek, így az indítvány e tekintetben megfelel a törvényi feltételeknek. Az indítványozó az Abtv. 27. §-a, valamint 51. § (1) bekezdése szerint jogosultnak tekinthető, nyilvánvalóan érintett, mivel a támadott kúriai ítélettel lezárt perben felperes volt. A jogi képviselővel eljáró indítványozó a jogi képviselő meghatalmazását csatolta.
- [17] Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság tartalmi feltételeként határozza meg, hogy az – egyéb törvényi feltételeknek megfelelő – alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet tartalmazzon vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában is megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását {lásd pl. 21/2016. (XI. 30.) AB határozat, Indokolás [20]; 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]}. A feltételek meglétének a vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik.
- [18] Az alkotmányjogi panasz benyújtásának törvényi feltétele [Abtv. 27. § *a)* pont], hogy az indítványozó Alaptörvényben biztosított jog sérelmére hivatkozzon. Az indítvány e feltételnek csak részben tett eleget, ugyanis nem tartalmaznak Alaptörvényben biztosított jogot az Alaptörvény N) cikk (1) és (3) bekezdései. Mivel az indítvány e része az Abtv. 27. § *a)* pontjának nem felelt meg, ezért annak érdemi alkotmányossági vizsgálatára nem kerülhetett sor.
- [19] Az indítványozó a Kúria ítéletét ellentétesnek tartotta továbbá az Alaptörvény XXIV. cikkével is, mert szerinte „a Kúria figyelmen kívül hagyta, hogy a jogerős döntés megszületéséig is eltelt két év, és a saját döntésére pedig további egy teljes gazdasági év eltelté után kerített sort. Sérült az ésszerű időn belüli döntéshez való jog.” Az indítvány e része kapcsán megállapítható ugyanakkor, hogy az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése a közigazgatási hatósági eljárás vonatkozásában fogalmazza meg a tisztességes eljárás követelményét, így nem vonatkozik a bírósági eljárásra. Ezért az alkotmányjogi panaszban kifogásolt ítélet és ezen alaptörvényi rendelkezés között nincs összefüggés. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata értelmében az említett összefüggés hiánya tartalmi akadályát képezi az indítvány befogadásának {3130/2013. (VI. 24.) AB végzés, Indokolás [17]; 21/2016. (XI. 30.) AB határozat, Indokolás [21]}, így a panasznak ez az eleme nem bírálható el érdemben.
- [20] Indítványában az indítványozó a Földforgalmi törvény 53. § (1) bekezdés *d)* pont *dc)* alpontjának kúriai értelmezését a jogállamiság elvéből fakadó visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmával, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével ellentétesnek tartotta, s emiatt kérte az ítélet megsemmisítését.
- [21] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépése után is fenntartotta azon korábbi értelmezését, mely szerint a jogbiztonság önmagában nem alapjog, így az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének a sérelmére alkot-

mányjogi 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.

- [22] 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]}.
- [23] Az Alkotmánybíróság korábban még nem vizsgálta a Földforgalmi törvény 53. § (1) bekezdés d) pont dc) alpontjának indítvánnyal támadott értelmezését az alkotmányjogi panaszban felvetett szempontból. Az Alkotmánybíróság így a jogállamiság 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 jogállamiság esetleges sérelmével kapcsolatosan felmerült kérdéseket. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz alapján vizsgálta tehát, hogy a Földforgalmi törvény 53. § (1) bekezdés d) pont dc) alpontjának kúriai értelmezése sérti-e az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését.

IV.

- [24] Az indítvány megalapozott.
- [25] 1. Az alkotmányjogi panasz alapján vizsgálendő volt, hogy összhangban áll-e az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében garantált jogállamisággal a Földforgalmi törvény 53. § (1) bekezdés d) pont dc) alpontjának az az értelmezése, amely szerint ez a 2014. január 1-jén hatályba lépett rendelkezés az ezt megelőzően jogerősen kiszabott földvédelmi bírságra tekintettel is kötelezővé teszi a haszonbérleti szerződés(módosítás) hatósági jóváhagyásának megtagadását.
- [26] Jelen eljárásban 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. Az Alkotmánybíróság ezért az Abtv. 27. §-a szerinti jelen eljárásban a kifogásolt bírói döntésnek, s az abban foglalt bírói jogértelmezésnek az Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálta.
- [27] 2. 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]}.
- [28] 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]}.
- [29] 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]}.
- [30] 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]}.

- [31] 3. A visszaható hatályú jogalkotás tilalma körében vizsgálendő bírói jogértelmezés a Földforgalmi törvény 2014. május 1-jén hatályba lépett 53. § (1) bekezdés *d)* pont *dc)* alpontjával kapcsolatos. Az adott rendelkezés a földvédelmi bírságot jogerősen megállapító 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).
- [32] 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 53. § (1) bekezdés *d)* pont *dc)* alpontja alapján akkor is meg kell tagadni a haszonbérleti szerződés jóváhagyását, ha a vevővel szemben a birtokában álló föld jogellenes más célú hasznosítása, vagy a hasznosítási kötelezettség megsértése miatt az ingatlanügyi hatóság a Földforgalmi törvény e rendelkezésének hatálybalépését megelőzően szabott ki jogerősen földvédelmi bírságot.
- [33] 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 igénybevételének 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]).
- [34] Önmagában a Földforgalmi törvénynek a kifogásolt jogértelmezés alapját képező 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 hatálybalépését 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 – értelmezhető megfelelően úgy, hogy a termőföld hasznosítására vonatkozó szabályoknak a rendelkezés hatályba lépését követő megsértése lesz a haszonbérleti szerződés jóváhagyásának időleges akadálya. A Földforgalmi törvény 53. § (1) bekezdés *d)* pont *dc)* alpontjának ez az értelmezése felel meg a visszaható hatályú jogalkotás tilalmából fakadó követelménynek. Alapvetően tehát 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. Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság a Földforgalmi törvény 53. § (1) bekezdés *d)* pont *dc)* alpontja alkalmazására vonatkozóan az Alaptörvényből származó alkotmányos követelményt állapított meg az Abtv. 46. § (3) bekezdése alapján.
- [35] Az alapügyben a termőföld engedély nélküli igénybevétele képezte az alapját a Fejér Megyei Kormányhivatal Földhivatala Székesfehérvári Körzeti Földhivatal 2012. március 18-án kelt, 10.194-8/2012. számú határozatával az indítványozóra kiszabott 30 000 Ft földvédelmi bírságnak. E határozat 2012. április 17-én jogerőre emelkedett, a földvédelmi bírságot az indítványozó 2012. március 28-án befizette.

- [36] A Földforgalmi törvény 2013. december 15-én, míg a törvény érintett rendelkezése 2014. január 1-jén lépett hatályba. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló egyedi ügyben az indítványozó a haszonbérleti szerződés(módosítás)t 2014 szeptemberében és novemberében kötötte meg, melynek hatósági jóváhagyását a földhivatal 2014. december 18-án tagadta meg. Jóllehet a haszonbérleti szerződés(módosítás) megkötésére, illetve a hatósági jóváhagyás megtagadására már a törvény hatálybalépését követően került sor, de e joghátrányt az indítványozóval szemben a földhivatal 2012. április 17-én jogerőre emelkedett határozata, illetve az abban az indítványozóra kiszabott földvédelmi bírság miatt alkalmazták.
- [37] A fentiekre tekintettel vizsgálta az Alkotmánybíróság a Földforgalmi törvény 53. § (1) bekezdés *d)* pont *dc)* alpontját alkalmazó, az indítványozó által támadott kúriai ítéletnek az Alaptörvénnyel való összhangját. Ennek alapján az Alkotmánybíróság megállapította: a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközött az a bírói jogértelmezés, mely szerint nem lehetett a Földforgalmi törvény 53. § (1) bekezdés *d)* pont *dc)* alpontját akként értelmezni, hogy kizárólag az e rendelkezés hatálybalépését követően kiszabott földvédelmi bírság eredményezze az újonnan bevezetett joghátrány alkalmazását, a haszonbérleti szerződés(módosítás) hatósági jóváhagyásának megtagadását. Ezért az Alkotmánybíróság az Alaptörvénnyel ellentétes jogerős bírói döntést, a Kúria Kfv.II.37.800/2016/9. számú ítéletét megsemmisítette.
- [38] Az Alkotmánybíróság a bírói döntést kizárólag alkotmányossági szempontból vizsgálja, illetve vizsgálta felül. Az Alkotmánybíróság így nem határoz(hat)ott az alapügy tárgyát képező haszonbérleti szerződés(módosítás) 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.

- [39] 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

- [40] Nem értek egyet a rendelkező részben foglalt döntéssel, mert álláspontom szerint az indítványozó alkotmányos jogséremla a bírósági eljárásban alkalmazott jogszabály alaptörvény-ellenessége folytán következett be, és ezt – az alábbiakban részletesen kifejtett indokok miatt – a bíróságok jogértelmezéssel nem orvosolhatták.
- [41] 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]).
- [42] 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.
- [43] 2. Álláspontom szerint ezért az adott ügyben azt kellett vizsgálni, hogy van-e az ügynek alapjogi relevanciája (2.1. pont, Indokolás [44]–[51]), és ha igen, a bíróságok az alkalmazott jogszabályok adta értelmezési mozgástér keretein belül érvényre tudták-e juttatni az alkotmányos követelményeket (2.2. pont, Indokolás [52]–[54]).
- [44] 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.
- [45] 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.
- [46] 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.].
- [47] 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 tekinteté-

ben alkot e jogviszonyokra kiható új jogi normát, illetve, amikor a jogalkotás a fennálló jogviszonyokban idéző változást (ún. azonnali hatályú jogalkotás).

- [48] 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]].
- [49] 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 teljesebbé mentek vagy hosszú távúak, tartósak stb. – lehetnek” [1/2016. (I. 29.) AB határozat, Indokolás [56]].
- [50] A fentiekben hivatkozott alkotmánybírói 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]].
- [51] Álláspontom szerint a hivatkozott alkotmánybírói 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 eddigi normakontroll eljárásokban, és az alkalmazott jogszabály alaptörvény-ellenességével összefüggésben vizsgálta.
- [52] 2.2. Az adott ügyben a visszaható hatályú jogalkotás követelményét az Alkotmánybíróság abban az összefüggésben vizsgálta, hogy a Földforgalmi törvény 53. § (1) bekezdés *d*) pont *dc*) alpontjának van-e olyan értelmezési lehetősége, amely az eljáró bíróságok számára mérlegelési lehetőséget biztosít a jogszabály alkalmazását illetően.
- [53] A Kúria az adott ügyben – hivatkozással az Alkotmánybíróság 3189/2013. (X. 22.) AB határozatban foglaltakra – annak tulajdonított döntő jelentőséget, hogy „önmagában az, hogy az állampolgárok másként cselekedtek volna, ha előre láthatták volna a jogszabály módosítását, nem ad módot a jogbiztonság címén az alkotmányellenesség megállapítására” (kúriai ítélet 18. pont).
- [54] Álláspontom szerint ugyanakkor az adott ügyben meghatározó jelentősége annak van, hogy a Földforgalmi törvény 53. § (1) bekezdés *d*) pont *dc*) 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 normaszöveg-javaslatához fűzött indokolásban: „[r]ögzíteni szükséges a törvény visszamenőleges hatályának egyértelmű kizárása 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 hatálybalépéstől alkalmazni kell.

- [55] 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 a támadott bírói döntés megsemmisítéséről rendelkezett, és az Abtv. 28. § (1) bekezdésének alkalmazásával nem a Földforgalmi törvény 53. § (1) bekezdés *d)* pont *dc)* alpontjának alap-törvény-ellenességét állapította meg.

Budapest, 2018. november 6.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

- [56] Az Abtv. 27. §-a az alkotmányjogi panasz előterjesztésének egyik feltételeként az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelmét kívánja meg.
- [57] Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény B) cikke (1) bekezdésének rendelkezése nem minősül Alaptörvényben biztosított jognak, nézetem szerint megkerülhetetlen az indítványban hivatkozott időszerűség [az indítványból kitűnően – a Kúria eljárásának kifogásolása okán – valójában az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésébe ütköző] esetleges sérelmének, mint alapjogi sérelemnek az Abtv. 27. §-ában előírt panaszeljárás feltételek összefüggésében történő vizsgálata.
- [58] Az Abtv. 27. §-a értelmében az Alkotmánybírósághoz fordulás egyik – már fentebb említett – feltétele, hogy a bírói döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sértse, vagyis, hogy az Alaptörvényben biztosított jog sérelme magának a bírói döntésnek a tartalma folytán valósuljon meg. Az időszerűség sérelme a bírói döntésekben általában nem manifesztálódik. Ez a jelen ügyben is így van, az időszerűség esetleges (a jelen eljárásban egyébként nem vizsgált) sérelme a Kúria döntésének tartalmára nem hatott ki. Így, minthogy nem következett be olyan, az Alaptörvényben biztosított jognak sérelme, amelyet a vizsgált ítélet tartalma okozna, álláspontom szerint a jelen ügyben nem áll fenn az Alkotmánybírósághoz fordulás Abtv. 27. §-ában előírt valamennyi feltétele. Ezért nézetem szerint a panasz visszautasításának van helye.
- [59] A határozatban megállapított alkotmányos követelményt nem tudom támogatni, mert az megítélésem szerint *contra legem* jellegű. A Kúria éppen az első- és másodfokú bíróságok – álláspontom szerinti – *contra legem* jogértelmezésének orvoslása okán hozta meg a felülvizsgálati eljárásban ítéletét, ezért azt nem tartom alaptörvény-ellenesnek; megsemmisítésével nem értek egyet.

Budapest, 2018. november 6.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/2228/2017.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2018. évi 176. számában.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 21/2018. (XI. 14.) AB HATÁROZATA

a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvénnyel kapcsolatos, nemzetközi szerződésből származó mulasztás megállapításáról és alkotmányos követelmény megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában – *dr. Czine Ágnes* és *dr. Stumpf István* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Dienes-Oehm Egon*, *dr. Juhász Imre*, *dr. Pokol Béla*, *dr. Salamon László*, *dr. Szívós Mária* és *dr. Varga Zs. András* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja, hogy az Országgyűlés nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladat elmulasztását valósította meg azáltal, hogy a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény 12. § (1) bekezdés a) pontját a törvény 33/A. § (1) bekezdés a) pontja alá tartozó esetekben oly módon rendelte alkalmazni, hogy ezzel egyidejűleg nem alkotott olyan szabályokat, melyek lehetővé teszik az ellátás összegének meghatározása során az ellátásra jogosultak élethelyzetét érdemben meghatározó tényleges fizikai állapota javulásának mértéke, illetőleg a 2012. január 1. napját megelőzően megállapított ellátás összege figyelembevételét.

Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2019. március 31-ig tegyen eleget.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja: az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdéséből következő alkotmányos követelmény, hogy a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény 33/A. § (1) bekezdés a) pontjának „– az állapotjavulás kivételével –” szövegrésze kizárólag azon ellátásra jogosultak esetén alkalmazható, akiknek nem csak a jogszabályok szerinti kategóriák és értékek alapján meghatározott jogi értelemben vett állapota, hanem az élethelyzetét érdemben meghatározó tényleges fizikai állapota is kedvezően változott.

3. Az Alkotmánybíróság a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény 12. § (1) bekezdés a) pontja nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására, megsemmisítésére és alkalmazásának kizárására irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Kúria mint felülvizsgálati bíróság tanácsa (a továbbiakban: indítványozó) az előtte folyamatban lévő Mfv.III.10.147/2017. számú, társadalombiztosítási határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított peres eljárásban az eljárás felfüggesztése mellett az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 32. § (2) bekezdése alapján indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvénynek (a továbbiakban: Mmtv.) – a 33/A. § (1) bekezdés a) pontja második fordulata alapján alkalmazandó – 12. § (1) bekezdés a) pontja nemzetközi szerződésbe ütközését állapítsa meg és azt semmisítse meg, továbbá rendelje el a jogszabályi rendelkezés konkrét egyedi ügyben történő alkalmazásának tilalmát. Az indítványozó álláspontja szerint az Mmtv. támadott rendelkezése a Magyarországon az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: Egyezmény) Első Kiegészítő Jegyzőkönyve 1. cikkében foglalt tulajdonhoz való jogba ütközik.

- [2] 1.1. Az alapügyben megállapított tényállás szerint a felperes 2011. december 31. napjáig III. csoportos rokkantsági nyugdíjban részesült, amely ellátás az Mmtv. 32. § (1) bekezdése alapján 2012. január 1. napjától rehabilitációs ellátásként került továbbfolyósításra. A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal az alapügy felperese részére megállapított, a felülvizsgálatot megelőző hónapban 91 535 forint összegű rehabilitációs ellátást – az Mmtv. 33. § (6) bekezdése alapján elvégzett felülvizsgálat eredményeként – 2015. december 15. napján kelt határozatával 2016. február 29. napjával megszüntette és ezzel egyidejűleg a komplex minősítés alapján 2016. március 1. napjától rokkantsági ellátást állapított meg, amelynek összegét – az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdés a) pontja, (2) bekezdés c) pontja és 12. § (1) bekezdés a) pontja alkalmazásával – havi 41 850 forint összegben határozta meg. A Kormányhivatal határozatában rögzítette, hogy a felperes egészségi állapotának mértéke 59%-os, állapota alapján B2 minősítési kategóriába tartozik. Az alapügy felperesének fellebbezése nyomán eljáró Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal 2016. április 21. napján kelt határozatával az elsőfokú hatóság határozatát helybenhagyta, megállapítva, hogy a felperes egészségi állapotának mértéke 55%-os, állapota alapján B2 minősítési csoportba tartozik 2015. november 17. napjától véleményezhetően.
- [3] 1.2. Az alapügy felperese a társadalombiztosítási határozat felülvizsgálata iránt benyújtott kereseti kérelmében sérelmezte, hogy a rokkantsági ellátása összegének a korábbi rokkantsági nyugdíj összegéhez képest jelentős, több mint felére csökkentése az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkének megsértését is jelenti. A Nyíregyházi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság az 1.M.391/2016/9. számú ítéletével a társadalombiztosítási határozatokat hatályon kívül helyezte és az alperest új eljárás lefolytatására kötelezte. Az ítélet szerint a perben kirendelt igazságügyi orvosszakértő a másodfokú orvosi bizottsággal egyezően állapította meg a felperes egészségkárosodásának, illetve egészségi állapotának mértékét, a szakvélemény – felperes által indítványozott – kiegészítésének azonban nem volt helye, mert az állapotjavulás kérdésében a hatóságok nem foglaltak állást, így a határozat indokolásából nem tűnt ki, hogy az ellátás összegének több mint felére való csökkentését mire alapozták. Önmagában a százalékos értékek változása nem támasztja alá az állapotjavulást, amelyet csak akkor lehet megítélni, ha a 2011. december 31-ét megelőző betegségekből következő egészségi állapotot hasonlítják össze az azt követő egészségi állapotváltozással. Ennek vizsgálata során ki kell mutatni, hogy az új rendelkezések alapján, az eltérő minősítési szempontok miatt csak százalékos értékben, vagy ténylegesen történt-e változás a felperes egészségi állapotában.
- [4] 1.3. A jogerős ítélet ellen az alperes hatóság élt felülvizsgálati kérelemmel az Mmtv. 15. § (1) bekezdése, 33/A. § (1) bekezdése és a komplex minősítésre vonatkozó részletes szabályokról szóló 7/2012. (II. 14.) NEFMI rendelet 4. § (1) bekezdése megsértésére hivatkozva. A felperes felülvizsgálati ellenkérelmében továbbra is hivatkozott arra, hogy a rokkantsági ellátása összegének a korábbi rokkantsági nyugdíj összegéhez képest jelentős, több mint a felére csökkentése az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkének megsértését is jelenti. Hivatkozott arra is, hogy az Alaptörvény alapján ugyan lehetővé vált a korábbi nyugellátások szociális ellátássá történő átalakítása, ez azonban nem teszi semmissé azt a jogi tény, hogy a jogosultak 2012 előtt legalább részben alkotmányos tulajdonvédelmet élvező juttatásban részesültek, ekként az korlátlanul nem csökkenthető.
- [5] 1.4. Az indítványozó az Mmtv. támadott rendelkezésének az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkébe ütközését az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdéséből eredő azon kötelezettségre figyelemmel állítja, amelynek alapján a bíróságoknak a nemzeti jogot az Egyezménnyel összhangban kell alkalmazniuk és értelmezniük. A nemzeti bíróságoknak az Egyezmény rendelkezéseinek értelmezésekor az Emberi Jogok Európai Bíróság (a továbbiakban: EJEB) határozataiban foglalt értelmezést kell alapul venniük, ennek alapján pedig a jelen ügyben nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy a rokkantságra, illetve megváltozott munkaképességre tekintettel nyújtott ellátás felperes által is kifogásolt, nagymértékű csökkentését az EJEB több döntésében, így különösen a *Nagy Béláné kontra Magyarország* [[GC], (53080/13), 2016. december 13.], *Baczúr kontra Magyarország* [(8263/15), 2017. március 7.] és *Lengyel kontra Magyarország* [(8271/15), 2017. július 18.] ügyekben egyezmény-sértőnek ítélte. Az indítványozó megítélése szerint az alapügy felperese és az EJEB hivatkozott ügyeinek kérelmezői esetében azonos jogszabályi rendelkezés és ok alapján azonos típusú ellátást csökkentettek jelentős mértékben, és olyan körülményt, amelynek mentén az esetek egymástól elhatárolhatóak lennének, az indítványozó bírói tanács nem tud megjelölni. Az indítványozó megítélése szerint ugyanakkor arra sincs lehetősége, hogy a folyamatban levő ügyben a felperest megillető ellátás összegének kiszámítására irányadó szabályt, azaz az Mmtv. 12. § (1) bekezdés a) pontját mellőzze. Az indítványozó álláspontja szerint ezért az Mmtv. indítvány-

nyal támadott rendelkezése és az Egyezmény ellentéte jogalkalmazói jogértelmezéssel nem orvosolható, az ki zárólag bírói kezdeményezés előterjesztésével hárítható el.

- [6] 2. Az Alkotmánybíróság határozatának meghozatala előtt megkereste az emberi erőforrások miniszterét, az igazságügyi minisztert, az alapvető jogok biztosát és a Mozgáskorlátozottak Egyesületeinek Országos Szövetségét (a továbbiakban: MEOSZ), hogy az indítvánnyal, illetőleg az érintett jogszabályi rendelkezéssel kapcsolatban fejtsék ki álláspontjukat.

II.

- [7] Az Alkotmánybíróság az alábbi alaptörvényi, nemzetközi szerződési, illetőleg jogszabályi rendelkezések alapján hozta meg döntését.

- [8] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezése:

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

(3) Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.”

- [9] 2. Az Egyezmény és az ahhoz tartozó Első Kiegészítő Jegyzőkönyv indítvánnyal érintett rendelkezése:

„Első Kiegészítő Jegyzőkönyv

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

- [10] 3. Az Mmtv. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„12. § (1) A rokkantsági ellátás összege

a) a 3. § (2) bekezdés b) pont ba) alpontja és az 5. § (2) bekezdés a) pontja szerinti esetben a havi átlagjövedelem 40 százaléka, de legalább az alapösszeg 30 százaléka és legfeljebb az alapösszeg 45 százaléka,”

„33/A. § (1) Amennyiben a 32. § (1) bekezdése alapján rokkantsági ellátásban részesülő személy vagy a 33. § (1) bekezdése alapján rehabilitációs ellátásban részesülő személy felülvizsgálatát követően az ellátott

a) rokkantsági ellátásra jogosult, az ellátás összegét a 12. § (1) bekezdésében foglaltak szerint kell megállapítani azzal, hogy az – az állapotjavulás kivételével – nem lehet kevesebb a felülvizsgálatot megelőző hónapra járó ellátás összegénél,”

III.

- [11] A bírói kezdeményezés nem megalapozott.

- [12] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy a bírói kezdeményezés megfelel-e a törvényben előírt feltételeknek.

- [13] 1.1. Az Alkotmánybíróság gyakorlata következetes a tekintetben, hogy az Abtv. 32. § (2) bekezdése alapján induló bírói kezdeményezésre is vonatkoznak a bírói kezdeményezésekkel szemben az Abtv. 25. §-ával kapcsolatban támasztott követelmények {legutóbb: 31/2017. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [16]}. A bírói kezdeményezés az Mmtv. 12. § (1) bekezdés a) pontja vonatkozásában állítja az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkébe mint nemzetközi szerződésbe ütközést. Az alapügyben eljáró bíróságnak olyan társadalombiztosítási határozatot kell felülvizsgálnia, melyben az Mmtv. támadott rendelkezését kétségtelenül alkalmazták, ugyan-

is az alapügy felperese számára megítélt rokkantsági ellátás összege az Mmtv. 12. § (1) bekezdés a) pontja alapján került meghatározásra.

- [14] 1.2. Az indítvány határozott, pontos indokolást tartalmaz arra vonatkozóan, hogy a támadott jogszabályi rendelkezés miatt ellentétes az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkével. A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés f) pontja alapján, mely eljárás indítványozására az Abtv. 32. § (2) bekezdésében meghatározott személyi kör, így az indítványozó bírói tanács is jogosult. Az indítvány az Abtv. 52. § (1) és (1b) bekezdéseiben foglalt, a határozott kérelemmel szemben támasztott feltételeknek eleget tesz {vö. 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [8]–[24], 2/2016. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [26]–[28], 3064/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [8]–[13]}.
- [15] 2. Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy az EJEK gyakorlata is következetes a tekintetben, hogy az EJEK-nek nem feladata a tagállami jogszabályok absztrakt vizsgálata és annak megállapítása, hogy az adott jogszabály összeegyeztethető-e az Egyezménnyel {lásd például: *Nikolova kontra Bulgária* [GC] (31195/96), 1999. március 25., 60. bekezdés}, hanem elsősorban az egyes nemzeti jogi szabályok hatósági, illetőleg bírói mérlegelésen alapuló alkalmazásának egyedi kérelmezőkre gyakorolt eredményét értékeli, és amennyiben az egyedi ügyben megállapítja az Egyezmény megsértését, akkor a bepanaszolt államnak az EJEK által az Egyezmény rendelkezései szerint megállapított jogkövetkezményt kell viselnie. Ezzel szemben az Alkotmánybíróság az Abtv. 32. § (2) bekezdése szerinti eljárásban a belső jog valamely rendelkezése nemzetközi szerződésbe ütközésének absztrakt vizsgálatát végzi el, mely vizsgálat lefolytatására ugyanakkor az Alaptörvény és az Egyezmény rendelkezéseiből következően kizárólag az Alkotmánybíróság jogosult.
- [16] Az Alkotmánybíróság az EJEK ítéleteinek saját döntéseire gyakorolt hatásával kapcsolatosan korábban már rögzítette, hogy „a nemzetközi szerződésből fakadó, Magyarországot terhelő kötelezettség feltárása során (vagyis a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata esetén) nem csak a nemzetközi szerződés szövegét, hanem az annak értelmezésére feljogosított szerv joggyakorlatát is alapul veszi” {3157/2018. (V. 16.) AB határozat, Indokolás [21]}. Amikor az Alkotmánybíróság az Abtv. 32. § (2) bekezdése szerinti eljárásában jár el, és vizsgálatát az Egyezményre mint nemzetközi szerződésre tekintettel végzi el, érvelését ugyanakkor nem önmagukban az EJEK egyes ítéleteire, hanem közvetlenül az Egyezményre alapozhatja. Ez még akkor is igaz, ha az egyes ügyek között adott esetben akár több, kifejezetten Magyarországgal kapcsolatos döntés is megtalálható, melyekre az Alkotmánybíróság adott esetben figyelmet fordít. Az Alkotmánybíróság a hazai jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését mindezen szempontok figyelembevételével akkor állapíthatja meg, ha annak egyetlen lehetséges értelmezése és adott esetben mérlegelést nem tűrő alkalmazása az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése szerinti vállalt nemzetközi kötelezettség megsértése. Minden egyéb esetben az Alkotmánybíróság feladata annak biztosítása, hogy a magyar jog kérdéses szabályának értelmezése az Alaptörvénnyel, valamint a nemzetközi szerződésből fakadó kötelezettséggel is összhangban álljon.
- [17] Az Alkotmánybíróság ugyanakkor arra is emlékeztet, hogy az Alaptörvény, illetőleg az Abtv. az Alkotmánybíróság számára főszabály szerint nem biztosít vizsgálati lehetőséget ahhoz, hogy a jogalkalmazó az adott, konkrét ügyben helyállónan értékelte-e a bizonyítékokat, illetve a mérlegelésének eredményeként megállapított tényállás megalapozott-e. A tényállás megállapítása, illetve ennek során a bizonyítékok értékelése és mérlegelése ugyanis az eljárási jogi szabályokban meghatározott módon a jogalkalmazó (hatóság, bíróság) számára fenntartott feladat. Ehhez hasonlóan a jogszabályok értelmezése és a jogági dogmatikához tartozó álláspontok helytállóságának, érvényességének megítélése is a jogalkalmazók számára fenntartott hatáskör {30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [22]}. Az Alkotmánybíróságnak ugyancsak nem feladata a bírói kezdeményezés alapját képező ügy eldöntése, az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezés nyomán csak abban a kérdésben foglalhat állást, hogy az alapügyben az eljáró bíró szerint alkalmazandó szabály ellentétes-e az Alaptörvény [illetőleg jelen esetben, az Abtv. 32. § (2) bekezdése szerinti hatáskör keretei között az Egyezmény mint nemzetközi szerződés] valamely rendelkezésével. Mindez azt jelenti, hogy miközben az Alkotmánybíróság kötelessége annak biztosítása, hogy az állami működést megtestesítő jogalkalmazói döntések összhangban álljanak a vállalt nemzetközi (emberi jogi) kötelezettségekkel, az Alkotmánybíróság ezen kötelezettségének teljesítése során sem terjeszkedhet túl az Alaptörvényből fakadó hatáskörein.
- [18] 3. Az Egyezmény és kiegészítő jegyzőkönyvei nem tartalmaznak arra vonatkozó kötelezettséget, hogy az államok kiépítik-e a társadalombiztosítás rendszerét, és ha igen, akkor azon belül milyen feltételek teljesülése

esetén, milyen típusú ellátásokat mekkora összegben tesznek elérhetővé. Az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikke ugyanakkor kötelezi a részes államokat arra, hogy a természetes vagy jogi személyeket nem foszthatják meg a tulajdonuktól, kivéve, ha ez közérdekből és a törvényben meghatározott feltételek, valamint a nemzetközi jog általános elvei szerint történik. Az egyes öregség, rokkantság vagy más élethelyzet esetén az állam által nyújtott ellátások kizárólag akkor tartozhatnak az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkének hatálya alá, amennyiben az ellátás legalább részben korábbi járulékfizetési kötelezettség teljesítésén alapul, ebben az esetben ugyanis az érintett személy tulajdonjogi értelemben vett jogos várakozásként számíthat arra, hogy a személyében fennálló körülmények változatlanlansága, illetőleg az őt terhelő együttműködési kötelezettség maradéktalan teljesítése esetén a jövőben is részesülni fog abban az ellátásban, melyet számára a korábbi járulékfizetési kötelezettsége alapján megítéltek. Még ebben az esetben is jogosult azonban az állam a már megítélt ellátás összegének, illetőleg az ellátás folyósítása feltételeinek általános jelleggel, jogszabállyal történő megváltoztatására, amennyiben azt valamilyen nyomós közérdek fennálltával megfelelően megindokolja. A tulajdonhoz való jog természetéből az következik ugyanakkor, hogy az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkének hatálya alá tartozó javak élvezetébe történő beavatkozás még ilyen megfelelő indok igazolása esetén is csak az elérni kívánt céllal arányos mértékben lehet jogszerű. Nem tekinthető arányosnak az ellátórendszer feltételeinek megváltoztatása akkor, ha az intézkedés eredményeként egyes érintett személyek másokhoz képest túlzott, aránytalan terhet kénytelenek viselni.

- [19] 4. Az Alkotmánybíróság az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkét nem önmagában, hanem az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdése szerint Magyarország által vállalt további nemzetközi kötelezettségek rendszerében értékelte jelen határozatában annak érdekében, hogy a magyar államot terhelő vállalt nemzetközi kötelezettség elvi tartalma pontosan meghatározható legyen. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy a fogyatékossgal élő személyek jogainak védelme tekintetében egyértelműen azonosítható európai és nemzetközi szintű konszenzus létezik, melyet egyebek között a Magyarország által is megerősített, a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény (a továbbiakban: CRPD Egyezmény) is egyértelműen igazol.
- [20] A CRPD Egyezmény (melyet Magyarország a 2007. évi XCII. törvénnyel hirdetett ki, és melynek 177 részes fele van, beleértve az Európai Uniót mint nemzetközi szervezetet is) 28. cikke rögzíti a fogyatékossgal élő személyek jogát a megfelelő életszínvonalhoz, az életkörülményeik folyamatos javításához és a szociális védelemhez. Ezen jogosultság tartalmilag azonos a Magyarország által ugyancsak megerősített Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (kihirdette az 1976. évi 9. törvényerejű rendelet) 9. és 11. cikkeivel, sajátossága pedig abban áll, hogy azt kifejezetten a fogyatékossgal élők számára rögzíti. A rendelkezés indoka, hogy a fogyatékossgal élő személyek a társadalom leginkább sebezhető csoportjai közé tartoznak, ekként esetükben a társadalom más csoportjaihoz képest valószínűbb, hogy saját erejükből nem képesek megteremteni a megfelelő életkörülményeiket.
- [21] A megfelelő életszínvonalhoz való jogot a fentiekén túlmenően tartalmazza továbbá az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 25. cikke, a faji megkülönböztetés minden formájának kiküszöböléséről szóló New York-i egyezmény 5(e) cikke (kihirdette: 1969. évi 8. törvényerejű rendelet), a nőkkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról szóló New York-i egyezmény (kihirdette: 1982. évi 10. törvényerejű rendelet), illetőleg a gyermek jogairól szóló egyezmény 27. cikk (3) bekezdése (kihirdette: 1991. évi LXIV. törvény) is.
- [22] A CRPD Egyezmény 28. cikk (2) bekezdése külön is megjelöli azokat az élethelyzeteket, amelyek tekintetében az egyezmény részes államai kötelesek biztosítani a fogyatékossgal élő személyek számára a szociális védelmet.
- [23] A CRPD Egyezmény 28. cikkének megfogalmazásából következik, hogy nem tekinthető az egyezménnyel összeegyeztethetőnek az az állami intézkedés, mely súlyos gazdasági-társadalmi közérdek (így például a szociális ellátórendszer fenntarthatósága, vagy éppen súlyos gazdasági válsághelyzet elkerülése) nélkül csorbítaná a szociális védelem már elért szintjét (*non-derogation*), hiszen az állam kizárólag ekkor térhet el a CRPD Egyezmény 28. cikkéből kifejezetten következő, az életkörülmények folyamatos javítására vonatkozó kötelezettségétől. A súlyos gazdasági-társadalmi közérdek kategóriája részben természetéből eredően, részben a fogyatékossgal élő személyek fokozott sérülékenysége miatt az állammal szemben az alapvető jogok korlátozásának általános mércéjéhez képest szigorúbb igazolási kötelezettséget támaszt az államokkal szemben. Még ilyen esetben sincs azonban lehetősége arra az államnak, hogy a szociális védelem szintjét oly mértékben csökkentse, hogy az már lehetetlenné tegye a fogyatékossgal élő személyek emberi méltósággal összeegyeztethetetlen megél-

hetését, ennek érdekében pedig szükséges meghatározni a szociális védelem minimumszintjét („*fixing social protection floors*”, lásd például: *CRPD Committee, Concluding Observations, European Union, CRPD/C/EU/CO/1, 4 September 2015, paras. 66–67.*)

- [24] A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 5. számú Általános Kommentárja (*General Comment No. 5., Persons with Disabilities*) külön is kiemeli, hogy a leginkább rászoruló társadalmi csoportok, így jelen esetben a fogyatékossgal élők számára az Egyezségokmány 2. cikk (2) bekezdéséből nem csupán az az állami kötelezettség következik, hogy az állam tartózkodjon a jogaik megsértésétől, hanem az is, hogy pozitív intézkedésekkel mozdítsa elő azok érvényesülését (*General Comment No. 5., para. 9.*). Figyelemmel arra, hogy az Egyezségokmány és a CRPD Egyezmény célkitűzései, illetőleg a két nemzetközi szerződés vonatkozó rendelkezéseinek szövegezése hasonlóak, ezért az Egyezségokmány Általános Kommentárok révén értelmezett rendelkezései a CRPD Egyezményre is megfelelően irányadóak.
- [25] Az Alkotmánybíróság a fentiekkel összefüggésben utal az alapvető jogok biztosának az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszára is, mely szerint „[a]z Európai Unió tagállamain belül a CRPD 28. cikkének megvalósítása nem elsősorban az élelemhez, ruházathoz és lakhatáshoz való jog, mint «szelvényjogok», hanem a megfelelő életkörülményeket biztosító szociális ellátások és a szociális védelemhez való jog útján történik.” Mindez azt jelenti, hogy az Európai Unió tagállamaiban, így Magyarországon is, a szociális biztonság megvalósítását az állam mindenekelőtt a megfelelő pénzbeli ellátás nyújtásával segíti elő, a jelen bírói kezdeményezés alapját képező ügy lényegi elemét pedig éppen ezen, a fentiek szerint nemzetközi jogilag vállalt kötelezettséggel is védett pénzbeli ellátások jelentős mértékű csökkentésének jogi megítélése képezi.
- [26] A CRPD Egyezmény 28. cikkén alapuló szociális védelem adott esetben az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkének hatálya alá is tartozhat, amennyiben egy állam egyaránt részese a CRPD Egyezménynek és az Egyezménynek. Mindez azt jelenti, hogy a szociális védelem már elért szintjétől való visszalépés (a korábban megállapított ellátások összegének csökkentése) csak annyiban tekinthető jogszerűnek, amennyiben az a tulajdonhoz való joggal összefüggésben igazolható.
- [27] Az Alkotmánybíróság a CRPD Egyezmény értelmezésével kapcsolatosan végezetül arra is utal, hogy az Európai Unió saját jogán maga is részese a CRPD Egyezménynek. Mindez azt jelenti, hogy az Unió által megkötött nemzetközi megállapodásoknak a másodlagos uniós joggal szembeni elsőbbségéből következően nem csupán a részes államok nemzeti jogát, hanem a másodlagos uniós jogot is úgy kell értelmezni, hogy az összhangban legyen a CRPD Egyezménnyel [C-335/11. és C-337/11. számú egyesített ügyek, *HK Danmark ügy*, 28–30. pontok, ECLI:EU:C:2013:222]. Mindez azt jelenti, hogy a CRPD Egyezmény rendelkezéseit egyaránt figyelembe kell venni a releváns nemzetközi jog, uniós jog és nemzeti jog (és így végső soron a jogrendszer teljes spektruma) értelmezése során.
- [28] Mindezen szempontok figyelembevételével az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az EJEB Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkéből levezethető, jelen határozat 3. pontjában összefoglalt elvi tartalom lényegében azonos a Magyarország által vállalt további nemzetközi kötelezettségekből, így különösen a CRPD Egyezmény 28. cikk (2) bekezdéséből következő tartalommal.
- [29] 5. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta meg, hogy a fogyatékossgal élő személyek 2011. december 31. napját megelőzően megítélt ellátásait az Mmtv. mennyiben alakította át, és ezen rendelkezések mennyiben egyeztethetők össze az Egyezményből mint az indítványozó által megjelölt nemzetközi szerződésből fakadó követelményekkel.
- [30] 5.1. Az Országgyűlés 2011. december 20. napján fogadta el az Mmtv.-t, amely 2012. január 1. napjától kezdődően a megváltozott munkaképességű személyek számára immáron nem nyugellátást, hanem egészségbiztosítási ellátást biztosít, melyek jövedelem pótló jellegűek, azaz azok megállapítására csak akkor és annyiban kerülhet sor, amennyiben az ellátásra jogosult az egészségi állapota miatt nem tud dolgozni. Az Mmtv. elfogadására a Széll Kálmán Terv 11. Adósság és Akcióterv alcímet viselő fejezete 6. pontjának végrehajtása érdekében került sor, amely értelmében „az államháztartási egyensúly fenntartása megkívánja, hogy a költségvetés takarékoskodjon azokkal az állami kiadásokkal, amelyek esetében az állampolgár – állami ellátás igénybevétele helyett – aktív részese lehet a társadalmi értékteremtésnek, és annak, hogy önmaga ellátásáról gondoskodjon.” Az Alkotmánybíróságnak jelen bírói kezdeményezés keretei között azt a kérdést kellett megvizsgálnia, hogy az átalakítás eredményeként egyes, az Mmtv. hatályba lépését megelőzően rokkantsági nyugdíjban részesült ellátásra jogosultak az átalakítás eredményeként közvetlenül a jogszabályból fakadóan, annak mérlegelést nem tűrő alkalma-

zása eredményeként olyan túlzott terhet viselnek-e, ami már ellentétes az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkével.

- [31] 5.2. Az Mmtv. több rendelkezése is vonatkozik a 2012. január 1. napját megelőzően megállapított pénzbeli ellátásokra. Az Mmtv. 31. §-a előírta a nyugdíjellátásban részesülők és a nyugdíjkorhatárt 2011. december 31. napjáig betöltő személyek rokkantsági nyugdíjának öregségi nyugdíjként való továbbfolyósítását. Az Mmtv. 32. §-a értelmében a korábban I–II. csoportos rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjban, illetőleg a nyugdíjkorhatárt öt éven belül betöltő III. csoportos rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjban, a nyugdíjkorhatárt betöltött és a korhatárt öt éven belül betöltő rendszeres szociális járadékban vagy átmeneti járadékban részesülők ellátását rokkantsági ellátásként folyósította tovább az állam. Az Mmtv. 33. §-a alapján a korábban III. csoportos rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjban vagy rendszeres szociális járadékban részesülők ellátása rehabilitációs ellátássá alakult át az átmeneti időszakban a korábbiakhoz képest változatlan összeggel, a jogosult pedig 2012. március 31. napjáig kérhette az egészségi állapotának komplex újraminősítését, melynek elmaradása esetén a rehabilitációs ellátás 2012. május 1. napjával megszüntetésre került.
- [32] Az Mmtv. 2012. január 1. napján hatályos rendelkezése még azt írta elő, hogy az első felülvizsgálatot követően a rokkantsági ellátás összege megegyezik a megállapítást megelőző hónapra járó ellátás összegével, függetlenül a felülvizsgálatra kötelezett személy állapotától. Az Mmtv.-nek az egyes szociális tárgyú és egyéb kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2012. évi CXVIII. törvénnyel beiktatott 33/A. §-a teremtette meg annak lehetőségét, hogy az ellátás összege kövesse az egészségi állapot változását, és ekként az érintettek az Mmtv. hatálybalépését megelőzően folyósított ellátásukhoz képest eltérő (adott esetben számottevően alacsonyabb, akár a korábbi ellátás 50 %-át sem elérő) összegű rokkantsági ellátásra legyenek csak jogosultak. Az Mmtv. 2012. július 26. napjától hatályos 33/A. § (4) bekezdése pedig akként rendelkezett, hogy amennyiben az első felülvizsgálatot 2012. január 1. napját követően, de még a módosítás hatálybalépését megelőzően végezték el, a hatóságnak az ellátás összegét újra kellett számolnia, és a módosításról 2012. október 31. napjáig kellett döntenie. Miközben az Mmtv. 2012. július 26. napján hatályba lépett módosítása egyfelől megteremtette tehát annak a lehetőségét, hogy azok számára, akiknek az egészségi állapota romlott a korábbi vizsgálat eredményéhez képest, magasabb összegű ellátást állapítsanak meg, addig ez a rendelkezés másfelől a korábban megállapított ellátás összegének csökkentésére is lehetőséget biztosított az egészségi állapot kedvező irányba történő változása esetére. Az ellátás összegének csökkentése különösen súlyosan érintette azon jogosultakat, akiknek a komplex felülvizsgálata és ennek nyomán az ellátásuk ismételt megállapítása már megtörtént, és így joggal remélhették ellátásuk összegének változatlanságát a komplex felülvizsgálatuk eredményeként meghozott határozatban foglaltak szerinti feltételekkel, a határozatban meghatározott időpontig. Az ellátás összege csökkentésének lehetősége ugyanakkor generális jelleggel, valamennyi ellátásra jogosult esetében alkalmazható szabály az egészségi állapotuk javulása esetén.
- [33] Az Alkotmánybíróságnak mindezen szempontok figyelembevételével egyaránt meg kellett vizsgálnia azt az esetet, hogy az Mmtv. mely esetekben rendeli alkalmazni (illetőleg a joggyakorlat mely esetekben alkalmazza) a 12. § (1) bekezdés a) pontját (azaz lényegében az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdés a) pontját), illetőleg a 12. § (1) bekezdés a) pontja alkalmazásának eredményét.
- [34] 5.3. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta meg, hogy összeegyeztethető-e az Egyezménnyel azon esetek köre, amikor az Mmtv. [jelen esetben a 33/A. § (1) bekezdésével] alkalmazni rendeli a 12. § (1) bekezdés a) pontját. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság utal az Abtv. 52. § (2) bekezdésére, melynek értelmében az Alkotmánybíróság által lefolytatott vizsgálat a megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódik, de ez a rendelkezés nem érinti az Alkotmánybíróságnak a 28. § (1) bekezdésben, a 32. § (1) bekezdésben, a 38. § (1) bekezdésben és a 46. § (1) és (3) bekezdésben meghatározott, hivatalból megtehető megállapításokra vonatkozó hatáskörét, valamint az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdésében foglaltakat {hasonlóan lásd: 6/2014. (II. 26.) AB határozat, Indokolás [7]}.
- [35] Az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdés a) pontja értelmében a felülvizsgálatot követően a rokkantsági ellátás összegét a 12. § (1) bekezdés szerint kell megállapítani azzal, hogy az – az állapotjavulás kivételével – nem lehet kevesebb a felülvizsgálatot megelőző hónapra járó ellátás összegénél. Mindebből az következik, hogy a rokkantsági ellátás összegének kiszámítására vonatkozó szabályt az Mmtv. 12. § (1) bekezdés a) pontjának megfelelően csak az ellátásra jogosult állapotjavulása esetén kell alkalmazni, állapotjavulás hiányában a korábban megállapított rokkantsági ellátás mértéke nem csökkenthető. Az Mmtv. kifejezetten (így például az értelmező rendel-

- kezelések között) nem határozza meg ugyanakkor az állapotjavulás fogalmát. Az egészségi állapot fogalmát a törvény úgy határozza meg, hogy az „az egyén fizikai, mentális, szociális jóllétének betegség, illetve sérülés után kialakult vagy veleszületett rendellenesség következtében fennálló tartós vagy végleges kedvezőtlen változásait (a továbbiakban: egészségkárosodás) figyelembe véve meghatározott állapot” [Mmtv. 1. § (2) bekezdés a) pont].
- [36] Az Emberi Erőforrások Minisztériuma az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában úgy foglalt állást, hogy az Mmtv. végrehajtására kiadott, a komplex minősítésre vonatkozó részletes szabályokról szóló 7/2012. (II. 14.) NEFMI rendelet a korábbi szakmai szabályokat jogszabályi szintre emelte, azonban a minősítés szakmai szempontjai nem változtak. A jogszabályi szintre emelés indoka az egészségkárosodáson alapuló ellátások, így a megváltozott munkaképességű személyek ellátásai ügyében hozott döntések megalapozása, valamint az volt, hogy a döntések bírósági felülvizsgálata során az egészségi állapot szakkérdését az igazságügyi orvosszakértők szintén a rendeletben meghatározott szakmai szabályok alkalmazásával vizsgálják. Állapotváltozásról akkor beszélhetünk, ha a felülvizsgálat során megállapított, az Mmtv. 3. § (2) bekezdése szerinti minősítési kategória eltér a felülvizsgálatot megelőzően megállapított minősítési kategóriától, vagyis az egészségkárosodás és az egészségi állapot mértékében változás következett be.
- [37] A MEOSZ az Alkotmánybíróság megkeresésére külön is kiemelte, hogy a 7/2012. (II. 14.) NEFMI rendelet a korábban alkalmazott irányelvhez képest több ponton is megváltoztatta a betegségek, állapotok által előidézett egészségkárosodásként megállapítható százalékos mértékeket, ami sok esetben azt eredményezte, hogy egy adott személy az új minősítés alapján annak ellenére került a korábban megállapítottnál alacsonyabb kategóriába, hogy a valóságban egészségi állapotában változás nem következett be. Ráadásul elmaradt annak a jogszabályban történő rögzítése is, hogy a 2012-től a megváltozott munkaképesség megállapítására alkalmazott minősítési kategóriák (B1, B2, C1, C2, D, E) milyen, 2012 előtt alkalmazott minősítési kategóriának feleltethetők meg, továbbá mind a 2008-ban bevezetett, mind pedig a 2012-től irányadó minősítési rendszer esetében elmaradt annak szabályozása, hogy a korábbi minősítéssel rendelkezők esetében milyen módon lehet az esetleges állapotváltozást, illetve annak mértékét megállapítani.
- [38] Az Emberi Erőforrások Minisztériuma kifejtette az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában, hogy a Kúria több ítéletében is rögzítette: jogszabály eltérő rendelkezésének hiányában a bíróságnak nincs más lehetősége, mint a korábbi és későbbi egészségkárosodási mértékek összehasonlítása (lásd például: a Kúria Mfv.III.10.408/2014/4, Mfv.III.10.117/2015/6, Mfv.III.10.577/2015. számú ítéletei). Az alsóbb fokú bíróságok ugyanakkor több esetben is úgy döntöttek, hogy önmagában a szakmai irányelvek változása miatt a százalékos értékekben bekövetkező változás még nem tekinthető az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdés a) pontja szerinti állapotjavulásnak (lásd például: Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság, M.412/2013/17. számú ítélet, de ugyanígy foglalt állást a Nyíregyházi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság is az 1.M.391/2016/9. számú, a jelen bírói kezdeményezés alapjául szolgáló ügyben).
- [39] Az alapvető jogok biztosa az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában kifejezetten úgy ítélte meg, hogy „[p]usztán a százalékos értékek módosulása és a jogszabályi környezet változása nem lehet az állapotváltozás, különösen az állapotjavulás fogalmával. Az állapotjavulás nem pusztán jogkérdés, hanem ténykérdés; minden esetben az ellátásra jogosult személy fizikai állapotának változásán, és nem pedig a jogszabályi környezet változásán kell alapulnia.” Az alapvető jogok biztosa azt is hangsúlyozta, hogy „hivatalom tapasztalatai szerint is történtek olyan esetek, amikor az igénylők orvosszakértői véleménnyel igazolt tényleges egészségi állapota nem javult ugyan, ám a jogi környezet megváltozásával az új rendszerben mégis »állapotjavulásként« került értékelésre az egészségi állapotuk, ami az érintett személyek ellátásának megszüntetését, illetve drasztikus mértékű csökkentését eredményezte.” Az alapvető jogok biztosának ezen megállapítását a MEOSZ állásfoglalása is megerősítette, és részletes kimutatásokkal támasztotta alá.
- [40] Tekintettel arra, hogy sem az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdés a) pontja, sem pedig a törvény más rendelkezése nem határozza meg kifejezetten az „állapotjavulás” fogalmát, ezért az Alkotmánybíróságnak azt kellett megvizsgálnia, hogy az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdés a) pontja „állapotjavulás kivételével” fordulata az idézett, egymást kizáró értelmezési eredmények közül mely esetben tekinthető olyannak, mint amely összhangban van az Egyezményvel.
- [41] Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben kiemeli: ellentétes az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének 1. cikkével az a szabályozás, mely a megváltozott munkaképességű személyek ellátásainak rendszerét oly módon alakítja át, hogy annak eredményeként az egyének az átalakítással összefüggésben túlzott terhet viselnek. Túlzottnak tekinthető a terhelés akkor, ha az egyéb körülmények szignifikáns változása nélkül, pusztán az ellátórendszer jogi kereteinek megváltozása miatt a fogyatékosokkal élő személyek jogi értelemben vett állapota

anélkül javul és ezáltal az őket megillető ellátás összege anélkül csökken, hogy az érintett személyek tényleges fizikai állapota valójában megváltozna. Ebben az esetben ugyanis nincs olyan, az ellátásra jogosult személy oldalán értékelhető valódi körülményváltozás, amely az ellátás összegének felülvizsgálatát lehetővé tenné az állam számára. Az Alkotmánybíróság ugyancsak utal arra, hogy az Egyezmény vonatkozó rendelkezése összhangban van Magyarország egyéb vállalt nemzetközi kötelezettségeivel, így különösen a CRPD Egyezmény 28. cikkével is.

- [42] Mindezen szempontokra figyelemmel az Alkotmánybíróság az Egyezmény mint Magyarország által nemzetközi szerződéssel vállalt nemzetközi kötelezettség érvényesülése kötelezettségének az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdéséből következő biztosítása érdekében alkotmányos követelményként állapítja meg, hogy az Mmtv. 33/A. § § (1) bekezdés a) pontjának „– az állapotjavulás kivételével –” szövegrésze kizárólag azon ellátásra jogosultak esetén alkalmazható, akiknek nem csak a jogszabályok szerinti kategóriák és értékek alapján meghatározott jogi értelemben vett állapota, hanem az élethelyzetét érdemben meghatározó tényleges fizikai állapota is kedvezően változott. Csak az ilyen, az élethelyzetet érdemben meghatározó tényleges fizikai állapot-javulás értékelhető ugyanis az ellátásra jogosult személy állapotában bekövetkező valódi javulásként, mely értelmezés összhangban áll az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkével és az EJOB gyakorlatával. Annak vizsgálata ugyanakkor, hogy az egyes egyedi ügyek ellátásra jogosult kérelmezői megfelelnek-e ennek a követelménynek, minden esetben az ügyben eljáró bíróságok kötelezettsége, és nem pedig az Alkotmánybíróság hatásköre.
- [43] 6. Az Mmtv. 12. § (1) bekezdés a) pontja [illetőleg az indítvánnyal nem támadott 12. § (2) bekezdés a) pontja] a rokkantsági ellátás összegét határozza meg azon nevesített esetekben, amikor a megváltozott munkaképességű személy egészségi állapota alapján foglalkoztathatósága rehabilitációval helyreállítható lenne, azonban jogszabályban meghatározott egyéb értékelendő személyes körülményei miatt rehabilitációja nem javasolt [3. § (2) bekezdés b) pont ba) alpontja], vagy pedig foglalkoztathatósága rehabilitációval helyreállítható, azonban a kérelem benyújtása vagy a felülvizsgálat időpontjában az öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséig hátralevő időtartam az 5 évet nem haladja meg [5. § (2) bekezdés a) pontja].
- [44] Az Mmtv. 12. §-a mint az ellátás összege meghatározásának általános szabálya értelmében különbséget kell tenni az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 3. pontja szerinti havi átlagjövedelemmel rendelkező, és azzal nem rendelkező ellátásra jogosultak között. Az Mmtv. indítvánnyal támadott 12. § (1) bekezdés a) pontja értelmében a rokkantsági ellátás összege a havi átlagjövedelemmel rendelkező ellátásra jogosultak esetében a havi átlagjövedelem 40 százaléka, de legalább az alapösszeg 30 százaléka, és legfeljebb az alapösszeg 45 százaléka. A havi átlagjövedelemmel nem rendelkező ellátásra jogosultak esetében a rokkantsági ellátás összege az Mmtv. 12. § (2) bekezdés a) pontja értelmében az alapösszeg 30 százaléka.
- [45] A 359/2017. (XI. 30.) Korm. rendelet 11. §-a értelmében a 2017. december 31-ét követő kezdő időponttól megállapított rokkantsági vagy rehabilitációs ellátásra való jogosultság esetén az Mmtv. 9. §-a és 12. §-a szerinti alapösszeg mértéke 98 890 forint, ekként az Mmtv. 12. § (1) bekezdés a) pontjának alkalmazása során a 2017. december 31. napját követően megállapítható rokkantsági ellátás minimális összege 29 670 forint, maximális összege pedig 44 500 forint.
- [46] Az Mmtv. 12. § (1) bekezdés a) pontja kizárólag a rokkantsági ellátás összegét tartalmazza, a szabály alkalmazásának eseteit az Mmtv. más (az indítvánnyal közvetlenül nem támadott) rendelkezései jelölik ki. A Magyarország által vállalt nemzetközi kötelezettségek egyikéből sem, ekként tehát az Egyezményből sem vezethető le egy meghatározott összegű ellátásra való alanyi jogosultság, függetlenül attól, hogy Magyarország vállalt nemzetközi kötelezettségeiből, így különösen a CRPD Egyezmény 28. cikkéből következően az állam köteles a fogyatékossgal élő személyek számára a megfelelő életminőség biztosítására, az életkörülményeik folyamatos javítására, illetőleg a szociális védelem biztosítására. Mindezen szempontokra tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Mmtv. kizárólag a rokkantsági ellátás összegét meghatározó rendelkezése önmagában nem lehet ellentétes az Egyezménnyel mint nemzetközi szerződéssel. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.
- [47] 7. Az Alkotmánybíróság végezetül ugyancsak hivatalból eljárva azt vizsgálta meg, hogy – figyelemmel az 5. pontban rögzített alkotmányos követelmény tartalmára is – milyen eredményre vezet a megváltozott munkaképességű személyek rokkantsági ellátásának összege tekintetében az Mmtv. 12. § (1) bekezdés a) pontja akkor, ha annak alkalmazását kifejezetten az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdés a) pontja rendeli el.

- [48] Miközben az ellátásra jogosultak számára a kizárólag az Mmtv. rendelkezései alapján megállapításra kerülő rokkantsági ellátás összegszerűségének mértéke alkotmányosan nem kifogásolható, eltérő jogi megítélés alá esik az ellátásra jogosultak azon csoportja számára megállapításra kerülő rokkantsági ellátás összege, akiknek tényleges fizikai állapot-javulására tekintettel az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdés a) pontja az Mmtv. 12. § (1) bekezdés a) pontja szerinti ellátást rendeli megállapítani az Mmtv. hatályba lépését megelőzően folyósított rokkantsági nyugellátásuk helyett. Ebben az esetben ugyanis nem egy újonnan megállapításra kerülő ellátás szabályozási környezetét, hanem egy korábban, az Mmtv. hatálybalépését megelőzően már az állam által jogerős közigazgatási vagy bírósági határozat alapján megítélt ellátás átalakítására vonatkozó szabályozást kell alkotmányosan értékelni.
- [49] Az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdés a) pontja értelmében a rokkantsági ellátás összege az állapotjavulás kivételével nem lehet kevesebb a felülvizsgálatot megelőző hónapra járó ellátás összegénél. Abban az esetben azonban, ha az ellátásra jogosult állapota javul, a rokkantsági ellátás összegét az Mmtv. általános szabályainak megfelelően kell megállapítani.
- [50] Mindez azt jelenti, hogy amennyiben az ellátásra jogosult egészségi állapotában javulás következik be, akkor az ellátás összegét oly módon kell megállapítani, hogy a rokkantsági ellátás összege az Mmtv. 12. § (1) bekezdés a) pontja szerinti maximális összeget nem lépheti túl, és az a havi átlagjövedelem 40 százaléka, de legfeljebb az Mmtv. szerinti alapösszeg 45 %-a, lényegében függetlenül attól, hogy az ellátásra jogosult számára 2012. január 1. napját megelőzően folyósított rokkantsági nyugdíj összege mekkora volt. Miközben az Mmtv. 34. § (5) bekezdése a 2011. december 31-én rehabilitációs járadékban részesülő személyek Mmtv. szerinti ellátásainak megállapítása esetére tartalmaz olyan kiegészítő szabályt, hogy amennyiben az az ellátásra jogosult számára kedvezőbb, havi átlagjövedelemként a megszűnést megelőző hónapra járó rehabilitációs járadék összegének 140 százalékát kell figyelembe venni, addig az Mmtv. sem hasonló átmeneti rendelkezést nem tartalmaz a 2011. december 31-ig folyósított rokkantsági nyugdíjak vonatkozásában, sem pedig arra nem biztosít lehetőséget, hogy a korábbi rokkantsági nyugdíj összegét megalapozó biztosítási jogviszony időtartama, illetőleg a járulékfizetés alapját képező jövedelem összege képezze a rokkantsági ellátás kiszámításának alapját. Az Mmtv. eljáró hatóságok, illetőleg bíróságok által kötelezően alkalmazandó rendelkezései ugyancsak nem teszik lehetővé az ellátásra jogosult tényleges fizikai állapotában bekövetkező javulás mértékének figyelembevételét akkor, amikor a rokkantsági ellátás összege az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdés a) pontja alapján az Mmtv. 12. § (1) bekezdés a) pontja szerint kerül meghatározásra.
- [51] Ezzel egyezően foglalt állást a MEOSZ is az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában, amikor kifejtette, hogy „[a] rokkantsági ellátás vonatkozásában az (1) bekezdés a) pontja az új ellátások kiszámítására vonatkozó 12. § szabályait rendeli alkalmazni azzal, hogy a 2011. december 31-én járó ellátás bizonyos %-át tekintti a törvény havi átlagjövedelemnek. A régebbi ellátás tehát mindössze ennyiben játszik szerepet az új ellátás kiszámítása tekintetében.”
- [52] Mindezekre figyelemmel egyértelműen azonosítható egy olyan csoport (így különösen azon, 2012. január 1. napját megelőzően rokkantsági nyugdíjban részesült ellátásra jogosultak, akik a korábbi járulékfizetésükre, illetőleg szolgálati idejükre tekintettel az Mmtv. szerint maximálisan megállapítható rokkantsági ellátás összegét lényegesen meghaladó mértékű rokkantsági nyugdíjban részesültek), akikre az Mmtv. által bevezetett szabályozás már önmagában is aránytalan terhet ró azáltal, hogy nem teszi lehetővé sem a korábbi ellátásuk összegének, sem a korábbi szolgálati idejüknek és járulékfizetés alapját képező jövedelmük mértékének, sem pedig a tényleges fizikai állapot-javulásuk mértékének értékelését a rokkantsági ellátásuk Mmtv. 33/A. § (1) bekezdés a) pontja által alkalmazni rendelt Mmtv. 12. § (1) bekezdés a) pontja szerinti megállapítása során. A szabályozás további hiányossága, hogy az Mmtv. 12. § (1) bekezdés a) pontja szerinti rokkantsági ellátás megállapítása során az ellátás összege meghatározásának alapja minden esetben az átlagjövedelem, ami korábbi, 2012. január 1. napját megelőzően megítélt rokkantsági nyugdíj folyósítása esetén nem az ellátásra jogosultak rokkantsági nyugdíj meghatározásához alapul vett jövedelme, hanem az ezen jövedelemből számított, és annak mértékét nyilvánvalóan el nem érő rokkantsági nyugdíj. Mindez azt jelenti, hogy az Mmtv. vonatkozó rendelkezései értelmében a szabályozás hiányosságából adódóan még azonos szolgálati idő és járulékfizetés alapját képező jövedelem esetén is alacsonyabb összegű ellátásra válhatnak jogosulttá azok, akik az Mmtv. hatályba lépésének időpontjában már rokkantsági nyugdíjban részesültek, azon ellátásra jogosultakhoz képest, akik az Mmtv. hatályba lépését követően válnak csak rokkantsági ellátásra jogosulttá.
- [53] A szabályozás hiánya ezen csoport helyzetét különösen súlyossá teszi az állapotukból következő fokozott sérülékenységük miatt, melyre tekintettel részben az Egyezményből, részben pedig a CRPD Egyezményből követ-

kezően a jogalkotót kifejezetten további, ezen csoportot védő külön intézkedések meghozatalának kötelezettsége is terheli.

- [54] Miként arra az Alkotmánybíróság jelen határozatában már rámutatott, Magyarország vállalt nemzetközi kötelezettségeiből, így különösen az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkéből az következik, hogy a megváltozott munkaképességű személyek ellátórendszere indokolt átalakítása során az egyes ellátásra jogosult egyének nem viselhetnek az átalakítással összefüggésben túlzott terhet. Túlzottnak tekinthető a teher akkor, ha az érintett fogyatékossgal élő személyek tényleges fizikai állapotának kismértékű javulása az egyéb körülmények szignifikáns változása nélkül az ellátásuk összegének állapotjavulásukat nyilvánvalóan aránytalan mértékben meghaladó, jelentős csökkentésével jár.
- [55] Az Abtv. 46. § (1) bekezdése értelmében, ha az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásban a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervezet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. A 46. § (2) bekezdés a) pontja értelmében a jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, ha nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladat elmulasztása valósult meg.
- [56] Az Alkotmánybíróság megítélése szerint egyértelműen megállapítható, hogy az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdés a) pontja által alkalmazni rendelt 12. § (1) bekezdés a) pontja nem csupán kivételes, egyedi esetekben okozza a 2012. január 1. napját megelőzően megítélt rokkantsági nyugdíj jelentős, adott esetben akár az 50 %-ot is meghaladó mértékű csökkenését, melynek indoka, hogy a szabályozás nem teszi lehetővé sem az ellátásra jogosultak esetében a korábban folyósított ellátásuk összegének, sem korábbi szolgálati idejük és járulékfizetés alapját képező jövedelmük mértékének, sem pedig a tényleges fizikai állapot-javulás mértékének értékelését a rokkantsági ellátás összegének meghatározása során, oly módon vezet az Egyezménnyel mint nemzetközi szerződésekkel ellentétes eredményre az egyes rokkantsági ellátásra jogosult személyek ellátása összegének megállapítása során, hogy ettől az eredménytől sem az eljáró hatóságok, sem pedig az eljáró bíróságok a jogszabály szövegéből következően nem térhetnek el.
- [57] Mindezen szempontokra tekintettel az Alkotmánybíróság hivatalból eljárva az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdését sértő mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapított meg, ugyanis a jogalkotó az Mmtv. 12. § (1) bekezdés a) pontját az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdés a) pontja alá tartozó esetekben (azaz a 2012. január 1. napját megelőzően megítélt ellátások esetében) oly módon rendelte alkalmazni, hogy ezzel egyidejűleg nem alkotott olyan szabályokat, melyek lehetővé teszik az ellátás összegének meghatározása során az ellátásra jogosultak élethelyzetét érdemben meghatározó tényleges fizikai állapota javulásának mértéke, illetőleg a 2012. január 1. napját megelőzően megállapított ellátás összege figyelembevételét. Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2019. március 31. napjáig tegyen eleget.
- [58] 8. A határozat Magyar Közlönyben történő közzététele az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondatán alapul.

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.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [59] Egyetértek a rendelkező részben foglalt döntéssel, ugyanakkor fontosnak tartom az alábbiak kiemelését.
- [60] 1. Az adott ügy részben annak a kérdésnek a vizsgálatát tette szükségessé, hogy az Alkotmánybíróság miként tudja gyakorolni az Abtv. 32. § (2) bekezdésén alapuló hatáskörét az olyan nemzetközi szerződések vonatkozásában, amelynek autentikus értelmezése nemzetközi bíróság joghatósága alá tartozik. Mennyiben kötik az Alkotmánybíróságot ilyen esetben a nemzetközi szerződés értelmezésére feljogosított szerv joggyakorlatában megjelenő értelmezési szempontok.
- [61] Ezzel összefüggésben fontosnak tartom kiemelni, hogy az Alkotmánybíróság a 6/2014. (II. 26.) AB határozatban rámutatott, hogy az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése azt a kötelezettséget rója az államra, hogy nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítsa a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. Hivatkozott az Alkotmánybíróság a 7/2005. (III. 31.) AB határozatban foglaltakra, és megerősítette, hogy „a jogállamiság alkotmányos elve [Alkotmány 2. § (1) bekezdés, jelenleg: Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés] jelenti egyrészt a jogalanyok belső jognak (az Alkotmánynak és az alkotmányos jogszabályoknak) való alávetettségét, másrészt a magyar állam által vállalt nemzetközi jogi kötelezettségeknek való megfelelést. A jogállamiság tételéhez képest az Alkotmány 7. § (1) bekezdése speciális alkotmányos rendelkezés, amely a belső jogi rendelkezések és a vállalt nemzetközi kötelezettségek egymáshoz való viszonyát rendezi. A nemzetközi kötelezettségvállalás végrehajtása (adott esetben a szükséges jogalkotási feladat teljesítése) a jogállamiságot, ezen belül a nemzetközi jogi kötelezettségek jóhiszemű teljesítését magába foglaló Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből, valamint a nemzetközi jog és belső jog összhangját megkövetelő 7. § (1) bekezdéséből fakadó köteletség, amely attól a pillanattól fennáll, amikortól a nemzetközi szerződés (nemzetközi jogi értelemben) kötelezi Magyarországot [ABH 2005, 83, 85-87.]” (Indokolás [29]–[30]). A nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettség megszegése tehát nem csupán az Alaptörvény Q) cikkének (2) bekezdésével, de a jogállamiságot biztosító B) cikk (1) bekezdésével is ellentétes.
- [62] 2. Magyarország 1992-ben csatlakozott az Egyezményhez. Az Egyezményt az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény hirdette ki, amely így a magyar jogrendszer részévé vált. Az Egyezmény 32. Cikke szerint az EJEB joghatósága az Egyezmény és az ahhoz csatlakozó jegyzőkönyvek értelmezésével és alkalmazásával kapcsolatos minden olyan ügyre kiterjed, amelyet az Egyezmény 33., a 34. vagy 47. Cikknek megfelelően elé terjesztettek. E rendelkezésre is figyelemmel megállapítható, hogy az Egyezményben meghatározott egyes szabadságok értelmezésének autentikus forrása az Egyezmény.
- [63] Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban rámutatott, hogy az Egyezménynek az egyes alapvető szabadságokkal kapcsolatos jogértelmezését az Alaptörvényben nevesített alapvető jogok vonatkozásában nem hagyhatja figyelmen kívül akkor, ha az Alaptörvény ugyanúgy fogalmazza meg az alapvető jog lényegi tartalmát, mint az Egyezmény. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy ezekben az esetekben az Alkotmánybíróság által nyújtott alapjogvédelem szintje semmiképpen sem lehet alacsonyabb, mint az EJEB által kibontott jogvédelem szintje. A *pacta sunt servanda* elvéből [Alkotmány 7. § (1) bekezdés, Alaptörvény Q) cikk (2)–(3) bekezdés] következően ugyanis az Alkotmánybíróságnak akkor is követnie kell az EJEB joggyakorlatát, és az abban meghatározott alapjogvédelmi szintet, ha saját megelőző, „precedens-határozataiból” ez kényszerűen nem következne {61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 291, 321; megerősítette: 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, Indokolás [41]; 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [30]; 8/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [48]; 22/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [16]; 13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [33]}.
- [64] A fentiekből következően az Alkotmánybíróság gyakorlatában az EJEB jogértelmezése és az ezen alapuló jogvédelem az Alaptörvényben meghatározott alapvető jog alkotmányos tartalmaként, a kialakított alapjogvédelem minimális szintjeként jelenik meg. Kétségtelen ugyanakkor, hogy az esetjogi ítélezés természetéből eredően mindig az adott ügy körülményeitől függ, hogy az EJEB milyen végkövetkeztetésre jut. A bíróság esetjogának

azonban vannak olyan területei, ahol jól áttekinthető elvrendszert hozott létre, ezt nevezik ún. jól megalapozott esetjognak (*well-established case-law*). Erre az Alkotmánybíróságnak valamennyi hatásköre gyakorlása során figyelemmel kell lennie.

- [65] 3. Az adott ügyben ezért, úgy gondolom, hogy az Alkotmánybíróság több úton is eljuthatott a rendelkező részben foglalt döntéshez. Ennek egyik lehetőségét az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *f*) pontja (Abtv. 32. §) teremti meg (3.1. pont, indokolás [66]–[63]), míg másik megoldásként az Abtv. 46. § (1) bekezdésén alapuló – az Alkotmánybíróság mérlegelésén alapuló – jogkövetkezmény alkalmazása folytán (3.2. pont, indokolás [69]–[71]) merülhet fel.
- [66] 3.1. Az adott esetben az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *f*) pontján (Abtv. 32. §-án) alapuló hatáskörében járt el. Ebből következően az Alkotmánybíróságnak nem egy, az Alaptörvényben meghatározott alapvető joggal összefüggésben kellett vizsgálnia az EJEK gyakorlatát, hanem közvetlenül kellett értelmeznie az Egyezmény érintett rendelkezését (Első kiegészítő jegyzőkönyv 1. Cikk).
- [67] Véleményem szerint az Alkotmánybíróságnak ilyen esetben, vagyis ha az Egyezmény valamely rendelkezését az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésére figyelemmel közvetlenül értelmezi, fokozott körültekintéssel kell eljárnia, különösen akkor, ha olyan jogértelmezési kérdésben kell kialakítania álláspontját, amelyet az EJEK kifejezetten – a konkrét ügy tényállása mellett – még nem vizsgált. Ilyenkor az érintett alapvető szabadság gyakorlatával összefüggő joggyakorlat feltárása elengedhetetlen. A konkrét esetben ezért – az indítványban is hivatkozott – *Nagy Béláné kontra Magyarország* [[GC], (53080/13), 2016. december 13.], *Baczúr kontra Magyarország* [(8263/15), 2017. március 7.], *Lengyel kontra Magyarország* [(8271/15), 2017. július 18.] ügyekben meghozott határozatokban megjelenő értelmezési szempontokat vizsgálnia kellett volna, és döntését erre kellett volna alapítania.
- [68] A kifejtettek alapján tehát nem értek egyet a jelen határozat indokolásában foglalt azon megállapítással, hogy „[a]z Alkotmánybíróság a hazai jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését [...] akkor állapíthatja meg, ha annak egyetlen lehetséges értelmezése és adott esetben mérlegelést nem tűrő alkalmazása az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése szerinti vállalt nemzetközi kötelezettség megsértése” (Indokolás [16]). Véleményem szerint ez a megállapítás nem következik az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatából, és indokolatlanul szűkíti az Alkotmánybíróság döntési jogkörét az Abtv. 32. §-án alapuló eljárásokban.
- [69] 3.2. Az adott esetben ugyanakkor, úgy gondolom, hogy az Alkotmánybíróság döntését az Abtv. 46. § (2) bekezdés *c*) pontjára is alapíthatta volna. E rendelkezés értelmében, ha az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásban a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervezet felhívja feladatának teljesítésére. Jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos [Abtv. 46. § (2) bekezdés *c*) pont]. E jogkövetkezmény alkalmazása során pedig az Alkotmánybíróság nincs kötve az indítványban megjelölt alkotmányossági kérelemhez [Abtv. 52. § (2) bekezdés].
- [70] Az Abtv. 46. § (2) bekezdés *c*) pontjának alkalmazása során is, álláspontom szerint, az Alkotmánybíróságnak abból kell kiindulnia, hogy a magyar alkotmányos mércék kidolgozásakor a jogvédelem minimális követelményeiként érvényesíti az egyezményt értelmező EJEK joggyakorlatának szempontjait {61/2011. (VII. 13.) AB határozat, megerősítette: 22/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [16]; 7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [25]; 13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [33]}.
- [71] Ebből következően az EJEK esetjogát az Alkotmánybíróság az Alaptörvény rendelkezésein keresztül is érvényesítheti, és az érdemi vizsgálatot nem szükséges közvetlenül az Egyezményre alapoznia. Az adott esetben ezért az Alkotmánybíróság az indítványban állított alaptörvény-ellenességet az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben is vizsgálhatta volna, mert – a töretlen alkotmánybírói gyakorlat szerint – az „Alkotmánybíróság tulajdonvédelmi felfogása összhangban van az Emberi Jogok Európai Egyezményével és az Emberi Jogok Bizottság ítélezésével” {64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373, 380., megerősítette a 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [154]}.

Budapest, 2018. november 6.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [72] 1. A nemzetközi szerződésbe ütközést állító indítványnak megfelelően a többségi határozat a támadott szabályozást az Egyezményvel, konkrétan annak Első Kiegészítő Jegyzőkönyve 1. cikkével vetette össze.
- [73] Az Egyezmény rendelkezéseinek az értelmezésekor nem hagyható figyelmen kívül, hogy azokat az EJEB hogyan értelmezi. Az Alkotmánybíróság ezt az elvi megközelítést fogadta el – lényegében teljes egyetértésben – fél évvel ezelőtt meghozott határozatában, s ezt ismeri el a jelenlegi határozat (III. 2. pont, Indokolás [15] és köv.) is: „[a]z Alkotmánybíróság az EJEB ítéleteinek saját döntéseire gyakorolt hatásával kapcsolatosan korábban már rögzítette, hogy »a nemzetközi szerződésből fakadó, Magyarországot terhelő kötelezettség feltárása során (vagyis a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata esetén) nem csak a nemzetközi szerződés szövegét, hanem az annak értelmezésére feljogosított szerv joggyakorlatát is alapul veszi« [3157/2018. (V. 16.) AB határozat, Indokolás [21]]”. Precedensünkben arra tekintettel jártunk el, hogy „[a] konkrét ügyben a hivatkozott nemzetközi szerződés az Egyezmény. Az Egyezmény 32. cikk (1) bekezdése alapján az Egyezmény értelmezésére az EJEB jogosult (autentikus értelmező), ezért az Alkotmánybíróság áttekintette az EJEB gyakorlatát az Egyezmény [...] cikkével összefüggésben, majd megvizsgálta, hogy az indítványozó bíró által előadottak megalapozzák-e a nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítását” (Indokolás [22]).
- [74] Ehhez képest nehezen érthető, hogy az EJEB döntéseiből kibontakozó joggyakorlat ismertetése (értelemszerűen az azt alátámasztó ítéletek hivatkozásával együtt) hogyan mellőzhető az indokolásunkból, ha nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata során az Egyezményvel való összhang elbírálása a kérdés.
- [75] Az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyve 1. cikkében foglalt tulajdonhoz való jogból eredő követelményeket a határozat a III.5.3. pontjában (Indokolás [34]–[42]) ismerteti, anélkül azonban, hogy az EJEB egyetlen döntésére is hivatkozna. De a határozat indokolása az abba foglalt megállapításokat önálló – nemzetközi jogi vagy alkotmányjogi – érveléssel sem támasztja alá. Ezáltal az Egyezményben absztrakt szinten megfogalmazott tulajdon védelméhez (javak tiszteletben tartásához) való jog tartalma gyakorlatilag indokolás nélkül kerül meghatározásra (még akkor is, ha éppenséggel tartalmilag ugyanazokat a követelményeket jeleníti meg, mint amelyek az EJEB joggyakorlata). Az alkotmánybírói döntés nyilvánosság előtti alátámasztására hivatott érvelés nélkül a határozatunkban szereplő értelmezés *ex cathedra* kijelentésnek minősül, kifelé az önhatalmú és partalan jogászkodás látszatát keltheti. Ez a módszer a jövőben – más, az Egyezménybe ütközést vizsgáló ügyekben – ténylegesen magában is rejti az önkényes jogértelmezés kockázatát.
- [76] 2. A jelen ügyben az indítványozó bíró az egyezményesértés indokaként hivatkozott rá, hogy a rokkantságra, illetve megváltozott munkaképességre tekintettel nyújtott ellátás nagymértékű csökkentését az EJEB több döntésében, így különösen a *Nagy Béláné kontra Magyarország* {[GC], (53080/13), 2016. december 13.}, *Baczúr kontra Magyarország* [(8263/15), 2017. március 7.] és *Lengyel kontra Magyarország* [(8271/15), 2017. július 18.] ügyekben egyezményesértőnek ítélte. Mindhárom ügy kérelmezője az Mmtv. hatályba lépését megelőzően rokkantsági nyugdíjban részesült, mely rokkantsági nyugdíj átalakítását követően vagy teljesen elveszítették járandóságukat (*Nagy Béláné kontra Magyarország* ügy), vagy pedig az jelentős mértékben, a korábbi ellátás kevesebb mint felére csökkent (*Baczúr kontra Magyarország* ügy, illetőleg *Lengyel kontra Magyarország* ügy), miközben a kérelmezők tényleges egészségi állapota számottevően nem változott, annak ellenére, hogy az egészségi állapotuk jogi minősítése szerint állapotuk formálisan javult. Egyik ügyben sem merült fel arra vonatkozó adat, hogy a kérelmezők valaha is rosszhiszeműen jártak volna el, vagy elmulasztották volna az együttműködési kötelezettségüket. Az EJEB megítélése szerint Magyarország igazolt olyan súlyos törvényes gazdasági-társadalmi közérdeket, melyre tekintettel az ellátórendszer átalakításának indokoltsága elfogadható, azonban az ily módon törvényesen igazolt beavatkozás nem tekinthető arányosnak akkor, ha az egyes egyének az átalakítással összefüggésben túlzott terhet viselnek. Túlzottnak tekinthető a teher akkor, ha az egyéb körülmények szignifikáns változása nélkül, pusztán az ellátórendszer jogi kereteinek megváltozása miatt a fogyatékosággal élő személyek jogi értelemben vett állapota anélkül javul és ezáltal az őket megillető ellátás összege anélkül csökken, hogy az érintett személyek tényleges fizikai állapota valójában változna. Ugyancsak túlzottnak tekinthető a teher akkor, ha az érintett fogyatékosággal élő személyek tényleges fizikai állapotának kismértékű javulása az egyéb körülmények szignifikáns változása nélkül az ellátásuk összegének állapotjavulásukat nyilvánvalóan aránytalan mértékben meghaladó, jelentős csökkentésével jár.
- [77] Döntéshozatalunk során az indítvány elbírálásának alapját képező jól megalapozott esetjog feltárása érdekében az indítványban hivatkozott magyar vonatkozású esetein túlmenően is áttekintettük az EJEB releváns joggyakorlatát. Az Egyezmény és kiegészítő jegyzőkönyvei nem tartalmaznak arra vonatkozó kötelezettséget, hogy az ál-

lamok kiépítik-e a társadalombiztosítás rendszerét, és ha igen, azon belül milyen feltételek teljesülése esetén, milyen típusú ellátásokat mekkora összegben tesznek elérhetővé [Sukhanov és Ilchenko kontra Ukrajna (68385/10 és 71378/10), 2014. június 26., 34–38. bekezdések]. Az egyes öregség, rokkantság vagy más élethelyzet esetén az állam által nyújtott ellátások kizárólag akkor tartozhatnak az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikke alá, amennyiben az ellátás legalább részben korábbi járulékfizetési kötelezettség teljesítésén alapul. Csak ebben az esetben fogadható el tulajdonjogi értelemben vett jogos várakozásként az érintett személy részéről, hogy a jövőben is részesülni fog a részére korábban megítélt ellátásban [Kjartan Asmundsson kontra Izland (60669/00), 2004. október 12., 39. bekezdés]. Amennyiben a korábban már megítélt ellátás összegének változása az ellátás jogi alapját képező jogszabályok változása miatt következik be, az a javakba történő olyan beavatkozásnak tekinthető, amely az állam részéről igazolást igényel [Grudic kontra Szerbia (31925/08), 2012. április 17., 72. bekezdés]. Megfelelő indokként fogadta el az EJEB a társadalmi változásokat, a szociális támogatásra szoruló személykategóriák változó megítélését, illetőleg az egyéni helyzetek változásaira adott válaszokat is [Wieczorek kontra Lengyelország (18176/05), 2009. december 8., 67. bekezdés], illetőleg az EJEB azt is megerősítette, hogy a jogalkotó számára a társadalom- és gazdaságpolitikák végrehajtásához rendelkezésre álló mérlegelési jogkör rendkívül széles, ekként az EJEB egy átalakítást önmagában kizárólag akkor minősíthet az Egyezményvel ellentétesnek, ha az nyilvánvalóan nélkülöz minden észszerűséget [Gogitidze és mások kontra Georgia (36862/05), 2015. május 12., 96. bekezdés]. Ilyen megfelelő indoknak ismerte el az EJEB például a közpénzek védelmét is [N.K.M. kontra Magyarország (66529/11), 2013. május 14., 49. és 61. bekezdések]. Az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkéből az is következik, hogy a javak élvezetébe történő beavatkozás még megfelelő indok igazolása esetén is kizárólag az elérni kívánt céllal arányos mértékben lehet jogszerű [Jahn és mások kontra Németország [GC] (46720/99, 72203/01, 72552/01), 2005. június 30., 81–94. bekezdések]. Nem tekinthető arányosnak a beavatkozás akkor, ha az érintett személy egyéni és túlzott terhet visel [Sporrong és Lönnroth kontra Svédország (7151/75, 7152/75), 1982. szeptember 23., 69–74. bekezdések; Kjartan Asmundsson kontra Izland (60669/00), 2004. október 12., 45. bekezdés; Sargsyan kontra Azerbajdzsán [GC] (40167/06), 2015. június 16., 241. bekezdés; Maggio és mások kontra Olaszország (46286/09, 52851/08, 53727/08, 54486/08, 56001/08), 2011. május 31., 63. bekezdés; Stefanetti és mások kontra Olaszország (21838/10, 21849/10, 21852/10, 21855/10, 21860/10, 21863/10, 21870/10), 2014. április 15., 66. bekezdés].

- [78] Továbbra is azt a megközelítést tartom tehát helyesnek, hogy az Egyezményvel való összhang vizsgálata során vegyük figyelembe – és hivatkozzuk is – az EJEB vonatkozó döntéseit, hogy határozataink ne csak végeredményükben legyenek helyesek, hanem nyilvánvalóan megalapozottak, átláthatóan megindokoltak is. Bízom benne, hogy a joggyakorlatunk a mostani kitérőt követően visszatalál a 3157/2018. (V. 16.) AB határozat szerinti megoldáshoz.

Budapest, 2018. november 6.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye

- [79] Egyetértek a határozat rendelkező részének 3. pontjával, amely összhangban van a hasonló ügyben hozott 3252/2017. (X. 10.) AB végzésnek a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól szóló 2011. évi CXCI. törvény 33/A. § (1) bekezdés a) pontja alaptörvény-ellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasító döntésünkben foglaltakkal (vö.: Indokolás [13]).
- [80] Ugyanakkor nem értek egyet a határozat rendelkező részének 1. és 2. pontjaival. Előbbi a „nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladat elmulasztása” eufemisztikus megfogalmazásával egybemossa a nemzetközi szerződésbe ütközést az alkotmányellenességgel, jóllehet azok automatikusan nem azonosíthatók és a közvetlen (elsőfokú) önálló alapjogsérelem nem volt tárgya az érdemi vizsgálatnak, az kizárólag a bírói kezdeményezésben állított nemzetközi szerződésbe ütközésre irányult. A 2. rendelkező részi pontban foglalt formális alkotmányos követelmény pedig azért nem fogadható el, mert azt a határozat kizárólag az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésére alapozza, amelyből önállóan ilyen következtetés nem vonható le. A kellő jogalap megtalálásához valamely Alaptörvényben biztosított jog érintettsége is szükséges lenne, ilyennek a sérelmére azonban sem az indítvány nem hivatkozik, sem a rendelkező rész nem utal.

- [81] Az itt tárgyalt határozati rendelkezések indokolásául szolgáló részekben szereplő, a határozat megalapozását célzó megállapításokkal szemben, a fentiekén túlmenően még a következő főbb megállapítások tehetők:
- a) Az Egyezményben foglalt részesség önmagában a szuverént megillető hatáskörök átadását nem jelenti és nem eredményezi. Az Egyezményben foglalt alapvető jogok egyedi orvoslására létrehozott konkrét ügyekre, jogesetekre nézve ítélkező EJEB döntését, ha annak Magyarország a kötelezettje, az államnak teljesítenie kell. Ezen túlmenően azonban ez a döntés, illetőleg az EJEB hasonló ügyekben követett gyakorlata az arra hatáskörrel rendelkező magyar állami szervekre formális jogalkotási, illetőleg jogalkalmazási kényszerszerűen nem eredményez. Az EJEB gyakorlatának követése során hozott döntések figyelembevétele a törvényhozó, végrehajtó, valamint a bírósági hatalom számára természetesen indokolt. Ebben a körben az Alkotmánybíróság feladatát abban látom, hogy szükség esetén tegye meg a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának megteremtéséhez szükséges intézkedést. Ez a felhívás formális, a rendelkező részben eszközölt alkotmányos követelmény formájában megtehető az alaptörvényben biztosított jog érintettsége esetén. Ha pedig csak a Q) cikk (2) bekezdéséről van szó, úgy a határozat indokolásában célszerű irányt mutatni a jogalkotónak, valamint a hatósági és bírósági jogalkalmazóknak, utóbbiak számára külön is hivatkozva az Alaptörvény 28. cikkében foglalt, a jogszabályok értelmezésére vonatkozó alkotmányos parancsra. (A jelen ügyben az itt említett szignalizációs lehetőség alkalmazását magam is javasoltam.)
- b) A CRPD Egyezményt illetően az előző a) alpontban tett megállapítások jellemzően irányadók, mivel annak tárgya a tagállamok alkotmányaiban szabályozott alapjogokat érint. Annyit azonban a CRPD Egyezmény kapcsán talán érdemes kiemelni, hogy az abban foglalt rendelkezések alapján felvetődő jogi kérdések értelmezésére hivatott ENSZ szervezet sem általánosságban, sem konkrét ügyben nem rendelkezik kényszerítő jogi eszközökkel a saját álláspontját érvényre juttatni valamely részes állammal szemben.

Budapest, 2018. november 6.

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

- [82] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2018. november 6.

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

- [83] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2018. november 6.

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye

- [84] A többségi döntés rendelkező részi 1. pontjába foglalt mulasztás megállapítását nem támogattam. A 2. rendelkező részi pontjában megfogalmazott alkotmányos követelményi formulát támogattam volna, de csak az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdésére és a XIX. cikk (1) bekezdésére alapozva, ám a többségnek azt a döntését, hogy ezt Q cikk (2) bekezdésére alapozza, nem tudtam elfogadni. Ezzel ugyanis követtük az indítványozónak a kérelmét az ügy eldöntésénél az EJEB döntésének bevonására. Ám az EJEB működésének utóbbi időben nyilvánosságra került alapvető problémája, miszerint az EJEB döntéseit ténylegesen nem az arra illetékes bírói tanácsok formálják ki az Egyezmény alapulvételével, hanem egy, az évek alatt kialakult kb. 300 fős emberjogász apparátus a bírák függetlenségének legelemibb hiánya mellett. (Lásd ehhez többek között Matilde Cohen 2017-es tanulmányát „Túszok vagy bírák?” címmel, ahol a strasbourgi bírák függetlenségének teljes hiányát vázolja: *Judges or Hostages?* In: Nicola/Davies eds: *EU Law Stories*. Cambridge University Press 2017, 58–80. oldal) De a volt strasbourgi bíró, a koppenhágai professzor, David Thór Björgvinsson is éles kritikával illette a megbízatása lejártá után egy 2015-ben adott interjúban a tudományos kutatókat, hogy nem veszik

észre az EJEB-bírák teljes kiszolgáltatottságát az évtizedes állandósággal Strasbourgban székelő emberjogi jogászapparátus felé [lásd Utrecht Journal of International and European Law (Vol. 81.) 2015. No. 31.]

- [85] E helyzet felszámolása és bírák függetlenségét megteremtő működés kialakítása a nemzetközi szerződésében résztvevő államok külügyi- és igazságügyi minisztériumainak a feladata és felelőssége, de megítélésem szerint mint alkotmánybírák mi is tartozunk annyi felelősséggel, hogy erre tekintettel és ennek deklarálásával a jövőben mi is kerüljük az EJEB-döntésekre való *explicit* támaszkodást és mint autentikus bírósági döntésekre való hivatkozást döntéseinkben. Ezek ugyanis valójában a strasbourgi jogász-apparátus döntései, melyek elé csak álcaként vonják oda a tagállamok által kiküldött bírákat, és amíg ez a helyzet fennáll, addig megítélésem szerint ezeket a döntéseket mint bírósági döntéseket nem vehetjük figyelembe. A dönteselőkészítő munkánk folyamán *pro domo* formájában mint autentikusságot nélkülöző egyszerű jogász vélemények szemügyre vételét információként én is támogatom, de a nyilvánosságra került döntéseink szövegében ezek kihagyását javaslom a jövőben.
- [86] Ha a nemzetközi szerződésre jogosultan hivatkozó indítványok az érvelésüktől eltérően megválaszolhatóak magának a nemzetközi szerződés rendelkezésének értelmezésével és az EJEB-re hivatkozás félretolásával, akkor alapozhatjuk erre is a döntésünket. De ha az Alaptörvény releváns rendelkezéseinek bevonásával is meg tudjuk oldani az állított sérelem eltüntetését – mint itt is –, akkor megítélésem szerint erre áttérve kell az ügyet eldönteni, mert a párhuzamosan létező két döntési alap közül bennünket elsősorban az Alaptörvény köt.

Budapest, 2018. november 6.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

- [87] A határozat rendelkező részének 1. pontja a jogalkotó mulasztását állapítja meg; az ebben megfogalmazott alkotmányossági probléma az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdésének a) pontja vonatkozásában nézetem szerint is fennáll. Véleményem szerint azonban ennek feloldására az alábbiak miatt a mulasztás megállapítása nem megfelelő eszköz.
- [88] 1. Az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdés a) pontja nem hiányos, az a jogalkotó kifejezett, direkt szabályozási akaratát tükrözi, vagyis azt, hogy amennyiben az ellátásban részesülő személy egészségi állapotában javulás következett be, úgy az Mmtv. 12. § (1) bekezdés a) pontjában meghatározott összegű ellátásban részesüljön csak, függetlenül az állapotjavulás mértékétől, a korábban részére megállapított ellátás összegétől, vagy más egyéb szemponttól. Mivel a jogalkotói akarat egyértelműen arra irányult, hogy bármekkora mértékű, tényleges vagy akár „jogi” állapotjavulás esetén csak az Mmtv. 12. § (1) bekezdésének a) pontjában meghatározott, aktuális értéken legfeljebb 44 500 Ft ellátásban részesülhessenek a korábban már ellátásban részesült személyek, ezért mulasztást nem lehetett volna e körben megállapítani.
- [89] 2. Nézetem szerint tehát a mulasztásban megjelenített, valós alkotmányossági problémát az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdésének a) pontjába foglalt szabályozás tartalma (tételes rendelkezése) okozza. Ennek vizsgálatára azonban a jelen eljárásban nem kerülhetett sor. Az indítványozó ugyanis az Mmtv. 12. § (1) bekezdésének a) pontja nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítását kérte, nem a 33/A. § (1) bekezdésének a) pontjának nemzetközi szerződésbe ütközését állította. Az Abtv. 51. § (1) bekezdése szerinti indítványhoz kötöttség miatt azonban az Alkotmánybíróság az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdése a) pontjának sem az alkotmányosságát, sem az Abtv. 32. § (1) bekezdése alapján (akár hivatalból) annak nemzetközi szerződésbe ütközését nem vizsgálhatta. Az előbbiekből következően nézetem szerint az Alkotmánybíróság nem volt abban a helyzetben, hogy a jelen eljárásban az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdése a) pontjának tételes jogi rendelkezését érintő alkotmányjogi megállapításokat tegyen és ennek következményeit levonja.

Budapest, 2018. november 6.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András alkotmánybíró különvéleménye

- [90] A többségi határozat rendelkező részének 1. és 2. pontját nem tudtam támogatni, mégpedig elvi okból, a következők miatt:
- [91] 1. Az Alkotmánybíróság egy jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését vizsgáló hatásköre gyakorlása során sem tekinthet el alapvető szerepétől. Ezt a hatáskörét is az Alaptörvény védelmének legfőbb szerveként gyakorolja [24. cikk (1) bekezdés]. Az Alaptörvény védelme magában foglalja – az Alaptörvény hetedik módosításának hatálybalépését követően megkerülhetetlenül – a történeti alkotmányunkban gyökerező nemzeti önazonosságunk védelmét [Nemzeti hitvallás és R) cikk (4) bekezdés]. Ezért a nemzetközi szerződések értelmezése során – hasonlóképpen az E) cikkre vonatkozó megállapításunkkal – a fenntartott szuverenitás vélelméből kell kiindulni {22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [60]}. Ebből következően a nemzetközi szerződéseken alapuló kötelezettség értelmezésekor az Alkotmánybíróságnak a lehető legszűkebb kötöttséget, és a lehető legtágabb kormányzati mozgásteret lehetővé tevő értelmezést kell elfogadnia.
- [92] 2. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiság történeti alkotmányunkban gyökerező nemzeti önazonosságunk része, az tehát az Alkotmánybíróság feltétlen védelmét igényli. Ha a kormányzás által kialakított, működtetett és tisztelt, a bíróságok által védelmezett jogállamot értéknek tartjuk, akkor mindenképp a jogállam természetét kell nagyon pontosan megértenünk.
- [93] A jogállam az állam és társadalom viszonyát jogi formába (is) öntő alkotmányra vonatkozó követelmény, amely ugyanakkor a hatalomgyakorlás módját és jellegét fejezi ki, de korántsem az állam működésének célját és tartalmát. Az állam célja ugyanis eleve adott, és ez nem más, mint a társadalom érdekeinek, vagyis az egyén jogainak és a közösség szabadságának védelme. Az állam működésének tartalma, az állam céljainak megvalósítása, a mindennapi hatalomgyakorlás a kormányzás során kristályosodik ki. A jogállam, amikor ezt a hatalomgyakorlást jogi úton szabályozza, egyszersmind a kormányzás kereteit jogszabályban jelöli ki, nem öncélú doktrínát hoz létre, hanem a társadalom védelme érdekében teszi ezt.
- [94] A kormányzás tehát nem szorítkozhat a törvények végrehajtására, hanem elsősorban aktivitást, cselekvést jelent, ezért a végrehajtó hatalom és annak cselekvési szabadsága áll a jogállam középpontjában. Az így a jog által szabályozott államban a végrehajtó hatalom társadalom érdekében kinyilvánított akaratát a független bíróság ellenőrzi. A törvényhozó hatalom pedig ennek feltételeként egyrészt jogi formába önti az állami akaratot, másrészt ezáltal korlátozza is a kormányzás során élvezett cselekvési szabadságot. Ebből az alapszerkezetből nő és kristályosodik ki a lényegüket tekintve természetjogon alapuló, ezért lényegüket tekintve nem is elvonható alapjogok jogszabályi megfogalmazása, illetve a kormányzásnak ez a jogi formában megszilárdult kerete lesz az alkotmány. Olyan szabályösszesség, amely korlátozza a kormányhatalmat, de nem szünteti meg, nem gyengíti végzetesen azt. Az így felfogott jogállam nem öncél, hanem hatalomgyakorlási mód, amely biztosítja, hogy a végrehajtó kormányzás ne váljék zsarnokivá.
- [95] A fentiekkel ellentétes doktrinális (ideologikus) felfogás magát a jogállamot sodorja veszélybe. A nemzetállami sajátosságok valóságának felváltása mesterséges normatív paradigmákkal, a kormányzó hatalom gyengítése hivatalnoki autoritással, az identitás értékének háttérbe szorítása semleges teoretikus paradigmákkal, a jogot tisztelő és érvényesítő igazságszolgáltatás leváltása szabad értelmezésekre feljogosított bírói kormányzással, a jogállamra leselkedő komoly veszélyek. Az Alkotmánybíróság ezért nem támaszkodhat azokra.
- [96] 3. A fenti két következtetésből adódóan az Alkotmánybíróság nem fogadhatja el azt a koncepciót, amely szerint az EJEB egyedi ügyben hozott, egy tagállam részéről jogsértést megállapító döntésében kifejtett értelmezés – még ha nyilván autentikus is – azt jelentené, hogy a tagállami jog megsérti az EJEB döntése alapjául szolgáló Egyezményt (mint nemzetközi jogi jogforrást). Ez ugyanis az EJEB számára korlátlan jogkiterjesztést lehetővé tevő, jogalkotó, sőt, kormányzati hatalmat biztosítana. Ennek elfogadása pedig ellentétes a jogállamisággal és az Alaptörvénnyel is.
- [97] Elvi kérdésként kellett volna kimondani, hogy az EJEB egyetlen döntése sem jelentheti azt, hogy valamely hazai jogszabály „léte” szerződésszegést valósítana meg. Az Egyezmény nem biztosít normakontroll hatáskört az EJEB-nek, ezért egyetlen aláíró fél, Magyarország sem vetette alá magát (és jogrendszerét) az EJEB normakontrolljának (vonatkozik ez a *pilot* eljárásokra is). Át kellett volna tehát venni *Tersztyánszky Ödön* alkotmánybíróknak a 20/1997. (III. 19.) AB határozathoz fűzött különvéleményéből (amelyhez *Zlinszky János* alkotmánybíró

is csatlakozott) a következő érvet. „A Bíróság [EJEB] elé kerülő egyéni panaszok tárgya sohasem az adott ország hatályos jogának az Egyezményrel való összhangja, hanem az, hogy a vizsgált esetben megsértették-e az Egyezményt. Önmagában a Bíróság gyakorlatából az Egyezmény és a belső jog összhangjára következtetést levonni nem lehet. Az kétségtelen, hogy az Egyezményrel összhangban nem lévő jogszabály alkalmazása az Egyezmény megsértésére vezet. A belső jog és az Egyezmény összhangjának jelentősége a Bíróság esetjoga szempontjából csak közvetett” (ABH 1997, 85, 101).

- [98] A fentiekből következően a hazai jog felett normakontrollt nemzetközi szerződésbe ütközés miatt is csak a magyar Alkotmánybíróság végezhet. Ehhez a fenntartott szuverenitás véelme alapján ragaszkodnunk kell. A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata nem jelenti továbbá azt, hogy a nemzetközi szerződést az Alaptörvényen alapuló hazai jogrendszerből kiszakítva vehetné figyelembe az Alkotmánybíróság. Jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata alapján ezért nem hozható olyan döntés, amely maga ütközik az Alaptörvénybe (nemzetközi szerződésbe ütközés nem „cserélhető le” Alaptörvénybe ütközésre).
- [99] Mindebből pedig az következik, hogy jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésére irányuló indítvány esetén kötelező a hazai és a nemzetközi szabály kollízióján túl megvizsgálni az Alaptörvényrel való összhangot is. Konkrétan: még ha megalapozottan jutna is az Alkotmánybíróság arra a következtetésre, hogy a vizsgált jogszabály sérti a nemzetközi jogot, akkor is meg kellett volna vizsgálnia, hogy vajon nem sérti-e konkrétan [tehát nem pusztán a Q) cikkeken át] az Alaptörvényt is. Más megfogalmazásban: ha a vitatott helyzet feloldható a hazai jogrendszeren belül, akkor ezt kell választani.
- [100] 4. Különösen irányadó mindez akkor, ha olyan jogértelmezésről van szó, amely meghatározott bevétel iránti igényt alapjogiasít. Az Alkotmánybíróság nem jogosult annak a kormányzati döntésnek a meghozatalára, amely meghatározott mértékű bevétel biztosítását kötelezővé teszi az állam számára. Az EJEB vagy bármely más nemzetközi/nemzetek feletti intézmény még kevésbé jogosult erre.
- [101] Nem alkotmánybírói feladat tehát a költségvetésből származó juttatás meghatározott mértékének általános előírása. Ez sem az Alaptörvény, sem nemzetközi szerződés alapján nem képzelhető el, hacsak maga az Alaptörvény vagy nemzetközi szerződés kifejezetten nem tartalmaz erre vonatkozó (tehát vagy összeget, vagy arányt, vagy mértéket pontosan meghatározó) rendelkezést. Ha igen, akkor az köti a jogalkotót és az Alkotmánybíróságot is, de jelen ügyben nem ez a helyzet.
- [102] 5. A konkrét esetben egyrészt a döntés nem volt levezethető a Q) cikkből, másrészt a B) cikk és az R) cikk egyidejű alkalmazásával levezethető lett volna az Alaptörvényből az a jogértelmezés, amely kizárja a valóságos állapotjavulás nélküli „jogi állapotjavulás” megállapítását. A jogalkotó ugyanis nem választhat olyan megoldást, amely fogalmi ellentétben áll az Alaptörvény szóhasználatának a szavak általánosan elfogadott jelentése szerinti tartalmával. Az ügyben feltárt anomália kiküszöbölésére (annak kimondására, hogy nem lehet *in abstracto* jogszerű, ha a jogi környezet elszakad a valóságtól) lehetőség lett volna anélkül, hogy a magyar jogrendszert megnyissuk a nemzetközi bíróságok Q) cikkből nem következő beavatkozása előtt.

Budapest, 2018. november 6.

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

- [103] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2018. november 6.

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírói ügyszám: V/507/2018.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2018. évi 176. számában.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 22/2018. (XI. 20.) AB HATÁROZATA

a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti és felhatalmazó rendelkezésekről szóló 2013. évi CLXXVII. törvény 22/C. alcímébe foglalt 53/C. §-ával összefüggő mulasztás megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének utólagos vizsgálata és folyamatban lévő ügyben alkalmazandó jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására és alkalmazásának kizárására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában – *dr. Czine Ágnes, dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó, dr. Pokol Béla, dr. Stumpf István és dr. Szalay Péter* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti és felhatalmazó rendelkezésekről szóló 2013. évi CLXXVII. törvény 22/C. alcímébe foglalt 53/C. §-ában nem határozta meg az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében szereplő jogállamiság alkotmányos alapértékéből fakadó jogbiztonság követelményének megfelelően a jogszabály rendelkezésén alapuló szerződésátruházás részletszabályait.

Ezért az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény szerinti szabályozással való összhang megteremtése érdekében jogalkotói feladatának 2019. március hó 31. napjáig tegyen eleget.

2. Az Alkotmánybíróság a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti és felhatalmazó rendelkezésekről szóló 2013. évi CLXXVII. törvény 22/C. alcímébe foglalt 53/C. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt és bírói kezdeményezést elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti és felhatalmazó rendelkezésekről szóló 2013. évi CLXXVII. törvény és a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény módosításáról szóló 2015. évi CCXX. törvény egésze 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] 1. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (1) bekezdése alapján ötvenhat országgyűlési képviselő (a továbbiakban: indítványozó1.) fordult az Alkotmánybírósághoz. Indítványukban a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti és felhatalmazó rendelkezésekről szóló 2013. évi CLXXVII. törvény és a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény módosításáról szóló 2015. évi CCXX. törvény (a továbbiakban: Módtv.) egésze alaptörvény-ellenességének megállapítását, és a hatálybalépésének időpontjára visszamenőleges hatályú megsemmisítését kérték. A Módtv. alaptörvény-ellenességét az indítványozó1. az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, M) cikk (2) bekezdése, P) cikk (2) bekezdése, valamint 38. cikk (1) bekezdése sérelmére alapozta.

- [2] 2. Az indítványozó1. álláspontja szerint a Módtv. közjogilag érvénytelen, mivel az Országgyűlés az Alaptörvényben előírt eljárási rendelkezés figyelmen kívül hagyásával, a sarkalatos többség helyett mindössze egyszerű többséggel döntött róla. A Módtv. elfogadásának részletes leírása mellett az indítvány hivatkozik arra, hogy a Módtv. a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (a továbbiakban: Fétv.) módosításával, illetve kiegészítésével a termőföldre vonatkozó haszonbérleti szerződésekre vonatkozó szabályokról rendelkezik. Az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdése szerint „[a] termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzése, valamint hasznosítása (1) bekezdés szerinti célok eléréséhez szükséges korlátait és feltételeit, valamint az integrált mezőgazdasági termelés-szervezésre és a családi gazdaságokra, továbbá más mezőgazdasági üzemekre vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg”, amely megfogalmazás utal a termőföld hasznosítására is. Az indítványozó1. érvelése szerint azoknak a szabályoknak, amelyek a hasznosítás (így az eladás és a bérbeadás) szabályainak megállapítása érdekében kerülnek megállapításra, az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdése alapján sarkalatos szabályoknak kell lenniük, így elfogadásukhoz a szavazáson jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának igen szavazatára van szükség. A termőfölddel kapcsolatos tulajdoni viszonyok (és a hozzá fűződő „egyéb dologi jogok”) szabályozása az indítvány szerint sarkalatos többséget követel meg akkor is, ha a termőföld tulajdonlásával vagy hasznosításával kapcsolatos norma valamely agrár tárgyú törvényben található, és akkor is, ha más törvényben kerül megfogalmazásra.
- [3] 3. Az indítványozó1. szerint a Módtv. a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába, így az Alaptörvénynek a jogállamiságot előíró B) cikk (1) bekezdésébe is ütközik. A Módtv. javaslatának indokolása maga ismeri el a visszamenőleges hatályú jogalkotást akkor, amikor azt részletezi, hogy a módosítás hatálybalépése előtt kötött haszonbérleti szerződések esetében miként lehet alkalmazni a bérletidíj-módosítás lehetőségét. Ezzel a Módtv. durván beavatkozik a bérleti jogviszonyokba (nem csak az állam tulajdonában álló földek tekintetében, hanem a magánszerződések esetén is), a folyamatos díjemelések és a szerződések egyoldalú felbonthatóságának lehetőségével ellehetetleníti a gazdálkodókat. Mivel a Módtv.-ben szabályozott módosító rendelkezések *malam partem* jellegű, tehát tiltott visszamenőleges hatályúnak tekinthetők, ezért azok alaptörvény-ellenes tartalmúnak minősülnek.
- [4] 4. Az indítványozó1. álláspontja szerint a Módtv. rendelkezései a földbérleti szerződések esetében az „azonnali szerződésmódosítás” lehetőségének törvényi biztosításával figyelmen kívül hagyják azokat a kritériumokat, amelyeket az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban a jogszabály által történő alkotmányos szerződésmódosítás tekintetében meghatározott (*clausula rebus sic stantibus*, jelentős érdeksérelem, a jogalkotói beavatkozás szükségessége, stb.). Mindezek alapján az indítvány szerint a Módtv. rendelkezései sértik az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésében foglaltakat.
- [5] 5. A Módtv.-nek a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti és felhatalmazó rendelkezésekről szóló 2013. évi CLXXVII. törvényt (a továbbiakban: Ptké.) egy új alcímmel kiegészítő szabálya a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényben (a továbbiakban: Ptk.) szereplő szerződésátruházással kapcsolatos rendelkezéseket tartalmaz. Ezek a rendelkezések az indítványozó1. álláspontja szerint ellentétben állnak a Ptk.-ban szabályozott szerződésátruházásra vonatkozó szabályokkal, azokból semmilyen formában nem következnek, ezért sértik a normavilágosság követelményét, ezáltal pedig az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütköznek.
- [6] 6. A Kúria P.V. tanácsa (a továbbiakban: indítványozó2.) az előtte folyamatban lévő, az eljáró bíróság kijelölése iránti eljárásban – a per egyidejű felfüggesztése mellett, az Abtv. 25. § (1) bekezdése alapján – Pkk.V.24.545/2018/10. sorszámú végzésével bírói kezdeményezést terjesztett az Alkotmánybíróság elé. Ebben indítványozta a Ptké. 53/C. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, továbbá a támadott jogszabályi rendelkezésnek a Kúria előtt a Pkk.V.24.545/2018. számon, a Pkk.V.24.591/2018. számon, a Pkk.V.24.643/2018. számon, a Pkk.V.24.583/2018. számon, Pkk.V.24.642/2018. számon, a Pkk.V.24.584/2018. számon, a Pkk.V.24.548/2018. számon, valamint a Pkk.V.24.571/2018. számon folyamatban lévő ügyekben történő alkalmazása tilalmának elrendelését. Az indítványozó2. álláspontja szerint a támadott jogszabályi rendelkezés ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, M) cikk (1) és (2) bekezdéseivel, XIII. cikk (1) bekezdésével, XV. cikk (2) bekezdésével, valamint XXVIII. cikk (1) bekezdésével.

- [7] 7. Az indítványozó2. a támadott jogszabályi rendelkezéssel összefüggő problémával az eljáró bíróság kijelölése iránti ügyekben szembesült. A Kúria a fent említett kijelölési ügyekkel összefüggésben megállapította, hogy azok tárgya egymással összefügg, ezért azokat a hozzá legkorábban felterjesztett kijelölési ügyszámhoz, Pkk. V.24.545/2018. ügyszámon egyesítette. A Kúria eljáró tanácsának tanácselnöke ezt követően indítványozta, hogy a Kúria azt ötfős tanácsban bírálja el, amellyel a Kúria Polgári Kollégiumának kollégiumvezetője egyetértett. Ezt követően az ügyben eljáró tanács a kijelölési eljárást felfüggesztette és rendelkezett a jelen indítvány Alkotmánybíróság elé terjesztéséről.
- [8] 8. Az indítványozó2. az ügy előzményeként rámutatott, hogy a Ptk. a 6:211. §-ában új jogintézményként szabályozza a teljes szerződéses pozícióban bekövetkező alanyváltozás alapesetét: a szerződésátruházást. A szerződésátruházás arra teremti meg a lehetőséget, hogy az egyik szerződő fél a teljes szerződési pozícióját átruházza egy harmadik személyre. A szerződésátruházás *sui generis* háromoldalú szerződés az eredeti jogviszony alanyai (átruházó és kötelezett) és az átvállaló között. A szerződésátruházás eredményeképpen a szerződésbe belépő fél a szerződésből kilépő fél szerződési pozíciójába kerül. A szerződésátruházás jogintézményének kodifikációja során többször felvetődött a kérdés, hogy a szerződésátruházás következtében jogutódlás történik, avagy új szerződés jön létre (nováció) a felek között. Ezt a kodifikációs előkérdést a Ptk. – a bírói gyakorlattal egyezően – úgy döntötte el, hogy a szerződésátruházás intézményét jogutódlásként kezeli. A Ptk. a szerződésátruházásra vonatkozó előírásokat hívja fel arra az esetre is, ha egy kötelmi pozícióban jogszabályi előírás alapján következik be alanyváltozás (Ptk. 6:211. §).
- [9] A jogalkotó a Módtv.-vel módosította egyfelől a Ptké.-t, másfelől a Fétv.-t. Az indítványozó2. álláspontja szerint a fenti módosítás részeként a jogalkotó egy olyan szabályt helyezett el a Ptké. 53/C. §-ába, amely a szerződésátruházás Ptk. általi alapkonstrukcióját „borítja fel”, és számos jogalkalmazói nehézséget okoz.
- [10] Az indítványozó2. kiemelte, hogy az indítvány alapjául szolgáló ügyekben az eldöntendő kérdést azt képezi, hogy a kijelöléssel érintett haszonbérleti szerződésekben szereplő illetékességi kikötés érvényesnek tekinthető-e, figyelemmel a támadott jogszabályi rendelkezésekre. Az indítványozó2. szerint a kijelölési vitát a támadott szabályok döntenek el.
- [11] A Kúriához felterjesztett ügyekben a felperes mint haszonbérlető a haszonbérleti díj megállapítása iránt indított keresetet az alperes mint haszonbérbeadóval szemben a Járásbíróságon. A bíróság illetékessége hiányát állapította meg, figyelemmel arra, hogy a becsatolt földhaszonbérleti szerződésekben a Pesti Központi Kerületi Bíróság (a továbbiakban: PKKB) kizárólagos illetékessége szerepel. Az áttételt követően eljáró PKKB szintén megállapította illetékessége hiányát és az ügy iratait felterjesztette a Kúriához az illetékes bíróság kijelölése érdekében. Indokolása szerint a Ptké. 53/C. § (2) bekezdésére figyelemmel a haszonbérbeadó személyében bekövetkezett változással új haszonbérleti szerződés jött létre, így a régi szerződésben szereplő illetékességi kikötés jogszabályba ütközik, mivel a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Pp.) 41. § (6) bekezdése értelmében 2009. június 30-át követően a PKKB illetékessége nem köthető ki. Mivel az új tulajdonos és a haszonbérlető között a Ptké. 53/C. §-a alapján új szerződés jött létre, a kikötés jogszabályba ütközik, ezért figyelmen kívül kell hagyni.
- [12] Amennyiben csupán az előző pontban említett rendelkezéseket kellene alkalmazni, egyértelmű lenne, hogy a régi Pp. módosítás előtti illetékességi kikötések alapján a PKKB-t kellene kijelölni az adott ügyek elbírálására. Ezt a helyzetet azonban alapjaiban változtatja meg a Ptké.-be iktatott 53/C. §-a. Nem vitásan az adott ügyekkel érintett perbeli ingatlanok tulajdonosi helyzetében nemrégiben (többségükben 2016-ban) változás állt be. Az új tulajdonos a bérletnek a régi Ptk.-ban rögzített szabálya alapján a haszonbérleti szerződésben a bérbeadó szerződéses pozíciójába lépett, áll az indítványban.
- [13] Az indítványozó2. szerint a Fétv. 110/A. §-ából az következne, hogy a földhaszonbérleti szerződések jogosulti oldalán alanycsere történt, a szerződésből eredő valamennyi jog és kötelezettség jogszabály – azaz a régi Ptk. 432. § (3) és (4) bekezdései – alapján száll át az új tulajdonosra. Ez az átszállás azonban önmagában nem eredményezi a szerződés novációját (vagyis a felek közötti új szerződés létrehozását), figyelemmel arra, hogy ezt a jogi helyzetet mind a bírói gyakorlat, mind a Ptk. csupán jogutódlásnak tekinti. Ettől eltérő eredményre vezet a Ptké. 53/C. § (2) bekezdésének alkalmazása, amely kimondja, hogy az (1) bekezdésben említett esetben a szerződésből kilépő és a szerződésben maradó fél tekintetében a szerződést megszüntnek, a szerződésbe belépő és a szerződésben maradó fél tekintetében pedig a szerződést az átszálló valamennyi jog és kötelezettség vonatkozásában a jogszabály rendelkezése alapján létrejött új szerződésnek kell tekinteni. Következésképpen a jogszabályi alapú szerződésátruházással új szerződés jön létre. Eszerint az alanyváltozás pillanatában

létrejövő szerződés 2009. június 30-a után megkötött szerződésnek minősül, azaz a PKKB illetékességét kimondó szerződéses kikötés a régi Pp. 41. § (6) bekezdésébe ütközik, ezért érvénytelen.

- [14] Az indítványozó2. az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének állított sérelme körében az alábbiakra is hivatkozott: a Módtv. 1. §-a által a Ptké.-be iktatott 53/C. § a Ptké. hatálybalépése előtt megkötött szerződések esetében – amennyiben azokban a Ptké. hatálybalépését követően alanyváltozás történik – a szerződésben maradó és a szerződésbe belépő fél vonatkozásában a szerződést új szerződésnek minősíti. A korábbi kötelmi viszonyok létrehozásakor irányadó jogszabályi rendelkezések a szerződő felek jogviszonyára már nem irányadóak.
- [15] Az indítvány szerint tehát a támadott jogszabály által kimondott jogkövetkezmény egyértelmű: a szerződésben maradó fél és az új jogalany közötti szerződés új szerződésnek minősül. Ez a szabály azzal a következménnyel jár, hogy a szerződésre a „nováció” pillanatában hatályos jogszabályokat kell alkalmazni akkor is, ha az eredeti szerződés korábban jött létre. A támadott szabály hipotézise az életviszonyok rendkívül tág körét öleli át. A földhaszonbérletek esetén is a Ptk. alapozza meg az alanyváltozást, ebből következően a jogszabályi alanyváltozás minden esetköre (öröklés, jogutódlás, a tulajdonos személyében bekövetkező változás a bérleti szerződésnél) e körbe esik. Mindezek alapján az alanyváltozás oda vezet, hogy a változatlan formában fennálló kötelek a korábbi, a módosult kötelekre az új szabályokat kell alkalmazni.
- [16] A Ptk.-nak a bírói gyakorlatra figyelemmel kialakított következetes szabályait rontja le a Ptké. támadott rendelkezése, amikor a jogszabályon alapuló alanyváltozásra a Ptk. szabályaitól eltérő jogkövetkezményt ír elő (nováció). Mindezekre tekintettel a Módtv. rendelkezéseivel a Ptké.-be iktatott jogszabályi rendelkezések (Ptké. 53/C. §) az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütköznek, sértik a jogállami jogbiztonság részét képező normavilágosság követelményét.
- [17] Az indítványozó2. szerint a polgári jogi dogmatikával szembenő szabályozás a fentiek okán sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti bírósághoz fordulás jogát, azzal összefüggésben pedig a perek észszerű határidőn belül való elbírálásának követelményét, mivel a támadott szabályozás következtében az eljáró bíróságok bizonytalan helyzetbe kerültek annak eldöntése során, hogy melyik bíróság illetékes az ügy elbírálására, ami az áttétel következtében perek elhúzódsához vezet.
- [18] A Ptké. 53/C. § (2) bekezdése a jogbiztonság követelményének megsértésén keresztül egyúttal az Alaptörvény M) cikkét és XIII. cikkét is sérti, mivel nem világos, hogy egy már teljesített szerződés esetében a Ptké. 53/C. §-a által kimondott nováció miként értelmezhető, áll az indítványban. A fentiekkel azonos okból kifolyólag a Ptké. 53./C. § (2) bekezdése sérti az Alaptörvény XIII. cikkében biztosított örökléshez való jogot is, mivel a támadott jogszabályhely megfogalmazásából következően annak alkalmazási köre kiterjed az öröklésre mint *ipso iure* jogutódlásra is. Az örökhagyó szerződése vonatkozásában ez magánjogilag értelmezhetetlen helyzetet teremt, mivel e kötelek az öröklésnél mint egyetemes jogutódlásnál fogva átszállnak az örökösre, azonban a nováció miatt az örökös ebben az értelemben mégsem lesz jogutódja az örökhagyónak. Az indítványozó2. álláspontja szerint a jogátszállás időpontja alapján történő megkülönböztetés sérti az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdését.
- [19] 9. Az Alkotmánybíróság az indítványokat – az Alkotmánybíróság Ügyrendje 34. § (1) bekezdése alapján – egyesítette és egy eljárásban, tartalmuk szerint bírálta el.
- [20] 10. Eljárása során az Alkotmánybíróság az Abtv. 57. § (2) bekezdése alapján beszerezte az igazságügyi miniszter, valamint az egyéni képviselői indítvány alapján született törvényjavaslat előterjesztőjének véleményét.

II.

- [21] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

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

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

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

„P) cikk (1) A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik,

amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.

(2) A termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzése, valamint hasznosítása (1) bekezdés szerinti célok eléréséhez szükséges korlátait és feltételeit, valamint az integrált mezőgazdasági termelés-szervezésre és a családi gazdaságokra, továbbá más mezőgazdasági üzemekre vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.”

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

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

„XXVIII. cikk (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.”

„38. cikk (1) Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétel. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg.”

[22] 2. Az indítványok által támadott Módtv. rendelkezései:

„1. § A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti és felhatalmazó rendelkezésekről szóló 2013. évi CLXXVII. törvény VI. Fejezete a következő 22/C. alcímmel egészül ki:
»22/C. Szerződésátruházás

[A Ptk. 6:211. §-ához]

53/C. § (1) Ha a Ptk. hatálybalépése előtt kötött szerződésből származó valamennyi jog és kötelezettség Ptk. hatálybalépését követően jogszabály rendelkezése alapján száll át másra, úgy erre a Ptk. 6:211. §-át kell alkalmazni.

(2) Az (1) bekezdés szerinti esetben a szerződésből kilépő és a szerződésben maradó fél tekintetében a szerződést megszüntnek, a szerződésbe belépő és a szerződésben maradó fél tekintetében pedig a szerződést az átszálló valamennyi jog és kötelezettség vonatkozásában a jogszabály rendelkezése alapján létrejött új szerződésnek kell tekinteni.«.”

„2. § A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (a továbbiakban: Fétv.) 50/A. §-a helyébe a következő rendelkezés lép:

»50/A. § (1) A legalább 10 éves időtartamú haszonbérleti szerződés esetében a szerződő felek bármelyike az e §-ban foglaltak szerint a szerződéskötést követő 5 év elteltével – ha a haszonbérleti szerződés időtartama meghosszabbítás folytán éri el a 10 éves időtartamot, a meghosszabbítás időpontjától számított 5 év elteltével –, majd az első kezdeményezést követően 5 évente kezdeményezheti a haszonbérleti szerződés módosítását a haszonbérleti díjnak a kezdeményezéskor irányadó helyben szokásos piaci haszonbérleti díjra való módosítása érdekében, feltéve, hogy a haszonbérleti szerződés időtartamából legalább még 5 év van hátra.

(2) A kezdeményezésben a piaci haszonbérleti díj mértékét igazságügyi szakértői vélemény alapján kell megállapítani. A haszonbérleti szerződés módosítására irányuló kezdeményezéshez csatolni kell az igazságügyi szakértői véleményt.

(3) Ha a kezdeményezésben megjelölt piaci haszonbérleti díj mértéke a haszonbérleti szerződés szerinti haszonbérleti díj mértékétől legalább 20%-kal tér el, az ellenérdekű fél a kezdeményezés kézhezvételétől számított 30 napos jogvesztő határidőn belül a haszonbérleti szerződést a gazdasági év végére felmondhatja.

(4) Ha az ellenérdekű fél a kezdeményezéssel nem ért egyet, de a (3) bekezdésben foglaltak alkalmazására nincs mód, vagy azzal nem kíván élni, a kezdeményezés kézhezvételétől számított 30 napos jogvesztő határidőn belül a haszonbérleti szerződést a gazdasági év végére felmondhatja.

időn belül a bíróságtól kérheti a piaci haszonbérleti díj meghatározását; ellenkező esetben a haszonbérleti díjat a kezdeményezésben megjelölt mértékben módosítottak kell tekinteni.

(5) Ha a bíróság által meghatározott haszonbérleti díj mértéke a korábbi haszonbérleti díj mértékétől legalább 20%-kal tér el, az ellenérdekű fél a bíróság határozatának jogerőre emelkedésétől számított 30 napos jogvesztő határidőn belül a haszonbérleti szerződést a gazdasági év végére felmondhatja.

(6) A felek az (1) bekezdésben szereplő, első szerződésmódosítási kezdeményezésre előírt, továbbá az azt követő szerződésmódosítási kezdeményezések közötti időtartamot, valamint a szerződésmódosítási kezdeményezés feltételeként előírt, a szerződés időtartamából hátralevő időtartamot 5 évnél rövidebb időtartamban is megállapíthatják. E § rendelkezéseitől a felek egyebekben érvényesen nem térhetnek el.«

„3. § A Fétv. XVIII. Fejezete a következő 110/A. §-sal egészül ki:

»110/A. § A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti és felhatalmazó rendelkezésekről szóló 2013. évi CLXXVII. törvény és a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény módosításáról szóló 2015. évi CCXX. törvénnyel (a továbbiakban: Módtv.) megállapított 50/A. § rendelkezéseit arra az új haszonbérleti szerződésre is alkalmazni kell, amely a Módtv. hatálybalépése előtt megkötött – illetve akár a hatálybalépés előtt, akár azt követően meghosszabbított –, a Módtv. hatálybalépését követően a föld tulajdonjogának átruházása folytán a haszonbérbe adó tulajdonos személyében bekövetkezett változásra tekintettel szerződésátruházás miatt megszűnt haszonbérleti szerződés helyébe lépett. Ebben az esetben az 50/A. § szerinti első kezdeményezés joga tekintetében irányadó időtartamba a szerződésátruházással megszűnt szerződés eltelt időtartamát is be kell számítani.«

III.

[23] Az indítványok részben nem megalapozottak, részben ítélt dolognak minősülnek.

[24] 1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az utólagos normakontroll indítványt ötvenhat országgyűlési képviselő írta alá, tehát az megfelel az Alaptörvény 24. § (2) bekezdése e) pontjában foglalt feltételnek. Ezen túlmenően az indítvány eleget tesz az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében foglalt követelményeknek is, amennyiben tartalmazza azt az alaptörvényi rendelkezést, amely megalapozza az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályi rendelkezéseket, az Alaptörvény megsértettnek állított rendelkezéseit, indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályhelyek miért ellentétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel, valamint kifejezett kérelmet arra vonatkozóan, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg azok alaptörvény-ellenességét, és – visszamenőleges hatállyal – semmisítse meg azokat.

[25] Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy az indítványozó1. által egészében támadott Módtv. a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 12. §-a alapján 2016. január 7. napjától, vagyis az indítvány 2016. február 18-ai benyújtását megelőzően már hatályát veszítette. Az Alkotmánybíróság hatásköre az utólagos normakontrollra irányuló eljárásban csak a hatályos jogszabályok vizsgálatára terjed ki, ezért az indítványt a Módtv. egészének alkotmányossági vizsgálata tekintetében elutasította.

[26] Az Alkotmánybíróság gyakorlata töretlen azonban abban a tekintetben, hogy „ha az indítványozó egy új rendelkezés tartalmának alkotmányellenességét állítja, akkor az Alkotmánybíróság nem az új rendelkezést hatályba léptető, hanem a módosítás révén az új rendelkezést magába foglaló (inkorporáló) jogszabály alkotmányellenességét vizsgálja meg” {8/2003. (III. 14.) AB határozat, ABH 2003, 74, 81.; legutóbb megerősítette a 32/2014. (XI. 3.) AB határozat [19]}. Mindezekre tekintettel az alkotmánybíróság a jelen ügyben a Módtv. egésze alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítvány elutasítása mellett az alkotmányossági vizsgálatot az inkorporáló jogszabályi rendelkezések, vagyis a Ptké. 53/C. §-a, illetve a Fétv. 50/A. §-a és 110/A. §-a tekintetében végezte el.

[27] 2. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontjában foglalt felhatalmazás alapján az Abtv. 25. § (1) bekezdés szerinti bírói kezdeményezésre felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabály összhangját az Alaptörvénnyel. Ezért az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy a bírói kezdeményezés megfelel-e az Abtv. 25. §-a szerinti feltételeknek. Az Abtv. 25. §-a önálló címként – „Bírói kezdeményezés egyedi normakontroll eljárás iránt” – meghatározza az ügytípusra vonatkozó különös szabályokat, amelyeket az Abtv.

51–52. §-ai az indítványra vonatkozó további formai és tartalmi feltételekkel egészítenek ki. Ezeket az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban már értelmezte [összefoglalóan lásd a 3058/2015. (III. 31.) AB végzésben, Indokolás [8]–[23]]. A jelen esetben a bírói kezdeményezés ezeknek a követelményeknek megfelel.

- [28] 3. Az Alkotmánybíróság a 3278/2017. (XI. 2.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh1.) már vizsgálta a Fétv. 50/A. §-ának, valamint 110/A. §-ának alaptörvény-ellenességét az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, P) cikkével és 38. cikk (1) bekezdésével összefüggésben és az indítványozó bírók kezdeményezését elutasította.
- [29] Az Abh1. a hivatkozott alaptörvényi rendelkezések állított sérelmével összefüggésben tehát már döntött a Fétv. 50/A. §-ának, valamint 110/A. §-ának alaptörvény-ellenességéről. Az Alkotmánybíróság ezért elsőként azt vizsgálta, ítélt dolog áll-e fenn az Abh1.-re tekintettel a Fétv. 50/A. §-át, valamint 110/A. §-át illetően.
- [30] Az Alkotmánybíróság jelen ügyben megállapította, hogy az indítványozó1. indítványának a Fétv. 50/A. §-ának, valamint 110/A. §-ának az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, P) cikkével és 38. cikk (1) bekezdésével összefüggésben alaptörvény-ellenességét állító részében ítélt dolog áll fenn, mivel az indítvány az Alkotmánybíróság által az Abh1.-ben érdemben már elbírált jogszabályi rendelkezések vizsgálatára irányul és az indítványozó1. az Alaptörvénynek ugyanazokra a rendelkezéseire és azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alaptörvény-ellenesség megállapítását. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az Abtv. 31. § (1) bekezdése szerinti törvényi feltétel fennállását állapította meg, erre tekintettel az indítványt ebben a részében az Abtv. 64. § f) pontja alapján visszautasította. [Hasonlóan döntött az Alkotmánybíróság a 3331/2017. (XII. 8.) AB végzésben (a továbbiakban: Abh2.)]
- [31] Az indítványozó1. a Fétv. 50/A. §-ának, valamint 110/A. §-ának alaptörvény-ellenességét az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésének sérelmén keresztül is állította. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott jogszabályi rendelkezések alaptörvény-ellenességét az Abh1.-ben és az Abh2.-ben ezen alaptörvényi rendelkezésre tekintettel – erre vonatkozó indítvány hiányában – nem vizsgálta, ezért az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésének állított sérelme körében ítélt dolog nem áll fenn, erre tekintettel a támadott jogszabályi rendelkezéseket (Fétv. 50/A. §, valamint 110/A. §) az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésével összefüggésben érdemben vizsgálta.
- [32] Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta, ítélt dolog áll-e fenn a Ptké. 53/C. §-át illetően. Ennek során megállapította, hogy a Ptké. hivatkozott rendelkezésének állított alaptörvény-ellenességét érdemben még nem vizsgálta, mivel az Abh1.-ben és az Abh2.-ben a hivatkozott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói indítványokat érdemi vizsgálat nélkül visszautasította, erre tekintettel a támadott jogszabályi rendelkezést (Ptké. 53/C. §) az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének állított sérelmével összefüggésben érdemben vizsgálta.
- [33] 4. Az indítványozó1. álláspontja szerint a jogalkotó a Módtv. rendelkezései révén a földhaszonbérleti szerződések esetében az azonnali szerződésmódosítás lehetőségének törvényi biztosításával anélkül avatkozik be a már fennálló szerződéses kapcsolatokba, hogy a beavatkozás alkotmányos feltételeinek fennálltát igazolná, és ezáltal a szabályozás sérti az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésében foglaltakat.
- [34] Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint a szerződési szabadság az Alaptörvény M) cikke alapján védelmet élvez [3192/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [18]]. Az Alkotmánybíróság – olyan ügyben, amelyben nemzetközi válság következtében Magyarországon előállt jelentős, kivételes és súlyos helyzetre reagáló jogszabály volt a vizsgálat tárgya – kifejtette azt is, hogy az állam jogszabállyal a szerződések tartalmát kivételesen – a *clausula rebus sic stantibus* elve alapján – változtathatja meg, de csak ugyanolyan feltételek fennállása esetén, mint amilyen feltételek fennállását a bírósági úton való szerződésmódosítás is megkövetel [3048/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [33], [36]].
- [35] Az Alkotmánybíróság már a 32/1991. (VI. 6.) AB határozatában (ABH 1991, 146, 166) rámutatott arra, hogy különösen a hosszú évekig fennálló szerződési jogviszonyokra a jelentős gazdasági – esetleg politikai –, pénzügyi és egyéb társadalmi változások nyilvánvalóan számottevő hatást, lényegi befolyást gyakorolnak. A szerződéskötéskor előre nem látott körülmények ugyanis lényegesen megváltoztathatják a szerződő felek helyzetét, a jogok és kötelezettségek arányát, és valamelyikük számára rendkívül terhessé vagy egyenesen lehetetlenné tehetik a szerződés változatlan tartalommal történő fenntartását, illetőleg a szerződés teljesítését. Ezekben a rendkívüli változást előidéző esetekben a törvények lehetővé teszik, hogy az egyes egyedi jogviszonyokba a bíróság beavatkozzék és módosítsa, a megváltozott körülményekhez igazítsa a tartós, hosszú lejáratú szerződések eredeti tartalmát. Kimondta az Alkotmánybíróság továbbá azt is, hogy ha a társadalmi méretű változások a szerződések nagy tömegét érintik, indokolt – és alkotmányosan nem kifogásolható –, hogy a jogviszonyok

megváltoztatására, módosítására a törvényhozás dolgozzon ki általános megoldást. Az állam azonban jogszabállyal a fennálló szerződések tartalmát általában csak ugyanolyan feltételek fennállása esetén módosíthatja, változtathatja meg alkotmányosan, mint amilyen feltételek fennállását a bírósági úton való szerződésmódosítás megköveteli. Vagyis a tartós jogviszonyok jogszabállyal történő alakítására a *clausula rebus sic stantibus* tételének alkalmazásával kerülhet sor. Eszerint a jogalkotó – akárcsak a bíróság – akkor jogosult a fennálló és tartós szerződési jogviszonyokat módosítani, ha a szerződéskötést követően beállott valamely körülmény folytán a szerződés változatlan tartalommal történő fenntartása valamelyik fél lényeges jogos érdekét sérti, a körülményváltozás nem volt észszerűen előrelátható, továbbá, ha az túlmegy a normális változás kockázatán. A jogszabályi beavatkozásnak pedig további feltétele, hogy a lényeges körülményváltozás társadalmi méretű legyen, vagyis a szerződések nagy tömegét érintse. A törvényhozó feladata meghatározni és egyúttal felelőssége eldönteni, hogy melyek azok a területek, amelyekben a beavatkozás már jogalkotási követelmény. Azt pedig, hogy a beavatkozás feltételei alkotmányosan fennállnak-e, köteles bizonyítani. Vita esetén viszont az Alkotmánybíróság jogosult a beavatkozás alkotmányosságát eldönteni, ugyanúgy, ahogy a konkrét, egyes szerződésekben a (korábbi) Ptk. 241. §-a alapján esetenként a bíróság jár el és a feltételek fennállása esetén módosítja a szerződések tartalmát.

- [36] Az Alkotmánybíróság szerint a fentiekben kifejtett elvek nem azt jelentik, hogy a Ptk. válna alkotmányos mércévé a szerződésekbe való állami beavatkozás megítélésénél, hanem csak azt, hogy a jogbiztonság követelményei, a szerződéses szabadság, a megkötött szerződés teljesítésébe vetett bizalom akkor érvényesülnek, ha az egyedi szerződések bírói úton való módosítása feltételeitől a jogalkotó a szerződések tömegének módosításakor nem térhet el. A magánjogi tartós jogviszonyok jogszabállyal történő alakítására a *clausula rebus sic stantibus* tételének alkalmazásával kerülhet sor. A bírói szerződésmódosítás a magánfelek eltérő érdekeinek új egyensúlyba hozására alkalmas eszköz az eset összes körülményeinek mérlegelésével. A törvényi úton történő szerződésmódosításnak is, amennyire lehet, mindegyik fél méltányos érdekeit figyelembe kell vennie, vagyis az ilyen szerződésmódosításnak is érdekegyensúlyra kell törekednie a megváltozott körülmények mellett [8/2014. (III. 20.) AB határozat, Indokolás, [90]–[91]].
- [37] Az indítvány által is hivatkozott, és fentebb idézett 8/2014. (III. 20.) AB határozat – amely egyebek között az Alaptörvény II. cikkét, a B) cikk (1) bekezdését és az M) cikk (2) bekezdését értelmezte abból a szempontból, hogy jogszabály a hatályba lépése előtt megkötött szerződések tartalmát hogyan változtathatja meg – indoklásába foglaltakat megerősítette a 16/2015. (VI. 5.) AB határozat is (Indokolás [124]).
- [38] A Fétv. 50/A. §-a szerint a hosszabb távra (legalább 10 évre) kötött haszonbérleti szerződések esetén – a szerződéskötést követő 5 év elteltével – bármelyik szerződő fél kezdeményezheti a szerződésben meghatározott bérleti díjnak az adott időpontban irányadó, helyben szokásos piaci haszonbérleti díjra történő módosítását. Ez a lehetőség tehát mind a tulajdonos bérbeadót, mind pedig a haszonbérletet megilleti, vagyis irányulhat a haszonbér emelésére (a bérbeadó részéről) és csökkentésére is (a haszonbérlet részéről), természetesen a piaci haszonbér függvényében. A kezdeményezéshez igazságügyi szakértői véleményt kell csatolni. Amennyiben a piaci haszonbérleti díj a szerződésben meghatározott díj mértékétől legalább 20%-kal eltér, az ellenérdekű fél 30 napos jogvesztő határidővel a szerződést felmondhatja, vagy bírósághoz fordulhat a piaci díj megállapítása érdekében. Ezek elmaradása esetén a haszonbérleti díjat a kezdeményezésben megjelölt mértékben módosítottaknak kell tekinteni.
- [39] A bírósági eljárást a Fétv. rendelkezése szerint nem a módosítást kezdeményező, hanem az azt vitató félnek kell megindítania, és a jogszabály a bírósági döntést a piaci haszonbérleti díj meghatározására korlátozza. (Igazságügyi szakértői véleményt már a haszonbér módosítására vonatkozó kezdeményezéshez is csatolni kell). Az ellenérdekű fél a bíróság határozatának jogerőre emelkedésétől számított 30 napos – ugyancsak jogvesztő – határidő mellett mondhatja fel a szerződést a gazdasági év végére.
- [40] A Fétv. 110. §-a a Fétv. 50/A. §-a szerinti szerződésmódosítási kezdeményezés alkalmazását a Módtv. hatálybalépése előtt megkötött azon haszonbérleti szerződések esetén is lehetővé teszi, amelyekben a Módtv. hatálybalépése után tulajdonosváltozás, vagyis jogszabályon alapuló szerződésátruházás következett be.
- [41] A Fétv. hivatkozott rendelkezései – sajátos szabályozási feltételek mellett – lehetőséget biztosítanak a felek számára a termőföldre vonatkozó haszonbérleti szerződés meghatározó tartalmi elemének, a bérleti díj összegének a módosítására. Ez a módosítási lehetőség a felek esetleges szerződési akaratának függvényében nem biztos, hogy szerepelt a korábban megkötött szerződésekben (bár ezt kizárni nem lehet). A jogszabály hatálybalépésével azonban ez a lehetőség – a jogszabály erejénél fogva – részévé vált a korábban már megkötött szerződéseknek is. Ez a körülmény mindenképp a szerződés elemeinek megváltozását, bővülését, tehát a szerződés módosulá-

sát eredményezi függetlenül attól, hogy az érintett felek ezzel a törvényi (szerződési) lehetőséggel élnek-e vagy sem.

- [42] A Fétv. 50/A. §-ába foglalt rendelkezések tehát a már megkötött szerződések – mögöttes – tartalmának megváltoztatását jelentik, figyelemmel a Ptk.-nak a szerződések módosítására vonatkozó általános szabályára.
- [43] A Ptk. általános szabálya szerint, ha jogszabály a szerződés valamely tartalmi elemét kötelezően meghatározza, a szerződés a jogszabály által előírt tartalommal jön létre. Ha jogszabály a hatálybalépése előtt megkötött szerződések tartalmát megváltoztatja, és a szerződés megváltozott tartalma valamelyik fél lényeges jogi érdekét sérti, ez a fél kérheti a bíróságtól a szerződés módosítását vagy a szerződéstől elállhat. (Ptk. 6:60. §) Mivel a megváltozott szerződési tartalom csak a bérleti díj módosítására vonatkozó kezdeményezéssel realizálódik, a bérleti díj megváltoztatására vonatkozó támadott rendelkezések ezt a lehetőséget annyiban érintik, hogy ebben az esetben a szerződés megváltozott tartalma körében a bérleti díj megváltoztatása tekintetében lehet bírósághoz fordulni a piaci haszonbérleti díj meghatározására vonatkozóan (*lex specialis*).
- [44] Az Alkotmánybíróság ismertetett gyakorlata szerint az állam jogszabállyal a szerződések tartalmát kivételesen – a *clausula rebus sic stantibus* elve alapján – megváltoztathatja, de csak ugyanolyan feltételek fennállása esetén, mint amilyen feltételek fennállását a bírósági úton való szerződésmódosítás is megkövetel.
- [45] A bírósági általi szerződésmódosítás tekintetében a Ptk. az alábbi feltételeket határozza meg. Bármelyik fél a szerződés bírósági módosítását kérheti, ha a felek közötti tartós jogviszonyban a szerződés megkötését követően előállott körülmény következtében a szerződés változatlan feltételek melletti teljesítése lényeges jogi érdekét sértené, és a körülmények megváltozásának lehetősége a szerződés megkötésének időpontjában nem volt előrelátható; a körülmények megváltozását nem ő idézte elő; és a körülmények változása nem tartozik rendes üzleti kockázata körébe. (Ptk. 6:192. §)
- [46] Az Alkotmánybíróságnak a támadott szabályozással összefüggésben tehát azt kellett vizsgálnia, hogy a módosítás elfogadásakor (2015. december) előálltak-e olyan körülmények, amelyek a tartós szerződéses jogviszonyokba való jogszabállyal történő beavatkozást szükségessé tették, és annak feltételit a jogalkotó, illetve a törvényjavaslat előterjesztője igazolta-e, ennek ismeretében a szabályozás ellentétes-e az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésében foglaltakkal.
- [47] A Módtv. javaslatának indokolása a Fétv. támadott rendelkezésének módosítására vonatkozóan az alábbiakat tartalmazza.

„A törvény célja, hogy a hosszú távra kötött haszonbérleti szerződésekben a haszonbér módosításának jogát a törvény a Fétv. korábban elfogadott módosításához képest még megfelelőbben, és a felek érdekei közti egyensúly még hatékonyabb megteremtésével biztosítsa. [...] Ennek egyik alapvető eleme; hogy a törvény nemcsak a haszonbérleti díj emelését, hanem annak csökkentését is lehetővé teszi annak érdekében, hogy ne csak a díjnövekedést mutató piaci folyamatokhoz, hanem adott esetben a díjcsökkentés felé mutató piaci folyamatokhoz is igazodni lehessen.

Továbbá a haszonbérleti díj módosításának lehetősége eleve csak a hosszú távra kötött, vagyis legalább 10 éves időtartamú szerződéseknél állna fenn (ideértve azt az esetet is, mikor meghosszabbítás folytán haladja meg a szerződés ezt az időtartamot), és a kiszámíthatóság érdekében a díjmódosítás a szerződéskötést (meghosszabbítást) követő 5 év elteltével, illetve azt követően 5 évente lehetne kezdeményezni és mindezt csak akkor, ha a szerződésből még 5 év van hátra. Ugyanakkor a törvény nem zárja el a feleket attól, hogyha ez mindkét fél érdekében áll, akkor ezen időtartamoknál rövidebb időtartamban is megállapodjanak [50/A. § (6) bekezdés]. A díjmódosítási lehetőség továbbá nem a tulajdonosváltáshoz kötődik, hanem általában minden haszonbérbe adó, illetve haszonbérlet számára lehetőségként áll fenn, hiszen a haszonbérleti díj piaci mértékűre való módosításának igénye nemcsak a haszonbérleti szerződésbe belépő új tulajdonos, hanem általában minden haszonbérbe adó, valamint természetesen minden haszonbérlet részéről felmerülhet.”

Az igazságügyi miniszter az Alkotmánybíróság megkeresésére adott állásfoglalásában előadta, hogy a Fétv. támadott módosítása lehetővé teszi azt, hogy a hosszú távra kötött haszonbérleti szerződésekben foglalt haszonbérleti díj piaci körülményekhez való igazítása érdekében – meghatározott időközönként – az a fél, akinek ez érdekében áll, kezdeményezhesse a haszonbérleti díj módosítását. A törvénymódosítás tehát figyelembe veszi az ellenérdekű fél méltányos érdekeit is a bírósághoz fordulás, illetve a szerződés felmondásának biztosítása által. Az állásfoglalás szerint a szabályozás azt célozta, hogy függetlenül az egyes haszonbérleti szerződések tartalmától, általánosan álljon rendelkezésre egy, mindkét szerződő fél érdekeit figyelembe vevő lehetőség arra, hogy az érdekelt fél kezdeményezhesse a haszonbérleti szerződés alapvető elemét képező haszonbérleti

díj rendszeres felülvizsgálatát és újratárgyalását annak érdekében, hogy annak mértéke igazodhasson a gazdasági környezet időközi változásához.

A törvényjavaslat előterjesztője (a Nemzeti Agrárgazdasági Kamara elnöke) az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában arra hivatkozott, hogy a haszonbérleti szerződésekre vonatkozó speciális szabályozás alapvető indokát a haszonbérlet szabályozásával összefüggő sajátos birtokpolitikai és gazdálkodási érdekek jelentik. Hangsúlyozta, hogy a mezőgazdasági termeléshez kapcsolódó birtokpolitikai és gazdaságpolitikai prioritások egyik sarkalatos pontja a jogszerű földhasználat tartósságának védelme, amely nem járhat a piaci szereplők közötti egyenlő versenyfeltételek sérelmével.

A törvényjavaslat előterjesztője utalt arra, hogy tartós jogviszonyok esetében reálisan számolni kell azzal, hogy a jogviszony időtartama alatt a gazdasági élet bármely területén bármikor olyan változás következik be, amely a felek méltányos érdekeit érintheti.

A törvényjavaslat előterjesztője rámutatott arra, a haszonbérletek esetében speciális körülmények azonosíthatók, melyek jellemzőit az alábbiak szerint foglalta össze:

– az állami földekre a 20, illetve egyes esetekben az 50 évre szóló, és 2015 decemberében még hatályban lévő haszonbérleti szerződések döntő hányadát még az EU csatlakozás előtt kötötték,

– az állami tulajdonban lévő földekre 2004. előtt kötött haszonbérleti szerződésekben döntően fix összegű (kezdetben egységesen 580 Ft/AK, illetve később 1230 Ft/AK), illetve inflációkövető haszonbérleti díjmelésekben állapodtak meg, mely összegek a szerződéskötés időpontjában többnyire tükrözték az aktuális földbérleti díjak piaci értékét,

– 2003 végéig bizonytalan volt, hogy 2004-től kezdődően az ún. SPS (támogatási jogosultság alapú), vagy a SAPS-TopUp (földhasználati alapú) támogatás kerül-e bevezetésre, melynek annyiban van jelentősége, hogy mindkét támogatási rendszer más-más prioritásokon alapul, így a földpiacra gyakorolt hatásuk is eltérő lett volna,

– az EU közös agrárpolitikája – a költségvetési időszakokhoz igazodóan – 7 éves ciklusokra oszlik. Magyarország számára ezek a ciklusok az alábbiak szerint alakultak: 2004–2006, 2007–2013, 2014–2020. Ezen ciklusokon belül jellemzően megváltoztak a támogatási prioritások is, amelyek közvetlenül érintették a földhasználat-hoz kapcsolódó támogatások mértékét, az igénybevétel feltételeit.

A fenti állítások alátámasztására a törvényjavaslat előterjesztője megküldte az Alkotmánybíróságnak a Központi Statisztikai Hivatal, az Agrárgazdasági Kutatóintézet, valamint a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal által a tárgyban készített részletes kimutatásokat.

A törvényjavaslat előterjesztője kiemelte, hogy a haszonbérleti díjak alakulása nem az infláció alakulásával, hanem a föld árakkal, illetve a föld alapú közösségi és nemzeti forrásból nyújtott támogatásokkal van összefüggésben. Ebben a körben utalt arra is, hogy az EU csatlakozást követően – jellemzően a közösségi forrásokból nyújtott támogatások növekedésével összhangban – a haszonbérleti díjak mértékének alakulása teljesen elszakadt az inflációtól.

A törvényjavaslat előterjesztője utalt arra is, hogy a területalapú (SAPS) támogatás összege a 2004. évi 16 311 Ft/ha összegről 2014-re 69 085,14 Ft/ha összegre emelkedett. A magántulajdonban lévő földekre kötött haszonbérletek esetében a haszonbérleti díj mértéke jellemzően a területalapú támogatások összegének meghatározott százalékához köthető. Ezért támogatási szempontból méltányos, hogy a jogalkotó a 10. évet köthető időszak esetében lehetőséget ad a feleknek arra, hogy a haszonbérleti díjakat a piaci mértékhez igazítsák, azon esetekben pedig, ahol a haszonbérleti díj mértékének megállapítása fix összegben került megállapításra, illetve annak változtatására nem a piaci viszonyok alapján, hanem csak az inflációra hivatkozással, annak mértékéig kerülhet sor, a szerződés változatlan tartalommal történő fenntartása – annak hosszú távú jellege miatt – sérti a haszonbérbe adó jogait.

A törvényjavaslat előterjesztője továbbá előadta, hogy a Nemzeti Földalap (a továbbiakban: NFA) az állami tulajdonú földekre a hosszú távú haszonbérleti szerződéseket döntően még az EU csatlakozást megelőző 3–5 évben kötötte meg, amikor még nem volt egyértelmű a csatlakozás időpontja, a csatlakozás feltételei, a földforgalmi szabályok konkrét feltételei, továbbá, hogy a föld árának, illetve a haszonbérleti díj összegének alakulása mennyiben lesz támogatásfüggő. Hivatkozott továbbá arra, hogy az NFA által megkötött haszonbérleti szerződések egy részét hosszú távra (20–50 év) kötötték meg, ilyen környezetben pedig az állami szervtől sem várható el, hogy a piaci viszonyok alakulását a teljes időtávra lemodellezze. A Módtv. miniszteri indokolása a fentiekkel összefüggésben kifejezetten rögzíti, hogy „a törvény célja, hogy a hosszú távra kötött kötött haszonbérleti szerződésekben a haszonbér módosításának jogát a törvény a Fétv. korábban elfogadott módo-

sításához képest még megfelelőbben, és a felek érdekei közötti egyensúly még hatékonyabb megteremtésével biztosítsa. Ennek egyik alapvető eleme, hogy a törvény nemcsak a haszonbérleti díj emelését, hanem annak csökkentését is lehetővé teszi annak érdekében, hogy ne csak a díjnövekedést mutató piaci folyamatokhoz, hanem adott esetben a díjcsökkentés felé mutató piaci folyamatokhoz is igazodni lehessen”.

- [48] A törvényjavaslat előterjesztője kiemelte, hogy a jogszabály megalkotására többek között a „Földet a gazdáknak” Program (a továbbiakban: Program) végrehajtását segítő jogi helyzet kialakítása miatt került sor. A kormány 2015 végén jelentette be, hogy birtokpolitikai megfontolásokból a Program keretében az állami tulajdonban lévő földek egy részét értékesíteni kívánja. A Program keretében földet vásárlók száma a 30 ezret meghaladta, az így értékesítésre kerülő földek döntő hányada hosszú távú haszonbérlettel terhelt, vagyis álláspontja szerint a szabályozás hatása társadalmi méretűnek tekinthető, mivel a regisztrált földművesek több mint egyharmadára terjed ki. Az Alkotmánybíróság emlékeztet rá, hogy a 27/2017. (X. 25.) AB határozatában – utólagos normakontroll hatáskörben eljárva – a Programról szóló 26/2016. (X. 27.) OGY határozat alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasította.
- [49] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy az Abh1.-ben a Fétv jelen ügyben is támadott rendelkezéseivel összefüggésben kimondta, hogy bizonyos esetekben pusztán az időmúlás következtében, a piaci viszonyokban bekövetkező változások okán szükségesé válhat olyan, elsődlegesen a felek gazdasági érdekeivel összefüggő, alkotmányosan is igazolható körülmény, amely a haszonbérleti díj tekintetében korábban létrejött megállapodások bizonyos időközönkénti felülvizsgálatát, módosítását indokolja. A Fétv. vizsgált rendelkezései éppen ezen (kényszerű) szerződésmódosításokkal összefüggő, mind tartalmi (a helyben szokásos piaci viszonyokhoz kötöttség), mind eljárási (igazságügyi szakértői vélemény kötelező előírása, bírósági díjmeghatározás) szempontból garanciális elemeket tartalmazó szabályokat állapítják meg. A Fétv. vizsgált, a hatálybalépésük előtt már létrejött tartós jogviszonyokra irányadó szabályai a haszonbérleti díj módosítása körében egy olyan új jogosultságot biztosítanak a szerződő felek számára, amellyel azok mindegyike élhet {Abh1., Indokolás [65], [72]}.
- [50] Az Alkotmánybíróság ismételten rámutat, hogy a támadott Fétv.-beli szabályozás alapján a haszonbérleti díj módosítása kezdeményezésének lehetősége a tulajdonosváltás tényétől függetlenül minden haszonbérbeadó, illetve minden haszonbérelő számára adott, a jogszabályban meghatározott 20%-os eltérés nincs pozitív, vagy negatív irányban meghatározva. Ha az ellenérdekű fél a kezdeményezéssel nem ért egyet, de a szerződés felmondására nincs lehetőség (az eltérés nem éri el a 20%-ot, vagy ha az érintett nem kíván élni a szerződés felmondásának jogával), a 30 napos határidőn belül a bíróságtól kérheti a piaci haszonbérleti díj meghatározását. Amennyiben a bíróság által meghatározott haszonbérleti díj mértéke a korábbi haszonbérleti díj mértékétől legalább 20%-al eltér, az ellenérdekű fél a bíróság döntésének jogerőre emelkedésétől számított 30 napos határidőn belül a haszonbérleti szerződést felmondhatja. Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a szabályozás figyelemmel van az ellenérdekű felek érdekeire, továbbá a szerződés megváltozott tartalmával (haszonbérleti díj meghatározása) összefüggésben biztosítja számukra a bírósághoz fordulás jogát.
- [51] Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy a Fétv. támadott rendelkezései csak a haszonbérleti díj módosítására vonatkozó speciális szabályokat tartalmaznak. Ebből következően a szerződés egyéb elemeinek módosítására vonatkozóan – elvileg – a Ptk. általános, szerződésmódosításra vonatkozó szabályait kell alkalmazni, amelyek a Ptk. 6:58. § (2) bekezdése alapján diszpozitív rendelkezések. Mindezen értelmezési keretek kialakítása ugyanakkor az ítélező bíróságok feladata.
- [52] A támadott rendelkezések, vagyis a már megkötött tartós szerződések tartalmának módosításra vonatkozóan, annak indokaként tehát a jogalkotó, az igazságügyi miniszter, illetve a törvényjavaslat előterjesztője hivatkozott a körülmények előre nem látható megváltozására, bemutatta, hogy a megváltozott gazdasági környezetben a haszonbérleti díjak piaci mértékhez való igazításának kizárása miatt okozhat érdeksérelmet, továbbá alappal hivatkozott a körülmények megváltozásának társadalmi méretűségére, illetve arra, hogy a haszonbérleti szerződések esetében a szerződéses és a piaci haszonbérleti díjak közötti 20%-os eltérés a normális kockázatvállalás részének tekinthető, míg az ezt meghaladó mérték jellemzően már olyan piaci körülményeket feltételez, amelyek észszerű kockázatvállalás mellett már nem prognosztizálhatóak.
- [53] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a tartós szerződéses kapcsolatok jogszabály útján történő módosításának feltételeit a jogalkotó, az igazságügyi miniszter, illetve törvényjavaslat előterjesztője igazolta, és annak indokait az Alkotmánybíróság jelen esetben megalapozottnak találta. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Fétv. 50/A. §-ában foglalt rendelkezések, valamint ehhez kapcsolódóan a díjmódosítás kezdeményezéséhez szükséges időtartam számítására vonatkozó szabályokat tartalmazó

110/A. §-a nem sértik a szerződési szabadság alkotmányos követelményét, ezáltal nem ellentétesek az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésében foglaltakkal, ezért az indítványt ebben a részében elutasította.

- [54] 5. A Ptké. 53/C. § alaptörvény-ellenességét illetően az indítványok a polgári jogi dogmatika megsértése révén a normavilágosság követelményének, ezáltal az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmére hivatkoznak. Az indítványok szerint a támadott rendelkezés a szerződésátruházás joghatását akként határozza meg, hogy az eredeti szerződő felek a szerződést megszüntetik, ezzel egy időben a szerződésben maradó fél a belépő féllel új szerződést köt, méghozzá az eredetivel azonos tartalommal, ami ellentétes a Ptk. szerződésátruházással kapcsolatos rendelkezéseivel.
- [55] Az indítványozó1. által a Módtv. egészét illetően a sarkalatos törvényi jellegből fakadó közjogi érvénytelenségre történő indítványozói hivatkozás a Ptké. szabályává vált rendelkezés tekintetében nem értelmezhető, ezért azt az Alkotmánybíróság érdemben nem vizsgálta.
- [56] 6. A szerződésátruházás a 2014. március 15-én hatályba lépett új Ptk. jogintézménye, célja a teljes szerződéses pozíció (jogok és kötelezettségek) átruházása. Az új Ptk.-nak a szerződésátruházásra vonatkozó miniszteri indokolása rögzíti, hogy „a kódex a magyar magánjogban először ad tételes szabályokat a szerződésátruházás jogintézményére.” Az indokolás továbbá rámutat, hogy „a Ptk. nem rendelkezik arról, hogy maga a szerződési pozíció átruházható-e. Míg az engedményezés és a tartozásátvállalás eredményeként kizárólag a kötelelem jogosult illetve kötelezetti pozíciójában következik be jogutódlás, addig a szerződésátruházás arra teremt meg a lehetőséget, hogy az egyik szerződő fél a teljes szerződési pozícióját átruházza egy harmadik személyre. Az átruházás eredményeként az eredeti szerződő fél szabadul a jogviszonyból, amely a szerződésbe belépő fél és az eredeti szerződés másik fele között marad fenn.” Az indokolás hangsúlyozza, hogy e kérdésben a bírói gyakorlat sem volt egységes.
- [57] „A szerződésátruházás szabályozásával megteremti a Ptk. a szerződési pozíció átruházásának a lehetőségét és a feltételeit. A szerződésátruházás egy *sui generis* háromoldalú szerződés az eredeti jogviszony alanyai (átruházó és kötelezett) és az átvállaló között. A szerződésátruházás eredményeképpen a szerződésbe belépő fél a szerződésből kilépő fél szerződési pozíciójába lép be. Mivel a szerződési pozíció nem más, mint jogok és kötelezettségek összessége, a szerződésbe belépő felet mindazok a jogok megilletik és mindazok a kötelezettségek terhelik, amelyek a szerződésből kilépő felet megillették, illetve terhelték. A szerződésátruházás gazdasági jelentőségét az adja, hogy a jogok mellett a kötelezettségek tekintetében is tiszta helyzetet teremt: a szerződésből kilépő fél minden kötelemből szabadul. A szerződésbe belépő félre szállnak át a szerződésátruházást megelőzően keletkezett kötelezettségek, így a szerződésbe belépő fél lesz felelős a szerződésből kilépő fél által okozott károkért is.”, áll az indokolásban.
- [58] A szerződésátruházás alapulhat szerződésen és jogszabályon. A jogszabályon alapuló szerződésátruházás esetére mond ki a Ptké. módosítása egy értelmezést tartalmazó rendelkezést, amely lehetővé teszi, hogy a Ptk. hatálybalépése előtt kötött szerződések esetében, ha valamennyi jog és kötelezettség jogszabály rendelkezése alapján átszáll, akkor ezt jogszabályon alapuló szerződésátruházásnak kell tekinteni. Ennek következtében az eredeti szerződő felek között a szerződés megszűnik, és az új szerződő felek között jön létre a korábbi tartalommal, külön jogi aktus nélkül [Ptké. 53/C. § (1) és (2) bekezdés].
- [59] Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a jogalkotó az indítványozó1. indítványának benyújtását követően – 2016. július 1-i hatállyal – a 2016. évi LXXVII. törvénnyel részben módosította a szerződésátruházás Ptk.-beli szabályait, amely körülményre az indítványozó2. is hivatkozott. Míg a korábbi szabályozás [vö. Ptk. 6:208. § (3) bekezdés] az alapul fekvő szerződéshez kapcsolódó biztosítékok tekintetében általános jelleggel rögzítette, hogy ezek a szerződés átruházásával megszűnnek, a módosítás következtében a törvény javaslatához fűzött miniszteri indokolás értelmében: „A Ptk. főszabálya szerint a szerződésátruházással a szerződés biztosítékai megszűnnek. A gyakorlati tapasztalatok ugyanakkor azt mutatják: nem indokolt, hogy a szerződésátruházással átszálló jogosultságok alapjául szolgáló kötelezettségeket biztosító biztosítékok megszűnjenek. A biztosíték nyújtójának helyzetét ugyanis nem befolyásolja, nem teszi terhesebbé a biztosíték jogosultjának személyében bekövetkező változás. A biztosíték megszűnése viszont szerződésbe belépő új jogosult számára hátrányos lenne. A szerződésátruházással összefüggésben csak akkor indokolt, hogy a biztosíték megszűnjön, ha az alanyváltozás a szerződésből származó kötelezettség tekintetében következik be. Ez utóbbi esetben ugyanis a biztosíték nyújtója számára nem közömbös az, hogy kit terhel az a kötelezettség, amelyért az által nyújtott biztosítékkal helyt kell állnia. Ezért a törvény alapján a szerződésátruházás következtében csak akkor szűnik

meg a biztosíték, ha az az átruházott pozícióval járó kötelezettséget biztosít, és a biztosíték nyújtója a szerződés-átruházáshoz nem járul hozzá. A módosítás következtében elhagyásra került a Ptk. azon rendelkezése is, amely szerint a zálogkötelezett hozzájárulása esetén az új zálogjog az eredeti zálogjog ranghelyén jön létre. A szerződésátruházással tehát a biztosíték vagy fennmarad, vagy megszűnik, és még akkor sem újul meg, ha nem tovább él, ha a fennmaradására a biztosítéknyújtó hozzájárulása következtében kerül sor.”

- [60] A módosítás következtében tehát a jogalkotó a szerződés biztosítékai esetében egy sajátos „továbbélési” helyzetet teremt.
- [61] 7. A Ptké. vizsgált 53/C. § (1) bekezdésének rendelkezése szerint abban az esetben, ha a Ptk. hatálybalépése előtt kötött szerződésből származó valamennyi jog és kötelezettség a Ptk. hatálybalépését követően jogszabály rendelkezése alapján száll át másra, úgy erre a Ptk. 6:211. §-át kell alkalmazni.
- [62] A Ptk. 6:211. §-a szerint „[h]a valakinek egy szerződésből származó valamennyi joga és kötelezettsége jogszabály rendelkezése folytán száll át másra, a szerződésátruházás szabályait kell megfelelően alkalmazni.”
- [63] A vizsgált rendelkezés a Ptk. 6:211. §-ának (szerződésátruházás jogszabály rendelkezése alapján) konkretizálása a Ptk. hatálybalépése előtt kötött szerződésekre, ami önmagában funkciótlan, mivel a Ptké. 1. § szerint ha e törvény eltérően nem rendelkezik, a Ptk. rendelkezéseit a hatálybalépését követően keletkezett tényekre és jogviszonyokra, valamint megtett jognyilatkozatokra kell alkalmazni. Ebben a vonatkozásban pedig a jogátruházást lehetővé tevő jogszabály alapján megtett jogcselekmény időpontjának, nem pedig az átruházandó szerződés megkötése időpontjának van jelentősége. (A Fétv. 50/A §-a az általánoshoz képest speciális szabályt állapít meg a haszonbérleti szerződések esetére). Ugyanakkor a támadott szabályozásnak az a következménye – mivel a szerződésátruházás szabályait nem specifikusan csak a föld haszonbérleti szerződésekre, hanem minden olyan esetre alkalmazni rendeli, amikor a szerződésátruházás fogalmilag lehetséges –, hogy a jogszabály rendelkezése folytán bekövetkezett szerződés átruházások esetén elvileg valamennyi, a szabályozás által érintett szerződés a szabályozás hatálya alá került.
- [64] Ugyanakkor hangsúlyozandó, hogy jogszabály rendelkezése alapján szállnak át a jogok és a kötelezettségek természetes személyek esetén az örökléssel [Ptk. 7:1. §], jogi személyek esetén a jogutódlással [Ptk. 3:39. § (1) bekezdés], továbbá bérleti szerződés esetén, ha a bérbeadó a szerződés megkötését követően a bérbe adott dolog tulajdonjogát átruházza [Ptk. 6:340. § (2) bekezdés].
- [65] A magánjogi kötelmi jogviszonyok a szerződő fél halálával, vagy a jogutódlással – főszabály szerint – nem szűnnek meg. A kötelemben a Ptk. 7:1. §-a, illetve a 3:39. § (1) bekezdése alapján a jogutód belép, a kötelemben a korábbi és az új jogalany között tovább él. Az öröklés az elhunyt tulajdonos vagyonaiban bekövetkező egyetemes (*universalis*) jogutódlás, amellyel a jogutód a vagyont vagy annak meghatározott hányadát mint egészet szerzi meg aktívakkal és passzívakkal együtt. Jogi személy más típusú jogi személyé történő átalakulása esetén az átalakuló jogi személy megszűnik, jogai és kötelezettségei az átalakulással keletkező jogi személyre mint általános jogutódra szállnak át.
- [66] Mivel a Ptk. 6:211. §. a szerződésátruházásra vonatkozó előírásokat hívja fel arra az esetre is, ha egy kötelmi pozícióban jogszabályi előírás alapján következik be alanyváltozás, így a jogszabályi alanyváltozás ezen esetkörei is elviekben a szabályozás tárgyi hatálya alá kerültek.
- [67] 8. A Módtv. javaslatának indokolása a Fétv. 110/A. §-ává vált rendelkezéshez kapcsolódóan mondja ki azt, hogy a haszonbérleti díj módosítására akkor kerülhet sor, ha „a módosítás hatályba lépését követően, az adott föld tulajdonjogának átruházása folytán a haszonbérbe adó tulajdonos személyében változás következett be. Tulajdonosváltás esetében ugyanis az új Ptk. azon – a haszonbérletre is irányadó – rendelkezése, mely szerint, ha a haszonbérbeadó a bérleti szerződés megkötését követően a haszonbérbe adott dolog tulajdonjogát átruházza, a tulajdonos személyében bekövetkezett változással a haszonbérleti szerződésből fakadó jogok és kötelezettségek tekintetében az új tulajdonos lép a haszonbérbeadó helyébe, tulajdonképpen jogszabály alapján történő szerződés átruházást (Ptk. 6:211. §) jelent.”
- [68] A szerződési pozíció jogszabály alapján történő átszállására vonatkozóan a Ptk. kodifikációját előkészítő szakértői anyag tartalmaz megállapításokat. [Vékás Lajos (szerk.): A Polgári Törvénykönyv magyarázatokkal. Complex, 2013, 676. oldal] Eszerint szerződésátruházásnak minősülhet a Ptk.-ban a bérleti szerződés azon szabálya, amely szerint a bérleti szerződés átszáll a vevőre a bérlet tárgyának átruházása esetén, vagy az utazási szerződés esetén maga a Ptk. rendelkezik a szerződési pozíció (megrendelőként történő) átruházásának jogáról. Ilyen helyzetről azonban a Ptk.-n kívül számos más jogszabály is rendelkezik, amelyek ebben az ösz-

szefüggésben csak a szerződésátruházás-jellegű tényállás háromoldalúságának hiányáról szólnak, vagyis arról, hogy az alanyváltozáshoz a „szerződésben maradó” fél hozzájárulására szükség nincsen. Így a pénzügyi intézetek között a betétállomány és más visszafizetendő pénzeszközök elfogadásából származó jogi pozíció átruházható a betétesek hozzájárulása nélkül (a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény 17/A. §), a biztosítók között átruházható a biztosítási szerződésállomány a jogosultak hozzájárulása nélkül (a biztosítási tevékenységről szóló 2014. évi LXXXVIII. törvény 118–120. §), a befektetési szolgáltató szerződéses állománya átruházható az ügyfelek jóváhagyása nélkül (a befektetési vállalkozásokról és az árutőzsdei szolgáltatókról, valamint az általuk végezhető tevékenységek szabályairól szóló 2007. évi CXXXVIII. törvény 140. §). Tekintettel arra, hogy a szerződésátruházás annak alapesetében háromoldalú, a szerződésből kilépő, a szerződésben maradó és a szerződésbe belépő fél megállapodása, ha jogszabály rendelkezik a szerződésátruházásról, akkor a jogszabálynak arról is rendelkeznie kell, hogy a szerződésben maradó fél hozzájárulása szükséges-e az átszálláshoz.

- [69] A jogszabályon alapuló szerződésátruházást a hatályos Ptk. nem illeti önálló megnevezéssel. A Ptké. 53/C. § (2) bekezdése szerint azonban az ilyen, jogszabály általi szerződésátruházás esetén a korábbi szerződés – a szerződésből kilépő és a szerződésben maradó fél között – megszűnik, és a szerződésben maradó fél tekintetében az „átruházott” szerződést új szerződésnek kell tekinteni.
- [70] Az igazságügyi miniszter az Alkotmánybíróság megkeresésére adott jogi véleményében úgy foglalt állást, hogy „a jogszabályon alapuló szerződésátruházás jogi tartalma nem vitásan az, hogy, hogy a szerződésből kilépő és a szerződésben maradó fél tekintetében a szerződést megszüntnek, a szerződésbe belépő és a szerződésben maradó fél tekintetében pedig a szerződést az átszálló valamennyi jog és kötelezettség vonatkozásában a jogszabály rendelkezése alapján létrejött új szerződésnek kell tekinteni. Ez utóbbi rendelkezés teljes mértékben összhangban van a Ptk. szerződésátruházásra vonatkozó szabályaival, amellyel kapcsolatban nem vitatható, hogy a felek által kötött háromoldalú megállapodás eredményeként a szerződésátruházással – nováció útján – egyfelől a szerződésben maradó és a szerződésből kilépő fél közötti szerződés megszüntetésére, másfelől pedig a szerződésbe belépő, valamint a szerződésben maradó fél között új szerződés létrejöttére kerül sor az eredeti szerződésből eredő jogoknak és kötelezettségeknek megfelelő tartalommal.”
- [71] A Ptk. 6:208. § (2) bekezdése a szerződésátruházás joghatásai körében nem rendelkezik sem a szerződés megszűnéséről, sem pedig egy új – a korábbival azonos tartalmú – szerződés keletkezéséről és nem tesznek erről említést a fentebb hivatkozott jogszabályhelyek sem. Ugyanakkor a Ptk. a szerződésátruházás joghatásai körében arról sem rendelkezik, hogy az alanyváltozással összefüggésben a szerződéses pozíció átruházása során a szerződéses jogviszony folytonos és változatlan marad. A szerződésátruházás joghatását tekintve a Ptké. támadott rendelkezési adnak eligazítást. A Ptké. a Ptk.-hoz szorosan kapcsolódó norma, amelynek szabályozási célja a szabályozási átmenet biztosítása a magánjogi kódexváltásra tekintettel.
- [72] Az Alkotmánybíróság nem kíván állást foglalni az indítvány által felvetett azon dogmatikai kérdésben, hogy jogutódlást (másképpen fogalmazva a kötelelem fennmaradását) vagy *novációt* (a felek közötti korábbi szerződés megszűnését és új szerződés létrehozását) eredményez-e a szerződésátruházás, figyelemmel arra, hogy magának a *novációnak* a fogalma sem tisztázott a jogirodalomban és ebben a kérdésben a magánjogi jogtudomány is megosztott. A jogalkotó ugyanakkor ezt a dogmatikai kérdést eldöntötte, amikor erre a szerződéses konstrukcióra *novációként* tekint, amelyet az igazságügyi miniszter az Alkotmánybíróság megkeresésére adott jogi véleményében megerősített. A támadott Ptké.-beli értelmezést a jogalkalmazó szerveknek tehát magukra nézve irányadónak kell tekinteniük. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor hangsúlyozza, hogy a *nováció* jogi természetére vonatkozóan sem a Ptk., sem a Ptké. nem tartalmaz kifejezett rendelkezést.
- [73] Az Alkotmánybíróság emlékeztet rá, hogy a polgári törvénykönyv 1913. évi tervezete (a továbbiakban: Tj.) az egyéb megszűnési okok között szabályozta volna az újítást. Ennek indokolása a következő:
 „I. Újítás. A Tj. szerint újítás forog fenn, ha a felek a követelést ugyanazon szolgáltatásra irányuló, de más jogalapon nyugvó új követeléssel helyettesítik, hatása pedig abban áll, hogy a régi követelés az újnak keletkezésével megszűnik (1045. §.).
 Újítás alatt a Tj. csak a személycsere nélküli *novatiót* érti. Azt a *novatiót*, melynél a hitelező vagy az adós személye változik – *delegatio, expromissio* – külön nem szabályozza, mert azt tartja, hogy a gyakorlati szükséglet az engedmény, tartozásátvállalás és utalvány jogintézményei is kielégítik. Nem lehet azonban kétség afelől, hogy a felek, ha jónak látják, a közöttük fennálló jogviszonyt olyan módon is megszüntethetik, hogy helyébe más hitelező javára vagy más adós terhére megalapított új kötelelem lépjen.” (Képviselőházi irományok, 1910. XXXIII. kötet, 131–133. oldal)

- [74] Az 1928. évi Magánjogi Törvényjavaslat az újítást az „Újítás. Elengedés. Egyesülés.” című fejezetben szabályozta a következők szerint:
 „I. Újítás.
 1278. §. Ha a felek a követelést ugyanolyan szolgáltatásra irányuló, de más jogalapon nyugvó új követelésre változtatják át (újítás), a régi követelés az újnak keletkezésével megszűnik, Az újítás szándékát nem lehet vélelmezni.
 1279. §. Semmis jogügyletből származtatott követelést nem lehet megújítani. Bírói úton nem érvényesíthető követelés megújítása esetében az új követelést sem lehet bírói úton megújítani.
 1280. §. A régi követelést biztosító kezesség, zálogjog és jelzálogjog ellenkező megállapodás hiányában az új követelés biztosítására is szolgál, amennyiben ez a régít a szolgáltatás terjedelme tekintetében meg nem haladja. A kezes és a zálognak vagy a jelzálognak a kötelmi viszonyon kívül álló tulajdonosa a régi követelésnek ellenvethető kifogásait az új követeléssel szemben is érvényesítheti, hacsak az újításhoz hozzá nem járult.” (Képviselelőházi irományok, 1927. VIII. kötet, 341–342. oldal)
- [75] A régi Ptk. miniszteri indokolása kimondja, hogy „[a] szerződés megújítása úgy, ahogy azt a bírói gyakorlatunk kialakította, voltaképpen nem a tartalom módosításának, hanem a kötelelem megszűnésének és új kötelemmel való felváltásának volt az eszköze; minthogy azonban a lényege abban áll, hogy a felek a követelés jogalapját változtatják meg, ezzel voltaképpen a szerződés módosul. A javaslat nem is tekinti ezt a szerződés megszüntetésének és megújításának, hanem csupán jogcíme megváltozásának.” (A Magyar Népköztársaság Polgári Törvénykönyve, Budapest 1963, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 265. oldal).
- [76] „A XXII. fejezet a szerződés tartalmának és jogcímének módosításáról rendelkezik, az egyéb okból, pl. a szerződő felek személyének megváltozásával (engedmény, tartozásátvállalás), vagy szerződésszegés folytán bekövetkező módosulás már nem esik e fejezet körébe. A szorosán vett tartalomváltoztató szerződés mellett ez a fejezet tartalmazza a korábbi jogunkban a szerződés megújításaként ismert esetet (*novatio*), továbbá az egyezséget és a tartozáselismerést is.” (Országgyűlési irományok, 1958. I. kötet, 250–251. oldal)
- [77] Egyes jogrendszerek szerződésszüntető körülményként tárgyalják az újítás (*novatio*) esetét is, a szerződés jogcímének változásából eredő jogi következményekről a javaslat viszont – a XXII. fejezethez fűzött indokolásában mondottak alapján – „A szerződés módosítása” című fejezetben rendelkezik (239. §). (Országgyűlési irományok, 1958. I. kötet, 295. oldal)
- [78] 9. A Ptké. 53/C. § (2) bekezdésébe foglalt, a jogalkotó által értelmező jellegűnek tartott szabály csak a jogszabály rendelkezése alapján bekövetkező szerződésátruházás eseteire vonatkozik, és a tartalma (megszűnés, illetve új szerződésnek tekintés) folytán alapvetően különbözteti meg egymástól a felek megállapodásán alapuló és a jogszabály rendelkezése alapján végbemenő szerződésátruházásnak tekintett tényállásokat.
- [79] A Ptké. vizsgált rendelkezése alapján tehát, ha a Ptk. hatálybalépése előtt kötött bármely szerződés esetében a szerződésből származó valamennyi jog és kötelezettség a Ptk. hatálybalépését követően jogszabály rendelkezése alapján száll át valamely más jogalanyra, akkor a korábbi szerződést megszüntnek kell tekinteni, és az „új” szerződő fél tekintetében egy új szerződés létrejöttét kell megállapítani. Ilyen rendelkezés a felek megállapodásán alapuló szerződésátruházás esetében nem érvényesül. Mindezen túlmenően a rendelkezés szükségképp hatással van a Ptk.-n kívüli – többek között a fentiekben hivatkozott – külön jogszabályok alapján történő szerződésátruházások eseteire is, mivel más helyzet állhat elő a módosítás hatályba lépése előtt ugyanazon jogszabály alapján végbement, illetve azt követően végbemenő, jogszabály általi „szerződésátruházások” tekintetében.
- [80] A szerződésátruházás annak a lehetőségét teremti meg, hogy az egyik szerződő fél a teljes szerződési pozícióját átruházza egy harmadik személyre. Az átruházás következtében az eredeti szerződő fél szabadul a jogviszonyból, amelynek következtében az a szerződésbe belépő fél és az eredeti szerződés másik fele között marad fenn. Mivel a szerződésátruházás eredményeképpen a szerződésbe belépő fél a szerződésből kilépő fél szerződési pozíciójába kerül, ennek következtében a jogviszony szabályozása alapvető jelentőségű a kötelmi és a felelősségi viszonyok (öröklés, jogutódlás, a tulajdonos személyében bekövetkező változás a bérleti szerződéseknél) átláthatósága és kiszámíthatósága körében.
- [81] Ezt tovább fokozza, hogy a szerződésátruházás alapjául szolgáló ügyletre vonatkozóan sem a Ptk., sem a Ptké. nem tartalmaz kifejezett formai előírást, ebből következően a szerződéses pozíció átruházásra irányuló szerződés létrejöhet szóban, írásban és ráutaló magatartással is.

- [82] 10. Az ismertetett szabályozási hiányosságok – figyelemmel arra is, hogy a jogalkotó csak a mezőgazdasági haszonbérletek estében állapított meg a szerződésátruházással összefüggő részletes szabályokat – a jogalkalmazó szervek számára értelmezési nehézséget okozhatnak a támadott Ptké.-beli rendelkezésekkel összefüggésben. Ezt a bizonytalanságot tovább erősíti, hogy a Ptké. 53/C. § (2) bekezdésébe foglalt szabály a vonatkozó előírásokat a szerződésmódosítás diszpozitív szabályaival szemben lényegében kógens rendelkezésekként szabályozza.
- [83] Az Alkotmánybíróságnak következetes a gyakorlata a tekintetben, hogy „[a] jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények” {9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.; 33/2014. (XI. 7.) AB határozat, Indokolás [32], 8/2017. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [48]}.
- [84] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a jogalkotó feladata annak számbavétele, hogy a szerződésátruházás, azon belül a jogszabályon alapuló szerződésátruházás mint az új Ptk. jogintézménye, mely a Ptk. hatálya alá tartozó, illetve azon kívüli szerződéses jogviszonyokat érint és ennek ismeretében a vonatkozó részletszabályok kialakítása szintén a jogalkotó feladata. A szabályozás kialakítása során – tekintettel a két törvény közötti funkcionális viszonyra – fokozott figyelemmel kell lennie a jogalkotónak arra, hogy a vagyoni forgalom körébe tartozó magánjogi jogviszonyok áttekinthetőek legyenek, tekintettel az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságára és azt ezt célzó garanciális előírásokra.
- [85] 11. Az Abtv. 46. § (1) bekezdése felhatalmazza az Alkotmánybíróságot, hogy ha a hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának a teljesítésére. A törvényhely (2) bekezdésének c) pontja alapján a jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos.
- [86] Úgy ítélte meg az Alkotmánybíróság, hogy a Ptké. 53/C. §-ában rögzített szabályozás esetében lehetőség van arra, hogy az Abtv. 46. §-ában biztosított jogköre alapján, a hatályos jog kíméletével járjon el. Az Alkotmánybíróság észlelte ugyanis, hogy a szabályozás alaptörvény-ellenessége abból fakad, hogy a jogalkotó a jogszabályon alapuló szerződésátruházások esetében nem szabályozta az új Ptk. jogintézményeként megjelenő szerződésátruházás részletes szabályait. A szabályozás kialakítása során figyelemmel kell lennie a jogalkotónak a szerződésmódosítástól való elhatárolás kérdésére, valamint a nováció mint jogi konstrukció jogi természetének a meghatározására, figyelemmel a jogintézmény működésének kiszámíthatóságára és a szabályozás hatálya alá tartozó kötetmi és felelősségi viszonyok egyértelmű meghatározására, valamint azoknak a Ptk.-val mint a magánjog anyajogával való összhangjára. Ezért megállapította, hogy az Alaptörvénnyel való összhang helyreállítása nem a vizsgált szabályozás megsemmisítését, hanem a hatályos szöveg kiegészítését teszi szükségessé. Ilyen módon biztosíthatóvá válik, hogy a szerződésátruházás szabályozása megfeleljen a jogállami jogbiztonság követelményének.
- [87] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy a Ptké. 53/C. §-ában nem szabályozta az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó jogállami jogbiztonság követelményének megfelelően a jogszabály rendelkezésén alapuló szerződésátruházás részletszabályait. Ezért az Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést, hogy a Ptk. szerinti szabályozással való összhang megteremtése érdekében jogalkotói feladatának 2019. március hó 31. napjáig tegyen eleget.
- [88] Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a jogalkotói mulasztás megállapításával és a jogalkotónak címzett felhívással megteremthető az összhang az Alaptörvény és a Ptk., valamint a Ptké. kapcsolódó rendelkezései között. Egyúttal az Alkotmánybíróság a Ptké. 53/C. §-a alaptörvény-ellenességének a megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasította.
- [89] Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésén alapuló alkotmányossági vizsgálat eredményeként megállapította a szabályozás alaptörvény-ellenességét, és annak orvoslására az Abtv. 46. § (1) bekezdése szerint jogkövetkezmenyt alkalmazott, az Alkotmánybíróság az Alaptörvény M) cikk (1) és (2) bekezdéseire,

XIII. cikk (1) bekezdésére, XV. cikk (2) bekezdésére és XXVIII. cikk (1) bekezdésére vonatkozó, az indítványozó által felhozott érvek megalapozottságának a vizsgálatát nem végezte el.

[90] Mivel az Alkotmánybíróság nem semmisítette meg a Ptké. kifogásolt rendelkezéseit, az alkalmazási tilalom kimondására sincs lehetősége, ezért arról önállóan nem kellett döntenie.

IV.

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

Budapest, 2018. november 13.

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

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
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
alkotmánybíró helyett

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

[92] Nem értek egyet a rendelkező részben foglalt döntéssel, mert álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak a Ptké. 53/C. § (1) és (2) bekezdéseinek alaptörvény-ellenességét kellett volna megállapítania, és a támadott jogszabályi rendelkezéseket meg kellett volna semmisítenie.

[93] 1. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság klauzúlaból olvasható ki a jogbiztonság követelménye. Eszerint „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” {34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [71]}. A jogbiztonság egyik alkotóeleme a normavilágosság követelménye {24/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [48]; 3098/2016. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [30]}.

[94] Az Alkotmánybíróság a normavilágosság követelményével kapcsolatban következetesen érvényesíti a korábbi gyakorlatában kimunkált elveket és alkotmányossági összefüggéseket [legutóbb megerősítette a 3296/2018. (X. 1.) AB határozat]. Eszerint a jogállamiság elvéből levezetett jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.]. A 26/1992. (IV. 30.) AB határozatban az Alkotmánybíróság arra mutatott rá, hogy a jogszabály értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalma is a jogbiztonságból fakadó követelmény (ABH 1992, 135, 142.).

- [95] Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában rámutatott arra is, hogy „[a] jogszabály mindig általánosságban, elvontan szabályoz, az absztrakt norma konkrét jogesetre alkalmazása – és ezáltal tartalommal kitöltése – a jogalkalmazó feladata. A jogalkalmazás során általában szükséges az alkalmazandó norma értelmezése, melyhez segítséget nyújthat maga a jogszabály (az értelmező rendelkezései vagy az indokolása, amelyből kitűnhet a jogalkotó szándéka), a hosszabb időn keresztül kialakult-kialakított jogi (értelmezési) gyakorlat stb. A nem kellő pontossággal megfogalmazott jogszabály is alkalmazható, ha a megfogalmazás pontatlansága a jogalkalmazás során, a jogalkalmazói értelmezés által – a kialakult jogi hagyományt, joggyakorlatot, valamint a jogalkotó szándékát szem előtt tartva – orvosolható” (534/E/2001. AB határozat, ABH 2002, 1283, 1291.). Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata alapján egy jogszabály vagy annak valamely rendelkezése csak akkor tekinthető a jogállamiság szerves részét képező jogbiztonság követelményébe ütközőnek, ha megfogalmazása olyannyira homályos, hogy jogalkalmazói értelmezéssel sem tölthető ki tartalommal, vagy határozatlansága lehetőséget ad a szubjektív jogalkalmazói döntésre, a különböző jogalkalmazók eltérő gyakorlatára, a jogegység hiányára (1263/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 672, 673–674.).
- [96] Összefoglalóan megállapítható tehát, hogy a jogbiztonság követelményéből fakadóan a jogszabályoknak értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat kell hordoznia. A nem kellő pontossággal megfogalmazott jogszabály akkor vezet a jogbiztonság sérelmére, ha a jogszabály pontatlansága jogalkalmazói értelmezés által nem orvosolható.
- [97] 2. Az adott esetben a Kúria eljáró tanácsa azért fordult az Alkotmánybírósághoz, mert az indítvánnyal támadott „kazuisztikus és a polgári jogi dogmatikával szembenő szabályozás alapján a felek és a bíróságok is bizonytalan helyzetbe kerültek annak eldöntése során”, hogy miként kell a normát a gyakorlatban értelmezni. A Kúria álláspontja szerint a Ptké. 53/C. §-ában elhelyezett szabály „a szerződésátruházás Ptk. általi alapkonstrukcióját borítja fel”, és ezért számos jogalkalmazói nehézséget okoz.
- [98] A szerződésátruházás új eleme a magánjogi szabályozásnak. A jogintézmény szabályainak kidolgozása során abból indult ki a kodifikációs munkacsoport, hogy „[a] piacgazdaságra történő áttérés nyomán a szerződési pozíció átruházása iránt jelentőség gazdasági igény keletkezett”. A szerződésátruházás gazdasági jelentőségét pedig az adja, hogy „a jogok mellett a kötelezettségek tekintetében is tiszta helyzetet teremt: a szerződésből kilépő fél minden kötelemből szabadul. A szerződésbe belépő félre szállnak át a szerződésátruházást megelőzően keletkezett kötelezettségek, így a szerződésbe belépő fél lesz felelős a szerződésből kilépő fél által okozott károkért is.” [Gárdos Péter: Engedményezés, tartozásátvállalás és szerződésátruházás In: Vékás Lajos (szerk.): Szakértői Javaslat az új Polgári Törvénykönyv tervezetéhez. Complex, Budapest 2008. 860–861.] A Ptk. hatályba lépése előtt egyes törvények külön szabályozták a szerződésátruházás eseteit: például a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény 85/A. §-a; a hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény 161. § (1) bekezdése; a biztosítókról és a biztosítási tevékenységről szóló 2003. évi LX. törvény 93. § (1) bekezdése.
- [99] A szerződésátruházást tehát a régi Ptk. nem szabályozta. Ennek hiányában a gazdasági szereplőknek – jellemzően kereskedelmi jogviszonyokban – arra volt lehetőségük, hogy megállapodjanak abban: az egyik szerződő fél kilép és helyette egy új fél kerül a szerződéses kapcsolatba. Az új szerződő felet pedig az eredeti szerződésből kilépő fél jogai illetik meg, és ugyanazon kötelezettségek terhelik. Ez a megállapodás ugyanakkor azt jelentette, hogy a szerződés az eredeti felek között megszűnt, és az eredeti szerződéssel azonos tartalmú új szerződés jött létre az eredeti szerződés egyik fele és az új fél között (nováció). Ez a megoldás ugyanakkor nem minősült szerződésátruházásnak, hanem a szerződés megszüntetésének egyik eseteként lehet értékelni. A felek ugyanis a jogcím módosítással új szerződést hoztak létre. (Jobbágyi Gábor – Fazekas Judit: Kötelmi jog. Szent István Társulat, Budapest, 2008. 88.)
- [100] Az indítványozó bírói tanács utalt arra, hogy a Ptk. hatálybalépése előtt a bírói gyakorlat már ismerte és elfogadta a szerződési pozíció átruházását (pl. BH 2006.409.). A közzétett bírói döntések elvi kiindulópontja ugyanakkor az volt, hogy „minden szerződési pozíció leírható engedményezhető követelések és átvállalható tartozások összességéként”. A szerződési pozíciók ugyanakkor „tartalmaznak olyan személyes kötelezettségvállalásokat és személyhez kötött követeléseket, amelyek nem ruházhatóak át, és olyan jogokat, amelyek a természetüknél fogva nem ruházhatóak át.” [Erről részletesen: Menyhárd Attila: Szerződésátruházás In: Osztovits András (szerk.): A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja. Opten, Budapest, 2014. 488–490. oldal]

- [101] A szerződésátruházás kifejezett szabályozására a hatályos Ptk.-ban tehát részben azért volt szükség, mert az engedélyezés és tartozásátvállalás szabályaival nem lehetett egy szerződéses jogviszonyból fakadó valamennyi jogot és kötelezettséget átruházni. A régi Ptk. szabályai alapján a feleknek csupán arra volt lehetőségük, hogy egy háromoldalú szerződésmódosításban rendezzék az eredeti szerződés megszüntetését, és az egyik fél kilépésével, valamint egy új félnek a szerződésbe történő belépésével új szerződést hozzanak létre. Ez a háromoldalú megállapodás ugyanakkor nem minősült jogutódlásnak, hanem az eredeti szerződés megszűnése mellett egy új szerződés létrejöttének.
- [102] Fontosnak tartom továbbá kiemelni azt is, hogy Eörsi Gyula a novációval összefüggésben éppen arra mutatott rá: „[e]z a jogi megoldás elsősorban arra irányul, hogy a jogosult pozícióját megerősítse. Az elévült követelés megújítása pl. a követelést ismét bíróilag érvényesíthetővé teszi; a kötelezett mindazoktól a kifogásaitól esik el, amelyeket a megújítás alkalmával nem tartott fenn; a megtámadható szerződés megújítás következtében megtámadhatatlanná válik”. (Eörsi Gyula: Kötelmi jog. In: Világhy Miklós – Eörsi Gyula: Magyar polgári jog, Tankönyvkiadó, Budapest 1965. 437. oldal)
- [103] A fentiek alapján, úgy gondolom, a hatályos kötelmi jogi szabályozás rendszerében a szerződésátruházás lényege, hogy a szerződésből származó valamennyi jogot és kötelezettséget a felek az eredeti szerződés jogfolytonos fenntartásával tudnak átruházni. A jogintézmény ezen ismérvének ugyanakkor ellentmond a Ptké. 53/C. § (2) bekezdésében foglalt az a szabály, amely szerint „a szerződésből kilépő és a szerződésben maradó fél tekintetében a szerződést megszüntnek, a szerződésbe belépő és a szerződésben maradó fél tekintetében pedig a szerződést az átszálló valamennyi jog és kötelezettség vonatkozásában a jogszabály rendelkezése alapján létrejött új szerződésnek kell tekinteni.”
- [104] 3. A Ptké. célja olyan átmeneti szabályok megfogalmazása, amik egyértelművé teszik, hogy adott időpontban melyik törvény alkalmazandó. A Ptké. ezért a Ptk. alkalmazhatóságára nézve ad iránymutatást, tehát azt rendelzei, hogy a Ptk. rendelkezéseit mikortól, mely anyagi jogi jogviszonyra, illetve mely anyagi jogi jogviszonyt keletkeztető, módosító vagy megszüntető tényre vagy jognyilatkozatra vonatkozóan kell alkalmazni. A Ptké. normaszöveg-javaslatához fűzött indokolás kifejezetten utalt arra, hogy „[a]z átnyúló jogviszonyokra – a Jat. 15. § (2) bekezdésére figyelemmel, ám annak alkalmazását egyszersmind ki is zárva – a törvény a Ptk. könyveinek sorrendjéhez igazodva speciális átmeneti szabályokat fogalmaz meg. A speciális szabályok között – hol azt a Ptk. egyes könyveibe tartozó jogviszonyok jellege megengedi –, kiemelt helyen találhatóak az egyes könyvek által szabályozott jogviszonyokra vonatkozó generális(abb) átmeneti szabályok. E generálisabb szabályokhoz képest azonban további, a Ptk. meghatározott jogintézményeihez, illetve rendelkezéseihez kötődő speciális rendelkezések is rögzítésre kerültek.”
- [105] Az adott esetben, úgy gondolom, hogy a jogalkotó nem egy ilyen szabályt alkotott a Ptké. 53/C. § (1) és (2) bekezdéseiben. Ez a szabályozás ugyanis tartalmában nem egy átmeneti szabály, amely a rendelkezés alkalmazhatóságára adna iránymutatást, hanem a jogintézmény egyik lényegi ismérve vonatkozásában tartalmaz eltérő rendelkezést. Ebből következően nem értek egyet azzal a többségi állásponttal, hogy a Ptké. 53/C. § (1) és (2) bekezdése „értelmező jellegű szabály” lenne. Véleményem szerint a rendelkezés valóban megbontja a Ptk. szerződésátruházásra vonatkozó szabályozási rendszerét, és ennek folytán a magánjogi jogviszonyok áttekinthetősége és a jogintézmény működésének kiszámíthatósága ellen hat.
- [106] A fentiek alapján, úgy gondolom, hogy a Ptké. 53/C. § (1) és (2) bekezdései sértik a jogbiztonság követelményét, ezért alaptörvény-ellenesek.

Budapest, 2018. november 13.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné Dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró különvéleménye

- [107] Nem értek egyet a többségi döntéssel, különösen a határozat rendelkező részének 1. és 2. pontjában foglaltakkal. Véleményem szerint ugyanis az alaptörvény-ellenesnek minősített törvényi rendelkezést az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna semmisítenie. Emellett a testület nem bírálta el az Abtv. 25. §-a alapján benyújtott bírói kezdeményezést, amelyet egyesített az Abtv. 24. § (1) bekezdése alapján folyamatban volt, országgyűlési képviselői indítványra indult ügyvel.

- [108] 1. Az Alkotmánybíróság a többségi határozatban megállapította, hogy a Ptké. 53/C. §-a sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, és annak orvoslására, jogkövetkezményeként a mulasztás kimondását alkalmazta. Ezt a megoldást az Abtv. rendelkezéseire, valamint az eddigi gyakorlatra tekintettel kétségesnek tartom az alábbiak szerint.
- [109] 2. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény és az Abtv. keretei között jár el [lásd: Abtv. 39. § (3) bekezdés]. Az Abtv. 44. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „ha az Alkotmánybíróság 24. § vagy a 25-26. § szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti.” Ez alól nem tesz kivételt egyetlen Abtv.-beli rendelkezés sem. Az alaptörvény-sértés megállapítása a hatályos támadott szabály megsemmisítéséhez és jellemzően az alapul szolgáló ügyben való alkalmazási tilalom kimondásához vezet [vö.: Abtv. 45. § (2) és (4) bekezdései].
- [110] Ehhez kapcsolódik az a következetes gyakorlat, amely szerint, ha az alaptörvény-sértés megállapításra kerül egy alaptörvényi szabály sérelme miatt, úgy az Alkotmánybíróság – ugyanazon jogszabályi rendelkezés vagy bírói döntés kapcsán – nem vizsgálja a további indítványi elemek megalapozottságát [lásd például: 6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [240], 21/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [108]].
- [111] A mulasztást mint jogkövetkezményt – az Abtv. 46. § (1)–(2) bekezdéseiben található egyéb feltételek fennállása esetén – akkor lehet alkalmazni értelmezésem szerint, ha a sérelmezett szabály megfelel az Alaptörvénynek, de a jog szövetén olyan hiátus sejlik fel, amit a jogalkotónak kell orvosolnia. Mivel a jelen esetben a testület „az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésén alapuló alkotmányossági vizsgálat eredményeként megállapította a szabályozás alaptörvény-ellenességét” (Indokolás [89]), ezért az Abtv. 44. § (1) bekezdésére és gyakorlatára tekintettel meg kellett volna semmisítenie azt.
- [112] 3. A különböző indítványok egyesítése fő szabály szerint nem vezethet arra az eredményre, hogy az egyik vagy a másik indítvány bizonyos elemei az alkotmányossági felülvizsgálat számára elvesznek a normakontroll eljárásban.
- [113] A jelen esetben a bírói indítvány a Ptké. 53/C. § (1) bekezdésének tartalmi elemzése révén megállapította, hogy az azokra a szerződésekre vonatkozik, amelyeket
- a Ptk. hatályba lépése előtt kötöttek,
 - a szerződésekből eredő valamennyi jog és kötelezettség jogszabály rendelkezése alapján száll át másra, és végül
 - a jogszabályhely az ilyen szerződésekre az új Ptk. 6:211. § alkalmazását írja elő.
- [114] Az indítvány értelmezésében a norma – hipotéziséből kiindulva – az életviszonyok, kötelek rendkívül széles körét fogja át: idetartoznak az öröklési, a jogutódlással kapcsolatos, a bérleti jogviszonyok, de idetartozik akár a fogyasztói szerződések széles esete is. A jogi normán alapuló alanyváltozás szabályozásának ezen módja – a gyakorlatban szerzett bírói tapasztalatok alapján – oda vezet, hogy a változatlan formában fennálló kötelekre a korábban hatályos, a módosult kötelekre pedig az új szabályozást kell alkalmazni, a jogelőd kötelemeit a korábbi, a jogutód kötelemeit pedig az új szabályozás szerint kell megítélni. De nehezen kezelhető helyzetet eredményez az is a bírók szerint, hogy az új Ptk. hatálybalépése előtt megkötött szerződések esetében novációt eredményez az, ami az új Ptk. hatálybalépése után már jogutódlást jelent a felek viszonylatában. Utalt továbbá a bírói kezdeményezés arra is, hogy a Ptké. támadott rendelkezése értelmében valamennyi, fentiekben említett kötelek – függetlenül azok megkötésének idejétől – az új Ptk. hatálya alá kerül, ily módon kiterjesztve visszamenőlegesen annak egyebekben 2014. március 15-én kezdődő időbeli hatályát. Minderre a bírói kezdeményezés szerint olyan körülmények között kerül sor, amikor a jogalkotó „véltetőleg csak a földhaszonbérleti szerződésekkel kapcsolatos problematikát kívánta ekképpen rendezni” (Kúria indítványa, Indokolás [35]). Megjegyzendő, hogy az utóbbi megállapítást a többségi határozat indokolásába beemelt igazságügyi miniszteri, de különösen a Nemzeti Agrárgazdasági Kamara Elnökének állásfoglalása egyértelműen alátámasztja (Indokolás [33]).
- [115] Összességében tehát a bírói oldalról érkező aggály lényege abban állt, hogy túlságosan szélesre nyitotta a törvényalkotó a Ptké. – egyebekben anyagi jogi tartalmú – támadott szabályának tárgyi hatályát. Olyan szélesre, amely – szándékon túl – olyan szerződésekre is kiterjed, amelyek esetében például a szavatossági vagy egyéb kötelmi igények megítélése – elsődlegesen az időbeliség okán – kazuisztikussá válik, alkotmányjogi megközelítésben pedig alaptörvény-ellenes helyzetet keletkeztet. Másképpen megfogalmazva: a bírói

kezdemenyezés fő kérdése nem a törvényértelmezés nehézségében állt, hanem annak eredményében és véleményem szerint a testületnek erről is állást kellett volna foglalnia.

- [116] Az alaptörvény-ellenesség fentiek szerinti aggályát támasztotta alá a Kúria az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, az M) cikk (1) és (2) bekezdéseinek, a XIII. cikk (1) bekezdésének, a XV. cikk (2) bekezdésének, valamint a XXVIII. cikk (1) bekezdésének felhívásával és az egyes alaptörvényi rendelkezésekhez kapcsolt indokolással.
- [117] Ezek közül a többségi határozat kizárólag a jogállamiság részét képező jogbiztonság sérelmét vizsgálta meg, azonban számomra úgy tűnik, hogy arra nem a fentiek szerinti indokokra alapítottnan került sor. Ily módon figyelmen kívül maradt a bírói indítvány alapproblémája.

Budapest, 2018. november 13.

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

- [118] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2018. november 13.

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

Dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye

- [119] Nem támogatom a mulasztás megállapítását a többségi határozat rendelkező részében. A hazai magánjogban az új Ptk által bevezetett szerződésátruházás szabályozása nyitott maradt a felmerült problémákat tárgyaló tanulmányok tükrében. Ahogy erről Bodzási Balázs, az Igazságügyi Minisztérium volt helyettes államtitkára fogalmazott: „Két álláspont alakult ki a szerződésátruházás természetét illetően. Az egyik felfogás szerint szerződésmódosításról van szó, az eredeti szerződés jogfolytonos fennmaradása mellett. A másik nézet szerint azonban szerződésátruházás esetén ennél többre, novációra kerül sor (a fennálló szerződés megszüntetésére és ugyanazzal tartalommal új szerződés létrejöttére).” (Fontes Iuris 2015/3-4. 64. oldal) A kifejtése szerint az új jogintézmény céljának a jogutódlás és nem a nováció felel meg, és elemzi, hogy milyen mellékes szempontok miatt maradt vitatható ez a szabályozás, majd olyan Ptk-módosítást sürget, mely ebbe az irányba tisztítja le a szerződésátruházást: „A vázolt gazdasági igényeket kielégítő, megnyugtató megoldást jelentene, ha a jogalkotó hatályon kívül helyezné a Ptk. 6:208. § (3) bekezdését. Ez egyben egyértelmű állásfoglalás is lenne a jogalkotó részéről arra nézve, hogy a szerződésátruházást nem tekinti novációnak.” (id. mű 65. oldal)
- [120] Ebből a háttérből szemlélve a tervezet rendelkező részének mulasztás-megállapítását a Ptké. 53/C. §-ához kapcsoltan, ez kevésnek tűnik számomra. Ugyanis ez – szemben a Ptk. szabályozás nyitva hagyásával – a nováció mellett teszi le a garast. Ezt pedig inkább szembenállónak kell tekinteni a jogintézmény céljával, mintsem annak konkretizálásnak. Ezért ha most életben hagyjuk az 53/C. § (2) bekezdését, mely a novációs jelleget rögzíti, és csak ennek részleteinek kidolgozására mondunk ki mulasztást, akkor ezzel bebetonozzuk ezt a céllal szembenálló szabályozást a magánjogba. Így én ennek megsemmisítése mellett láttam több indokot – felhozva a hiányos szabályozás jogbiztonságot sértő jellegét a B) cikk (1) bekezdésre támaszkodva –, és ezzel megadtuk volna a jogalkotónak a lehetőséget arra, hogy gondolja végig az elejétől fogva a novációs jelleg törlését és a jogutódlás jelleg rögzítését. Mivel a többséget nem tudtam meggyőzni erről, ezért különvéleményemben kívántam álláspontomnak hangot adni.

Budapest, 2018. november 13.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye

- [121] Nem értek egyet a határozattal.
- [122] 1. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontjának megfelelően az Alkotmánybíróság köteles lett volna a bíróság, jelen esetben a Kúria indítványát „soron kívül, de legkésőbb kilencven napon belül” elbírálni, és felülvizsgálni az alkalmazott jogszabály – a Ptké.-nek a 2015. évi CCXX. törvény 1. §-ával beiktatott 53/C. §-a – Alaptörvénnyel való összhangját a bírói kezdeményezés alapján. Az Alkotmánybíróság azonban a Kúria indítványát nem soron kívül bírálta el; egy nem soron kívüli eljáráshoz egyesítve elutasította azt, mégpedig úgy, hogy a Kúria kérelméhez képest csak részben vizsgálta felül a Ptké. vitatott rendelkezését.
- [123] Az Abtv. 41. § (1) bekezdése előírja: „Ha az Alkotmánybíróság a 24. § vagy a 25–26. § szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti.” A jelen esetben bár az Alkotmánybíróság a Ptké. 53/C. §-át illetően „megállapította a szabályozás alaptörvény-ellenességét”, azt mégsem semmisítette meg. Az Abtv. 41. § (1) bekezdéséből fakadó kötelezettsége ellenére helybenhagyta az alaptörvényt sértő rendelkezést, és mindössze egy felhívást címzett a jogalkotónak, mondván, hogy ezúton lesz „megteremthető az összhang” az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, valamint a Ptké. között. Kétkem, hogy az Alaptörvény és az annak fundamentumát képező jogállam védelmét szolgálja, ha az „Alaptörvény védelmének legfőbb szerve” az Alaptörvényt sértő jogszabályokat nem semmisíti meg (a jogrendszerből nem iktatja ki, hanem inkább hatályukban megerősíti), a jogalkotót bízva meg, hogy védje meg ő (később) az Alaptörvény adott szabályát normaalkotás útján.
- [124] A Kúria az Alkotmánybíróság elé terjesztett kezdeményezésében megalapozottan állította, hogy a Ptké.-nek a 2015. évi CCXX. törvény 1. §-ával beiktatott 53/C. §-a alaptörvény-ellenes, sérti – mindenek előtt – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését. Ez magának az Alkotmánybíróságnak a határozatából is kiderül. A Ptk. hatálybalépését rendezni hivatott Ptké. a polgári jogok és kötelezettségek átszállásának a Ptk. szerinti módjával szöges ellentétben álló szabályokat a jogbiztonság sérelme nélkül nem tartalmazhat. Nem rendelkezhet a Ptk.-val ellenkezően a korábban létrejött jogügyletek sorsáról sem, nem nevezheti azokat a Ptk.-val szemben megszüntnek (pusztán azért, hogy ugyanazon szerződéseket virtuálisan új szerződésként tüntethesse fel).
- [125] 2. Korábban, a 3278/2017. (XI. 2.) AB határozathoz fűzött különvéleményemben kifejtettem már, hogy a Fétv. 50/A. §-át és 110/A. §-át is az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe, mégpedig a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmába ütközőnek tartom. Ezt, vagyis a Fétv. 50/A. §-ának és 110/A. §-ának a visszamenőleges hatályú hátrányos jogalkotás tilalmába ütközését korábbi határozatában az Alkotmánybíróság – álláspontom szerint – csak felszínesen vizsgálta, így megalapozatlanul jutott arra a következtetésre, hogy e szabályok nem sértik az Alaptörvényt. Nem tudok ezért egyetérteni a jelen ügyben azzal, hogy ítélt dologra hivatkozással mellőzte az Alkotmánybíróság a Fétv. 50/A. §-ának és 110/A. §-ának a visszamenőleges hatályú hátrányos jogalkotás tilalmába ütközésére irányuló vizsgálatát.
- [126] A Fétv. 50/A. §-ának és 110/A. §-ának a Módtv. 2016. január 6-i hatállyal beiktatott rendelkezései alapvető módon változtatták meg a már megkötött földhaszonbérleti szerződések módosítására vonatkozó, 2016 januárjáig hatályos szabályokat. Az új előírásokat olyan földhaszonbérleti szerződésekre is alkalmazni rendelik, amelyekre valójában nem is lehetne alkalmazni, ha a Ptké. 53/C. §-ának a szintén a Módtv. alapján beiktatott rendelkezése nem minősítette volna e szerződéseket virtuálisan új szerződéseknek (jóllehet azok ténylegesen már régebben megkötött, hosszabb ideje fennálló szerződések). Vagyis pusztán virtuálisan új szerződéseknek minősítve a már megkötött szerződéseket új szerződésmódosítási szabályokat rendelnek alkalmazni rájuk, félretéve ezáltal az irányadó szerződésmódosítási szabályokat. A szerződések ilyen virtuális átminősítésével pedig lényegében akkor is lehetővé teszik a fennálló szerződések megváltoztatását, ha az történetesen nem lenne alkotmányosan igazolható, azaz sérülne az a követelmény, amit az Alkotmánybíróság a 8/2014. (III. 20.) AB határozatának rendelkező részében lefektetett: „jogszabály a hatályba lépése előtt megkötött szerződések tartalmát kivételesen — a *clausula rebus sic stantibus* elve alapján — megváltoztathatja. Az állam jogszabállyal a szerződések tartalmát általában csak ugyanolyan feltételek fennállása esetén változtathatja meg alkotmányosan, mint amilyen feltételek fennállását a bírósági úton való szerződésmódosítás is megköveteli.” A 8/2014. (III. 20.) AB határozat indokolása ezen túlmenően rögzítette: „A törvényi úton történő szerződésmódosításnak

is, amennyire lehet, mindegyik fél méltányos érdekeit figyelembe kell vennie, vagyis az ilyen szerződésmódosításnak is érdekegyensúlyra kell törekednie a megváltozott körülmények mellett” (Indokolás [91]).

- [127] Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben sem foglalkozik, és a Fétv. 50/A. §-át és 110/A. §-át érintően a korábbi, Abh1. sem foglalkozott azzal, hogy a törvényi úton történő szerződésmódosításnak a Módtv. alapján helye lehetett-e. Az Alkotmánybíróság nem folytatta le azt a vizsgálatot, hogy a *clausula rebus sic stantibus* elve alapján legitim módon megszűntnek lehet-e tekinteni már megkötött szerződéseket, hogy így virtuálisan új szerződéseknek minősítve új szerződésmódosítási szabályokat alkalmazhasson rájuk a törvényhozó (lényegében törvényi úton megváltoztatva, megváltoztathatóvá téve ezáltal a már megkötött szerződések tartalmát). Az indítvány kapcsán így ítélt dologra, mivel az nincs, hivatkozni nem lehet.

Budapest, 2018. november 13.

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

Dr. Stumpf István
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: II/330/2016.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2018. évi 181. számában



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



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3360/2018. (XI. 28.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Ítéltábla 2.Beüf.10.243/2017/3. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] Az indítványozó jogi képviselője (dr. Szabó Zsolt ügyvéd, Dr. Szabó Zsolt Ügyvédi Iroda, 1055 Budapest, Honvéd utca 38. II/5.) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.
- [2] Az indítványozó a Budapest Környéki Törvényszék 7.Bkp.4/2017/2. számú végzése és a Fővárosi Ítéltábla 2.Beüf.10.243/2017/3. számú végzése alaptörvény-ellenességét állította, és kérte ezen bírósági határozatok megsemmisítését. Az alaptörvény-ellenességet az indítványozó az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdéseivel, a XXIV. cikk (1) bekezdésével és a XXVIII. cikk (1) és (4) bekezdéseivel összefüggésben tartotta megállapíthatónak.
- [3] Az indítványozó a kifogásolt bírósági végzések előzményeként előadta, hogy három büntetését érintően terjesztett elő összbüntetésbe foglalás iránti kérelmet. Abban kezdeményezte a
– a Pesti Központi Kerületi Bíróság 2015. november 17-én kihirdetett és jogerőre emelkedett 5.B.20.528/2013/206. számú ítéletével kiszabott 10 hónap szabadságvesztés (az elkövetés ideje: 2005. október 27 – 2005. november 18.),
– a Budai Központi Kerületi Bíróság 2011. augusztus 25-én kihirdetett és a Fővárosi Törvényszék 27.Bf.10.496/2011/8. számú ítélete folytán 2012. szeptember 18-án jogerőre emelkedett 14.B.XI.8/2009/124. számú ítéletével kiszabott 3 év szabadságvesztés (az elkövetés ideje: 2007. április – 2007. július 27.), és
– a Budapest Környéki Törvényszék 2014. november 18-án kihirdetett és a Fővárosi Ítéltábla 4.Bf.121/2015/36. számú ítélete folytán 2015. július 8-án jogerőre emelkedett 24.B.90/2012/262. számú ítéletével kiszabott 7 év szabadságvesztés (az elkövetés ideje: 2011. június 22. – 2012. július 26.) összbüntetésbe foglalását.
- [4] Az indítványozó összbüntetésbe foglalás iránti kérelmét a Budapest Környéki Törvényszék 7.Bkp.4/2017/2. számú végzésével elutasította. Az első fokon eljáró törvényszék megállapította, hogy a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény hatálybalépéséhez kapcsolódó átmeneti rendelkezésekről és egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi CCXXIII. törvény (a továbbiakban: Btkátm.) 3. §-a értelmében abban az esetben, ha az összbüntetésbe foglalandó ítéletek közül legalább egy a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) hatálybalépését, tehát 2013. július 1-jét követően emelkedett jogerőre, az összbüntetésbe foglalásra nem a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Btk.) rendelkezéseit, hanem a Btk. 93–96. §-ait kell alkalmazni. Mivel az indítványozó fenti 1. és 3. francia bekezdésekben hivatkozott ítéletei ezen kritériumnak eleget tesznek, hiszen 2013. július 1-jét követően emelkedtek jogerőre, az indítványozó büntetéseinek az összbüntetésbe foglalására a bíróság a Btk. rendelkezéseit tekintette irányadónak.

- [5] A Btk. 93. § (1) bekezdése alapján ugyanakkor, ha az elkövetőt több, határozott ideig tartó szabadságvesztésre ítélik, a jogerősen kiszabott büntetéseket akkor kell összbüntetésbe foglalni, ha az elkövető valamennyi bűncselekményt a legkorábbi elsőfokú ítélet kihirdetését megelőzően követte el.
- [6] Ez a feltétel az indítványozó kérelmében megjelölt ítéletek tekintetében nem teljesült. A 3. francia bekezdés szerinti ítélet alapjául szolgáló büntetendő magatartást ugyanis az indítványozó részben a Budai Központi Kerületi Bíróság ítéletének a kihirdetését, vagyis 2011. augusztus 25-ét követően fejtette ki. Ezért a kérelmet az elsőfokú bíróság elutasította. Az indítványozó fellebbezése nyomán eljáró ítélet a törvényszék ítéletét helybenhagyta.
- [7] Az indítványozó előadása szerint az alapjogi sérelme abból fakad, hogy ugyan mindhárom, az összbüntetési kérelemmel érintett ítélete a régi Btk. rendelkezésein alapul, az összbüntetésbe foglaláskor mégis a Btk. előírásait kellett vele szemben alkalmazni. Ennek következtében viszont hátrányos helyzetbe került, mivel a Btk. összbüntetési szabályai a régi Btk. előírásaihoz képest szigorúbbak.
- [8] Az alapjogi sérelem indokolása keretében az indítványozó hivatkozott a BH2000.184. számú eseti döntés, a 11/1992. (III. 5.) AB határozat, valamint a 42/1993. (VI. 30.) AB határozat megállapításaira. Utalt az indítványozó arra is, hogy az Alkotmánybíróság döntéseinek az indokolásában megjelennek a hazánk nemzetközi kötelezettségeiből fakadó követelmények is. Ezek elemzéséből az indítványozó azt a következtetést vonta le, hogy a hazai szabályozás és a bíróságok konkrét ügyben hozott határozatai nem csupán az Alaptörvénnyel, hanem az Emberi Jogok Európai Egyezménye 7. cikk 1. pontjával, 14. cikkével, továbbá a Tizenkettedik Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkével is ellentétben állnak.
- [9] Álláspontja szerint a Btkátm. 3. §-ában foglalt szabály azáltal, hogy az abban rögzített feltétel teljesülése esetére kötelezően rendeli alkalmazni a Btk. rendelkezéseit, nem áll összhangban a fenti követelményekkel. Az indítványozóra nézve pedig a szabály alkalmazásának az volt a következménye, hogy az összbüntetési kérelemben említett három ítélet vonatkozásában elesett az összbüntetés lehetőségétől.
- [10] Az Alaptörvény XV. cikkét érintően az alaptörvény-ellenességet az indítványozó azzal magyarázta, hogy a Btkátm. 3. §-a azonos helyzetben lévő jogalanyok között tesz különbséget, mivel az az elítélt, akivel szemben a bíróság 2013. július 1-jét megelőzően meghozta a döntését, kedvezőbb helyzetbe került, mint az indítványozó, függetlenül attól, hogy az ítélethozatalra nem volt ráhatása, annak időpontja tőle függetlenül alakult.
- [11] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdéséből fakadó alaptörvény-ellenesség kapcsán pedig előadta az indítványozó, hogy mind az elsőfokú, mind a másodfokú bíróság olyan szabályt alkalmazott vele szemben, amely a bűncselekmények elkövetésekor még nem volt hatályban. Ennek következtében a bírósági döntések az indítványozó tekintetében a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság és kiszámíthatóság elveinek a megsértéséhez vezettek.

II.

[12] Az Alkotmánybíróság eljárása során a következő jogszabályi rendelkezéseket vette figyelembe.

[13] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

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

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

[...]

(4) Senki nem nyilvánítható bűnösnek, és nem sújtható büntetéssel olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog vagy – nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben – más állam joga szerint nem volt bűncselekmény.”

[14] 2. A Btkátm. indítvánnyal érintett rendelkezése:

„3. § Ha az összbüntetésbe foglalandó ítéletek közül legalább egy a Btk. hatálybalépését követően emelkedett jogerőre, a Btk. 93–96. §-át kell alkalmazni.”

III.

- [15] Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az indítvány érdemi vizsgálatát megelőzően lefolytatta az indítvány befogadására irányuló eljárást. Ennek eredményeként az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy az indítvány összességében megfelel az Abtv.-ben a befogadással szemben támasztott formai és tartalmi követelményeknek, ezért 2018. március 6-án döntést hozott az indítvány befogadásáról. A befogadási eljárásban az Alkotmánybíróság alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tekintette, hogy a Btkátm. 3. §-a, amely az összbüntetésbe foglalásra adott időponthoz – a Btk. hatályba lépéséhez – kapcsolódóan kötelezően előírja a Btk. – elkövetőre nézve hátrányosabb – szabályainak az alkalmazását attól függetlenül, hogy az érintett alapítéletek esetlegesen a régi Btk. rendelkezései alapján születtek, összhangban áll-e az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdéséből fakadó követelményekkel.
- [16] Már a befogadási eljárásban is megállapította ugyanakkor az Alkotmánybíróság tanácsa, hogy az indítvány egyes elemei érdemi vizsgálatának nincs helye.
- [17] Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése és XXVIII. cikk (1) bekezdése állított sérelmével összefüggésben ugyanis az indítvány alkotmányjogi szempontból értékelhető indokolást nem tartalmazott. Az indítványozó csupán állította az Alaptörvény ezen rendelkezéseinek a megsértését, de nem határozta meg, hogy a támadott bírósági döntés miért ellentétes a megjelölt alaptörvényi rendelkezésekkel. Ezért az indítvány nem felelt meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) és e) pontjaiban foglalt feltételeknek.
- [18] Megjegyzi továbbá az Alkotmánybíróság, hogy az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése nem a bírósági, hanem a hatósági eljárásokra vonatkozóan írja elő a tisztességes eljárás követelményét. Így az alaptörvényi rendelkezés és a támadott bírósági határozat között a jelen ügyben összefüggés nem állt fenn. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az említett összefüggés hiánya az indítványrész érdemi vizsgálatának az akadályá {3130/2013. (VI. 24.) AB végzés, Indokolás [17]}.

IV.

- [19] 1. A jelen indítványon alapuló alkotmányjogi panasz eljárással párhuzamosan az Alkotmánybíróságon több olyan eljárás is indult, amelyek tárgya részben azonos volt, valamennyi a Btkátm. 3. §-ának az alaptörvény-ellenességét állította. Egy ilyen és a jelen panaszt megelőzően előterjesztett indítvány alapján folytatott eljárásban az Alkotmánybíróság meghozta a 10/2018. (VII. 18.) AB határozatot (a továbbiakban: Abh.). Döntésében megállapította, hogy a Btkátm. 3. §-a kívül esik a korlátozott és kivételes esetek azon körén, amelyen belül a visszamenőleges hatályú jogi szabályozás az Alkotmánybíróság gyakorlata és a jogállamiság alkotmányos garanciarendszere alapján általában megengedett. Ennek következtében a Btkátm. 3. §-a ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, vagyis alaptörvény-ellenes. Az Alkotmánybíróság ezért a Btkátm. 3. §-át megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság által megsemmisített jogszabályi rendelkezés – az Abtv. 45. § (1) bekezdése értelmében – az Alkotmánybíróság megsemmisítéséről szóló határozatának a hivatalos lapban való közzétételét követő napon hatályát veszítette, és e naptól nem alkalmazható.
- [20] 2. Az Alkotmánybíróság az Abh. rendelkező részében és indokolásában tett megállapításokat jelen alkotmányjogi panasz eljárásban is irányadónak tartotta az alábbiak szerint.
- [21] A joghátrány az indítványozó esetében a Btk. 93. § (1) bekezdésének az alkalmazásából fakadt. Az indítványozó büntetéseit a bíróság azért nem foglalta összbüntetésbe, mert nem teljesült a jogszabályhely azon feltétele, amely az egybefoglalást akkor engedi meg, ha az elkövető valamennyi bűncselekményt a legkorábban hozott ítélet jogerőre emelkedését megelőzően követte el.

- [22] A szabály alkalmazása az indítványozót kedvezőtlenebb helyzetbe hozta, mintha a bíróságok az esetben a régi Btk. alapján jártak volna el. A régi Btk. 92. § (1) bekezdése ugyanis tágabb időbeli keretet szabott az összbüntetés szempontjából figyelembe vehető ítéletek meghatározásának: akkor engedte meg az összbüntetésbe foglalást, ha az elkövető valamennyi bűncselekményt a legkorábban hozott ítélet jogerőre emelkedését megelőzően követte el. Annak következtében tehát, hogy az indítványozó alapítéleteinek az összbüntetésbe foglalásakor a bíróságok a Btk. szabályait alkalmazták, az indítványozó hátrányosabb helyzetbe került – elesett az összbüntetésbe foglalás lehetőségétől –, mintha a bíróságok a régi Btk. alapján hozták volna meg a határozatukat. A Btk., vagyis az elítélre nézve hátrányosabb szabályok alkalmazását pedig a Btkátm. 3. §-a írta elő az indítványozó esetében.
- [23] Az Alkotmánybíróság erre figyelemmel megállapította, hogy a Btkátm. 3. §-a alaptörvény-ellenességének a megállapítása és megsemmisítése az indítványozó által kifogásolt bírósági döntés alaptörvény-ellenességének a megítélésére is kihat. Az indítványozó összbüntetési kérelme alapján hozott jogerős összbüntetési határozat ugyanis olyan jogszabályi rendelkezésen alapul, amelynek alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság utóbb megállapította.
- [24] A továbbiakban ezért az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy az indítványozónak a visszaható hatály tilalmát sértő jogszabályi rendelkezés alkalmazásával okozott sérelem szükségessé teszi-e a támadott bírósági határozat megsemmisítését vagy az a hatályos jogszabályi rendelkezések alkalmazásával orvosolható.
- [25] 3. Ahogyan arra az Alkotmánybíróság az Abh. Indokolásának V. részében utalt, a Btkátm. 3. §-ának *ex nunc* hatályú megsemmisítése következtében a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: új Be.) 839. § (3) bekezdése alapján valamennyi olyan elítélt számára megnyílik a lehetőség az összbüntetésbe foglalással összefüggő indítvány (ismételt) előterjesztésére, akiknél a bíróság a megsemmisített rendelkezést alkalmazva korábban elutasította az összbüntetésbe foglalásra tett indítványt, illetőleg összbüntetést – ugyancsak a Btkátm. 3. §-ára figyelemmel – hivatalból nem állapított meg. (Indokolás [77]) A Be. 839. § (3) bekezdése értelmében ugyanis az összbüntetési eljárást a bíróság hivatalból vagy indítványra folytatja le. Az összbüntetési eljárás lefolytatását az elítélt, a védő vagy az ügyész indítványozhatja. Amennyiben a bíróság hivatalból, illetőleg a védő vagy az ügyész indítványára jár el, minden esetben be kell szereznie az elítélt hozzájárulását az összbüntetési eljárás lefolytatásához. A fentiek értelmében tehát az eljárás alanyai, köztük az indítványozó terhelt számára az Alkotmánybíróság döntése nyomán megváltozott jogszabályi környezetben nyitva áll az összbüntetési eljárás kezdeményezésének a lehetősége.
- [26] Az Abh.-ban rámutatott az Alkotmánybíróság arra is, hogy „[a] Btkátm. 3. §-a szerinti alkalmazási szabály megsemmisítését követően az eljáró bíróságok a Btk. 2. § (1)–(2) bekezdései alapján eljárva hozhatnak döntést arról, hogy az adott összbüntetési eljárásban a régi Btk. vagy a Btk. összbüntetési szabályai tartalmazzak-e enyhébb rendelkezéseket az elítélre nézve, és ezért az egyes esetekben melyik büntető törvény alkalmazandó (Indokolás [79]).
- [27] Tényként állapította meg az Alkotmánybíróság az Abh.-ban (Indokolás [59]) azt is, hogy a Btk. szabályai a régi Btk. szabályaihoz képest lényegesen szigorúbbak (pl.: összbüntetés csak azon cselekmények esetén alkalmazható, amelyek elkövetési ideje a legkorábbi elsőfokú ítélet kihirdetését megelőző időre esik, többszörös összbüntetésbe foglalás hiánya, az elengedés mértékének csökkenése: a (leg)rövidebb tartamú büntetésnek legfeljebb a 2/3 része engedhető el, nem kizárt a kumuláció).
- [28] Az összbüntetés ugyanis a Btk. 2. §-a értelmében a bűncselekmény elbírálásának, azon belül speciális bünteteskiszabásnak minősül több okból is. Rendszertani megközelítésben azért, mert az összbüntetés szabályait a jogalkotó mind a régi Btk.-ban, mind a Btk.-ban a büntetés kiszabására irányadó rendelkezések között, az azonos című fejezetben helyezte el. Nyilvánvalóvá tette ezzel, hogy az összbüntetés megállapítása a büntetőjogi szankció kiszabásának egyik módja. Ezt a megközelítést támasztja alá az is, hogy az összbüntetést és annak mértékét a bíróság nem végzésben, hanem ítéletben állapítja meg.
- [29] Tartalmi értelemben is bünteteskiszabás és nem csupán matematikai művelet az összbüntetésbe foglalás, hiszen az összbüntetésben határozza meg a bíróság azt a jogkövetkezményt, amelyet az elítélten ténylegesen végrehajtanak. Ezen felül az összbüntetés tartama vitathatatlanul bírói mérlegelés kérdése. Habár ez a mérlegelés az ítélelhozatal általános eseteihez képest korlátozott, hiszen az összbüntetésbe foglalás során kizárt az alapítéletekben kiszabott büntetések újraértékelése, és nem vehető figyelembe az elkövető személyi körülményeiben az elítélések óta bekövetkezett változások sem, a végleges összbüntetési ítélet megállapításának mégis immansens része a bíró szubjektív megítélése. A bírói mérlegelés lehetősége és kötelezettsége abból fakad, hogy

az elengedés pontos mértékét a jogalkotó az irányadó jogszabályi rendelkezésekben nem határozta meg. Ugyan az összbüntetés minimális és maximális tartamára vonatkozóan tartalmaz előírást a Btk. 94. §-a, az elengedés mértéke bírói mérlegelés kérdése, amelynek a kereteit az összbüntetésbe foglalandó alapítételek adják. A mérlegelésnél pedig a 3/2002. Büntető jogegységi határozatban foglaltak (a továbbiakban: BJE) továbbra is irányadók. Így a BJE indokolásának II.3. pontja értelmében az elengedés mérvének a megítélésénél vizsgálni kell egyebek mellett azt, hogy a több eljárásban elbírált cselekmények jellegükben azonosak vagy hasonlóak-e; az elkövetési magatartásuk időbelileg egybeeső vagy közeli-e; a cselekmények egymással összefüggésben állnak-e stb. Ezt az értelmezést támasztja alá a Btk. 94. §-ába foglalt azon követelmény is, miszerint az összbüntetés tartamát úgy kell meghatározni, mintha halmazati büntetést szabnának ki, hiszen ez utóbbi kétségtelenül büntetéskiszabási tevékenység. A fentiek miatt az összbüntetés nem tekinthető csupán jogtechnikai intézménynek, nem számok kalkulálása matematikai műveletekkel, hanem bírói mérlegelés eredményeként meghatározott büntetés, vagyis büntetéskiszabás.

- [30] Az Alkotmánybíróság további megállapítása szerint „[a] büntető törvénykönyv időbeli hatályának értelmezése tekintetében a bírói gyakorlat alakította ki azt az értelmezési szabályrendszert, amely különös jelentőséget nyert a 2012. évi C. törvény, vagyis a Btk. hatálybalépése során, és amely jelen esetben, a Btkátm. 3. §-a megsemmisítése következtében is irányadó” (Indokolás [79]). Ezen értelmezési szabályrendszer szerint a cselekmény enyhébb elbírálása az új törvény alkalmazási feltételeként komplex értékelést követel meg. A régi Btk. 2. §-ához fűzött jogalkotói indokolás értelmében nem elegendő pusztán az adott bűncselekményi tényállás régi és új szabályozás szerinti összehasonlítása. Figyelembe kell venni és össze kell vetni a büntethetőségi akadályokat, a kiszabható szankciók lehetséges mértékét és a büntetéskiszabási körülményeket is. A mérlegelést igénylő jogalkalmazói feladat itt annak eldöntésében áll, hogy összességében véve melyik törvény engedi az enyhébb elbírálást az adott esetben (BH2006. 383., BH2010. 264.). A bírói gyakorlat alapján továbbá olyan esetben, ha az új szabályozás a cselekmények jogi minősítése folytán enyhébb, az egyéb körülményekre tekintettel azonban súlyosabb jogi megítélést tesz lehetővé, a szabályok összehatásában való értékelése szükséges (BH2001. 254.).
- [31] Az összbüntetési szabályok értékelése és mérlegelése eredményeként pedig olyan helyzet is előállhat, amikor a régi Btk. általánosan méltányosabb szabályrendszere ellenére az adott elítélt vonatkozásában összességében az új Btk. szabályai a kedvezőbbek, annak következtében például, hogy a bíróság a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségét is az értékelés szempontjának tekinti. (Konkrét példával szemléltetve: ha a régi Btk. szerint kétszer 3 év szabadságvesztést foglaltak összbüntetésbe, akkor annak tartama megállapítható 3 év és 9 hónapban, és az elítélt legkorábban 3 év elteltével bocsátható feltételes szabadságra, ha annak egyéb törvényi feltételei fennállnak. Az új törvény szerint ezeket a büntetéseket összbüntetésbe foglalva a letöltendő szabadságvesztés tartama megállapítható 4 évben, ugyanakkor az elítélt, amennyiben nem visszaeső, 2 év és 8 hónap után feltételes szabadságra bocsátható. Ez a példa jól érzékelteti, hogy a bíróságok a lefolytatott egyedi vizsgálat alapján tudják mérlegelni, hogy a konkrét elítéltre nézve melyik időpontban hatályos Btk. rendelkezései a kedvezőbbek.)
- [32] Az Abh.-t követően ezért a bíróságok valamennyi olyan összbüntetésbe foglalás során kötelesek lefolytatni a Btk. 2. §-a szerinti vizsgálatot, amikor az összbüntetésbe foglalandó ítéletek között van olyan, amely alapjául szolgáló cselekmény elkövetési ideje a régi Btk. hatálya idejére esik, feltéve hogy az összbüntetésbe foglalás egyéb törvényi feltételei az adott esetben fennállnak. Az új Btk. összbüntetési szabályai pedig a Btk. 2. §-a értelmében csak olyan esetben alkalmazhatók mérlegelés nélkül, ha az összbüntetésbe foglalással érintett valamennyi ítélet alapjául szolgáló cselekmény elkövetésére a Btk. hatályba lépését követően került sor.
- [33] Amennyiben a Btk. 2. § (2) és (3) bekezdéseire figyelemmel elvégzett bírósági mérlegelés eredményeként az állapítható meg, hogy a konkrét esetben a régi Btk. összbüntetési szabályai tartalmaznak enyhébb rendelkezéseket az elítéltre, az összbüntetési eljárásban a régi Btk. alapján kell a bíróságnak eljárni. Ha ugyanakkor a bíróság mellőzi a Btk. 2. §-a szerinti mérlegelést és a döntése a megsemmisített rendelkezéssel tartalmilag azonos szempontok és elvek alkalmazásán alapul, felmerül a konkrét bírói döntés alaptörvény-ellenességének a lehetősége.
- [34] 4. Minderre figyelemmel az indítványozó az új Be. szabályai értelmében az Abh. közzétételét követően ismételt kérelmet terjeszthet elő ítéletei összbüntetésbe foglalására. Kérelmét pedig a bíróság már a megsemmisített Btkátm. 3. §-a figyelmen kívül hagyásával, a hatályos eljárásjogi szabályok és visszaható hatály tilalmával összhangban álló anyagi jogi rendelkezések alapján lesz köteles elbírálni. Így a visszaható hatály tilalmának a megsértésével az indítványozónak okozott sérelem az új Be. és a régi Btk. szabályainak az együttes alkalma-

zásával orvosolható, amennyiben az összbüntetésbe foglalás egyéb törvényi feltételei az esetében fennállnak [10/2018. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [73]–[75]].

- [35] Az Alkotmánybíróság a fentiekre figyelemmel nem tartotta indokoltnak a Fővárosi Ítéltábla 2.Beüf.10.243/2017/3. számú végzése alaptörvény-ellenességének a megállapítását és megsemmisítését, ezért az indítványt érdemi vizsgálat eredményeként elutasította.

Budapest, 2018. november 20.

Dr. Horváth Attila s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1526/2017.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3361/2018. (XI. 28.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény hatálybalépéséhez kapcsolódó átmeneti rendelkezésekről és egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi CCXXIII. törvény 3. §-a alaptörvény-ellenességének a megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panasz tárgyában az eljárást megszünteti.

2. Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Ítéltábla Katonai Tanácsa 6.Kbkf.10.044/2016/5. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozó (Farkas Zoltán) jogi képviselője (dr. Ludmán Zsolt ügyvéd, 4026 Debrecen, Darabos utca 37.) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.
- [2] Az indítványozó a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény hatálybalépéséhez kapcsolódó átmeneti rendelkezésekről és egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi CCXXIII. törvény (a továbbiakban: Btkátm.) 3. §-a alaptörvény-ellenességét állította, és kérte a rendelkezés megsemmisítését. Indítványozta továbbá azt is, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 45. § (6) bekezdése alapján rendelje el az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásával jogerős határozattal lezárt eljárás felülvizsgálatát. A támadott rendelkezés értelmében abban az esetben, ha az összbüntetésbe foglalandó ítéletek közül legalább egy a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) hatálybalépését, tehát 2013. július 1-jét követően emelkedett jogerőre, az összbüntetésbe foglalásra a Btk. 93–96. §-át kell alkalmazni.
- [3] Az indítványozó összbüntetését a Debreceni Törvényszék Katonai Tanácsa a Kbeü.II.21/2016. számon, majd a Fővárosi Ítéltábla Katonai Tanácsa 6.Kbkf.10.044/2016. számon folytatott eljárásban állapította meg.
- [4] A bíróságok az indítványozó alábbi büntetéseit foglalták összbüntetésbe:
 - a Nyíregyházi Törvényszék 2013. november 27-én kelt és a Debreceni Ítéltábla ítéletével 2014. december 3-án jogerőre emelkedett 5 év 6 hónap börtönbüntetést,
 - a Debreceni Törvényszék Katonai Tanácsának 2014. június 11-én kelt és június 12-én jogerőre emelkedett ítéletével kiszabott 2 év 2 hónap börtönbüntetést, valamint
 - a Nyíregyházi Járásbíróság 2015. április 24-én kelt és a Nyíregyházi Törvényszék ítéletével 2015. december 15-én jogerőre emelkedett 3 év börtönbüntetést.
- [5] A bíróságok az összbüntetést 7 év 3 hónap börtönben állapították meg. Annak kiszabása során a bíróságok a Btkátm. 3. §-ának megfelelően jártak el és alkalmazták a Btk. rendelkezéseit.
- [6] Úgy véli az indítványozó, hogy a Btkátm. 3. §-a ellentétes az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével és a XXVIII. cikk (4) bekezdésével.
- [7] Az első fokon eljáró törvényszék az összbüntetési ítéletben megállapította, hogy ugyan valamennyi összbüntetéssel érintett ítélet alapjául szolgáló cselekmény elkövetési ideje a Btk. hatálybalépése előtti időre esik, az ítéletek jogerőre emelkedésének az időpontjára tekintettel, a Btkátm. 3. §-ának megfelelően, az eljárásban a Btk. összbüntetési szabályait kellett alkalmazni. Így az elengedés mértékét a bíróság a Btk. 94. §-a alapján úgy határozta meg, hogy az elérje a legsúlyosabb büntetésnek és a rövidebb büntetés 1/3 részének az összegeként számított tartamot. A Btk. 93. § (4) bekezdés a) pontja alapján továbbá nem volt lehetősége a bíróságnak az indítványozó azon ítéletei kapcsán is lefolytatni az összbüntetési eljárást, amelyeket korábban már jogerősen összbüntetésbe foglaltak.

- [8] Az indítványozó fellebbezése nyomán eljáró ítélőtábla a törvényszék ítéletét helybenhagyta azzal, hogy az indítványozóval szemben 6 év közügyektől eltiltást is végrehajtani rendelt.
- [9] Az összbüntetés jogintézményének a történetét áttekintve az indítványozó rámutatott, hogy a bírói gyakorlat értelmében az összbüntetés szabályai a büntető anyagi jogi rendelkezések közé tartoznak, így azokkal összefüggésben a büntető törvény időbeli hatályára vonatkozó szabályok alkalmazásának van helye.
- [10] Részletesen bemutatta az indítványozó, hogy az összbüntetésnek a Btk.-ban rögzített szabályai miatt hátrányosabbak az érintetteknek nézve, mint a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Btk.) összbüntetési szabályai.
- [11] Ezen hátrányok közül az indítványozó esetében az ismételt összbüntetésbe foglalás tilalma érvényesült: az indítványozó korábbi büntetéseit érintően ugyanis jelen összbüntetési eljárást megelőzően két esetben folytattak le a bíróságok összbüntetési eljárást. Ezen összbüntetési ítéleteket a jelen összbüntetési eljárásában a bíróságok nem „bontották fel”, nem vonták be az összbüntetés megállapításába.
- [12] Ezen felül az összbüntetés mértékét is az új, szigorúbb, az indítványozóra nézve kedvezőtlenebb szabály alapján határozták meg a bíróságok.
- [13] Az alaptörvény-ellenesség indokolása során az indítványozó felhívta az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, valamint XXVIII. cikk (1) és (4) bekezdéseit, továbbá az ezekhez kapcsolódó alkotmánybírói gyakorlatot. Röviden utalt a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmányának 15. cikk (1) bekezdésére és az Emberi Jogok Európai Egyezményének 7. cikk (1) bekezdésére, továbbá az Emberi Jogok Európai Bíróságának a gyakorlatára is.
- [14] Mindezekből azt a következtetést vonta le, hogy a Btkátm. támadott 3. §-a ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel.
- [15] 2. Az indítványozó az Alkotmánybíróság tájékoztatása alapján az indítványát kiegészítette. Az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó rendelkezések köréből abban az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja és az Abtv. 26. § (1) bekezdése mellett az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontját és az Abtv. 27. §-át is megjelölte.
- [16] Előadta továbbá, hogy 2004. január 20. és 2015. december 15. között több alkalommal ítélték szabadságvesztés büntetésre, az elítélések közül hat összbüntetési eljárásban történt. Valamennyi cselekmény elkövetésének az ideje 1994. és 2011. október 9. közé esett, tehát valamennyi bűncselekményt a Btk. hatályba lépése előtt követte el. A Btkátm. 3. §-a alapján ennek ellenére kellett a Btk. rendelkezéseit alkalmazni a jelen alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló összbüntetési eljárásban. Így az összbüntetését olyan, a terhére rótt bűncselekmények elkövetésekor még nem hatályos jogszabályi rendelkezések alapján állapították meg, amelyek rá nézve hátrányosabbak, kedvezőtlenebb elbírálást eredményeztek, mint a korábbi szabályozás.
- [17] Álláspontja szerint az összbüntetés megállapítása büntetőjogi felelősségre vonásnak minősül, így ezen szabályok kapcsán is érvényesülnie kellene a visszaható hatály tilalmának. Az indítványozó az álláspontját – eredeti indítványához hasonlóan – az Alkotmánybíróság gyakorlatára, a visszaható hatály tilalmával kapcsolatos főbb megállapításaira hivatkozással indokolta.

II.

- [18] Az Alkotmánybíróság eljárása során a következő jogszabályi rendelkezéseket vette figyelembe:
- [19] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

„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.

[...]

(4) Senki nem nyilvánítható bűnösnek, és nem sújtható büntetéssel olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog vagy – nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben – más állam joga szerint nem volt bűncselekmény.”

[20] 2. A Btkátm. indítvánnyal érintett rendelkezése:

„3. § Ha az összbüntetésbe foglalandó ítéletek közül legalább egy a Btk. hatálybalépését követően emelkedett jogerőre, a Btk. 93-96. §-át kell alkalmazni.”

III.

[21] Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az indítvány érdemi vizsgálatát megelőzően lefolytatta az indítvány befogadására irányuló eljárást. Ennek eredményeként az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy az indítvány összességében megfelel az Abtv.-ben a befogadással szemben támasztott formai és tartalmi követelményeknek, ezért 2017. július 11-én döntést hozott az indítvány befogadásáról. A befogadási eljárásban az Alkotmánybíróság alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tekintette, hogy a Btkátm. 3. §-a, amely az összbüntetésbe foglalásra adott időponthoz – a Btk. hatályba lépéséhez – kapcsolódóan kötelezően előírja a Btk. – elkövetőre nézve hátrányosabb – szabályainak az alkalmazását attól függetlenül, hogy az érintett alapítéletek esetlegesen a régi Btk. rendelkezései alapján születtek, összhangban áll-e az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdéséből fakadó követelményekkel.

IV.

[22] A jelen indítványon alapuló alkotmányjogi panasz eljárással párhuzamosan az Alkotmánybíróságon több olyan eljárás is indult, amelyek tárgya részben azonos volt: valamennyi a Btkátm. 3. §-ának az alaptörvény-ellenességét állította. Egy ilyen és a jelen panaszt megelőzően előterjesztett indítvány alapján folytatott eljárásban az Alkotmánybíróság meghozta a 10/2018. (VII. 18.) AB határozatot (a továbbiakban: Abh.). Döntésében megállapította, hogy a Btkátm. 3. §-a kívül esik a korlátozott és kivételes esetek azon körén, amelyen belül a visszamenőleges hatályú jogi szabályozás az Alkotmánybíróság gyakorlata és a jogállamiság alkotmányos garanciarendszere alapján általában megengedett. Ennek következtében a Btkátm. 3. §-a ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, vagyis alaptörvény-ellenes. Az Alkotmánybíróság ezért a Btkátm. 3. §-át megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság által megsemmisített jogszabályi rendelkezés – az Abtv. 45. § (1) bekezdése értelmében – az Alkotmánybíróság megsemmisítéséről szóló határozatának a hivatalos lapban való közzétételét követő napon hatályát veszítette, és e naptól nem alkalmazható.

[23] A Btkátm. jelen indítványban is támadott 3. §-ának a megsemmisítését követően az Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapított – vagyis a jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének a megállapítását és megsemmisítését célzó – indítványi elem az Ügyrend 67. § (1) bekezdése és (2) bekezdés e) pontja értelmében tárgytalanná, annak következtében pedig okafogyottá volt.

[24] Az Alkotmánybíróság ezért a jelen alkotmányjogi panasz eljárást a Btkátm. 3. §-a alaptörvény-ellenességének a megállapítására és megsemmisítésére irányuló részében az Abtv. 59. §-a alapján megszüntette.

V.

[25] Az Alkotmánybíróság a továbbiakban az alkotmányjogi panasz azon elemét vizsgálta, amelyben az indítványozó a Fővárosi Ítéltábla Katonai Tanácsa 6.Kbkf.10.044/2016/5. számú végzése alaptörvény-ellenességének a megállapítását és megsemmisítését kérte.

[26] 1. A joghátrány az indítványozó esetében a Btk. 93. § (4) bekezdésének és a Btk. 94. §-ának az alkalmazásából fakadt. Az elengedés mértékét a bíróság a Btk. 94. §-a alapján úgy határozta meg, hogy az elérje a legsúlyosabb büntetésnek és a rövidebb büntetés 1/3 részének az összegeként számított tartamot. A szabály alkalmazása az indítványozót kedvezőtlenebb helyzetbe hozta, mintha a bíróságok a régi Btk. alapján jártak volna el, mivel a régi Btk. 93. §-a csupán azt a követelményt támasztotta az összbüntetés tartamát érintően, hogy annak el kell érnie a legsúlyosabb büntetést, de nem érheti el a büntetések együttes tartamát. A Btk. 93. § (4) bekezdés a) pontja alapján továbbá a bíróságnak nem volt lehetősége az indítványozó azon ítéletei kapcsán is lefolytatni az összbüntetési eljárást, amelyeket korábban már jogerősen összbüntetésbe foglaltak. A régi Btk. ilyen kizáró szabályt nem tartalmazott.

- [27] Annak következtében tehát, hogy az indítványozó alapítéleteinek az összbüntetésbe foglalásakor a bíróságok a Btk. szabályait alkalmazták, az indítványozó hátrányosabb helyzetbe került, súlyosabb büntetést kapott, mint ha az összbüntetését a bíróságok a régi Btk. alapján állapították volna meg. A Btk., vagyis az elítéltre nézve hátrányosabb szabályok alkalmazását pedig a Btkátm. 3. §-a írta elő az indítványozó esetében.
- [28] Az Alkotmánybíróság erre figyelemmel megállapította, hogy a Btkátm. 3. §-a alaptörvény-ellenességének a megállapítása és megsemmisítése az indítványozó által kifogásolt bírósági döntés alaptörvény-ellenességének a megítélésére is kihat. Az indítványozó összbüntetési kérelme alapján hozott jogerős összbüntetési határozat ugyanis olyan jogszabályi rendelkezésen alapul, amelynek alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság utóbb megállapította.
- [29] A továbbiakban ezért az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy az indítványozónak a visszaható hatály tilalmát sértő jogszabályi rendelkezés alkalmazásával okozott sérelem szükségessé teszi-e a támadott bírósági határozat megsemmisítését vagy az a hatályos jogszabályi rendelkezések alkalmazásával orvosolható.
- [30] 2. Ahogyan arra az Alkotmánybíróság az Abh. Indokolásának V. részében utalt, a Btkátm. 3. §-ának *ex nunc* hatályú megsemmisítése következtében a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: új Be.) 839. § (3) bekezdése alapján valamennyi olyan elítélt számára megnyílik a lehetőség az összbüntetésbe foglalással összefüggő indítvány (ismételt) előterjesztésére, akiknél a bíróság a megsemmisített rendelkezést alkalmazva korábban elutasította az összbüntetésbe foglalásra tett indítványt, illetőleg összbüntetést – ugyancsak a Btkátm. 3. §-ára figyelemmel – hivatalból nem állapított meg. (Indokolás [77]) A Be. 839. § (3) bekezdése értelmében ugyanis az összbüntetési eljárást a bíróság hivatalból vagy indítványra folytatja le. Az összbüntetési eljárás lefolytatását az elítélt, a védő vagy az ügyész indítványozhatja. Amennyiben a bíróság hivatalból, illetőleg a védő vagy az ügyész indítványára jár el, minden esetben be kell szereznie az elítélt hozzájárulását az összbüntetési eljárás lefolytatásához. A fentiek értelmében tehát az eljárás alanyai, köztük az indítványozó terhelt számára az Alkotmánybíróság döntése nyomán megváltozott jogszabályi környezetben nyitva áll az összbüntetési eljárás kezdeményezésének a lehetősége az előbb rögzített törvényi feltételek fennállása esetén.
- [31] Az Abh.-ban rámutatott az Alkotmánybíróság arra is, hogy „[a] Btkátm. 3. §-a szerinti alkalmazási szabály megsemmisítését követően az eljáró bíróságok a Btk. 2. § (1)–(2) bekezdései alapján eljárva hozhatnak döntést arról, hogy az adott összbüntetési eljárásban a régi Btk. vagy a Btk. összbüntetési szabályai tartalmaznak-e enyhébb rendelkezéseket az elítéltre nézve, és ezért az egyes esetekben melyik büntető törvény alkalmazandó. (Indokolás [79])
- [32] Tényként állapította meg az Alkotmánybíróság az Abh.-ban (Indokolás [59]) azt is, hogy a Btk. szabályai a régi Btk. szabályaihoz képest lényegesen szigorúbbak (pl.: összbüntetés csak azon cselekmények esetén alkalmazható, amelyek elkövetési ideje a legkorábbi elsőfokú ítélet kihirdetését megelőző időre esik, többszörös összbüntetésbe foglalás hiánya, az elengedés mértékének csökkenése: a (leg)rövidebb tartamú büntetésnek legfeljebb a 2/3 része engedhető el, nem kizárt a kumuláció).
- [33] Az összbüntetés ugyanis a Btk. 2. §-a értelmében speciális büntetés kiszabásnak minősül több okból is. Rendszertani megközelítésben azért, mert az összbüntetés szabályait a jogalkotó mind a régi Btk.-ban, mind a Btk.-ban a büntetés kiszabására irányadó rendelkezések között, az azonos című fejezetben helyezte el. Nyilvánvalóvá tette ezzel, hogy az összbüntetés megállapítása a büntetőjogi szankció kiszabásának egyik módja. Ezt a megközelítést támasztja alá az is, hogy az összbüntetést és annak mértékét a bíróság nem végzésben, hanem ítéletben állapítja meg.
- [34] Tartalmi értelemben is büntetés kiszabás és nem csupán matematikai művelet az összbüntetésbe foglalás, hiszen az összbüntetésben határozza meg a bíróság azt a jogkövetkezményt, amelyet az elítélten ténylegesen végrehajtanak. Ezen felül az összbüntetés tartama vitathatatlanul bírói mérlegelés kérdése. Habár ez a mérlegelés az ítélethozatal általános eseteihez képest korlátozott, hiszen az összbüntetésbe foglalás során kizárt az alapítéletekben kiszabott büntetések újraértékelése, és nem vehetők figyelembe az elkövető személyi körülményeiben az elítélések óta bekövetkezett változások sem, a végleges összbüntetési ítélet megállapításának mégis immansens része a bíró szubjektív megítélése. A bírói mérlegelés lehetősége és kötelezettsége abból fakad, hogy az elengedés pontos mértékét a jogalkotó az irányadó jogszabályi rendelkezésekben nem határozta meg. Ugyan az összbüntetés minimális és maximális tartamára vonatkozóan tartalmaz előírást a Btk. 94. §-a, az elengedés mértéke bírói mérlegelés kérdése, amelynek a kereteit az összbüntetésbe foglalandó alapítéletek adják. A mérlegelésnél pedig a 3/2002. Büntető jogegységi határozatban foglaltak (a továbbiakban: BJE) továbbra is irányadók. Így a BJE indokolásának II.3. pontja értelmében az elengedés mértékének a megítélésénél vizsgálni

kell egyebek mellett azt, hogy a több eljárásban elbírált cselekmények jellegükben azonosak vagy hasonlók-e; az elkövetési magatartásuk időbelileg egybeeső vagy közeli-e; a cselekmények egymással összefüggésben állnak-e stb. Ezt az értelmezést támasztja alá a Btk. 94. §-ába foglalt azon követelmény is, miszerint az összbüntetés tartamát úgy kell meghatározni, mintha halmazati büntetést szabnának ki, hiszen ez utóbbi kétségtelenül büntetéskiszabási tevékenység. A fentiek miatt az összbüntetés nem tekinthető csupán jogtechnikai intézménynek, nem számok kalkulálása matematikai műveletekkel, hanem bírói mérlegelés eredményeként meghatározott büntetés, vagyis büntetéskiszabás.

- [35] Az Alkotmánybíróság további megállapítása szerint „[a] büntető törvénykönyv időbeli hatályának értelmezése tekintetében a bírói gyakorlat alakította ki azt az értelmezési szabályrendszert, amely különös jelentőséget nyert a 2012. évi C. törvény, vagyis a Btk. hatálybalépése során, és amely jelen esetben, a Btkátm. 3. §-a megsemmisítése következtében is irányadó.” (Indokolás [79]) Ezen értelmezési szabályrendszer szerint a cselekmény enyhébb elbírálása az új törvény alkalmazási feltételeként komplex értékelést követel meg. A régi Btk. 2. §-ához fűzött jogalkotói indokolás értelmében nem elegendő pusztán az adott bűncselekményi tényállás régi és új szabályozás szerinti összehasonlítása. Figyelembe kell venni és össze kell vetni a büntethetőségi akadályokat, a kiszabható szankciók lehetséges mértékét és a büntetéskiszabási körülményeket is. A mérlegelést igénylő jogalkalmazói feladat itt annak eldöntésében áll, hogy összességében véve melyik törvény engedi az enyhébb elbírálást az adott esetben (BH2006. 383., BH2010. 264.). A bírói gyakorlat alapján továbbá olyan esetben, ha az új szabályozás a cselekmények jogi minősítése folytán enyhébb, az egyéb körülményekre tekintettel azonban súlyosabb jogi megítélést tesz lehetővé, a szabályok összehatásában való értékelése szükséges (BH2001. 254.).
- [36] Az összbüntetési szabályok értékelése és mérlegelése eredményeként pedig olyan helyzet is előállhat, amikor a régi Btk. általánosan méltányosabb szabályrendszere ellenére az adott elítélt vonatkozásában összességében az új Btk. szabályai a kedvezőbbek, annak következtében például, hogy a bíróság a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségét is az értékelés szempontjának tekinti. (Konkrét példával szemléltetve: ha a régi Btk. szerint kétszer 3 év szabadságvesztést foglaltak összbüntetésbe, akkor annak tartama megállapítható 3 év és 9 hónapban, és az elítélt legkorábban 3 év elteltével bocsátható feltételes szabadságra, ha annak egyéb törvényi feltételei fennállnak. Az új törvény szerint ezeket a büntetéseket összbüntetésbe foglalva a letöltendő szabadságvesztés tartama megállapítható 4 évben, ugyanakkor az elítélt, amennyiben nem visszaeső, 2 év és 8 hónap után feltételes szabadságra bocsátható. Ez a példa jól érzékelteti, hogy a bíróságok a lefolytatott egyedi vizsgálat alapján tudják mérlegelni, hogy a konkrét elítéltre nézve melyik időpontban hatályos Btk. rendelkezései a kedvezőbbek.)
- [37] Az Abh.-t követően ezért a bíróságok valamennyi olyan összbüntetésbe foglalás során kötelesek lefolytatni a Btk. 2. §-a szerinti vizsgálatot, amikor az összbüntetésbe foglalandó ítéletek között van olyan, amely alapjául szolgáló cselekmény elkövetési ideje a régi Btk. hatálya idejére esik, feltéve hogy az összbüntetésbe foglalás egyéb törvényi feltételei az adott esetben fennállnak. Az új Btk. összbüntetési szabályai pedig a Btk. 2. §-a értelmében csak olyan esetben alkalmazhatók – az új, hatályos Btk. vagy a régi Btk. mérlegelése nélkül –, ha az összbüntetésbe foglalással érintett valamennyi ítélet alapjául szolgáló cselekmény elkövetésére a Btk. hatályba lépését követően került sor.
- [38] Amennyiben a Btk. 2. § (2) és (3) bekezdéseire figyelemmel elvégzett bírósági mérlegelés eredményeként az állapítható meg, hogy a konkrét esetben a régi Btk. összbüntetési szabályai tartalmaznak enyhébb rendelkezéseket az elítéltre, az összbüntetési eljárásban a régi Btk. alapján kell a bíróságnak eljárni. Ha ugyanakkor a bíróság mellőzi a Btk. 2. §-a szerinti mérlegelést és a döntése a megsemmisített rendelkezéssel tartalmilag azonos szempontok és elvek alkalmazásán alapul, felmerül a konkrét bírói döntés alaptörvény-ellenességének a lehetősége.
- [39] 3. Minderre figyelemmel az indítványozó az új Be. szabályai értelmében az Abh. közzétételét követően ismételtelen kérelmet terjeszthet elő ítéletei összbüntetésbe foglalására. Kérelmét pedig a bíróság már a megsemmisített Btkátm. 3. §-a figyelmen kívül hagyásával, a hatályos eljárásjogi szabályok és visszaható hatály tilalmával összhangban álló anyagi jogi rendelkezések alapján lesz köteles elbírálni. Így a visszaható hatály tilalmának a megsértésével az indítványozónak okozott sérelem az új Be. és a régi Btk. szabályainak az együttes alkalmazásával orvosolható, amennyiben az összbüntetésbe foglalás egyéb törvényi feltételei az esetében fennállnak [10/2018. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [73]–[75]].

[40] Az Alkotmánybíróság a fentiekre figyelemmel az indítványt az Abtv. 27. §-ára alapított, a jogerős bírósági határozat megsemmisítésére irányuló részében érdemi vizsgálat eredményeként elutasította.

Budapest, 2018. november 20.

Dr. Horváth Attila s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1897/2016.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3362/2018. (XI. 28.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény hatálybalépéséhez kapcsolódó átmeneti rendelkezésekről és egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi CCXXIII. törvény 3. §-a alaptörvény-ellenességének a megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panasz tárgyában az eljárást megszünteti.

2. Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Ítéltábla 2.Beüf.10.878/2016/4. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése és 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.
- [2] Az indítványozó a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény hatálybalépéséhez kapcsolódó átmeneti rendelkezésekről és egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi CCXXIII. törvény (a továbbiakban: Btkátm.) 3. §-a alaptörvény-ellenességét állította a korábbi elítéléseit érintően folytatott összbüntetésbe foglalási eljárás alapján. A támadott rendelkezés értelmében abban az esetben, ha az összbüntetésbe foglalandó ítéletek közül legalább egy a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) hatálybalépését, tehát 2013. július 1-jét követően emelkedett jogerőre, az összbüntetésbe foglalásra a Btk. 93–96. §-át kell alkalmazni.
- [3] Az összbüntetésbe foglalást a bíróságok az alábbi két ítélet alapján végezték el.
 - A Fővárosi Törvényszék 2013. január 16-án kihirdetett 14.B.1510/2010/92. számú ítéletében, illetve a Fővárosi Ítéltábla mint másodfokú bíróság 2015. január 22-én kihirdetett és jogerős 2.Bf.92/2013/63. számú ítéletében kábítószerrel visszaélés büntetének kísérlete miatt az indítványozót mint többszörös visszaesőt 6 év fegyházbüntetésre és 5 év közügyektől eltiltás mellékbüntetésre ítélte. Az elkövetési idő: 2007. október 14.
 - A németországi Landgericht Traunstein (Traunsteini Tartományi Bíróság) 2013. október 7-én kihirdetett és 2014. július 29-én jogerős 2 Kls 10 Js 36129/12 számú ítéletében az indítványozót kábítószer-kereskedelem büntette miatt elítélte. Az elkövetési idő 2012. december 17. A külföldi ítéletet és a kiszabott büntetést a Fővárosi Törvényszék 2015. május 29-én kelt 32.Bpk.1613/2014/15. számú ítéletével és a Fővárosi Ítéltábla mint másodfokú bíróság 5.Beüf.11.088/2015/7. számú végzésével társtettesként elkövetett kábítószer-kereskedelem büntetének kísérlete miatt kiszabott 5 év szabadságvesztés büntetésnek ismerte el.
- [4] Az indítványozónak az összbüntetésbe foglalás iránti indítvánnyal érintett ítéletei közül az egyik – a fentiek szerint – 2013. július 1-jét, tehát a Btk. hatálybalépést követően emelkedett jogerőre. Ennek megfelelően az összbüntetésbe foglalásra a Btkátm. 3. §-a alapján a Btk. szabályai voltak az irányadók.
- [5] A Fővárosi Törvényszék 7.Beü.132/2016/15. számú ítéletével az indítványozó büntetéseit összbüntetésbe foglalta, és megállapította, hogy az elítélt a büntetés kétharmad részének kitöltését követően bocsátható feltételes szabadságra.
- [6] A Fővárosi Ítéltábla végzésének az indokolása szerint a büntetés-végrehajtási bíró jelezte, hogy a feltételes szabadságra bocsáthatóság legkorábbi időpontja tekintetében a Fővárosi Törvényszék nem a törvénynek megfelelően rendelkezett. Ezért a Fővárosi Törvényszék különleges eljárás keretében, a 7.Beü.132/2016/28. számú végzésével megállapította, hogy az indítványozó a büntetése háromnegyed részének a kitöltését követően bocsátható feltételes szabadságra.

- [7] A Fővárosi Ítéltábla 2.Beüf.10.878/2016/4. számú végzése a Fővárosi Törvényszék 28. sorszámú végzését megváltoztatta, és megállapította, hogy az elítélt feltételes szabadságra nem bocsátható. A jogerős összbüntetési ítélet alapján ugyanis a feltételes szabadságra bocsáthatóság megállapítására nem a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Btk.) az irányadó, hanem a Btk. 38. § (4) bekezdés a) pontja, amelynek alapján az elítélt a feltételes szabadság kedvezményéből kizárt.
- [8] Az indítványozó álláspontja szerint a Btkátm. 3. §-a nem áll összhangban az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság elvével és az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésében foglalt azon elvvel, hogy senkit sem lehet olyan jogszabályi rendelkezés alapján büntetéssel sújtani, amely a cselekmény elkövetésekor még nem volt hatályos. Az indítványozó utalt továbbá az Emberi Jogok Európai Egyezménye azonos tartalmú 7. cikk 1. bekezdésére és ebben a vonatkozásában az Alaptörvény Q) cikk (2)–(3) bekezdéseire, különösen arra, hogy Magyarország biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. Az indítványozó – részletes indokolás nélkül – az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglalt törvény előtti egyenlőségre, a 26. cikk (1) bekezdésre és a 28. cikkre is hivatkozott. Mindezek alapján az indítványozó kérte a Btkátm. 3. § alaptörvényellenességének a megállapítását, és büntetése végrehajtásának a felfüggesztését.
- [9] 2. Az indítványozó az Alkotmánybíróság tájékoztatása alapján indítványát kiegészítette. Az Alkotmánybírósághoz 2016. december 23-án érkezett beadványában kifejtett álláspontja szerint a különleges eljárás keretében hozott összbüntetési határozatot – a feltételes szabadságra vonatkozó rendelkezést érintően – megváltoztató bírósági végzés olyan, az ügy érdemében hozott döntésnek minősül, amely ellen alkotmányjogi panasszal lehet élni. Ennek alapján az indítványát fenntartotta.

II.

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

[11] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

„XXVIII. cikk (4) Senki nem nyilvánítható bűnösnek, és nem sújtható büntetéssel olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog vagy – nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben – más állam joga szerint nem volt bűncselekmény.”

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

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

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

„3. § Ha az összbüntetésbe foglalandó ítéletek közül legalább egy a Btk. hatálybalépését követően emelkedett jogerőre, a Btk. 93–96. §-át kell alkalmazni.”

III.

[13] Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az indítvány érdemi vizsgálatát megelőzően lefolytatta az indítvány befogadására irányuló eljárást. Ennek eredményeként az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy az indítvány összességében megfelel az Abtv.-ben a befogadással szemben támasztott formai

és tartalmi követelményeknek, ezért 2017. július 4-én döntést hozott az indítvány befogadásáról. A befogadási eljárásban az Alkotmánybíróság alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tekintette, hogy a Btkátm. 3. §-a, amely az összbüntetésbe foglalásra adott időponthoz – a Btk. hatályba lépéséhez – kapcsolódóan kötelezően előírja a Btk. – elkövetőre nézve hátrányosabb – szabályainak az alkalmazását attól függetlenül, hogy az érintett alapítételek esetlegesen a régi Btk. rendelkezései alapján születtek, összhangban áll-e az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből, valamint a XXVIII. cikk (4) bekezdéséből fakadó követelményekkel.

- [14] Már a befogadási eljárásban is megállapította ugyanakkor az Alkotmánybíróság tanácsa, hogy az indítvány egyes elemei érdemi vizsgálatának nincs helye.
- [15] Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése, 26. cikk (1) bekezdése és a 28. cikke állított sérelmével összefüggésben ugyanis az indítvány nem tartalmazott alkotmányjogi szempontból értékelhető indokolást. Az indítványozó csupán állította az Alaptörvény ezen rendelkezéseinek a megsértését, de nem határozta meg, hogy a támadott jogszabályhely miért ellentétes a megjelölt alaptörvényi rendelkezésekkel, azok sérelmét hogyan idézi elő. Nem támasztotta alá továbbá beadványaiban az indítványozó azt sem, hogy az általa megjelölt és megsemmisíteni kért bírósági döntések az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel miért nem tekinthetők összhangban állónak. Mindezek alapján az indítvány azon elemeit, amelyeket az indítványozó az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésére, 26. cikk (1) bekezdésére és 28. cikkére alapított, az Alkotmánybíróság – figyelemmel az Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) és e) pontjaiban foglalt feltételekre – érdemben nem vizsgálta.
- [16] Nem volt helye továbbá a Fővárosi Törvényszék 7.Beü.132/2016/15. számú ítélete és 7.Beü.132/2016/28. számú végzése érdemi vizsgálatának sem. Az Abtv. 27. §-a alapján ugyanis alkotmányjogi panasz keretében csak az ügyek érdemében hozott végső döntések és a bírósági eljárást befejező egyéb döntések vizsgálhatók. Az összbüntetési határozat a szabadságvesztés-büntetés időtartamát állapítja meg, így az ügy érdemében hozott bírósági határozatnak minősül, ami ellen helye van alkotmányjogi panasz előterjesztésének. Ez a lehetőség azonban a fentiek értelmében csak az adott eljárást befejező döntéssel szemben biztosított. Ezért az indítványozó az összbüntetési eljárásban hozott végső és az eljárást befejező jogerős döntés, a Fővárosi Ítéletábla 2.Beüf.10.878/2016/4. számú végzése alkotmánybírósági vizsgálatát volt jogosult indítványozni.

IV.

- [17] A jelen indítványon alapuló alkotmányjogi panasz eljárással párhuzamosan az Alkotmánybíróságon több olyan eljárás is indult, amelyek tárgya részben azonos volt: valamennyi a Btkátm. 3. §-ának az alaptörvény-ellenességét állította. Egy ilyen és a jelen panaszt megelőzően előterjesztett indítvány alapján folytatott eljárásban az Alkotmánybíróság meghozta a 10/2018. (VII. 18.) AB határozatot (a továbbiakban: Abh.). Döntésében megállapította, hogy a Btkátm. 3. §-a kívül esik a korlátozott és kivételes esetek azon körén, amelyen belül a visszamenőleges hatályú jogi szabályozás az Alkotmánybíróság gyakorlata és a jogállamiság alkotmányos garanciarendszere alapján általában megengedett. Ennek következtében a Btkátm. 3. §-a ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, vagyis alaptörvény-ellenes. Az Alkotmánybíróság ezért a Btkátm. 3. §-át megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság által megsemmisített jogszabályi rendelkezés – az Abtv. 45. § (1) bekezdése értelmében – az Alkotmánybíróság megsemmisítéséről szóló határozatának a hivatalos lapban való közzétételét követő napon hatályát veszti, és e naptól nem alkalmazható.
- [18] A Btkátm. jelen indítványban is támadott 3. §-ának a megsemmisítését követően az Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapított – vagyis a jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének a megállapítását és megsemmisítését célzó – indítványi elem az Ügyrend 67. § (1) bekezdése és (2) bekezdés e) pontja értelmében tárgytalanná, annak következtében pedig okafogyottá volt.
- [19] Az Alkotmánybíróság ezért a jelen alkotmányjogi panasz eljárást a Btkátm. 3. §-a alaptörvény-ellenességének a megállapítására és megsemmisítésére irányuló részében az Abtv. 59. §-a alapján megszüntette.

V.

- [20] Az Alkotmánybíróság a továbbiakban az alkotmányjogi panasz azon elemét vizsgálta, amelyben az indítványozó a Fővárosi Ítéletábla 2.Beüf.10.878/2016/4. számú végzése alaptörvény-ellenességének a megállapítását és megsemmisítését kérte.

- [21] 1. Az indítványozó elmondása szerint a joghátrány esetében a Btk. 95. § (3) bekezdésének az alkalmazásából fakadt. A jogszabályhely kizárja a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségét összbüntetés esetén akkor, „ha bármelyik szabadságvesztés esetén a feltételes szabadságra bocsátás lehetősége kizárt”.
- [22] Hasonló szabályt a régi Btk. összbüntetésre vonatkozó rendelkezései nem tartalmaztak. Ugyanakkor az összbüntetésbe foglalás egyes kérdéseiről szóló 3/2002. Büntető jogegységi határozat III.4. pontja egyértelmű iránymutatást tartalmazott a joggyakorlat számára. Ennek értelmében „[n]em bocsátható feltételes szabadságra az elítélt az összbüntetésből, ha bármelyik alapítélet a feltételes szabadságra bocsátásból kizárta.”
- [23] Az indítványozó alapítéleteiben a bíróság nem zárta ki a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségét, így a régi Btk. összbüntetési szabályai alapján helye lett volna a feltételes szabadságra bocsátásának.
- [24] Az összbüntetési eljárásban a másodfokú bíróság azonban a Btkátm. 3. §-a iránymutatásának megfelelően a Btk. 95. § (3) bekezdését és azzal összefüggésben a Btk. 38. § (4) bekezdését tekintette irányadónak. Ez utóbbi rendelkezés értelmében nem bocsátható feltételes szabadságra a többszörös visszaeső, ha a szabadságvesztést fegyház fokozatban kell végrehajtani. Ez a feltétel az indítványozó egyik alapítélete vonatkozásában teljesült, a Fővárosi Törvényszék ugyanis a 14.B.1510/2010/92. számú ítéletében első fokon, majd a Fővárosi Ítéltábla a 2.Bf.92/2013/63. számú ítéletében másodfokon kábítószerrel visszaélés büntetnének kísérlete miatt az indítványozót mint többszörös visszaesőt ítélte 6 év fegyházbüntetésre és 5 év közügyektől eltiltás mellékbüntetésre. Az eljáró másodfokú bíróság erre a körülményre figyelemmel az összbüntetési eljárásban kizárta a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségét.
- [25] Annak következtében tehát, hogy az indítványozó alapítéleteinek az összbüntetésbe foglalásakor a bíróságok a Btk. szabályait alkalmazták, az indítványozó hátrányosabb helyzetbe került, súlyosabb büntetést kapott, mint ha az összbüntetését és ahhoz kapcsolódóan a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségét és időpontját a bíróságok a régi Btk. alapján állapították volna meg. A Btk., vagyis az elítélre nézve hátrányosabb szabályok alkalmazását pedig a Btkátm. 3. §-a írta elő az indítványozó esetében.
- [26] Az Alkotmánybíróság erre figyelemmel megállapította, hogy a Btkátm. 3. §-a alaptörvény-ellenességének a megállapítása és megsemmisítése az indítványozó által kifogásolt bírósági döntés alaptörvény-ellenességének a megítélésére is kihat. Az indítványozó összbüntetési kérelme alapján hozott jogerős összbüntetési határozat ugyanis olyan jogszabályi rendelkezésen alapul, amelynek alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság utóbb megállapította.
- [27] A továbbiakban ezért az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy az indítványozónak a visszaható hatály tilalmát sértő jogszabályi rendelkezés alkalmazásával okozott sérelem szükségessé teszi-e a támadott bírósági határozat megsemmisítését vagy az a hatályos jogszabályi rendelkezések alkalmazásával orvosolható.
- [28] 2. Ahogyan arra az Alkotmánybíróság az Abh. indokolásának V. részében utalt, a Btkátm. 3. §-ának *ex nunc* hatályú megsemmisítése következtében a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: új Be.) 839. § (3) bekezdése alapján valamennyi olyan elítélt számára megnyílik a lehetőség az összbüntetésbe foglalással összefüggő indítvány (ismételt) előterjesztésére, akiknél a bíróság a megsemmisített rendelkezést alkalmazva korábban elutasította az összbüntetésbe foglalásra tett indítványt, illetőleg összbüntetést – ugyancsak a Btkátm. 3. §-ára figyelemmel – hivatalból nem állapított meg (Indokolás [77]). A Be. 839. § (3) bekezdése értelmében ugyanis az összbüntetési eljárást a bíróság hivatalból vagy indítványra folytatja le. Az összbüntetési eljárás lefolytatását az elítélt, a védő vagy az ügyész indítványozhatja. Amennyiben a bíróság hivatalból, illetőleg a védő vagy az ügyész indítványára jár el, minden esetben be kell szereznie az elítélt hozzájárulását az összbüntetési eljárás lefolytatásához. A fentiek értelmében tehát az eljárás alanyai, köztük az indítványozó terhelt számára az Alkotmánybíróság döntése nyomán megváltozott jogszabályi környezetben nyitva áll az összbüntetési eljárás kezdeményezésének a lehetősége a törvényi feltételek fennállása esetén.
- [29] Az Abh.-ban rámutatott az Alkotmánybíróság arra is, hogy „[a] Btkátm. 3. §-a szerinti alkalmazási szabály megsemmisítését követően az eljáró bíróságok a Btk. 2. § (1)–(2) bekezdései alapján eljárva hozhatnak döntést arról, hogy az adott összbüntetési eljárásban a régi Btk. vagy a Btk. összbüntetési szabályai tartalmaznak-e enyhébb rendelkezéseket az elítélre nézve, és ezért az egyes esetekben melyik büntető törvény alkalmazandó” (Indokolás [79]).
- [30] Tényként állapította meg az Alkotmánybíróság az Abh.-ban (Indokolás [59]) azt is, hogy a Btk. szabályai a régi Btk. szabályaihoz képest lényegesen szigorúbbak [pl.: összbüntetés csak azon cselekmények esetén alkalmazható, amelyek elkövetési ideje a legkorábbi elsőfokú ítélet kihirdetését megelőző időre esik, többszörös össz-

büntetésbe foglalás hiánya, az elengedés mértékének csökkenése: a (leg)rövidebb tartamú büntetésnek legfeljebb a 2/3 része engedhető el, nem kizárt a kumuláció].

- [31] Az összbüntetés ugyanis a Btk. 2. §-a értelmében speciális büntetéskiszabásnak minősül több okból is. Rendszertani megközelítésben azért, mert az összbüntetés szabályait a jogalkotó mind a régi Btk.-ban, mind a Btk.-ban a büntetés kiszabására irányadó rendelkezések között, az azonos című fejezetben helyezte el. Nyilvánvalóvá tette ezzel, hogy az összbüntetés megállapítása a büntetőjogi szankció kiszabásának egyik módja. Ezt a megközelítést támasztja alá az is, hogy az összbüntetést és annak mértékét a bíróság nem végzésben, hanem ítéletben állapítja meg.
- [32] Tartalmi értelemben is büntetéskiszabás és nem csupán matematikai művelet az összbüntetésbe foglalás, hiszen az összbüntetésben határozza meg a bíróság azt a jogkövetkezményt, amelyet az elítélten ténylegesen végrehajtanak. Ezen felül az összbüntetés tartama vitathatatlanul bírói mérlegelés kérdése. Habár ez a mérlegelés az ítélelhozatal általános eseteihez képest korlátozott, hiszen az összbüntetésbe foglalás során kizárt az alapítéletekben kiszabott büntetések újraértékelése, és nem vehetők figyelembe az elkövető személyi körülményeiben az elítélések óta bekövetkezett változások sem, a végleges összbüntetési ítélet megállapításának mégis immansz részese a bíró szubjektív megítélése. A bírói mérlegelés lehetősége és kötelezettsége abból fakad, hogy az elengedés pontos mértékét a jogalkotó az irányadó jogszabályi rendelkezésekben nem határozta meg. Ugyan az összbüntetés minimális és maximális tartamára vonatkozóan tartalmaz előírást a Btk. 94. §-a, az elengedés mértéke bírói mérlegelés kérdése, amelynek a kereteit az összbüntetésbe foglalandó alapítéletek adják. A mérlegelésnél pedig a 3/2002. Büntető jogegységi határozatban foglaltak (a továbbiakban: BJE) továbbra is irányadók. Így a BJE indokolásának II.3. pontja értelmében az elengedés mérvének a megítélésénél vizsgálni kell egyebek mellett azt, hogy a több eljárásban elbírált cselekmények jellegükben azonosak vagy hasonlók-e; az elkövetési magatartások időbelileg egybeeső vagy közeli-e; a cselekmények egymással összefüggésben állnak-e stb. Ezt az értelmezést támasztja alá a Btk. 94. §-ába foglalt azon követelmény is, miszerint az összbüntetés tartamát úgy kell meghatározni, mintha halmazati büntetést szabnának ki, hiszen ez utóbbi kétségtelenül büntetéskiszabási tevékenység. A fentiek miatt az összbüntetés nem tekinthető csupán jogtechnikai intézménynek, nem számok kalkulálása matematikai műveletekkel, hanem bírói mérlegelés eredményeként meghatározott büntetés, vagyis speciális büntetéskiszabás.
- [33] Az Alkotmánybíróság további megállapítása szerint „[a] büntető törvénykönyv időbeli hatályának értelmezése tekintetében a bírói gyakorlat alakította ki azt az értelmezési szabályrendszert, amely különös jelentőséget nyert a 2012. évi C. törvény, vagyis a Btk. hatálybalépése során, és amely jelen esetben, a Btkátm. 3. §-a megsemmisítése következtében is irányadó” (Indokolás [79]). Ezen értelmezési szabályrendszer szerint a cselekmény enyhébb elbírálása az új törvény alkalmazási feltételeként komplex értékelést követel meg. A régi Btk. 2. §-ához fűzött jogalkotói indokolás értelmében nem elegendő pusztán az adott bűncselekményi tényállás régi és új szabályozás szerinti összehasonlítása. Figyelembe kell venni és össze kell vetni a büntethetőségi akadályokat, a kiszabható szankciók lehetséges mértékét és a büntetéskiszabási körülményeket is. A mérlegelést igénylő jogalkalmazói feladat itt annak eldöntésében áll, hogy összességében véve melyik törvény engedi az enyhébb elbírálást az adott esetben. (BH2006. 383., BH2010. 264.). A bírói gyakorlat alapján továbbá olyan esetben, ha az új szabályozás a cselekmények jogi minősítése folytán enyhébb, az egyéb körülményekre tekintettel azonban súlyosabb jogi megítélést tesz lehetővé, a szabályok összhatásában való értékelése szükséges (BH2001. 254.).
- [34] Az összbüntetési szabályok értékelése és mérlegelése eredményeként pedig olyan helyzet is előállhat, amikor a régi Btk. általánosan méltányosabb szabályrendszere ellenére az adott elítélt vonatkozásában összességében az új Btk. szabályai a kedvezőbbek, annak következtében például, hogy a bíróság a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségét is az értékelés szempontjának tekinti. (Konkrét példával szemléltetve: ha a régi Btk. szerint kétszer 3 év szabadságvesztést foglaltak összbüntetésbe, akkor annak tartama megállapítható 3 év és 9 hónapban, és az elítélt legkorábban 3 év elteltével bocsátható feltételes szabadságra, ha annak egyéb törvényi feltételei fennállnak. Az új törvény szerint ezeket a büntetéseket összbüntetésbe foglalva a letöltendő szabadságvesztés tartama megállapítható 4 évben, ugyanakkor az elítélt, amennyiben nem visszaeső, 2 év és 8 hónap után feltételes szabadságra bocsátható. Ez a példa jól érzékelteti, hogy a bíróságok a lefolytatott egyedi vizsgálat alapján tudják mérlegelni, hogy a konkrét elítéltre nézve melyik időpontban hatályos Btk. rendelkezései a kedvezőbbek.)
- [35] Az Abh.-t követően ezért a bíróságok valamennyi olyan összbüntetésbe foglalás során kötelesek lefolytatni a Btk. 2. §-a szerinti vizsgálatot, amikor az összbüntetésbe foglalandó ítéletek között van olyan, amely alapján

szolgáló cselekmény elkövetési ideje a régi Btk. hatálya idejére esik, feltéve hogy az összbüntetésbe foglalás egyéb törvényi feltételei az adott esetben fennállnak. Az új Btk. összbüntetési szabályai pedig a Btk. 2. §-a értelmében csak olyan esetben alkalmazhatók – az új, hatályos Btk. vagy a régi Btk. alkalmazásának – mérlegelése nélkül, ha az összbüntetésbe foglalással érintett valamennyi ítélet alapjául szolgáló cselekmény elkövetésére a Btk. hatályba lépését követően került sor.

- [36] Amennyiben a Btk. 2. § (2) és (3) bekezdéseire figyelemmel elvégzett bírósági mérlegelés eredményeként az alapítható meg, hogy a konkrét esetben a régi Btk. összbüntetési szabályai tartalmaznak enyhébb rendelkezéseket az elítéltre, az összbüntetési eljárásban a régi Btk. alapján kell a bíróságnak eljárni. Ha ugyanakkor a bíróság mellőzi a Btk. 2. §-a szerinti mérlegelést és a döntése a megsemmisített rendelkezéssel tartalmilag azonos szempontok és elvek alkalmazásán alapul, felmerül a konkrét bírói döntés alaptörvény-ellenességének a lehetősége.
- [37] 3. Minderre figyelemmel az indítványozó az új Be. szabályai értelmében az Abh. közzétételét követően ismételt kérelmet terjeszthet elő ítéletei összbüntetésbe foglalására. Kérelmét pedig a bíróság már a megsemmisített Btkátm. 3. §-a figyelmen kívül hagyásával, a hatályos eljárásjogi szabályok és visszaható hatály tilalmával összhangban álló anyagi jogi rendelkezések alapján lesz köteles elbírálni. Így a visszaható hatály tilalmának a megsértésével az indítványozónak okozott sérelem az új Be. és a régi Btk. szabályainak az együttes alkalmazásával orvosolható, amennyiben az összbüntetésbe foglalás egyéb törvényi feltételei az esetében fennállnak [10/2018. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [73]–[75]].
- [38] Az Alkotmánybíróság a fentiekre figyelemmel az indítványt az Abtv. 27. §-ára alapított, a jogerős bírósági határozat megsemmisítésére irányuló részében érdemi vizsgálat eredményeként elutasította.

Budapest, 2018. november 20.

Dr. Horváth Attila s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1773/2016.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3363/2018. (XI. 28.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a hallgatói hitelrendszerről szóló 1/2012. (I. 20.) Korm. rendelet 34/D. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] A jogi képviselő nélkül eljáró indítványozó alkotmányjogi panaszt terjesztett elő az Alkotmánybíróságnál, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján, melyben kérte a hallgatói hitelrendszerről szóló 1/2012. (I. 20.) Korm. rendelet 34/C. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, mely rendelkezés értelmében az indítványozó állítása szerint az 1/2012. (I. 20.) Korm. rendelet szerinti gyermektámogatást csak azon hiteltartozással rendelkező, két- vagy többgyermekes nők vehetik igénybe, akiknek egyik gyermeke 2017. december 31. napját követően született meg vagy került örökbefogadásra.
- [2] A Kormány a 291/2017. (X. 3.) Korm. rendelettel a hallgatói hitelrendszerről szóló 1/2012. (I. 20.) Korm. rendeletet 2018. január 1. napjától módosította, és az újonnan beiktatott 18/A. § (1) bekezdése értelmében a hitelfelvevő nő második gyermeke megszületése vagy örökbefogadása esetén a fennálló hallgatói hiteltartozása ötven százalékának megfelelő összegű, harmadik vagy további gyermeke megszületése vagy örökbefogadása esetén a fennálló tartozása száz százalékának megfelelő összegű vissza nem térítendő állami támogatásban részesül (gyermektámogatás), amennyiben a gyermektámogatás iránti kérelmét benyújtja a Diákhitel Központ Zrt.-hez.
- [3] Tekintettel arra, hogy az indítványozónak már két gyermeke is született, illetőleg a Diákhitel Központ Zrt.-nél fennálló diákhitel-tartozása is fennállt, ezért benyújtotta ai 1/2012. (I. 20.) Korm. rendelet szerinti kérelmét, melyet a Diákhitel Központ Zrt. azzal az indokolással utasított el, hogy a hivatkozott jogszabályhely 2018. január 1. napján lépett hatályba, az indítványozó gyermekei között pedig nincs olyan, aki 2017. december 31. napját követően született vagy került örökbefogadásra, ami pedig a gyermektámogatás igénybevételének feltétele.
- [4] Az indítványozó ezt követően nyújtotta be alkotmányjogi panaszát, melyben a hallgatói hitelrendszerről szóló 1/2012. (I. 20.) Korm. rendelet 34/C. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte. Érvelése szerint a rendelkezés értelmében az említett kedvezmény kizárólag a a hallgatói hitelrendszerről szóló 1/2012. (I. 20.) Korm. rendelet módosításáról szóló 291/2017. (X. 3.) Korm. rendelet 2018. január 1. napján történő hatálybalépését „követően megszületett vagy örökbefogadott gyermek esetén kell alkalmazni azzal, hogy a gyermektámogatás megállapításánál figyelembe kell venni a hitelfelvevő nő korábban született vagy örökbefogadott gyermekét is.”
- [5] Álláspontja szerint a támadott jogszabályi rendelkezés azonos nemű jogalanyok (nők) között tesz igazolható ok nélkül megkülönböztetést, és indokolatlanul zárja ki a kedvezmény igénybevételéből azokat a nőket, akik a jogszabályi rendelkezés hatályba lépése előtt szültek két vagy három gyermeket. A szabályozás éppen ezért ellentétes az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdéseivel.

II.

- [6] Az Alkotmánybíróság az alábbi alaptörvényi és jogszabályi rendelkezések alapján hozta meg döntését.
- [7] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

- [8] 2. A hallgatói hitelrendszerről szóló 1/2012. (I. 20.) Korm. rendelet indítvánnyal érintett, 2018. január 1. napjától hatályos rendelkezése:

„34/D. § (2) A Mód R. 4. 5. §-ával megállapított 18/A–18/C. §-t a Mód R. 4. hatálybalépését követően megszületett vagy örökbefogadott gyermek esetén kell alkalmazni azzal, hogy a gyermektámogatás megállapításánál figyelembe kell venni a hitelfelvevő nő korábban született vagy örökbefogadott gyermekét is.”

- [9] 3. A hallgatói hitelrendszerről szóló 1/2012. (I. 20.) Korm. rendelet módosításáról szóló 291/2017. (X. 3.) Korm. rendelet indítvánnyal érintett, jogalkotó által elfogadott szövege:

„6. § Az 1/2012. (I. 20.) Korm. rendelet a következő 34/C. §-sal egészül ki:
[...]

»(2) A 291/2017. (X. 3.) Korm. rendelet 5. §-ával megállapított 18/A–18/C. §-t a 291/2017. (X. 3.) Korm. rendelet hatálybalépését követően megszületett vagy örökbefogadott gyermek esetén kell alkalmazni azzal, hogy a gyermektámogatás megállapításánál figyelembe kell venni a hitelfelvevő nő korábban született vagy örökbefogadott gyermekét is.«”

„7. § Ez a rendelet 2018. január 1-jén lép hatályba.”

- [10] 4. A hallgatói hitelrendszerről szóló 1/2012. (I. 20.) Korm. rendelet módosításáról szóló 408/2017. (XII. 15.) Korm. rendelet indítvánnyal érintett rendelkezései:

„3. § Az 1/2012. (I. 20.) Korm. rendelet a következő 34/D. és 34/E. §-sal egészül ki:
[...]

»[34/D. §] (2) A Mód R. 4. 5. §-ával megállapított 18/A–18/C. §-t a Mód R. 4. hatálybalépését követően megszületett vagy örökbefogadott gyermek esetén kell alkalmazni azzal, hogy a gyermektámogatás megállapításánál figyelembe kell venni a hitelfelvevő nő korábban született vagy örökbefogadott gyermekét is.«”

„9. § Nem lép hatályba a Módr. 4. 6. §-a.”

„10. § (1) Ez a rendelet – a (2) bekezdésben meghatározott kivétellel – a kihirdetését követő napon lép hatályba.
(2) Az 1–4. § 2018. január 1-jén lép hatályba.”

III.

- [11] 1. Az Abtv. 56. § (1) bekezdésének megfelelően az Alkotmánybíróság először az alkotmányjogi panasz befogadásáról dönt, melynek során az eljáró tanács vizsgálja, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján benyújtott indítvány megfelel-e az alkotmányjogi panasz befogadhatóságára vonatkozó törvényi – formai és tartalmi – feltételeknek.
- [12] 1.1. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.
- [13] 1.2. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított 180 napon belül lehet benyújtani. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a 291/2017. (X. 3.) Korm. rendelet 6. §-a a hallgatói hitelrendszerről szóló 1/2012. (I. 20.)

Korm. rendeletet egy új 34/C. § (2) bekezdéssel egészítette volna ki, az indítványban egyértelműen megjelölt normatartalommal, mely rendelkezés 2018. január 1. napján lépett volna hatályba. A rendelkezés hatályba lépését megelőzően elfogadásra került 408/2017. (XII. 15.) Korm. rendelet 9. §-a ugyanakkor akként rendelkezett, hogy a 291/2017. (X. 3.) Korm. rendelet 6. §-a egyáltalán nem lép hatályba. Ugyanezen Korm. rendelet 3. §-a ugyancsak 2018. január 1-i hatállyal egy új 34/D. § (2) bekezdéssel egészítette ki az 1/2012. (I. 20.) Korm. rendeletet, mely rendelkezés tartalma teljes mértékben azonos az indítványozó által támadott és az indítványban szövegszerűen is meghatározott normatartalommal. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt tartalma szerint bírálta el, és vizsgálatát az 1/2012. (I. 20.) Korm. rendelet 2018. január 1. napjától hatályos 34/D. § (2) bekezdése tekintetében folytatta le. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszát a 34/D. § (2) bekezdésének hatálybalépéséhez képest határidőben, 2018. március 9. napján nyújtotta be.

- [14] 1.3. Az indítványozó igazolta, hogy 2001. október 31. napján kötött szerződést a Diákhitel Központ Zrt.-vel, mely alapján az alkotmányjogi panasz benyújtásának időpontjában is fennálló hiteltartozással és törlesztési kötelezettséggel rendelkezett. Az indítványozó ugyancsak igazolta, hogy a szerződés megkötését követően, de még a támadott jogszabályi rendelkezés hatálybalépését megelőzően két gyermeke született, 2008-ban, illetőleg 2013-ban. Az indítványozó ugyancsak igazolta, hogy a gyermektámogatás iránti kérelmét benyújtotta a Diákhitel Központ Zrt.-hez, mely kérelmet a Diákhitel Központ Zrt. elutasított. Tekintettel arra, hogy az indítványozó igazolta az 1/2012. (I. 20.) Korm. rendelet 18/A. § (1) bekezdésében meghatározott feltételek teljesítését, gyermektámogatás iránti kérelme pedig kizárólag az alkotmányjogi panaszban támadott 34/D. § (2) bekezdésének nemteljesítése miatt került elutasításra, ezért az Alkotmánybíróság az indítványozó érintettségét elfogadta.
- [15] 1.4. Figyelemmel arra, hogy a Diákhitel Központ Zrt. az 1/2012. (I. 20.) Korm. rendeletben meghatározott cél megvalósítása érdekében létrehozott, jogi személyiséggel rendelkező, zártkörű részvénytársasági formában működő gazdasági társaság, ezért a Diákhitel Központ Zrt. eljárása nem minősül közigazgatási eljárásnak, és a Diákhitel Központ Zrt. döntéseivel (így a gyermektámogatás igénybevétele iránti kérelem elutasításával) szemben jogorvoslatnak nincs helye. Az Alkotmánybíróság tanácsa ezért elfogadta az indítványozó azon hivatkozását, hogy számára a kivételes alkotmányjogi panaszon túl a gyermektámogatással összefüggésben nem áll rendelkezésre jogorvoslati lehetőség.
- [16] 1.5. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel az Abtv. 52. § (1) és (1b) bekezdéseiben előírt, a határozott kérelemmel szemben támasztott törvényi feltételeknek.
- [17] 1.6. Az Abtv. 29. §-a értelmében az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvényellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés felvetése esetén fogadható be. Tekintettel arra, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti kivételes alkotmányjogi panasz jellemzője, hogy a panasz benyújtását nem előzi meg korábbi bírói döntés, ekként az alkotmányjogi panasz befogadására csak alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés fennállta esetén kerülhet sor [4/2018. (IV. 27.) AB határozat, Indokolás [31]]. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tekintette, hogy az 1/2012. (I. 20.) Korm. rendelet szerinti gyermektámogatás azon feltétele, miszerint a két- vagy többgyermekes hitelfelvevő nők csak abban az esetben válnak jogosulttá gyermektámogatásra, ha legalább a gyermekek egyike a 291/2017. (X. 3.) Korm. rendelet hatálybalépését követően született vagy került örökbefogadásra, ellentétes-e az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésével. Tekintettel arra, hogy ez a kérdés csak érdemi vizsgálatot követően válaszolható meg, ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt befogadta.
- [18] 2. Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy a törvény előtt mindenki egyenlő, míg a (2) bekezdés értelmében Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a hátrányos megkülönböztetés tilalma „a jogrendszer egészét átható alkotmányos alapelveként kapott értelmezést. A hátrányos megkülönböztetés tilalma nem jelenti minden megkülönböztetés tilalmát, a tilalom elsősorban az alkotmányos alapjogok terén tett megkülönböztetésre terjed ki. Személyek közötti, alkotmányosértő hátrányos megkülönböztetés akkor állapítható meg, ha valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben

lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon. A megkülönböztetés pedig akkor alkotmányellenes, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egymással összehasonlítható) jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne. Rámutatott az Alkotmánybíróság arra is, hogy az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó személyek közötti hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság jogával, és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka, vagyis önkényes [lásd összefoglalóan: 14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [32]]. Az Alaptörvény XV. cikke (1) és (2) bekezdéseinek ezt az értelmezését követte a 32/2015. (IX. 19.) AB határozat is [Indokolás [78]–[80] és [91]].” [9/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [22], legutóbb: 3197/2018. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [16]].

- [19] 3. Az Alkotmánybíróság a fentieknek megfelelően az alkotmányjogi panaszt a XV. cikk (1) bekezdésének keretei között bírálta el. Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének sérelme miatti alaptörvény-ellenesség az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján akkor állapítható meg, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos – homogén – csoportba tartozó (egymással összehasonlítható helyzetben lévő) jogalanyok között tesz különbséget, és a különbségtétel nem igazolható: az eltérő szabályozásnak nincs ésszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka, vagyis önkényes [lásd például: 23/2016. (XII. 12.) AB határozat, Indokolás [99], legutóbb: 3265/2018. (VII. 20.) AB határozat, Indokolás [22]]. Ekként az Alkotmánybíróságnak azt kellett megvizsgálnia, hogy az indítványozó által támadott jogszabályi rendelkezés homogén csoportot érint-e, igenlő válasz esetén a homogén csoporton belül hátrányos megkülönböztetést eredményez-e, és amennyiben igen, úgy a megkülönböztetésnek van-e ésszerű, kellő alkotmányos indokkal igazolható alapja.
- [20] 3.1. Az 1/2012. (I. 20.) Korm. rendelet 18/A. § (1) bekezdése értelmében „[a] hitelfeltevő nő második gyermeke megszületése vagy örökbefogadása esetén a fennálló hallgatói hiteltartozása ötven százalékának megfelelő összegű, harmadik vagy további gyermeke megszületése vagy örökbefogadása esetén a fennálló tartozása száz százalékának megfelelő összegű vissza nem térítendő állami támogatásban (a továbbiakban: gyermektámogatás) részesül, ha a gyermektámogatás iránti kérelmét – a Diákhitel szervezet által e célra rendszeresített nyomtatványon – benyújtja a Diákhitel szervezethez.” Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a szabályozás szempontjából a szabályozás hatálybalépésekor a Diákhitel Központ Zrt.-vel szemben fennálló hallgatói hiteltartozással rendelkező, két- vagy többgyermekes nők egymással összehasonlítható helyzetben levőknek tekinthetőek, homogén csoportot képeznek.
- [21] 3.2. Az 1/2012. (I. 20.) Korm. rendelet 34/D. § (2) bekezdése alapján a gyermektámogatás kizárólag a 291/2017. (X. 3.) Korm. rendelet 2018. január 1. napján történt hatálybalépését követően megszületett vagy örökbefogadott gyermek esetén alkalmazható, azzal, hogy a gyermektámogatás megállapításánál figyelembe kell venni a hitelfeltevő nő korábban született vagy örökbefogadott gyermekét is. Mindez azt jelenti, hogy a Korm. rendelet 34/D. § (2) bekezdése a Diákhitel Központ Zrt.-vel szemben fennálló hallgatói hiteltartozással rendelkező, két- vagy többgyermekes nők csoportján mint homogén csoporton belül tesz különbséget aszerint, hogy a homogén csoport tagjai kizárólag akkor válnak jogosulttá gyermektámogatásra, ha a gyermekeik közül legalább egy 2017. december 31. napját követően született meg vagy került örökbefogadásra. Ez a szabályozás kétségtelenül hátrányosan érinti az indítványozót és a vele azonos helyzetben levő azon hallgatói hiteltartozással rendelkező két- vagy többgyermekes nőket, akiknek a gyermekei 2018. január 1. napját megelőzően születtek meg vagy kerültek örökbefogadásra.
- [22] 3.3. Az Alkotmánybíróságnak azt kellett végezetül megvizsgálnia, hogy figyelemmel az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének értelmezési tartományára, a támadott rendelkezés által megvalósított, az indítványozót hátrányosan érintő megkülönböztetés önkényes-e, vagy annak van ésszerű, kellő alkotmányos indokkal alátámasztható alapja. Az 1/2012. (I. 20.) Korm. rendelet 18/A. § (1) bekezdése szerinti gyermektámogatás célja, hogy könnyítsen a családoknak a gyermekvállalással összefüggő terhein, és segítsen elhárítani azokat az anyagi jellegű akadályokat, amelyek a második vagy akár harmadik gyermek vállalása előtt állhatnak. Az intézkedés elsődleges kormányzati célja (más, hasonló kormányzati intézkedésekkel együtt) a további gyermekvállalás ösztönzése, végső soron a magyarországi születési ráta növelése és egy kedvező demográfiai fordulat elősegítése állami támogatás nyújtásával. Miközben a költségvetés egyensúlyának megőrzése indokolja egyfelől a költség-

vetést terhelő állami támogatások korlátok közé szorítását, másfelől az sem hagyható figyelmen kívül, hogy az intézkedés fő célja nem a már korábban megszületett vagy örökbefogadott gyermekek nevelésével kapcsolatos költségek utólagos elismerése, hanem a gyermektámogatás segítségével a további gyermekvállalás ösztönzése. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az 1/2012. (I. 20.) Korm. rendelet támadott szabályával megvalósított, az indítványozó számára hátrányos megkülönböztetésnek van észszerű, kellő alkotmányos súlyú indoka: az intézkedés a további gyermekvállalás ösztönzését szolgálja. Ennek megfelelően a megkülönböztetés nem tekinthető önkényesnek. Az Alkotmánybíróság rámutat ugyanakkor arra, hogy annak megítélése, hogy akár az 1/2012. (I. 20.) Korm. rendelet hatálya alá tartozó gyermektámogatás intézményével, akár más módon lehetséges-e, illetőleg szükséges-e a már megszületett gyermekek nevelésével kapcsolatos többletkiadások állami támogatásokkal, illetőleg kedvezményekkel történő ellentételezése, figyelemmel a központi költségvetés mindenkori helyzetére is, nem az Alkotmánybíróság, hanem a jogalkotó hatáskörébe tartozó kérdés.

- [23] 4. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a tartalmilag az 1/2012. (I. 20.) Korm. rendelet 34/D. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasította.

Budapest, 2018. november 20.

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

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

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/465/2018.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3364/2018. (XI. 28.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta az alábbi

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Törvényszék 1.Kpkf.670.303/2017/4. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése iránti alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselője (Dr. Galambos Károly Ügyvédi Iroda, 1054 Budapest, Alkotmány utca 4. 1/105.) útján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő.
- [2] Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal élt a Fővárosi Törvényszék 1.Kpkf.670.303/2017/4. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt.
- [3] 1.1. Az alkotmányjogi panasz alapjául az indítványozó – a konkrét alkotmányjogi panasszal támadott bírósági végzéssel kapcsolatos egész eljárást ismertetve – előadta, hogy közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránti pert kezdeményezett. Az indítványozó keresetet nyújtott be közigazgatási határozatok (összesen 11) bírósági felülvizsgálata iránt, amelyben a határozatok végrehajtásának felfüggesztését kérte. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság az ügyeket elkülönítette, így 11 végzéssel a kereseti kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasította. Az indítványozó az eljárás szabálytalansága miatt kifogást, kizárási bejelentést és a felfüggesztési kérelmet hivatalból elutasító végzések ellen fellebbezést nyújtott be. Az eljárás szabálytalanságára vonatkozó kifogás alapján az ügyeket a bíróság visszaegyesítette, és a 19.K.31.206/2016/16. számú jogerős ítéletében az indítványozó keresetét elutasította, perköltség és illeték viselésére utasította. A jogerős ítélet ellen az indítványozó felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Kúriához.
- [4] Az indítványozónak a felfüggesztési kérelmet hivatalból elutasító végzések elleni fellebbezését ugyanakkor a bíróság nem terjesztette fel a másodfokú bírósághoz. Az indítványozó e tárgyban panaszt tett, ami alapján megállapításra került a panasz megalapozottsága, mert a végzések elleni fellebbezések felterjesztése valóban elmaradt. Ezt az eljáró bíróság utóbb pótolta.
- [5] Időközben az eljárás szabálytalanságára vonatkozó kifogás alapján a bíróság által visszaegyesített ügyek jogerősen lezárultak. A felülvizsgálati kérelemmel támadott 19.K.31.206/2016/16. számú ítéletet a Kúria Kfv.III.37.475/2017/9. számú ítéletével hatályában fenntartotta.
- [6] A felfüggesztési kérelmet hivatalból elutasító végzések elleni – utóbb felterjesztett – fellebbezésekre tekintettel a Fővárosi Törvényszék 1.Kpkf.670.303/2017/4. számon végzést hozott, amelyben az elsőfokú, felfüggesztési kérelmet hivatalból elutasító végzéseket helybenhagyta.
- [7] Az indítványozó szerint a Fővárosi Törvényszék ezen végzése alaptörvény-ellenes, mert nem biztosította számára a hatékony és érdemi jogorvoslathoz való jogot, valamint a tisztességes és időszerű bírósági eljáráshoz való jogot. Nézete szerint az elsőfokú végzések elleni fellebbezési joga elenyészett azzal, hogy időközben az elsőfokú bíróság jogerős ítéletet hozott. Állítása szerint keresetlevelének elkülönítése 11 részre indokolatlan volt, amely számára többlet idő- és költségáfordítást eredményezett. Állítása szerint a másodfokú végzés az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdése szerinti, a közteherviselésre vonatkozó szabályozást is sérti azáltal, hogy a bíróság az illetéket téves jogszabályok alkalmazásával állapította meg. Végül emberi méltósága is sérült azáltal, ahogyan az elsőfokú bíróság a fellebbezését kezelte, és ahogyan azt a másodfokú bíróság elbírált. Ezen túlmenően az indítványozó megjelölte az Alaptörvény R) cikk (1)–(3) bekezdéseit, valamint 28. cikkét is.
- [8] A bíróság tájékoztatása szerint az ügyben rendkívüli jogorvoslati eljárás nincs folyamatban.

- [9] 2. Az Abtv. 56. § (2) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság tanácsa 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. Az Abtv. 29. §-a szerint pedig az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.
- [10] 2.1. Az Abtv. 27. §-a értelmében az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d*) pontja alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az indítványozó az alapul szolgáló ügyben peres félként vett részt, rá nézve a támadott végzés rendelkezést tartalmaz, egyedi érintettsége fennáll.
- [11] 2.2. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése értelmében az alkotmányjogi panasz benyújtására a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül van lehetőség. A Fővárosi Törvényszék 1.Kpkf.670.303/2017/4. számú végzését – a bíróság tájékoztatása szerint – 2018. január 18. napján kézbesítették. Az alkotmányjogi panaszt az indítványozó 2018. március 18. napján – a törvényben meghatározott határidőben – adta postára, melyet az első fokon eljáró bíróságon 2018. március 22-én érkezettek. Az indítványozó jogorvoslati lehetőségét kimerítette.
- [12] 2.3. Az Abtv. 52. § (1) bekezdése szerint az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, ennek feltételeit az 52. § (1b) bekezdése részletezi. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó kérelme e feltételeknek megfelel. Az indítvány tartalmazza az Alkotmánybíróság hatáskörére és az indítványozói jogosultságra vonatkozó hivatkozást, megjelöli azokat az Alaptörvényben biztosított jogokat, amelyek tekintetében az alapjogi sérelmet állítja. Valamint megjelöli a sérelmezett bírósági végzést, amelynek alkotmányossági vizsgálatát, és alaptörvény-ellenességére tekintettel megsemmisítését kéri.
- [13] 2.4. Az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz az Alaptörvényben biztosított valamely jog sérelme esetén terjeszthető elő. Az indítványozó beadványában részben az Alaptörvény R) cikkének sérelmére hivatkozott. Az R) cikk azonban nem alapjogot tartalmaz, hanem az Alaptörvény feltétlen érvényesülését kimondó parancsot fogalmaz meg, így erre alkotmányjogi panasz nem alapozható {3237/2013. (XII. 21.) AB végzés, Indokolás [19]; 3031/2016. (II. 23.) AB végzés, Indokolás [17]; 3053/2016. (III. 22.) AB végzés, Indokolás [15]; 3205/2016. (X. 17.) AB végzés, Indokolás [13]}.
- [14] Az Alaptörvény 28. cikke szintén nem alapjogot tartalmaz, hanem a bíróságok felé fogalmaz meg a működésükre irányulóan elvárásokat, így az abban foglaltak egyedi érintett vonatkozásában megvalósuló alapjog sérelméhez nem vezethetnek, arra alkotmányjogi panasz nem alapítható {3257/2016. (XII. 6.) AB végzés, Indokolás [13]; 3184/2016. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [25]}.
- [15] 3. Az indítványozó 2017. június 18-án panasszal élt amiatt, hogy a végrehajtás felfüggesztése iránti kérelmet hivatalból elutasító végzések ellen előterjesztett fellebbezések elbírálásáról szóló másodfokú bírósági döntések – 8 hónap elteltével – nem kerültek kézbesítésére.
- [16] A bíróság a panaszt megalapozottnak találta, mert a végzések elleni fellebbezések felterjesztése elmaradt. Ezt az eljáró bíróság 2017. július 6-án pótolta, – amint az indítványozó fogalmazott – annak ellenére, hogy az ügyek időközben jogerősen befejeződtek. Ugyanakkor az ítélet ellen a felperes felülvizsgálati kérelemmel élt.
- [17] Az utóbb pótlólagosan felterjesztett fellebbezések nyomán másodfokon eljáró Fővárosi Törvényszék az elsőfokú bíróság végzéseit helybenhagyta. Indokolásában megállapította, hogy az elsőfokú bíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Pp.) 332. § (2a) és (3) bekezdései alapján hivatalból utasította el a felperes végrehajtás felfüggesztése iránti kérelmeit, mivel azokat a felperes nem indokolta és bizonyítékokkal nem támasztotta alá. Ahogyan azt az első fokon eljáró bíróság kiemelte a végrehajtás felfüggesztéséről szóló döntésnél nem vizsgálható az ügy érdemére tartozó kérdés, viszont a felperes által előterjesztett újabb felperesi kérelmek kapcsán a felperesnek a végrehajtás felfüggesztéséhez kötődő magánérdeke nem került feltárára.

- [18] A törvényszék a tényállást kiegészítve rögzítette, hogy a felperes keresete a 19.K.31.206/2016/16. számú ítélettel jogerősen elutasításra került.
- [19] 3.1. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának vizsgálata során, a törvényben előírt feltételek tekintetében a következőket állapította meg.
- [20] Az Abtv. 27. §-a értelmében alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés ellen fordulhat az Alkotmánybírósághoz, amennyiben valamely az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme áll fenn.
- [21] Az alkotmányjogi panasszal támadható érdemi döntésnek minősülő bírósági döntések körét az Abtv. taxatívénem határozza meg. Az Alkotmánybíróságnak esetről-esetre, a konkrét ügy egyedi körülményeire tekintettel kell vizsgálnia, hogy a támadott bírósági döntés az Abtv. 27. § tárgyi hatálya alá tartozik-e, azaz az ügy érdemében hozott, vagy a bírósági eljárást – egyéb határozattal – befejező bírói döntések körébe tartozik-e {3002/2014. (I. 24.) AB végzés, Indokolás [13]; 3168/2018. (V. 16.) AB végzés, Indokolás [40]}.
- [22] Az indítványozó beadványában azt sérelmezte, hogy a végrehajtási eljárás felfüggesztése iránti kérelmét elutasító végzés elleni fellebbezését az eljáró bíróságok csak késedelmesen terjesztették fel, majd a másodfokon eljáró fellebbviteli bíróság a felfüggesztési kérelmet elutasító elsőfokú végzéseket helybenhagyta.
- [23] A végrehajtási eljárás alapvetően az alapügyhöz kapcsolódó járulékos jelleggel bír. A végrehajtási eljárás megindításának előfeltétele a végrehajtható okirat, amely a jogi kérdés tekintetében jogerős érdemi döntést (vagy kivételesen a jogerőtől függetlenül végrehajtható okiratot) jelent.
- [24] Az Alkotmánybíróság az érdemi határozatok körének megállapításakor – a végrehajtási eljárás terén – korábban a végrehajtási kifogás intézményével már foglalkozott, és megállapította, hogy mivel az Abtv. 27. §-a szerint alkotmányjogi panaszt csak az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés – azaz csak a jogalkotó által meghatározott döntések, és nem minden döntés – ellen lehet előterjeszteni, az általában nem kifogásolható alkotmányjogi panasz útján {3179/2013. (X. 9.) AB végzés, Indokolás [9], 3252/2014. (X. 14.) AB végzés, Indokolás [5]; 3168/2018. (V. 16.) AB végzés, Indokolás [43]}.
- [25] A jelen alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyet illetően a végrehajtás felfüggesztése iránti kérelem elleni fellebbezés alkotmányjogi panasszal támadhatósága vonatkozásában az Alkotmánybíróság osztja az eljáró bíróságok által elfoglalt azon álláspontot, miszerint a végrehajtás felfüggesztéséről szóló döntésnél nem vizsgálható az ügy érdemére tartozó kérdés. A végrehajtás felfüggesztése iránti kérelem, illetve az azt elutasító végzés elleni fellebbezés nem az ügy érdemére kiható döntést von maga után, hanem a végrehajtási eljárás nyugvását idézheti elő. Amennyiben a felfüggesztésre okot adó körülmény, illetve ok megszűnik, a végrehajtás folytatódik.
- [26] Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban már kifejtette, hogy a jogorvoslathoz való jog lényegi tartalma a jogalkotótól azt követeli meg, hogy a hatóságok érdemi, ügyszintű határozatai tekintetében biztosítsa a valamely más szervhez, vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetőségét. Az Alkotmánybíróság szerint a jogorvoslat ezen tartalmi követelménye – főszabály szerint – az érdemi határozatokra vonatkozik. {20/2015. (VI. 16.) AB határozat, Indokolás [16]; 9/2013. (III. 6.) AB határozat, Indokolás [28]; 3168/2018. (V. 16.) AB végzés, Indokolás [42]}.
- [27] A fentiekre figyelemmel az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a végrehajtás felfüggesztése iránti kérelem elutasítása, sem az elsőfokú, sem a másodfokú végzés formájában nem minősül az eljárást befejező határozatnak, hiszen a végrehajtási eljárás a felfüggesztés esetén is, a felfüggesztésre okot adó körülmény megszűnését követően folytatódik.
- [28] Ezen túlmenően arra is rámutatott az Alkotmánybíróság, hogy hasonlóan a végrehajtási kifogás elutasítása elleni alkotmányjogi panasz megengedhetősége tárgyában kialakított álláspontjához, jelen esetben is mérvadónak tartja, hogy a végrehajtás felfüggesztése tárgyában hozott végzések nem minősülnek érdemi határozatnak, mivel nem bírnak anyagi jogerő-hatással, hanem csak alaki jogerő-hatással rendelkeznek {3197/2016. (X. 11.) AB végzés, Indokolás [30]; 3168/2018. (V. 16.) AB végzés, Indokolás [45]–[46]}.
- [29] 3.2. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott határozatok nem a végrehajtási eljárás érdemében hozott, és nem is az azt befejező, hanem a végrehajtási eljárás során hozott bírósági döntések, amelyek ellen nincs helye alkotmányjogi panasz előterjesztésének. Ezért az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-ában foglaltak szerint mint nem az ügy érdemében hozott és nem az eljárást befejező döntések

tekintetében előterjesztett alkotmányjogi panasz befogadását az Abtv. 56. § (3) bekezdésére figyelemmel, az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *h*) pontja alapján visszautasította {3168/2018. (V. 16.) AB végzés, Indokolás [47]}.

Budapest, 2018. november 20.

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/727/2018.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3365/2018. (XI. 28.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény 10/A. § (4) bekezdés első két mondata, illetve a 436. § (11) bekezdés első mondata, valamint a Zalaegerszegi Törvényszék mint másodfokú bíróság Beüf.491/2017/3. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselője (dr. Kóvári Gergő Benjámin, 8800 Nagykanizsa Rozgonyi utca 2.) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése alapján kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását.
- [2] Az indítványozó 2016. január 21-én szabadult szabadságvesztésének végrehajtásából és 2016. április 19-én az Emberi Jogok Európai Bíróságánál (a továbbiakban: EJEB) kérelmet nyújtott be a sérelmezett elhelyezési körülmények miatt, amit az EJEB 2016. június 6-án nyilvántartásba vett.
- [3] A büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény (a továbbiakban: Bvtv.) és ehhez kapcsolódóan más törvények módosításáról szóló 2016. évi CX. törvény 22. §-a és 42. §-a iktatta be a támadott jogszabályi rendelkezéseket, amelyek 2017. január 1-jén léptek hatályba.
- [4] Az indítványozó 2017. augusztus 11-én kártalanítás iránti kérelmet nyújtott be az illetékes bírósághoz a 2012. november 26. és 2015. július 5. közötti időtartam vonatkozásában az alapvető jogait sértő fogvatartási körülményei miatt.
- [5] A Zalaegerszegi Törvényszék Büntetés-végrehajtási Csoportja 2017. október 31-én kelt, 1.Bv.279/2017/9. számú elsőfokú végzésével az indítványozó kérelmét elutasította. Az elsőfokú bíróság a kérelem elbírálása során megállapította, hogy az indítványozó a Bvtv. 436. § (10) bekezdés *b*) pontja értelmében a kártalanítási igény érvényesítésére nem jogosult, mert a Bvtv. átmeneti rendelkezései között rögzített jogvesztő határidőt elmulasztotta.
- [6] Az indítványozó fellebbezése folytán eljáró Zalaegerszegi Törvényszék mint másodfokú bíróság 2017. december 21-én jogerőre emelkedett Beüf.491/2017/3. számú végzésével az elsőfokú végzést helybenhagyta.
- [7] Az EJEB 2017. december 7-i elfogadhatósági határozatával az indítványozó kérelmének a befogadását, illetve érdemi vizsgálatát elutasította, tekintettel az új hazai kártalanítási jogorvoslat igénybe vételéről szóló *Domján Csaba kontra Magyarország*, (5433/17), 2017. november 14-i EJEB határozatra.
- [8] 2. Az indítványozó jogi képviselője útján 2018. március 5-én postára adta az Alkotmánybírósághoz címzett alkotmányjogi panaszát, amelyet az Alkotmánybíróság főtítkárnak felhívására később kiegészített.
- [9] 2.1. Az indítványozó az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján előterjesztett panaszában kérte a Bvtv. 10/A. § (4) bekezdés első két mondata, illetve a 436. § (11) bekezdés első mondata alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az indítványozó azt kifogásolta, hogy a Bvtv. támadott rendelkezései sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt visszaható hatályú jogalkotás tilalmát, valamint az Alaptörvény IV. cikk (4) bekezdésében foglalt alaptalan vagy törvénytörtő szabadságkorlátozás miatt bekövetkezett kárának megtérítéséhez való jogát. Álláspontja szerint a támadott jogszabályi rendelkezések azért sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvét, mert a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütköznek, illetve visszamenőleges időpontra tartalmaznak rendelkezéseket, és kizárják a jogosultakat jogaik érvényesítéséből.

- [10] Az indítványozó az Alkotmánybíróság határozatait idézve [pl. 3367/2012. (XII. 15.) AB határozat, 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, 10/2014. (IV. 4.) AB határozat, 3024/2015. (II. 9.) AB határozat, 3/2015. (II. 2.) AB határozat, 1/2016. (I. 29.) AB határozat] arra hivatkozott, hogy a megsemmisíteni kívánt törvényhelyek nemcsak visszaható hatályúak, hanem – a hat hónapos jogvesztő határidő miatt – hátrányos tartalmúak is az érintettek nézve. Előadta, hogy amennyiben a jogszabály egy korábban megindult (pl. EJE) eljárást érint, akkor az Alkotmánybíróságnak azt kell vizsgálnia, hogy a törvény a szabályokat a hatályos eljáráshoz képest hátrányosan változtatja-e meg.
- [11] Az indítványozó az Alaptörvény IV. cikk (4) bekezdése vonatkozásában indokolást nem terjesztett elő.
- [12] 2.2. Az indítványozó alkotmányjogi panaszának kiegészítésében – az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d*) pontjára hivatkozással – az Abtv. 27. § szerinti indítványt is előterjesztett. Az indítványozó kérte, hogy az Alkotmánybíróság semmisítse meg a Zalaegerszegi Törvényszék Büntetés-végrehajtási Csoportjának 1.Bv.279/2017/9. számú végzését, valamint a Zalaegerszegi Törvényszék mint másodfokú bíróság Beüf.491/2017/3. számú végzését.
- [13] Az indítványozó a támadott bírósági határozatok tekintetében az alaptörvényi sérelemre vonatkozó, alkotmányjogi érvekkel alátámasztott indokolást nem adott elő, csak azt kifogásolta, hogy a bíróságok a támadott jogszabályi rendelkezéseket alkalmazták és az eljárást az EJE döntéséig nem függesztették fel.
- [14] 3. Az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság törvényi feltételeinek eleget tett-e.
- [15] Az Abtv. 26. § (1) bekezdésén alapuló indítvány a jogszabályi rendelkezéseket az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmának sérelme és az Alaptörvény IV. cikk (4) bekezdésében foglalt kártérítéshez való jog alapján támadja.
- [16] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése vonatkozásában felvetett alkotmányossági kifogások tekintetében rögzíti, hogy a 3295/2018. (X. 1.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) már vizsgálta a Bvtv. 10/A. § (4) bekezdés első két mondatának, illetve a Bvtv. 436. § (11) bekezdés első mondatának az Alaptörvényvel fennálló összhangját. Az Alkotmánybíróság ezért elsőként azt tekintette át, hogy az indítványban foglaltak – a *res iudicata* (ítélt dolog) miatt – érdemben vizsgálhatók-e.
- [17] Az Abtv. 31. § (1) bekezdése szerint, ha alkotmányjogi panasz vagy bírói kezdeményezés alapján az alkalmazott jogszabály vagy a jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság már döntött, ugyanazon jogszabályra, illetve jogszabályi rendelkezésre és ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra, valamint azonos alkotmányos összefüggésre – ha a körülmények alapvetően nem változtak meg – nincs helye alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló alkotmányjogi panasznak.
- [18] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Abh.-ban foglalt és jelen ügy lényegi tényállási elemei egyformák, vagyis az indítványozó mindkét esetben előbb az EJE-hez fordult kérelemmel, illetve kártalanítási kérelmét elkészttség miatt utasította el a hazai bíróság. Az Abh. óta a vonatkozó jogi szabályozás tekintetében nem történt érdemi változás, így a körülmények alapvető változásának kivételes esete nem áll fenn.
- [19] Az Alkotmánybíróság rögzítette továbbá, hogy az indítványozó alkotmányjogi panaszában ugyanazokat a jogszabályi rendelkezéseket – a Bvtv. 10/A. § (4) bekezdés első két mondata, illetve a Bvtv. 436. § (11) bekezdés első mondata – támadta, amelyekről az Alkotmánybíróság az Abh.-ban már döntött.
- [20] Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban ezen jogszabályi rendelkezéseket az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezetett visszamenőleges hatály sérelme szempontjából vizsgálta, így az alkotmányjogi összefüggés azonos.
- [21] Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott jogszabályi rendelkezések visszamenőleges hatályúnak nem tekinthetők, mert „a Bvtv. új, az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatti kártalanításra vonatkozó [...] szabályai kizárólag jogot megállapító jogszabálynak minősülnek, amelyek nem hordoznak hátrányos tartalmat, a hatálybalépést megelőző időre nem állapítanak meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tesznek terhesebbé, valamint nem vonnak el és nem korlátoznak jogot, illetve nem nyilvánítanak valamely magatartást jogellenessé, jogszerűvé, jogalkotó hatásuk csak a jövőre nézve van” (Indokolás [30]–[31]).
- [22] Mindezek alapján – az Abtv. 31. § (1) bekezdése értelmében – az Alaptörvény B) cikkére vonatkozó kifogások tekintetében megállapítható, hogy azok ítélt dologra vonatkoznak, így nincs lehetőség ebben a tekintetben az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálatára {3112/2016. (VI. 3.) AB határozat, Indokolás [13]–[15]; 3191/2017. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [23]–[33]}.

- [23] Az Alkotmánybíróság rögzítette továbbá azt is, hogy az Alaptörvény IV. cikk (4) bekezdésének sérelmére vonatkozóan az indítvány alkotmányjogi érvekkel alátámasztott indokolást nem tartalmazott. Az indítvány ebben a tekintetben sem tett eleget az Abtv. 52. § (1) bekezdés c) pontjában foglalt, a határozott kérelemmel szemben fennálló törvényi követelménynek, ezért az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján érdemi vizsgálatnak nincs helye. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az ilyen indokolás hiánya az indítványi elem érdemi elbírálásának az akadályá {pl: 3149/2016. (VII. 22.) AB végzés, Indokolás [27]}.
- [24] 4. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. § szerinti panasz befogadhatóságát is vizsgálta. Az indítványozó az alkotmányjogi panasz ezen elemét határidőben, az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezés megjelölésével terjesztette elő.
- [25] Az Alkotmánybíróság azonban rögzítette, hogy az indítványozó a támadott bírósági határozatok tekintetében az alapjogi sérelemre vonatkozó, alkotmányjogi szempontból értékelhető indokolást nem adott elő, így nem tett eleget az Abtv. 52. § (1) bekezdés c) pontjában foglalt, a határozott kérelemmel szemben támasztott törvényi követelménynek. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az ilyen indokolás hiánya az indítványi elem érdemi elbírálásának az akadályá {pl: 3149/2016. (VII. 22.) AB végzés, Indokolás [27]}.
- [26] 5. A kifejtett indokok alapján az Alkotmánybíróság az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján benyújtott alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdésének b) és h) pontjaira, az Abtv. 27. §-ára alapozott alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés h) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2018. november 20.

Dr. Horváth Attila s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/519/2018.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3366/2018. (XI. 28.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény 10/A. § (4) bekezdés első két mondata, illetve a 436. § (11) bekezdés első mondata, valamint a Zalaegerszegi Törvényszék mint másodfokú bíróság Beüf.502/2017/3. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselője (dr. Kővári Gergő Benjámin, 8800 Nagykanizsa Rozgonyi u. 2.) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése alapján kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását.
- [2] Az indítványozó 2016. május 19-én szabadult szabadságvesztésének végrehajtásából és 2016. november 24-én az Emberi Jogok Európai Bíróságánál (a továbbiakban: EJEB) kérelmet nyújtott be a sérelmezett elhelyezési körülmények miatt, amit az EJEB 2016. december 21-én nyilvántartásba vett.
- [3] A büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény (a továbbiakban: Bvtv.) és ehhez kapcsolódóan más törvények módosításáról szóló 2016. évi CX. törvény 22. §-a és 42. §-a iktatta be a támadott jogszabályi rendelkezéseket, amelyek 2017. január 1-jén léptek hatályba.
- [4] 2017. augusztus 11-én az indítványozó kártalanítási kérelmet nyújtott be – 2017. július 27-i keltezéssel – az illetékes bírósághoz a 2012. december 15. és 2016. május 19. közötti időtartam vonatkozásában az alapvető jogait sértő fogvatartási körülményei miatt.
- [5] A Zalaegerszegi Törvényszék Büntetés-végrehajtási Csoportja 2017. október 31-én kelt 1.Bv.278/2017/13. számú elsőfokú végzésével az indítványozó kérelmét elutasította. Az elsőfokú bíróság a kérelem elbírálása során megállapította, hogy az indítványozó a Bvtv. 436. § (10) bekezdés *b*) pontja értelmében a kártalanítási igény érvényesítésére nem jogosult, mert a Bvtv. átmeneti rendelkezései között rögzített jogvesztő határidőt elmulasztotta.
- [6] Az indítványozó fellebbezése folytán eljáró Zalaegerszegi Törvényszék mint másodfokú bíróság 2017. december 20-án jogerőre emelkedett Beüf.502/2017/3. számú végzésével az elsőfokú végzést helybenhagyta.
- [7] Az EJEB 2017. december 7-i elfogadhatósági határozatával az indítványozó kérelmének a befogadását, illetve érdemi vizsgálatát elutasította, tekintettel az új hazai kártalanítási jogorvoslat igénybe vételéről szóló *Domján Csaba kontra Magyarország*, (5433/17), 2017. november 14-i EJEB határozatra.
- [8] 2. Az indítványozó jogi képviselője útján 2018. március 6-án postára adta az Alkotmánybírósághoz címzett alkotmányjogi panaszát, majd az Alkotmánybíróság főtitkárának a felhívására azt kiegészítette.
- [9] 2.1 Az indítványozó kérte az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti panaszában a Bvtv. 10/A. § (4) bekezdés első két mondata, illetve a 436. § (11) bekezdés első mondata alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az indítványozó azt kifogásolta, hogy a Bvtv. támadott rendelkezései sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt visszaható hatályú jogalkotás tilalmát, valamint a IV. cikk (4) bekezdésében foglalt alaptalan vagy törvénysértő szabadságkorlátozás miatt bekövetkezett kárának megtérítéséhez való jogát. Álláspontja szerint a támadott jogszabályi rendelkezések az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvébe, azon belül a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütköznek, mert visszamenőleges időpontra tartalmaznak rendelkezéseket, és kizárják a jogosultakat jogaik érvényesítéséből. Az indítványozó az Alkotmánybíróság határozatait idézve [így pl. 3367/2012. (XII. 15.) AB határozat, 30/2014. (IX. 30.) AB határozat,

10/2014. (IV. 4.) AB határozat, 3024/2015. (II. 9.) AB határozat, 3/2015. (II. 2.) AB határozat, 1/2016. (I. 29.) AB határozat] arra hivatkozott, hogy a megsemmisíteni kívánt törvényhelyek nemcsak visszaható hatályúak, hanem hátrányos tartalmúak is az érintettekre nézve. Előadta továbbá, hogy amennyiben a jogszabály egy korábban megindult (pl. EJEB) eljárást érint, akkor az Alkotmánybíróságnak azt kell vizsgálnia, hogy a törvény a szabályokat a hatályos eljáráshoz képest hátrányosan változtatja-e meg.

- [10] Az indítványozó az Alaptörvény IV. cikk (4) bekezdése vonatkozásában indokolást nem terjesztett elő.
- [11] 2.2. Az indítványozó alkotmányjogi panaszának kiegészítésében az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontjára hivatkozással – az Abtv. 27. § szerinti – panaszt nyújtott be és kérte, hogy az Alkotmánybíróság semmisítse meg a Zalaegerszegi Törvényszék Büntetés-végrehajtási Csoportjának 1.Bv.278/2017/13. számú végzését, valamint a Zalaegerszegi Törvényszék, mint másodfokú bíróság Beüf. 502/2017/3. számú végzését.
- [12] Az indítványozó a támadott bírósági határozatok tekintetében alapjogi sérelmet nem jelölt meg, továbbá arra vonatkozó alkotmányjogi érvelést nem adott elő, csak a támadott jogszabályi rendelkezések alkalmazását kifogásolta és azt, hogy a bíróság az eljárást az EJEB döntéséig nem függesztette fel.
- [13] 3. Az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság törvényi feltételeinek eleget tett-e.
- [14] Az Abtv. 26. § (1) bekezdésén alapuló indítvány a jogszabályi rendelkezéseket az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmának sérelme és az Alaptörvény IV. cikk (4) bekezdésében foglalt kártérítéshez való jog alapján támadja.
- [15] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése vonatkozásában felvetett alkotmányossági kifogások tekintetében rögzíti, hogy a 3295/2018. (X. 1.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) már vizsgálta a Bvtv. 10/A. § (4) bekezdés első két mondatának, illetve a Bvtv. 436. § (11) bekezdés első mondatának az Alaptörvényvel fennálló összhangját. Az Alkotmánybíróság ezért elsőként azt tekintette át, hogy az indítványban foglaltak – a *res iudicata* (ítélt dolog) miatt – érdemben vizsgálhatók-e.
- [16] Az Abtv. 31. § (1) bekezdése szerint, ha alkotmányjogi panasz vagy bírói kezdeményezés alapján az alkalmazott jogszabály vagy a jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság már döntött, ugyanazon jogszabályra, illetve jogszabályi rendelkezésre és ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra, valamint azonos alkotmányos összefüggésre – ha a körülmények alapvetően nem változtak meg - nincs helye alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszoknak.
- [17] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Abh.-ban foglalt és jelen ügy lényegi tényállási elemei egyformák, vagyis az indítványozó mindkét esetben előbb az EJEB-hez fordult kérelemmel, illetve kártalanítási kérelmét elkésztés miatt utasította el a hazai bíróság. Az Abh. óta a vonatkozó jogi szabályozás tekintetében nem történt érdemi változás, így a körülmények alapvető változásának kivételes esete nem áll fenn.
- [18] Az Alkotmánybíróság rögzítette továbbá, hogy az indítványozó alkotmányjogi panaszában ugyanazokat a jogszabályi rendelkezéseket – a Bvtv. 10/A. § (4) bekezdés első két mondata, illetve a Bvtv. 436. § (11) bekezdés első mondata – támadta, amelyekről az Alkotmánybíróság az Abh.-ban már döntött.
- [19] Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban ezen jogszabályi rendelkezéseket az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezetett visszamenőleges hatály sérelme szempontjából vizsgálta, így az alkotmányjogi összefüggés azonos.
- [20] Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott jogszabályi rendelkezések visszamenőleges hatályúnak nem tekinthetők, mert „a Bvtv. új, az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatti kártalanításra vonatkozó [...] szabályai kizárólag jogot megállapító jogszabálynak minősülnek, amelyek nem hordoznak hátrányos tartalmat, a hatálybalépést megelőző időre nem állapítanak meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tesznek terhesebbé, valamint nem vonnak el és nem korlátoznak jogot, illetve nem nyilvánítanak valamely magatartást jogellenessé, jogalakító hatásuk csak a jövőre nézve van” (Indokolás [30]–[31]).
- [21] Mindezek alapján - az Abtv. 31. § (1) bekezdése értelmében – az Alaptörvény B) cikkére vonatkozó kifogások tekintetében megállapítható, hogy azok ítélt dologra vonatkoznak, így nincs lehetőség ebben a tekintetben az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálatára {3112/2016. (VI. 3.) AB határozat, Indokolás [13]–[15]; 3191/2017. (VII 21.) AB határozat, Indokolás [23]–[33]}.
- [22] Az Alkotmánybíróság rögzítette továbbá azt is, hogy az Alaptörvény IV. cikk (4) bekezdésének sérelmére vonatkozóan az indítvány alkotmányjogi érvekkel alátámasztott indokolást nem tartalmazott. Az indítvány ebben a tekintetben sem tett eleget az Abtv. 52. § (1) bekezdés c) pontjában foglalt, a határozott kérelemmel szemben fennálló törvényi követelménynek, ezért az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján érdemi vizsgálatnak nincs helye.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az ilyen indokolás hiánya az indítványi elem érdemi elbírálásának az akadálya {pl: 3149/2016. (VII. 22.) AB végzés, Indokolás [27]}.

- [23] 4. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. § szerinti panasz befogadhatóságát is vizsgálta. Az indítványozó az alkotmányjogi panasz ezen elemét határidőben, az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezés megjelölésével terjesztette elő.
- [24] Az Alkotmánybíróság azonban rögzítette, hogy az indítványozó a támadott bírósági határozatok tekintetében az alapjogi sérelemre vonatkozó, alkotmányjogi szempontból értékelhető indokolást nem adott elő, így nem tett eleget az Abtv. 52. § (1) bekezdés c) pontjában foglalt, a határozott kérelemmel szemben támasztott törvényi követelménynek. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az ilyen indokolás hiánya az indítványi elem érdemi elbírálásának az akadálya {pl: 3149/2016. (VII. 22.) AB végzés, Indokolás [27]}.
- [25] 5. A kifejtett indokok alapján az Alkotmánybíróság az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján benyújtott alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdésének b) és h) pontjaira, az Abtv. 27. §-ára alapozott alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés h) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2018. november 20.

Dr. Horváth Attila s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/420/2018.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3367/2018. (XI. 28.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény 10/A. § (4) bekezdés első két mondata, illetve a 436. § (11) bekezdés első mondata, valamint a Zalaegerszegi Törvényszék mint másodfokú bíróság 1.Bv.3/2018/6. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó (Horváth István; lakóhelye: 8800 Nagykanizsa, Zemplén Gy. út 9/B.) jogi képviselője (dr. Kővári Gergő Benjámín; 8800 Nagykanizsa Rozgonyi u. 2.) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése és az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d*) pontja alapján kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását.
- [2] Az indítványozó 2017. július 4-én szabadult szabadságvesztésének végrehajtásából. 2016. április 13-án az Emberi Jogok Európai Bíróságánál (a továbbiakban: EJEB) kérelmet nyújtott be az elhelyezési körülmények miatt, amit az EJEB 2016. április 28-án nyilvántartásba vett.
- [3] A büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény (a továbbiakban: Bvtv.) és ehhez kapcsolódóan más törvények módosításáról szóló 2016. évi CX. törvény 22. §-a és 42. §-a iktatta be a támadott jogszabályi rendelkezéseket, amelyek 2017. január 1-jén léptek hatályba.
- [4] 2017. augusztus 1-én az indítványozó kártalanítás iránti kérelmet nyújtott be az illetékes bírósághoz a 2008. december 12. és 2013. január 28. közötti időtartam vonatkozásában az alapvető jogait sértő fogvatartási körülményei miatt.
- [5] A Zalaegerszegi Törvényszék Büntetés-végrehajtási Csoportja 2018. április 4-én kelt, 1.Bv.3/2018/6. számú elsőfokú végzésével az indítványozó kérelmét elutasította. Az elsőfokú bíróság a kérelem elbírálása során megállapította, hogy az indítványozó a Bvtv. 436. § (10) bekezdés *b*) pontja értelmében a kártalanítási igény érvényesítésére nem jogosult, mert a Bvtv. átmeneti rendelkezései között rögzített jogvesztő határidőt elmulasztotta.
- [6] Az indítványozó fellebbezése folytán eljáró Zalaegerszegi Törvényszék mint másodfokú bíróság 2018. április 27-én jogerőre emelkedett Beüf.147/2018/3. számú végzésével az elsőfokú végzést helybenhagyta.
- [7] Az EJEB 2017. december 7-i elfogadhatósági határozatával az indítványozó kérelmének a befogadását, illetve érdemi vizsgálatát elutasította, tekintettel az új hazai kártalanítási jogorvoslat igénybe vételéről szóló *Domján Csaba kontra Magyarország*, (5433/17), 2017. november 14-i EJEB határozatra.
- [8] 2. Az indítványozó jogi képviselője útján 2018. július 10-én postára adta az Alkotmánybírósághoz címzett alkotmányjogi panaszát.
- [9] Az indítványozó az Abtv. 26. § (1) bekezdése és az Abtv. 27. §-a alapján a Bvtv. 10/A. § (4) bekezdés első két mondata, illetve a 436. § (11) bekezdés első mondata, valamint a Zalaegerszegi Törvényszék Büntetés-végrehajtási Csoportja 1.Bv.3/2018/6. számú végzése, továbbá a Zalaegerszegi Törvényszék mint másodfokú bíróság Beüf.147/2018/3. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány terjesztett elő.
- [10] Az indítványozó azt kifogásolta, hogy a Bvtv. támadott rendelkezései sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt visszaható hatályú jogalkotás tilalmát, valamint a IV. cikk (4) bekezdésében foglalt alaptalan vagy törvénytől szabadságkorlátozás miatt bekövetkezett kárának megtérítéséhez való jogát. Álláspontja szerint a Bvtv. támadott rendelkezései azért sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvét,

mert a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütköznek, illetve visszamenőleges időpontra tartalmaznak rendelkezéseket, és kizárják a jogosultakat jogaik érvényesítéséből.

- [11] Az indítványozó az Alkotmánybíróság határozatait idézve [pl. 3367/2012. (XII. 15.) AB határozat, 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, 10/2014. (IV. 4.) AB határozat, 3024/2015. (II. 9.) AB határozat, 3/2015. (II. 2.) AB határozat, 1/2016. (I. 29.) AB határozat] arra hivatkozott, hogy a megsemmisíteni kívánt törvényhelyek nemcsak visszaható hatályúak, hanem – a hat hónapos jogvesztő határidő miatt – hátrányos tartalmúak is az érintettek nézve. Előadta, hogy amennyiben a jogszabály egy korábban megindult (pl. EJEB) eljárást érint, akkor az Alkotmánybíróságnak azt kell vizsgálnia, hogy a törvény a szabályokat a hatályos eljáráshoz képest hátrányosan változtatja-e meg.
- [12] Az indítványozó az Alaptörvény IV. cikk (4) bekezdése vonatkozásában indokolást nem terjesztett elő.
- [13] Az indítványozó az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontjára hivatkozással – az Abtv. 27. § szerinti indítványában – a támadott bírósági határozatok tekintetében alapjogi sérelmet nem jelölt meg, továbbá arra vonatkozó alkotmányjogi érvelést nem adott elő, csak a támadott jogszabályi rendelkezések alkalmazását kifogásolta és azt, hogy a bíróság az eljárást az EJEB döntéséig nem függesztette fel.
- [14] 3. Az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság törvényi feltételeinek eleget tett-e.
- [15] Az Abtv. 26. § (1) bekezdésén alapuló indítvány a jogszabályi rendelkezéseket az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmának sérelme és az Alaptörvény IV. cikk (4) bekezdésében foglalt kártérítéshez való jog alapján támadja.
- [16] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése vonatkozásában felvetett alkotmányossági kifogások tekintetében rögzíti, hogy a 3295/2018. (X. 1.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) már vizsgálta a Bvtv. 10/A. § (4) bekezdés első két mondatának, illetve a Bvtv. 436. § (11) bekezdés első mondatának az Alaptörvényvel fennálló összhangját. Az Alkotmánybíróság ezért elsőként azt tekintette át, hogy az indítványban foglaltak – a *res iudicata* (ítélt dolog) miatt – érdemben vizsgálhatók-e.
- [17] Az Abtv. 31. § (1) bekezdése szerint, ha alkotmányjogi panasz vagy bírói kezdeményezés alapján az alkalmazott jogszabály vagy a jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság már döntött, ugyanazon jogszabályra, illetve jogszabályi rendelkezésre és ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra, valamint azonos alkotmányos összefüggésre – ha a körülmények alapvetően nem változtak meg – nincs helye alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszoknak.
- [18] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Abh.-ban foglalt és jelen ügy lényegi tényállási elemei egyformák, vagyis az indítványozó mindkét esetben előbb az EJEB-hez fordult kérelemmel, illetve kártalanítási kérelmét elkészttség miatt utasította el a hazai bíróság. Az Abh. óta a vonatkozó jogi szabályozás tekintetében nem történt érdemi változás, így a körülmények alapvető változásának kivételes esete nem áll fenn.
- [19] Az Alkotmánybíróság rögzítette továbbá, hogy az indítványozó alkotmányjogi panaszában ugyanazokat a jogszabályi rendelkezéseket – a Bvtv. 10/A. § (4) bekezdés első két mondata, illetve a Bvtv. 436. § (11) bekezdés első mondata – támadta, amelyekről az Alkotmánybíróság az Abh.-ban már döntött.
- [20] Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban ezen jogszabályi rendelkezéseket az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezetett visszamenőleges hatály sérelme szempontjából vizsgálta, így az alkotmányjogi összefüggés azonos.
- [21] Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott jogszabályi rendelkezések visszamenőleges hatályúnak nem tekinthetők, mert „a Bvtv. új, az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatti kártalanításra vonatkozó [...] szabályai kizárólag jogot megállapító jogszabálynak minősülnek, amelyek nem hordoznak hátrányos tartalmat, a hatálybalépést megelőző időre nem állapítanak meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tesznek terhesebbé, valamint nem vonnak el és nem korlátoznak jogot, illetve nem nyilvánítanak valamely magatartást jogellenessé, jogalakító hatásuk csak a jövőre nézve van” (Indokolás [30]–[31]).
- [22] Mindezek alapján – az Abtv. 31. § (1) bekezdése értelmében – az Alaptörvény B) cikkére vonatkozó kifogások tekintetében megállapítható, hogy azok ítélt dologra vonatkoznak, így nincs lehetőség ebben a tekintetben az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálatára {3112/2016. (VI. 3.) AB határozat, Indokolás [13]–[15]; 3191/2017. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [23]–[33]}.
- [23] Az Alkotmánybíróság rögzítette továbbá azt is, hogy az Alaptörvény IV. cikk (4) bekezdésének sérelmére vonatkozóan az indítvány alkotmányjogi érvekkel alátámasztott indokolást nem tartalmazott. Az indítvány ebben a tekintetben sem tett eleget az Abtv. 52. § (1) bekezdés c) pontjában foglalt, a határozott kérelemmel szemben fennálló törvényi követelménynek, ezért az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján érdemi vizsgálatnak nincs helye.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az ilyen indokolás hiánya az indítványi elem érdemi elbírálásának az akadálya {pl: 3149/2016. (VII. 22.) AB végzés, Indokolás [27]}.

- [24] 4. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. § szerinti panasz befogadhatóságát is vizsgálta. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszát határidőben, az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezés megjelölésével terjesztette elő.
- [25] Az Alkotmánybíróság azonban rögzítette, hogy az indítványozó a támadott bírósági határozatok tekintetében az alapjogi sérelemre vonatkozó, alkotmányjogi szempontból értékelhető indokolást nem adott elő, így nem tett eleget az Abtv. 52. § (1) bekezdés c) pontjában foglalt, a határozott kérelemmel szemben támasztott törvényi követelménynek. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az ilyen indokolás hiánya az indítványi elem érdemi elbírálásának az akadálya {pl: 3149/2016. (VII. 22.) AB végzés, Indokolás [27]}.
- [26] 5. A kifejtett indokok alapján az Alkotmánybíróság az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján benyújtott alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdésének b) és h) pontjaira, az Abtv. 27. §-ára alapozott alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés h) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2018. november 20.

Dr. Horváth Attila s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1160/2018.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3368/2018. (XI. 28.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

1. Az Alkotmánybíróság a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény hatálybalépéséhez kapcsolódó átmeneti rendelkezésekről és egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi CCXXIII. törvény 3. §-a alaptörvény-ellenességének a megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panasz tárgyában az eljárást megszünteti.

2. Az Alkotmánybíróság a Debreceni Törvényszék 1.Bpkf.279/2014/2. számú végzése és a Debreceni Törvényszék 18.Beüf.351/2015/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének a megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó (Fábián László) a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény hatálybalépéséhez kapcsolódó átmeneti rendelkezésekről és egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi CCXXIII. törvény (a továbbiakban: Btkátm.) 3. §-a, valamint a Debreceni Járásbíróság 64.Bk.194/2014/2. számú és 64.Bk.194/2014/23. számú végzése alaptörvény-ellenességének a megállapítása és megsemmisítése iránt terjesztett elő indítványt az Alkotmánybíróságnál.
- [2] Az indítványozó kérelemként fogalmazta meg azt is, hogy az Alkotmánybíróság rendelje el a vele szemben kiszabott három alapítélet tekintetében az utólagos összbüntetésbe foglalást. Végül azt kérte, hogy az Alkotmánybíróság rendelkezzen az alapítéletei közül utolsóként végrehajtandó szabadságvesztés büntetés végrehajtásának a felfüggesztéséről.
- [3] Az összbüntetés szempontjából releváns alapítéletekről az indítványozó a beadványában a következőképpen számolt be.
- [4] Előadása szerint a Debreceni Városi Bíróság 2009. április 7-én kelt és jogerős 5.B.2037/2007/5. számú ítéletével 2 év szabadságvesztésre ítélte, aminek a végrehajtását 5 évi próbaidőre felfüggesztette. Az elkövetés ideje: 2007. július 9. és 2007. július 25. Ezt követően a Debreceni Városi Bíróság az indítványozót 2009. augusztus 6-án elkövetett cselekménye miatt 2010. szeptember 9-én kelt 70.B.2464/2009/20. számú ítéletével első fokon 2 év 6 hónap szabadságvesztésre ítélte. Az ítélet másodfokon a Debreceni Törvényszék 18.Bf.811/2010/4. számú végzésével 2012. január 19-én emelkedett jogerőre. Végül a Debreceni Városi Bíróság 2011. július 18-án elkövetett cselekménye miatt ítélte az indítványozót 2012. december 10-én kelt 64.B.95/2012/19. számú ítéletével első fokon 1 év 10 hónap szabadságvesztésre. Az ítélet másodfokon a Debreceni Törvényszék 2.Bf.22/2013/9. számú végzésével 2013. október 14-én emelkedett jogerőre.
- [5] Az indítványozó összbüntetésbe foglalás iránti indítványát a Debreceni Járásbíróság elsőfokú bíróságként eljárva a 64.BK.194/2014/3. számú végzésével 2014. január 29-én elutasította. A döntést a Debreceni Törvényszék másodfokon 1.Bpkf.279/2014/2. számú, 2014. május 12-én kelt végzésével helybenhagyta.
- [6] Az indítványozó 2015. április 2-án kérelmet terjesztett elő ítéletei utólagos összbüntetésbe foglalására. A kérelmet a Debreceni Járásbíróság 64.Bk.194/2014/23. számú végzésével 2015. április 20-án elutasította. A döntést a Debreceni Törvényszék 18.Beüf.351/2015/2. számú, 2015. június 11-én kelt végzésével másodfokon helybenhagyta.
- [7] Az indítványozó kifogásolta, hogy a bíróságok a Btkátm. 3. §-ának megfelelően mind az összbüntetési, mind az utólagos összbüntetésbe foglalás iránti eljárásban a Btk. rendelkezéseit alkalmazták. Előadta, hogy a bűncselekményei elkövetésekor hatályos, a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Btk.) szabályaiból kiindulva alappal számíthatott arra, hogy az alapítéleteit összbüntetésbe foglalják. Erre azonban a Btkátm. 3. §-a alapján utóbb nem került sor. Kifogásolta továbbá, hogy hátrányos helyzete részben abból fakadt, hogy a bíróságok indokolatlanul késlekedtek az ítélelhozattal. A Btkátm. 3. §-a és a Btk. szabályainak

az alkalmazását ugyanis esetében az alapozta meg, hogy a legutóbbi alapítélete 2013. július 1-jét követően emelkedett jogerőre.

- [8] Az alapjogi sérelem indokolása keretében az indítványozó kifejtette, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikke rögzíti a büntető anyagi jog és eljárásjog legfontosabb alapelveit, ezek között a (4) bekezdésben a *nullum crimen sine lege* és a *nulla poena sine lege* elveket. Ezen elvek garanciális jelentőségét mutatja az indítványozó érvelése szerint az, hogy tiszteletben tartásukkal érvényesülhet az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság követelménye. Az indítványozó álláspontja szerint a Btkátm. 3. §-a olyan szabályt tartalmaz, amely visszamenőleges hatállyal rendel alkalmazni az összbüntetés tekintetében az érintettekre nézve súlyosabb hátrányt jelentő rendelkezéseket. Ezért nem összeegyeztethető a *nullum crimen sine lege* és a *nulla poena sine lege* elvekkel, és nem áll összhangban a jogállamiságból fakadó követelményekkel sem. Kiemelte továbbá, hogy a Btkátm. támadott szabálya akadályozza a jogállamiságból fakadó további részjogosítványok, az előreláthatóság és a kiszámíthatóság követelményeinek az érvényesülését. Utalt az indítványozó arra is, hogy a jogállamiságból fakadó követelményeket az Alkotmánybíróság számos korábbi határozatában elemezte és rögzítette. A beadvány röviden ismertette ezen határozatok tartalmát. Az indítványozó hivatkozott továbbá a 4/2013. (X. 14.) BK véleményre is, és annak kapcsán kifejtette, hogy álláspontja szerint a felelősségre vonás valamennyi szabályának meg kell felelnie az előreláthatóság követelményének.
- [9] Megjegyezte az indítványozó, hogy a Btk. 2. §-a főszabályként rögzíti az elkövetéskor hatályos büntető törvény alkalmazásának a követelményét, attól általában csak az elkövető javára enged eltérést. Ezen követelménynek álláspontja szerint szintén ellentmond a Btkátm. 3. §-ában rögzített szabály. Hasonlóan ellentétes továbbá azon előírásokkal is, amelyek hazánkat nemzetközi egyezmények előírásai, így a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya és az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény alapján kötelezik.
- [10] 2. Az indítványozó beadványát az Alkotmánybíróság felhívása nyomán kiegészítette.
- [11] Az indítvány-kiegészítés rögzíti, hogy az alkotmányjogi panasz jogszabályi alapja az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése.
- [12] Beadványa kiegészítésében az indítványozó megerősítette, hogy álláspontja szerint a támadott jogszabályi rendelkezés sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdését és azzal együtt megvalósítja az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének a megsértését is.
- [13] A korábbi beadványában foglaltakon túl kérte az indítványozó, hogy az Alkotmánybíróság intézzen felhívást a Debreceni Járásbírósághoz, hogy az intézkedjen az indítványozó alapítéletei közül utolsóként letöltendő büntetés végrehajtásának a félbeszakítása, – más helyen – felfüggesztése iránt. Ugyancsak kérést fogalmazott meg arra vonatkozóan, hogy az Alkotmánybíróság kérje fel a legfőbb ügyészt az alkotmánybírósági eljárásban való közreműködésre az Abtv. 26. § (3) bekezdése alapján. Ennek indokaként egyrészt arra hivatkozott, hogy az általa felvetett probléma személyek szélesebb körét is érinti, másrészt pedig arra, hogy a határidők szűkössége miatt nem tudott sem pártfogó ügyvédi, sem civil szervezettől segítséget kérni, és a saját maga jogvédelmét nem tudja kellő hatékonysággal ellátni. Mindezek alapján szükségesnek tartotta az ügyészi részvételt az alkotmánybírósági eljárásban, és azt, hogy az ügyész az alkotmányjogi panasz indokolását kiegészítse. Kérte továbbá az Alkotmánybíróságot, hogy rendeljen ki számára jogi segítőt, pártfogó ügyvédet, vagy a megsegítéséről jogvédő szervezet bevonásával gondoskodjon.
- [14] A Btkátm. 3. §-a az indítványozónak az indítvány-kiegészítésben kifejtett érvelése szerint azért ellentétes az Alaptörvénnyel, mert szigorúbb visszaható hatályú jogalkalmazást tesz lehetővé. Az indítvány-kiegészítésben az indítványozó egyértelműen rögzítette azt is, hogy az alapítéletei tekintetében folytatott összbüntetési eljárásban és utólagos összbüntetési eljárásban hozott első- és másodfokú döntéseket egyaránt alaptörvény-ellenesnek tartja, mivel valamennyi a Btkátm. kifogásolt 3. § alkalmazásán alapul. Kifejtette, hogy mindhárom alapítéletét a régi Btk. szabályait alkalmazva hozták meg a bíróságok, ennek ellenére az összbüntetésbe foglalásra és az utólagos összbüntetésbe foglalásra irányuló eljárások során a Btk. rendelkezéseit alkalmazták. Ennek az lett a következménye, hogy olyan szabályok miatt nem került végül sor alapítéleteinek az összbüntetésbe foglalására, vagyis olyan rendelkezések alapján kell összességében hosszabb tartamú büntetést kiállnia, amelyek a bűncselekményei elkövetése idején még nem voltak hatályosak.
- [15] Az indítványozó kérte a Debreceni Járásbíróság 64.BK.194/2014/3. számú és a Debreceni Törvényszék 1.Bpkf.279/2014/2. számú összbüntetésbe foglalást elutasító végzései, továbbá a Debreceni Járásbíróság 64.Bk.194/2014/23. számú és a Debreceni Törvényszék 18.Beüf.351/2015/2. számú utólagos összbüntetésbe foglalást elutasító végzései alaptörvény-ellenességének a megállapítását és megsemmisítését.

- [16] Az indítványozó az alapítéletei tekintetében folytatott összbüntetési eljárásban és utólagos összbüntetési eljárásban hozott első- és másodfokú döntéseket egyaránt alaptörvény-ellenesnek tartja, mivel valamennyi a Btkátm. kifogásolt 3. §-án alapul. Kifejtette, hogy mindhárom alapítéletét a régi Btk. szabályait alkalmazva hozták meg a bíróságok, ennek ellenére az összbüntetésbe foglalásra és az utólagos összbüntetésbe foglalásra irányuló eljárások során a Btk. rendelkezéseit alkalmazták a Btkátm. 3. §-ának megfelelően. Ennek az lett a következménye, hogy olyan szabályok miatt nem került végül sor alapítéleteinek az összbüntetésbe foglalására, vagyis olyan rendelkezések alapján kell összességében hosszabb tartamú büntetést kiállnia, amelyek a bűncselekményei elkövetése idején még nem voltak hatályban.
- [17] 3. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az indítvány érdemi vizsgálatát megelőzően lefolytatta az indítvány befogadására irányuló eljárást. Ennek eredményeként az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy az indítvány összességében megfelel az Abtv.-ben a befogadással szemben támasztott formai és tartalmi követelményeknek, ezért 2016. február 8-án döntést hozott az indítvány befogadásáról. A befogadási eljárásban az Alkotmánybíróság alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tekintette, hogy a Btkátm. 3. §-a, amely az összbüntetésbe foglalásra adott időponthoz – a Btk. hatályba lépéséhez – kapcsolódóan kötelezően előírja a Btk. – elkövetőre nézve hátrányosabb – szabályainak az alkalmazását attól függetlenül, hogy az érintett alapítéletek esetlegesen a régi Btk. rendelkezései alapján születtek, összhangban áll-e az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó követelményekkel.
- [18] Már a befogadási eljárásban is megállapította ugyanakkor az Alkotmánybíróság tanácsa, hogy az indítvány egyes elemei érdemi vizsgálatának nincs helye.
- [19] Az alkotmányjogi panasz előterjesztésére a Debreceni Járásbíróság 64.BK.194/2014/3. számú végzésével és a Debreceni Törvényszék 1.Bpkf.279/2014/2. számú végzésével összefüggő részében a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon túl, vagyis elkésztetten került sor. Az indítvány ezen elemei így – az Abtv. 30. § (1) bekezdésére figyelemmel – nem voltak érdemben vizsgálhatók.
- [20] Nem jelölte meg továbbá az indítványozó az indítványában sem az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d)* pontját, sem az Abtv. 27. §-át. Így nem tartalmazott hivatkozást az indítvány azon alaptörvényi, illetve törvényi rendelkezésre, amely az Alkotmánybíróság hatáskörét, valamint az indítványozó jogosultságát a bírói döntések Alaptörvénnyel való összhangjának a vizsgálatát érintően megalapozta volna. Mivel pedig a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdés *a)* pontja szerinti követelmények nem teljesültek maradéktalanul, a panasz ezen, vagyis a bírósági döntések alaptörvény-ellenességét állító részei sem voltak érdemben vizsgálhatók.
- [21] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a befogadási eljárásban megállapította, hogy a befogadhatóság követelményeinek az indítvány csak abban a részében tesz eleget, amelyben az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján a Btkátm. 3. §-ának az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és XXVIII. cikk (4) bekezdése szerinti alaptörvény-ellenességét állítja. Az érdemi vizsgálat lefolytatásának ezért ezen indítványi elemek tekintetében volt helye.
- [22] Az Alkotmánybíróság ezért az alkotmányjogi panaszt a bírósági döntések alaptörvény-ellenességét állító része tekintetében az Abtv. 64. § *d)* pontja alapján visszautasította.
- [23] 4. A jelen indítványon alapuló alkotmányjogi panasz eljárással párhuzamosan az Alkotmánybíróságon több olyan eljárás is indult, amelyek tárgya részben azonos volt: valamennyi a Btkátm. 3. §-ának az alaptörvény-ellenességét állította. Egy ilyen és a jelen panaszt megelőzően előterjesztett indítvány alapján folytatott eljárásban az Alkotmánybíróság meghozta a 10/2018. (VII. 18.) AB határozatot (a továbbiakban: Abh.). Döntésében megállapította, hogy a Btkátm. 3. §-a kívül esik a korlátozott és kivételes esetek azon körén, amelyen belül a visszamenőleges hatályú jogi szabályozás az Alkotmánybíróság gyakorlata és a jogállamiság alkotmányos garanciarendszere alapján általában megengedett. Ennek következtében a Btkátm. 3. §-a ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, vagyis alaptörvény-ellenes. Az Alkotmánybíróság ezért a Btkátm. 3. §-át megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság által megsemmisített jogszabályi rendelkezés – az Abtv. 45. § (1) bekezdése értelmében – az Alkotmánybíróság megsemmisítéséről szóló határozatának a hivatalos lapban való közzétételét követő napon hatályát veszítette, és e naptól nem alkalmazható.
- [24] A Btkátm. jelen indítványban is támadott 3. §-ának a megsemmisítését követően az indítványozó Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapított – vagyis a jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének a megállapítását és megsemmisítését célzó – indítványa az Ügyrend 67. § (1) bekezdése és (2) bekezdés *e)* pontja értelmében tárgyalanná, annak következtében pedig okafogyottá volt.
- [25] Az Alkotmánybíróság ezért a jelen alkotmányjogi panasz eljárást az Abtv. 59. §-a alapján megszüntette.

- [26] Az indítványozó összbüntetésbe foglalás és utólagos összbüntetésbe foglalás iránti kérelmeivel és azok elutasításával összefüggésben az Alkotmánybíróság ugyanakkor megjegyzi az alábbiakat.
- [27] Ahogyan arra az Alkotmánybíróság az Abh. Indokolásának V. részében utalt, a Btkátm. 3. §-ának *ex nunc* hatályú megsemmisítése következtében a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: új Be.) 839. § (3) bekezdése alapján valamennyi olyan elítélt számára megnyílik a lehetőség az összbüntetésbe foglalással összefüggő indítvány (ismételt) előterjesztésére, akiknél a bíróság a megsemmisített rendelkezést alkalmazva korábban elutasította az összbüntetésbe foglalásra tett indítványt, illetőleg összbüntetést – ugyancsak a Btkátm. 3. §-ára figyelemmel – hivatalból nem állapított meg. (Indokolás [77]) A Be. 839. § (3) bekezdése értelmében ugyanis az összbüntetési eljárást a bíróság hivatalból vagy indítványra folytatja le. Az összbüntetési eljárás lefolytatását az elítélt, a védő vagy az ügyész indítványozhatja. Amennyiben a bíróság hivatalból, illetőleg a védő vagy az ügyész indítványára jár el, minden esetben be kell szereznie az elítélt hozzájárulását az összbüntetési eljárás lefolytatásához. A fentiek értelmében tehát az eljárás alanyai, köztük az indítványozó terhelt számára az Alkotmánybíróság döntése nyomán megváltozott jogszabályi környezetben nyitva áll az összbüntetési eljárás kezdeményezésének a lehetősége.
- [28] Az Abh.-ban rámutatott az Alkotmánybíróság arra is, hogy „[a] Btkátm. 3. §-a szerinti alkalmazási szabály megsemmisítését követően az eljáró bíróságok a Btk. 2. § (1)–(2) bekezdései alapján eljárva hozhatnak döntést arról, hogy az adott összbüntetési eljárásban a régi Btk. vagy a Btk. összbüntetési szabályai tartalmaznak-e enyhébb rendelkezéseket az elítéltre nézve, és ezért az egyes esetekben melyik büntető törvény alkalmazandó (Indokolás [79]).
- [29] Tényként állapította meg az Alkotmánybíróság az Abh.-ban (Indokolás [59]) azt is, hogy a Btk. szabályai a régi Btk. szabályaihoz képest lényegesen szigorúbbak [pl.: összbüntetés csak azon cselekmények esetén alkalmazható, amelyek elkövetési ideje a legkorábbi elsőfokú ítélet kihirdetését megelőző időre esik, többszörös összbüntetésbe foglalás hiánya, az elengedés mértékének csökkenése: a (leg)rövidebb tartamú büntetésnek legfeljebb a 2/3 része engedhető el, nem kizárt a kumuláció].
- [30] Az összbüntetés ugyanis a Btk. 2. §-a értelmében a bűncselekmény elbírálásának, azon belül speciális büntetékiszabásnak minősül több okból is. Rendszertani megközelítésben azért, mert az összbüntetés szabályait a jogalkotó mind a régi Btk.-ban, mind a Btk.-ban a büntetés kiszabására irányadó rendelkezések között, az azonos című fejezetben helyezte el. Nyilvánvalóvá tette ezzel, hogy az összbüntetés megállapítása a büntetőjogi szankció kiszabásának egyik módja. Ezt a megközelítést támasztja alá az is, hogy az összbüntetést és annak mértékét a bíróság nem végzésben, hanem ítéletben állapítja meg.
- [31] Tartalmi értelemben is büntetékiszabás és nem csupán matematikai művelet az összbüntetésbe foglalás, hiszen az összbüntetésben határozza meg a bíróság azt a jogkövetkezményt, amelyet az elítélten ténylegesen végrehajtanak. Ezen felül az összbüntetés tartama vitathatatlanul bírói mérlegelés kérdése. Habár ez a mérlegelés az ítélethozatal általános eseteihez képest korlátozott, hiszen az összbüntetésbe foglalás során kizárt az alapítéletekben kiszabott büntetések újraértékelése, és nem vehetők figyelembe az elkövető személyi körülményeiben az elítélések óta bekövetkezett változások sem, a végleges összbüntetési ítélet megállapításának mégis immansens része a bírói szubjektív megítélése. A bírói mérlegelés lehetősége és kötelezettsége abból fakad, hogy az elengedés pontos mértékét a jogalkotó az irányadó jogszabályi rendelkezésekben nem határozta meg. Ugyan az összbüntetés minimális és maximális tartamára vonatkozóan tartalmaz előírást a Btk. 94. §-a, az elengedés mértéke bírói mérlegelés kérdése, amelynek a kereteit az összbüntetésbe foglalandó alapítéletek adják. A mérlegelésnél pedig a 3/2002. Büntető jogegységi határozatban foglaltak (a továbbiakban: BJE) továbbra is irányadók. Így a BJE Indokolásának II.3. pontja értelmében az elengedés mérvének a megítélésénél vizsgálni kell egyebek mellett azt, hogy a több eljárásban elbírált cselekmények jellegükben azonosak vagy hasonlók-e; az elkövetési magatartásuk időbelileg egybeeső vagy közeli-e; a cselekmények egymással összefüggésben állnak-e stb. Ezt az értelmezést támasztja alá a Btk. 94. §-ába foglalt azon követelmény is, miszerint az összbüntetés tartamát úgy kell meghatározni, mintha halmazati büntetést szabnának ki, hiszen ez utóbbi kétségtelenül büntetékiszabási tevékenység. A fentiek miatt az összbüntetés nem tekinthető csupán jogtechnikai intézménynek, nem számok kalkulálása matematikai műveletekkel, hanem bírói mérlegelés eredményeként meghatározott büntetés, vagyis büntetékiszabás.
- [32] Az Alkotmánybíróság további megállapítása szerint „[a] büntető törvénykönyv időbeli hatályának értelmezése tekintetében a bírói gyakorlat alakította ki azt az értelmezési szabályrendszert, amely különös jelentőséget nyert a 2012. évi C. törvény, vagyis a Btk. hatálybalépése során, és amely jelen esetben, a Btkátm. 3. §-a megsemmisítése következtében is irányadó.” (Indokolás [79]) Ezen értelmezési szabályrendszer szerint a cselek-

mény enyhébb elbírálása az új törvény alkalmazási feltételeként komplex értékelést követel meg. A régi Btk. 2. §-ához fűzött jogalkotói indokolás értelmében nem elegendő pusztán az adott bűncselekményi tényállás régi és új szabályozás szerinti összehasonlítása. Figyelembe kell venni és össze kell vetni a büntetethetőségi akadályokat, a kiszabható szankciók lehetséges mértékét és a büntetés kiszabási körülményeket is. A mérlegelést igénylő jogalkalmazói feladat itt annak eldöntésében áll, hogy összességében véve melyik törvény engedi az enyhébb elbírálást az adott esetben (BH2006. 383., BH2010. 264.). A bírói gyakorlat alapján továbbá olyan esetben, ha az új szabályozás a cselekmények jogi minősítése folytán enyhébb, az egyéb körülményekre tekintettel azonban súlyosabb jogi megítélést tesz lehetővé, a szabályok összehatásában való értékelése szükséges (BH2001. 254.).

- [33] Az összbüntetési szabályok értékelése és mérlegelése eredményeként pedig olyan helyzet is előállhat, amikor a régi Btk. általánosan méltányosabb szabályrendszere ellenére az adott elítélt vonatkozásában összességében az új Btk. szabályai a kedvezőbbek, annak következtében például, hogy a bíróság a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségét is az értékelés szempontjának tekinti. (Konkrét példával szemléltetve: ha a régi Btk. szerint kétszer 3 év szabadságvesztést foglaltak összbüntetésbe, akkor annak tartama megállapítható 3 év és 9 hónapban, és az elítélt legkorábban 3 év elteltével bocsátható feltételes szabadságra, ha annak egyéb törvényi feltételei fennállnak. Az új törvény szerint ezeket a büntetéseket összbüntetésbe foglalva a letöltendő szabadságvesztés tartama megállapítható 4 évben, ugyanakkor az elítélt, amennyiben nem visszaeső, 2 év és 8 hónap után feltételes szabadságra bocsátható. Ez a példa jól érzékelteti, hogy a bíróságok a lefolytatott egyedi vizsgálat alapján tudják mérlegelni, hogy a konkrét elítéltre nézve melyik időpontban hatályos Btk. rendelkezései a kedvezőbbek.)
- [34] Az Abh.-t követően ezért a bíróságok valamennyi olyan összbüntetésbe foglalás során kötelesek lefolytatni a Btk. 2. §-a szerinti vizsgálatot, amikor az összbüntetésbe foglalandó ítéletek között van olyan, amely alapjául szolgáló cselekmény elkövetési ideje a régi Btk. hatálya idejére esik, feltéve hogy az összbüntetésbe foglalás egyéb törvényi feltételei az adott esetben fennállnak. Az új Btk. összbüntetési szabályai pedig a Btk. 2. §-a értelmében csak olyan esetben alkalmazhatók mérlegelés nélkül, ha az összbüntetésbe foglalással érintett valamennyi ítélet alapjául szolgáló cselekmény elkövetésére a Btk. hatályba lépését követően került sor.
- [35] Amennyiben a Btk. 2. § (2) és (3) bekezdéseire figyelemmel elvégzett bírósági mérlegelés eredményeként az állapítható meg, hogy a konkrét esetben a régi Btk. összbüntetési szabályai tartalmazzak enyhébb rendelkezéseket az elítéltre, az összbüntetési eljárásban a régi Btk. alapján kell a bíróságnak eljárni. Ha ugyanakkor a bíróság mellőzi a Btk. 2. §-a szerinti mérlegelést és a döntése a megsemmisített rendelkezéssel tartalmilag azonos szempontok és elvek alkalmazásán alapul, felmerül a konkrét bírói döntés alaptörvény-ellenességének a lehetősége.
- [36] 5. Minderre figyelemmel az indítványozó az új Be. szabályai értelmében az Abh. közzétételét követően ismételtelen kérelmet terjeszthet elő ítéletei összbüntetésbe foglalására. Kérelmét pedig a bíróság már a megsemmisített Btkátm. 3. §-a figyelmen kívül hagyásával, a hatályos eljárásjogi szabályok és visszaható hatály tilalmával összhangban álló anyagi jogi rendelkezések alapján lesz köteles elbírálni.
- [37] Így a visszaható hatály tilalmának a megsértésével az indítványozónak okozott sérelem az új Be. és a régi Btk. szabályainak az együttes alkalmazásával orvosolható, amennyiben az összbüntetésbe foglalás egyéb törvényi feltételei az esetében fennállnak {10/2018. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [73]–[75]}.

Budapest, 2018. november 20.

Dr. Horváth Attila s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/2718/2015.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3369/2018. (XI. 28.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta az alábbi

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Mfv.II.10.408/2017/4. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése iránti alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] Dr. Szőke-Tóth Gabriella mint indítványozó, személyesen eljárva alkotmányjogi panaszt terjesztett elő. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal élt a Kúria Mfv.II.10.408/2017/4. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt.
- [2] Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben az indítványozó a munkaviszonyát – a próbaidő alatt – azonnali hatályú felmondással megszüntette. A munkáltató az írásbeli munkaszerződéstől eltérő, külön megállapodásban foglalt útiköltség-térítést és a teljesítményarányos jutalékot az indítványozó részére nem fizette meg, ezért az indítványozó munkaügyi pert kezdeményezett, amelyben elmaradt munkabér, szabadságmegváltás, teljesítményarányos jutalék és utazási költségterítés megfizetésére kérte kötelezni a korábbi munkáltatóját. A bíróság a keresetet elutasította, amely ellen az indítványozó fellebbezéssel élt. A másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság ítéletét a fellebbezett részében helybenhagyta. A jogerős döntés ellen az indítványozó felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő, mely nyomán a Kúria a jogerős döntést hatályában fenntartotta.
- [3] Az indítványozó álláspontja szerint a bíróság eljárása sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot, mivel kizárta a perben bizonyítékként csatolt hangfelvételt, valamint a tanúvallomásokot sem súlyuknak megfelelően értékelte. A sérelmezett bírósági ítéletek ezen túlmenően – az indítványozó szerint – sértik az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésben rögzített jogorvoslathoz való jogot, valamint az R) cikk (2) bekezdését, és a 28. cikket.
- [4] Az Abtv. 56. § (2) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság tanácsa mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettség, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket. Az Abtv. 29. §-a szerint pedig az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.
- [5] Az Abtv. 27. §-a értelmében az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az indítványozó az alapul szolgáló ügyben peres félként vett részt, rá nézve a támadott ítélet rendelkezést tartalmaz, egyedi érintettsége fennáll.
- [6] Az Abtv. 30. § (1) bekezdése értelmében az alkotmányjogi panasz benyújtására a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül van lehetőség. Az indítványozó jogi képviselője a sérelmezett ítéletet – a tértivevény tanúsága szerint – 2018. május 15-én vette át, az alkotmányjogi panaszt 2018. június 18-án – a törvényben előírt határidőn belül – érkezették az első fokon eljáró bíróságon. Rendkívüli jogorvoslati eljárás nincs folyamatban.
- [7] Az Abtv. 52. § (1) bekezdése szerint az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, ennek feltételeit az 52. § (1b) bekezdése részletezi. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó kérelme e feltételeknek megfelel. Az indítvány tartalmazza az Alkotmánybíróság hatáskörére és az indítványozói jogosultságra vonatkozó hivatkozást, megjelöli azokat az Alaptörvényben biztosított jogokat, amelyek tekintetében alapjogi sérelmet állít. Valamint megjelöli a sérelmezett bírósági ítéletet, amelynek alkotmányossági vizsgálatát, és az alaptörvény-ellenességre tekintettel megsemmisítését kéri.

- [8] Alkotmányjogi panaszában az indítványozó részben az Alaptörvény R) cikkének sérelmére hivatkozott. Az R) cikk azonban nem alapjogot tartalmaz, hanem az Alaptörvény feltétlen érvényesülését kimondó parancsot fogalmaz meg, így erre alkotmányjogi panasz nem alapozható {3237/2013. (XII. 21.) AB végzés, Indokolás [19]; 3031/2016. (II. 23.) AB végzés, Indokolás [17]; 3053/2016. (III. 22.) AB végzés, Indokolás [15]; 3205/2016. (X. 17.) AB végzés, Indokolás [13]}.
- [9] Az Alaptörvény 28. cikke szintén nem alapjogot tartalmaz, hanem a bíróságok felé fogalmaz meg a működésükre irányulóan elvárásokat, így az abban foglaltak egyedi érintett vonatkozásában megvalósuló alapjog sérelemhez nem vezethetnek, arra alkotmányjogi panasz nem alapítható {3257/2016. (XII. 6.) AB végzés, Indokolás [13]; 3184/2016. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [25]}.
- [10] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában azt sérelmezte, hogy a bíróság kizárta az általa csatolt hangfelvételt a bizonyítékok köréből, valamint a tanúvallomásokot sem a súlyuknak megfelelően értékelte. Álláspontja szerint ezáltal sérült az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz való jog, valamint a XXVIII. cikk (7) bekezdésben rögzített jogorvoslathoz való jog.
- [11] Az Alkotmánybíróság a rendelkezésre álló iratok (alkotmányjogi panasz beadvány, bírósági ítéletek) alapján arra a megállapításra jutott, hogy az indítványozó valójában nem alkotmányossági problémát tárt fel. Az alkotmányjogi panasz arra irányult, hogy az Alkotmánybíróság a bírósági eljárás során beszerzett bizonyítékokat, azok törvényességét a bíróságoktól eltérő módon értékelje, illetve a bíróság által elfoglalt jogi álláspontot felülvizsgálja. Az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d)* pontja, valamint az Abtv. 27. §-a alapján a bírósági eljárást befejező döntéseknek kizárólag az alkotmányossági szempontú felülvizsgálatára van hatásköre. A bírósági döntések ellen benyújtott alkotmányjogi panasz nem tekinthető a további jogorvoslattal nem támadható bírósági döntések általános felülvizsgálati eszközének, mivel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszon keresztül is az Alaptörvény és az abban biztosított jogok védelmére hivatott {3111/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3]}. Ebből következően az Alkotmánybíróság a bírósági döntés irányának, a bizonyítékok körének, bírói mérlegelésének és értékelésének felül bírálatára nem rendelkezik hatáskörrel {3231/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4], 3300/2018. (X. 1.) AB végzés, Indokolás [13]}.
- [12] Fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz nem állított bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet, illetve alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést sem vetett fel, így az Abtv. 29. §-ában foglalt feltételeknek nem felel meg, ezért befogadását az 56. § (2) és (3) bekezdéseire, valamint az Alkotmánybíróság Ügyrendjének 30. § (2) bekezdés *a)* pontjára figyelemmel visszautasította.

Budapest, 2018. november 20.

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/1187/2018.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3370/2018. (XI. 28.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Mfv.III.10.762/2016/8. számú ítélete, valamint a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és az egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény 33. § (3) és (4) bekezdései alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. A jogi képviselő nélkül eljáró indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése és 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, melyben a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Mfv.III.10.762/2016/8. számú ítélete, valamint a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és az egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény 33. § (3) és (4) bekezdései alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, azok ugyanis álláspontja szerint ellentétesek az Alaptörvény XIII. cikkével és XIX. cikk (1) bekezdésével. Az indítvány szerint az Mmtv. támadott rendelkezései ellentétesek továbbá az Alaptörvény II. cikkével, III. cikkével, valamint a XV. cikk (1), (2) és (3) bekezdéseivel is.
- [2] 1.1. A panasz alapjául szolgáló egyedi ügyben megállapított tényállás szerint az indítványozó 2011. december 31. napján III. csoportba tartozó rokkantsági nyugdíjban részesült, mely a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és az egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (a továbbiakban: Mmtv.) 33. § (1) bekezdése alapján 2012. január 1. napjától rehabilitációs ellátásként került számára továbbfolyósításra. Az indítványozó rokkantsági nyugdíja a Győri Munkaügyi Bíróság M.287/2003/8. számú ítéletén alapult, mely megállapította, hogy az indítványozó munkaképesség csökkenése 2003. február 18. napjától kezdődően 67%-os mértékű, azaz az indítványozó III. csoportba tartozó rokkant, azzal, hogy állapota végleges, orvosi felülvizsgálata nem szükséges.
- [3] Az Mmtv. 33. § (3) bekezdésének megfelelően a nyugdíjfolyósító szerv tájékoztatta az indítványozó arról, hogy amennyiben keresőtevékenység végzésére rehabilitáció nélkül nem képes, a nyugdíjbiztosítási igazgatási szervhez 2012. március 31. napjáig benyújtott nyilatkozatában kérheti a komplex minősítés elvégzését, azzal, hogy amennyiben ezt nem kéri, a rehabilitációs ellátását 2012. május 1. napjával meg kell szüntetni. Az indítványozó ennek megfelelően kérte a komplex minősítés elvégzését, azzal, hogy a nyilatkozaton feltüntette, hogy azt nem önként írja alá.
- [4] 1.2. A 2015. november 9. napján történt komplex minősítés eredményeként megállapításra került, hogy az indítványozó egészségi állapotának mértéke a komplex minősítés napjától kezdődően 58 %, foglalkoztathatósága rehabilitációval helyreállítható, azonban egyéb körülményei miatt az indítványozó rehabilitációja nem javasolt. Mindezen szempontok alapján az indítványozó B2 minősítési kategóriába került besorolásra, rokkantsági ellátásának összege pedig 42 520 Ft-ban került meghatározásra. Az indítványozó fellebbezése nyomán eljáró II. fokú orvosi bizottság az indítványozó komplex minősítését nem tudta elvégezni, ugyanis az indítványozó a másodfokú komplex minősítési bizottság előtt megjelent, ám egészségi állapota felülvizsgálatának elrendelését jogellenesnek tartotta. Erre figyelemmel a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal Jogorvoslati és Perképviselési Főosztály Rehabilitációs Jogorvoslati Osztálya a 2016. március 21. napján kelt 89-2-00918/2016/6. számú határozatával az elsőfokú határozatot helybenhagyta.
- [5] 1.3. Az indítványozó a határozattal szemben keresetet nyújtott be, melyben vitatta, hogy állapota felülvizsgálatának helye lenne, tekintettel a Győri Munkaügyi Bíróság M.287/2003/8. számú ítéletére. Álláspontja szerint

állapota végleges, így az állapotán alapuló ellátás felülvizsgálatára az állam nem jogosult, ennek megfelelően kérte a korábban folyósításra került III. csoportú rokkantsági nyugdíjának a korábban meghatározott összeg szerinti továbbfolyósítását. A Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság tájékoztatta az indítványozót, hogy a kereseti kérelmében megjelölt helyreállítás helyett a perben az vizsgálható, hogy az alperes Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal határozatát a hatályos jogszabályoknak megfelelően hozta-e meg. Az indítványozó a határozat felülvizsgálatát nem kérte, bizonyítási indítványt nem tett. A Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 6.M.208/2016/3. számú ítéletében az indítványozó keresetét elutasította, tekintettel arra, hogy az alperes Kormányhivatal a hatályos jogszabályi rendelkezések alapján hozta meg döntését, az indítványozó pedig tájékoztatás ellenére sem kérte szakértői vizsgálatát, így a bíróság nem tudta azt megállapítani, hogy az indítványozó egészségi állapota javult-e.

- [6] 1.4. A jogerős ítélettel szemben az indítványozó élt felülvizsgálati kérelemmel, amelyben a jogerős ítélet hatályon kívül helyezését és elsődlegesen a keresetének helyt adó döntés meghozatalát, másodlagosan a munkaügyi bíróság új eljárásra és új határozat hozatalára való utasítását kérte. Álláspontja szerint a Győri Munkaügyi Bíróság M.287/2003/8. számú jogerős ítéletében foglalt azon megállapítást, miszerint a munkaképességének csökkenése 2003. február 18. napjától kezdődően 67 %-os mértékű, és ezért III. csoportú rokkantnak minősül, állapota pedig végleges és orvosi felülvizsgálata nem szükséges, visszamenőleges hatályú jogszabály nem írhatja felül. Hangsúlyozta, hogy a komplex felülvizsgálatot nem önként kezdeményezte, hanem arra azért kényszerült, mert nyilatkozat hiányában az addig folyósított ellátása teljes egészében megvonásra került volna.
- [7] A Kúria ítéletében megállapította, hogy a társadalombiztosítási szervek az Mmtv. által bevezetett új ellátásra való jogosultságot és annak mértékét vizsgálták, ekként a mostani és a 2003-ban zajlott per tárgya és azok tényalapja annak ellenére sem tekinthető azonosnak, hogy mindkét ellátást a törvényhozó az egészség károsodásához kötötte. Ennek megfelelően a Kúria álláspontja szerint a korábbi ítélet jogereje nem zárja ki, hogy a társadalombiztosítási szervek az indítványozó egészségi állapotát felülvizsgálják és az alapján az Mmtv. szerinti ellátásról határozatot hozzanak. Azt pedig az indítványozó sem vitatta, hogy az egészségi állapotának felülvizsgálatára az Mmtv. szabályainak megfelelően került sor. Mindezen szempontokra tekintettel a Kúria a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta.
- [8] 1.5. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában részben a Kúria Mfv.III.10.762/2016/8. számú ítélete, részben az Mmtv. 33. § (3) és (4) bekezdései alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését indítványozta. Álláspontja szerint a Kúria ítélete sérti a XIX. cikk (1) bekezdésében foglalt szociális biztonsághoz való jogát és a rokkantsága esetére a támogatáshoz való jogát, valamint a XIII. cikkben meghatározott tulajdonhoz való jogát, tekintettel arra, hogy a Kúria döntésének eredményeként az indítványozó jogerős ítélettel megállapított járadékát visszamenőleges hatállyal harmadára csökkentették egy olyan jogsértő eljárásban, amelyben kényszerből kellett részt vennie. Az indítványozó érvelése szerint az Mmtv. 33. § (3) és (4) bekezdései sértik az önkéntesség és a XIX. cikk (1) bekezdése szerinti szociális biztonsághoz való jogot, ugyanis az Mmtv. hivatkozott rendelkezése arra kényszeríti, hogy alávesse magát a komplex minősítésnek. Álláspontja szerint az Mmtv. 33. § (3) bekezdése szerinti „kérheti” kifejezés ellentétes a (4) bekezdés szerinti szankció alkalmazásával, ekként az állampolgárnak nincs választása, hogy aláveti-e magát a komplex minősítésnek vagy sem. Érvelése szerint a szabályozásból akkor is jelentős összegű ellátáscsökkenés következik be, ha az érintett állapotában nem következik be változás, ami önmagában is sérti a XIX. cikk (1) bekezdését. Az indítvány szerint az Mmtv. támadott rendelkezése ellentétes a XV. cikk (1), (2) és (3) bekezdéseivel is, részben azért, mert az 57. életévüket be nem töltött személyeket kényszeríti felülvizsgálatra, részben pedig azért, mert az azonos csoportba sorolható rokkantsági ellátásra jogosultak esetében különböző időpontban került sor a komplex felülvizsgálatra, ekként a járandóságok csökkentésére is különböző időpontban kerül sor. Az indítványozó végezetül arra is utalt, hogy a szabályozás sérti az Alaptörvény II. és III. cikkét is, ugyanis a komplex felülvizsgálat lefolytatása megalázó bánásmódnak tekinthető, és az emberi méltóságot is sérti.
- [9] 2. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint elsőként az alkotmányjogi panasz befogadhatósága törvényi feltételeinek fennállását vizsgálta meg.
- [10] 2.1. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában az Abtv. 27. § szerinti eljárás megindítását kérte, azonban indítványában az Mmtv. 33. § (3) és (4) bekezdései alaptörvény-ellenességét is állította. Az Alkotmánybíróság

az alkotmányjogi panaszt tartalma szerint bírálta el, és azt a Kúria döntését támadó elemében az Abtv. 27. §-a szerinti, míg az Mmtv. 33. § (3) és (4) bekezdéseit támadó elemében az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasznak tekintette.

- [11] 2.2. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján az Abtv. 26. § (1) bekezdése, illetőleg 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. Az indítványozó perbeli jogi képviselője a Kúria mint felülvizsgálati bíróság ítéletét 2017. április 13. napján vette át, az indítványozó alkotmányjogi panaszát pedig határidőben, 2017. június 1. napján személyesen nyújtotta be a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon. Az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, így az indítvány e tekintetben is megfelel a törvényi feltételeknek. Az indítványozó jogosultnak és érintettnek is tekinthető, mivel saját egyedi ügyével összefüggésben terjesztette elő alkotmányjogi panaszát. Az Alaptörvény II. cikke, III. cikk (1) bekezdése, XIII. cikk (1) bekezdése, XV. cikk (1), (2) és (3) bekezdései, valamint XIX. cikk (1) bekezdése az alkotmányjogi panasz szempontjából Alaptörvényben biztosított jognak tekinthető, ekként azokra (az egyéb feltételek teljesülése esetén) alapozható alkotmányjogi panasz.
- [12] 2.3. Az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti panasszal összefüggésben az Alkotmánybíróság az alábbiakat állapítja meg. Az Mmtv. 33. § (3) bekezdése értelmében a nyugdíjfolyósító szerv 2012. január 31. napjáig tájékoztatta az ellátásra jogosult személyeket arról, hogy 2012. március 31. napjáig benyújtott nyilatkozatukban kérhetik a komplex minősítés elvégzését, míg a (4) bekezdés alapján 2012. május 1. napjával meg kell szüntetni a rehabilitációs ellátását annak, aki 2012. március 31. napjáig nem kéri a komplex minősítés elvégzését. Az Mmtv. indítványozó által támadott 33. § (3) és (4) bekezdései kizárólag a komplex minősítés kezdeményezésére, illetőleg ezen kezdeményezés elmulasztása esetére vonatkozó eljárási szabályokat tartalmaznak, ekként nem hozhatóak alkotmányjogilag értékelhető összefüggésbe az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésével.
- [13] Az Alkotmánybíróság megállapítja továbbá, hogy az Mmtv. 33. § (3) és (4) bekezdéseivel összefüggésben az indítványozó hivatkozott ugyan az Alaptörvény II. cikkében foglalt emberi méltósághoz való jogra, a III. cikk (1) bekezdésében szereplő kínzás, embertelen vagy megalázó bánásmód tilalmára, illetőleg a XV. cikk (1), (2) és (3) bekezdéseire, ezeket azonban alkotmányjogilag értékelhető indokolással nem támasztotta alá.
- [14] Mindez azt jelenti, hogy az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti indítványi elem nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja szerinti követelménynek.
- [15] 2.4. Az Abtv. 27. § szerinti panasszal összefüggésben az Alkotmánybíróság az alábbi következtetésekre jutott. Az indítvány Kúria ítéletét támadó eleme megfelel a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdése szerinti követelményének.
- [16] Az Abtv. 29. §-a értelmében az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kétegye, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés felvetése esetén fogadható be. E befogadhatósági feltételek vagylagos jellegűek, így azok fennállását az Alkotmánybíróság külön-külön vizsgálja {3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]}.
- [17] Az Alkotmánybíróság korábban már több alkalommal állást foglalt abban a kérdésben, hogy a rokkantsági nyugellátásra való jog nem alanyi alkotmányos jog, hanem meghatározott feltételek esetén az aktív korúak számára egészségkárosodásuk következtében elszenvedett munkaképesség-csökkenés miatt kiesett jövedelem pótlására szolgáló vegyes társadalombiztosítási és szociális ellátás {40/2012. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [32]}, ekként az nem áll teljes egészében a XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való jog védelme alatt. Az Alkotmánybíróság a 40/2012. (XII. 6.) AB határozatában a rokkantsági ellátások átalakításának rendszerét nem találta az Alaptörvénybe ütközőnek {különösen Indokolás [43]–[47]}. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben külön is kiemeli, hogy az indítványozó maga kérte a komplex minősítési eljárás lefolytatását, a másodfokú komplex minősítési bizottság pedig az indítványozónak felróható okból nem tudta elvégezni a komplex minősítést. Mindezen szempontokra tekintettel az indítványozó XIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét állító érvei nem teljesítik az Abtv. 29. §-a szerinti követelményeket.
- [18] Az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésének második mondata rögzíti, hogy minden magyar állampolgár – a tételesen felsorolt élethelyzetek esetén – törvényben meghatározott támogatásra jogosult. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alaptörvény XIX. cikke két esetben jogosultságról szól: a XIX. cikk (4) bekezdése állami nyugdíjra való jogosultságot említ, melynek feltételeit törvény állapítja meg, míg a XIX. cikk (1) bekezdésének második mondata értelmében egyes speciális élethelyzetek fennállása esetére törvényben alanyi jogon járó

juttatásokat kell bevezetni, illetve fenntartani. Ebből következően, bár a XIX. cikk jellemzően államcélokról, és nem alapvető jogokról szól, az Alaptörvénynek ez a cikke alaptörvényi háttérrel ad a XIX. cikk (1) bekezdésében felsorolt élethelyzetekre vonatkozó jogszabályoknak {2/2018. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [12]}. A törvényi feltételek részletei vagy a jogosultság feltételei mint konkrét részletszabályok ugyanakkor nem az Alaptörvényből következnek, az alaptörvényi háttér csak azt jelenti, hogy az elvont jogosultság magából az Alaptörvényből ered {28/2015. (IX. 24.) AB határozat, Indokolás [34]}. Mindez azt jelenti, hogy az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdéséből az ellátás feltételeinek törvényben való rögzítettségén túlmenően további követelmények a megváltozott munkaképességű személyek támogatását illetően nem vezethetők le, azonban a jogalkotó által törvényben megállapított feltételek nem lehetnek ellentétesek az Alaptörvénnyel {2/2018. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [13]}. Tekintettel arra, hogy az indítványozó az Abtv. 27. §-a szerinti panaszában a rokkantsági ellátás törvényben meghatározott feltételei alkalmazásának eredményét sérelmezi, ezért az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az indítvány ebben az elemében sem felel meg az Abtv. 29. §-ában foglalt követelményeknek {hasonlóan: 3252/2017. (X. 10.) AB végzés, Indokolás [11]}.

- [19] 3. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 5. §-a alapján eljárva, az Abtv. 56. § (3) bekezdésében foglaltakra figyelemmel, az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *a*) és *h*) pontjai alapján visszautasította.

Budapest, 2018. november 20.

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

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

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1232/2017.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3371/2018. (XI. 28.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Mfv.III.10.811/2016/6. számú ítélete, valamint a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és az egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény 2. §-a, 3. §-a, 13. §-a, 33. §-a és 33/A. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. A jogi képviselővel (dr. Makó András ügyvéd, 3580 Tiszaújváros, Szent István út 35. I/2.) eljáró indítványozó (Szarka Ede) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése és 27. § alapján alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, melyben a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Mfv.III.10.811/2016/6. számú ítélete, valamint a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és az egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (a továbbiakban: Mmtv.) 2. §-a, 3. §-a, 13. §-a, 33. §-a és 33/A. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Álláspontja szerint a Kúria ítélete sérti az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes és észszerű időn belüli hatósági eljáráshoz való jogát, míg az Mmtv. támadott rendelkezései ellentétesek az Alaptörvény XV. cikk (1), (2), (4) és (5) bekezdéseivel.
- [2] 1.1. A panasz alapjául szolgáló egyedi ügyben megállapított tényállás szerint az indítványozó 2011. december 31. napjáig III. csoportba tartozó rokkantsági nyugdíjban részesült, melyet az Mmtv. 33. § (1) bekezdése alapján 2012. január 1. napjától rehabilitációs ellátásként folyósítottak számára tovább, változatlan összegben. Az indítványozó az Mmtv. 33. § (3) és (4) bekezdéseinek megfelelően 2012. március 31. napját megelőzően kérte a komplex minősítés elvégzését.
- [3] Az indítványozó komplex minősítési eljárásának megindítására 2015. március 25. napján került sor, a 2015. június 26. napján kelt komplex minősítés szerint az indítványozó egészségi állapotának mértéke 52%-os, állapota alapján B2 minősítő kategóriába tartozik. A komplex minősítés eredményére tekintettel a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal 2015. szeptember 8. napján kelt 78-2-01599/2015/10. számú határozatával az indítványozó rehabilitációs ellátását 2015. november 30. napjával megszüntette, és 2015. december 1. napjától a korábbi alacsonyabb összegű rokkantsági ellátást állapított meg részére. Az indítványozó fellebbezése nyomán eljáró Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal Jogorvoslati és Perképviselési Főosztály, Rehabilitációs és Jogorvoslati Osztálya 2016. január 11. napján kelt 89-2-08262/2015/6. számú határozatával az elsőfokú határozatot helybenhagyta, hivatkozással a másodfokú eljárásban elvégzett komplex minősítés eredményére, mely az indítványozó egészségi állapotát az elsőfokú minősítéssel lényegében azonos módon, 55 %-ban határozta meg, és ezáltal B2 minősítési csoportba sorolta.
- [4] 1.2. A határozattal szemben az indítványozó keresetet nyújtott be, melyben annak felülvizsgálatát kérte. Álláspontja szerint a határozat a vonatkozó hatályos anyagi és eljárásjogi szabályok megsértésével született meg. Érvelése szerint az indítványozó az Mmtv. 38/C. § b) pontja alá tartozott, ugyanis a kérelem elbírálásakor az öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséig már csak kevesebb, mint öt éve volt hátra, így ennek megfelelően változatlanul megillette volna az az összeg, amelyet rehabilitációs ellátásként a korábbiakban megkapott. Az indítványozó a keresetét a per első tárgyalását követően azzal egészítette ki, hogy álláspontja szerint a Kormányhivatal nem az Mmtv. 33. § (6) bekezdésének megfelelően végezte el az indítványozó komplex minősítését, mivel a komplex minősítések sorrendjének meghatározásakor első helyen az életkor szerepel.

- [5] A Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 3.M.116/2016/7. számú ítéletével az indítványozó keresetét elutasította, tekintettel arra, hogy az indítványozó által hivatkozott Mmtv. 38/C. § az eljárásban nem volt alkalmazható, ekként annak figyelmen kívül hagyása jogszabálysértést sem valósíthatott meg. Az Mmtv. 38/D. § értelmében ugyanis a 38/C. § rendelkezéseit a 2015. augusztus 1. napján folyamatban levő eljárásokban még nem kell alkalmazni, az indítványozó felülvizsgálati eljárása pedig 2015. március 25. napján indult meg. A komplex minősítés sorrendjére vonatkozó érvet az elsőfokú bíróság nem vizsgálta érdemben, azt ugyanis a bíróság elkésettnek minősítette.
- [6] 1.3. A jogerős ítélettel szemben az indítványozó élt felülvizsgálati kérelemmel, melyben elsődlegesen a jogerős ítélet hatályon kívül helyezését és a keresetének helyt adó határozat meghozatalát, másodlagosan az első fokon eljáró bíróság új eljárás lefolytatására kötelezését kérte. Álláspontja szerint a Kormányhivatal az ügyintézési határidőből kicsúszott, mert a 2015 márciusában elindított felülvizsgálati eljárást 2015. augusztus 1. napját megelőzően le kellett volna zárnia, amikor is már hatályban volt az Mmtv. 38/C. §-a, amit az indítványozóra kedvezőbb szabályként alkalmaznia kellett volna. Érvéle szerint a Kormányhivatal az Mmtv. 33. § (6) bekezdését is megsértette, mert az indítványozó komplex felülvizsgálatára már 2013 januárjában sort kellett volna kerítenie, figyelemmel az indítványozó életkorára. Felülvizsgálati kérelmében arra is hivatkozott, hogy a bíróság tévesen állapította meg, hogy a komplex felülvizsgálat időpontjára vonatkozó érvéle tekintetében módosította volna kereseti kérelmét, ugyanis kereseti kérelme változatlanul a közigazgatási határozat felülvizsgálatára irányult.
- [7] A Kúria ítéletében megállapította, hogy a komplex minősítés időpontja tekintetében az indítványozó a Kormányhivatal jogsértését állította, a bíróság általi jogsértésre ebben a körben nem hivatkozott. A Kúria ugyanakkor azt is kiemelte, hogy amennyiben 2013. januárjában került volna sor a felülvizsgálatra, illetőleg amennyiben 2015. augusztus 1. napja előtt lezárult volna a felülvizsgálat, akkor az Mmtv. 38/C. § b) pontját semmiképpen sem lehetett volna alkalmazni az indítványozó ügyében, ez a rendelkezés ugyanis csak 2015. augusztus 1. napján lépett hatályba. Tekintettel azonban arra, hogy az Mmtv. 38/D. §-a kifejezetten úgy rendelkezett, hogy a 38/C. § rendelkezéseit csak a 2015. augusztus 1. napját követően indult felülvizsgálati eljárásokban lehet alkalmazni, ezért az eljáró hatóságok, illetőleg bíróság nem követett el jogszabálysértést, amikor a rendelkezést nem alkalmazta a 2015. augusztus 1. napját megelőzően indult eljárásban. A Kúria végezetül osztotta az első fokon eljáró bíróság álláspontját a kereseti kérelem megváltoztathatósága, és ezáltal az érdemi elbírálhatóság terjedelme tekintetében is.
- [8] 1.4. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában részben a Kúria Mfv.III.10.811/2016/6. számú ítélete, részben az Mmtv. 2. §-a, 3. §-a, 13. §-a, 33. §-a és 33/A. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését indítványozta. Álláspontja szerint ellentétes az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt észszerű határidőn belüli eljárás követelményével, hogy az eljáró hatóságok nem hozták meg 2012. május 31. napjáig a határozatukat. Amennyiben ugyanis erre sor került volna, úgy az eljárás 2015. augusztus 1. napját megelőzően lezárult volna, ekként az eltérő jogszabályi rendelkezésekre tekintettel az indítványozóra kedvezőbb döntés született volna. Az indítványozó a XV. cikk (1), (2), (4) és (5) bekezdéseinek sérelmét arra tekintettel állítja, hogy az Mmtv. támadott rendelkezései ellentétesek az egészségi állapot és életkor mint védett tulajdonságok biztosítását előíró alaptörvényi rendelkezésekkel. Az a tény, hogy a jogalkotó nem biztosította a védett kor intézményét a 2015. augusztus 1. napján folyamatban levő eljárásokban, alaptörvény-ellenessé teszi a szabályozást. Az indítványozó a fentiekben túlmenően alkotmányjogi panaszának kiegészítésében (konkrét alaptörvényi rendelkezések megjelölése nélkül) arra is hivatkozott, hogy az Mmtv. rendelkezései ellentétesek a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 9. és 11. cikkeivel, illetőleg kiemelte, hogy az indítványozó ellátásának nagymértékű csökkentésére az indítványozó nem készülhetett fel, mert az államnak öt éve volt felkészülni a törvény végrehajtására, míg az indítványozónak csupán öt hónapja. A megélhetéshez szükséges ellátáshoz való jogosultság garantálásának hiánya pedig a szociális biztonsághoz való jog sérelmét is eredményezi, különös tekintettel arra, hogy a nyugdíj olyan szerzett jog, melynek mértékét az állam alkotmányosan nem csökkentheti.
- [9] 2. Az Alkotmánybíróság tanácsa, az alkotmányjogi panasz törvényben előírt formai és tartalmi követelményeknek való megfelelését vizsgáló előzetes eljárásában, 2018. április 17. napján az alkotmányjogi panasz befogadása mellett döntött, mert az ügy körülményeire tekintettel csak az alkotmányjogi panasz érdemi vizsgálata alapján tartotta megállapíthatónak, hogy az Mmtv. alapján a rokkantsági ellátások megállapítása körében

az életkorhoz kötött kedvezmény valamennyi, az egyéb törvényi feltételeknek megfelelő jogosult esetben a XV. cikk követelményeinek megfelelően érvényesül-e. Az Alkotmánybíróság az indítvány érdemi, tartalmi vizsgálata során az alábbi következtetésekre jutott.

- [10] 2.1. Az alkotmányjogi panasz érvrendszerének azon elemei tekintetében, melyek tartalmilag nem hozhatóak összefüggésbe az Alaptörvény XV. cikkével, illetőleg a XXIV. cikkével, az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy következetes gyakorlatának megfelelően az alkotmányjogi összefüggés hiánya az alkotmányjogi panasz ezen elemei elbírálhatóságának akadálya.
- [11] Az indítvány azon elemével összefüggésben, melyben az indítványozó az Mmtv. támadott rendelkezései, illetőleg a Kúria támadott döntése Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányába ütközését állítja, az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát kizárólag az Abtv. 32. § (2) bekezdésében meghatározott indítványozói kör kezdeményezheti, ekként arra az indítványozó nem jogosult. Az Alkotmánybíróságnak pedig nincs hatásköre az Abtv. 27. §-ára alapított alkotmányjogi panasz alapján indult eljárásban a bírói döntés nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára [3258/2017. (X. 10.) AB végzés, Indokolás [16]].
- [12] 2.2. Az indítványozó az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének sérelmét a Kúria döntésével összefüggésben azért állította, mert az eljáró hatóságok nem hozták meg 2012. május 31. napjáig a határozatukat, és az időközben megváltozó jogszabályi rendelkezésekre tekintettel született az indítványozóra vonatkozóan hátrányos döntés.
- [13] Az Alkotmánybíróság gyakorlata következetes a tekintetben, hogy az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre a közigazgatási aktusok közvetlen vizsgálatára, ha azokkal szemben biztosított a bírósági jogorvoslat lehetősége [3090/2015. (V. 19.) AB határozat, Indokolás [22]]. Nincs akadálya ugyanakkor annak, hogy az Alkotmánybíróság egy bírói döntés alaptörvény-ellenességét állapítsa meg az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének sérelme miatt, ha a bíróság helybenhagy egy jogszabálysértő közigazgatási határozatot, ezzel mintegy „elfogadva” az alaptörvény-ellenességet [3071/2017. (IV. 19.) AB végzés, Indokolás [12]]. Ebből ugyanakkor az is következik, hogy az Alkotmánybíróság a XXIV. cikk (1) bekezdésének sérelmét csak áttételesen, az alkotmányjogi panasszal támadott bírói döntésen keresztül állapíthatja meg. Sem a Kúria, sem pedig a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság nem vizsgálták ugyanakkor az indítványozó közigazgatási hatósági eljárás elhúzódására vonatkozó érveit, azok elkésettsége miatt, és döntésükben részletes indokát adták a vizsgálat mellőzésének. Mindez egyben azt is jelenti, hogy az indítványozó a XXIV. cikk (1) bekezdésének állított sérelmét nem az ügy érdemével hozott döntéssel összefüggésben állítja, ekként az alkotmányjogi panasz ebben az elemében nem felel meg az Abtv. 27. § szerinti követelménynek.
- [14] 2.3. Az indítványozó érvelése szerint az Mmtv. 2. §-a, 3. §-a, 13. §-a, 33. §-a és 33/A. §-a sértik az egészségi állapot és életkor mint védett tulajdonságok biztosításának Alaptörvény XV. cikk (1), (2), (4) és (5) bekezdésein alapuló kötelezettségét, a jogalkotó ugyanis nem biztosította a védett kor intézményét a 2015. augusztus 1. napján folyamatban levő eljárásokban.
- [15] Az Mmtv. 2. §-a általánosságban határozza meg, hogy ki és milyen feltételekkel jogosult a megváltozott munkaképességű személyek ellátásaira. Az Mmtv. 3. §-a a megváltozott munkaképességű személyek ellátásainak típusait sorolja fel. Az Mmtv. 13. §-a a rokkantsági ellátás megszüntetésének eseteit tartalmazza. Az Mmtv. 33. §-a szabályozza a 2011. december 31. napján III. csoportos rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjban, rendszeres szociális járadékban részesülő személyek ellátásainak Mmtv. hatályba lépését követő átalakítását, a komplex minősítés kezdeményezését és a kezdeményezés elmulasztásának jogkövetkezményeit. Az Mmtv. 33/A. §-a a rokkantsági és rehabilitációs ellátások egyes kategóriáinak összegét írja elő. Mindez azt is jelenti, hogy az Mmtv. egyetlen, indítványozó által támadott rendelkezése sem hozható összefüggésbe a XV. cikk (1), (2), (4) és (5) bekezdéseivel. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány visszautasítását eredményezi.

- [16] 3. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Mfv.III.10.811/2016/6. számú ítélete, valamint az Mmtv. 2. §, 3. §, 13. §, 33. § és 33/A. § alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2018. november 20.

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

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

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1759/2017.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3372/2018. (XI. 28.) 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 Gfv.VII.30.294/2017/3. sorszámú ítélete ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó a Kúria Gfv.VII.30.294/2017/3. sorszámú ítélete ellen az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő. Ebben kérte, hogy az Alkotmánybíróság a Kúria fenti döntésének alaptörvény-ellenességét állapítsa meg, és a Fővárosi Ítéletábla 16.Gf.40.534/2016/5. sorszámú ítéletére is kiterjedő hatállyal semmisítse azt meg.
- [2] 1.1. Az alkotmányjogi panasz benyújtására okot adó ügyben az indítványozó (a per felperese) – aki 50%-os mértékű üzletrésszel rendelkező tagja és ügyvezetője volt az alperes gazdasági társaságnak – üzletrész átruházási szerződést kötött egy kívülálló személlyel, aki az üzletrészt megvásárolta, és annak vételárát a szerződés aláírásával egyidejűleg meg is fizette. Az indítványozó a vételi ajánlatot elővásárlási jogára tekintettel megküldte az alperes másik tagjának, aki az indítványozónak címzett, 2015. július 6-án kelt, és július 7-én ajánlott, tértivevényes küldeményben postára adott levelében bejelentette, hogy elővásárlási jogával élni kíván és a vevő helyébe lép. Az alperes másik tagja erről a szándékáról a vevőt is tájékoztatta, de a vevő részére küldött levél „elköltözött” jelzéssel érkezett vissza a feladóhoz. Az indítványozó július 21-én tértivevényes küldeményként postára adott levelében arról tájékoztatta alperes másik tagját, hogy az üzletrészre vonatkozó, elővásárlási joggal kapcsolatos nyilatkozatát július 17-én vette kézhez, azt tudomásul vette, egyben felszólította a vételár megfizetésére. A másik tag ezt a küldeményt augusztus 5-én vette át, de ezt megelőzően július 16-án alapítói határozatokat hozott, amelyekben – egyebek mellett – az ügyvezető személyét és a társaság székhelyét érintő változásokról döntött. A cégbíróság augusztus 5-én kelt végzésével elrendelte az alapítói határozatok szerinti változások cégjegyzékbe történő bejegyzését.
- [3] 1.2. Ezt követően a társasági határozatok felülvizsgálata iránti perben az indítványozó keresetében kérte a bíróságtól az alperes július 16. napján hozott alapítói határozatainak a hatályon kívül helyezését. Érvelése szerint a másik tag ugyan élni kívánt az elővásárlási jogával, azonban július 16-án még nem jött létre közöttük az üzletrész átruházási szerződés, mivel eddig az időpontig nem érkezett meg hozzá az elővásárlási jog gyakorlására vonatkozó jognyilatkozat, és az üzletrész vételárának kifizetésére sem került sor. A másik tag tértivevényes levélben ugyan tájékoztatta az indítványozót arról, hogy élni kíván elővásárlási jogával, de azt igazolható módon csak július 17-én kézbesítették részére, azaz egy nappal a per tárgyát képező döntések meghozatala után, mindaddig az időpontig a társaságnak két tagja volt, ezért csak szabályszerű taggyűlésen hozhatott volna határozatokat. Az alperes ugyanakkor – egyebek mellett – vitatta, hogy az indítványozó a nyilatkozatot csak július 17-én kapta meg, mivel a csatolt iratokból megállapítható, hogy a július 17-én az indítványozó részére kézbesített ajánlott küldemény azonosító száma eltér a július 7-én feladott ajánlott küldemény ragszámától. A július 17-i tértivevény – az alperes állítása szerint – valójában egy később postára adott, az indítványozóhoz más tárgyban intézett alperesi levél kézbesítését igazolja, amelyben többek között megerősítette a már korábban közölt elővásárlási joga gyakorlásának a szándékát is.
- [4] Az elsőfokú bíróság ítéletében hatályon kívül helyezte az alperes július 16-án hozott alapítói határozatait. Ebben tényként rögzítette, hogy a másik tag július 7-én ajánlott, tértivevényes küldeményként postára adott levelében értesítette az indítványozót elővásárlási joga gyakorlásáról, azt azonban az alperes nem bizonyította, hogy ez a küldeménye mikor érkezett meg. Az elsőfokú bíróság utalt a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény (a továbbiakban: Gt.) 7. §-ában foglaltakra, és megállapította, miután az alperes nem bizonyította,

hogy az elővásárlási jogra vonatkozó nyilatkozata július 16-ig, a per tárgyát képező alapítói határozatok meghozataláig az indítványozóhoz megérkezett, az alperes másik tagja nem tekinthette volna magát egyedüli tagnak, ezért az alapítói határozatok meghozatalára nem volt jogosult.

- [5] Az alperes fellebbezése folytán eljáró másodfokú bíróság az elsőfokú ítéletet megváltoztatta. Döntését azzal indokolta, hogy az nem volt vitatott, hogy a másik tag az elővásárlási joga gyakorlására vonatkozó, az indítványozóhoz címzett nyilatkozatát július 7-én postára adta, mint ahogyan az sem, hogy a küldeményt az indítványozó megkapta. Az indítványozó azonban állította, hogy a levelet részére csak július 17-én kézbesítették. A bíróság szerint az indítványozó ezen állítása valótlan, mivel a posta igazolása szerint július 17-én másik azonosító számon egy – július 16-án postára adott – másik küldeményt kézbesítettek a részére, amely az indítványozó által július 20-ra kitűzött taggyűléssel kapcsolatos tartalmú volt, és csak múlt időben jelezte, hogy a másik tag korábban már élt az elővásárlási jogával, így megszerezte a társaság valamennyi üzletrészét. A július 17-én az indítványozó által átvett levél tehát – a bíróság álláspontja szerint – nem az elővásárlási jog tényleges gyakorlására vonatkozott, hanem csak visszautalt a július 7-én postára adott levélre. A bíróság szerint mindebből pedig az következik, hogy az indítványozó mindkét levelet megkapta, az utóbbit július 17-én, a július 7-én postára adottat pedig nyilvánvalóan ennél korábban. Fentiek alapján a bíróság álláspontját akként összegezte, hogy „[a] felek által csatolt okiratok, a postai igazolás, illetve a felek előadásai összevetése nyomán megállapította, hogy az üzletrész adásvételi szerződés 2015. július 16-ig – július 7. és 16. közötti időpontban – létrejött, melyhez külön írásbeli szerződésre nem volt szükség. A rendelkezésre álló adatok szerint az adásvételi szerződést a tag a társaság új ügyvezetőjének bejelentette. Mindezért a támadott határozatok nem jogszabálysértőek.”
- [6] Az indítványozó felülvizsgálati kérelme folytán eljáró Kúria a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta. Ítéletében rögzítette, hogy a felülvizsgálati kérelemben állított jogszabálysértéseket a jogerős ítéletben megállapított tényállás alapján vizsgálta, mivel az indítványozó az érdemi döntés szempontjából nem releváns iratellenességre hivatkozott, illetve a perben jelentőséggel bíró körben, a postára adás tekintetében téves állítást tett. A peres felek nyilatkozatai alapján a Kúria megállapította azt is, hogy „[e]bből következően az iratokkal nem ellentétesen rögzítette a másodfokú bíróság ítéletében, hogy a július 6-án kelt levél július 7-én felperes részére történő postára adásának ténye a másodfokú eljárásban már nem volt vitatott”. Az indítványozó felülvizsgálati kérelmében hivatkozott ugyan a Gt. 7. §-ának a megsértésére, de ezzel kapcsolatosan a kúriai döntés kiemeli, hogy a másodfokú bíróság döntésének az alkalmazott jogszabályok felsorolását tartalmazó részében ez a jogszabályhely nem szerepel, a jogerős ítélet indokolásában írtak szerint a bíróság „döntése során a Gt. üzletrész átruházására vonatkozó szabályait, valamint a Gt. 9. §-ára utalással a Ptk. 123. §-át alkalmazta.” A Kúria ítélete rámutat továbbá arra is, hogy a jogerős ítélet „későbbiekben sem utal a Gt. 7. § (2) bekezdésében felállított törvényi vélelem alkalmazására, sem a jogszabályhely felhívásával, sem annak tartalmára hivatkozással. A másodfokú határozat indokolásából egyértelműen megállapítható, hogy a rendelkezésre álló bizonyítékok, így a felek által csatolt okiratok, a postai igazolás, illetve a felek előadásai összevetése és együttes értékelése eredményeként jutott arra a következtetésre a másodfokú bíróság, hogy az elővásárlásra jogosult július 7-én postára adott nyilatkozata július 16-át megelőzően megérkezett a felpereshez.” A Kúria döntésének indokolásában hangsúlyozta továbbá, hogy „[a] felperes a felülvizsgálati kérelmében a Pp. 206. § (1) bekezdésének megsértésére nem hivatkozott, így figyelemmel a Pp. 272. § (2) bekezdésére, illetve az abban írtakat értelmező, a felülvizsgálati kérelem hivatalbóli elutasításának egyes kérdéseiről szóló 1/2016. (II. 15.) PK véleményben foglaltakra, a Kúria érdemben nem vizsgálhatta, hogy a másodfokú bíróság a perben rendelkezésre álló bizonyítékokat jogszerűen mérlegelte-e. Az azonban rögzíthető, hogy a Gt. 7. §-ának rendelkezéseiből nem következik, miszerint a tértivevényes küldemény esetén az átvétel időpontját igazoló tértivevény hiányában a perben rendelkezésre álló bizonyítékok alapján ne lehetne mérlegelés útján megállapítani a kézbesítés időpontját.” Miután a másik tag nyilatkozata a fentiek szerint az alapítói határozatok meghozatala előtt az indítványozóhoz megérkezett, így az hatályosult, „erre tekintettel a jogerős ítélet arra vonatkozó megállapítása, hogy az adásvételi szerződés a felperes és a tag között az elővásárlási jog gyakorlásával 2015. július 16-át megelőzően létrejött, a hivatkozott jogszabályhelyeknek megfelelő”- zárja ítéletének indokolását a Kúria.
- [7] 1.3. Az indítványozó beadványában foglaltak szerint a Kúria döntése sérti az Alaptörvény B) cikke (1) bekezdését, az R) cikke (2) bekezdését, 28. cikkét és XXVIII. cikke (1) bekezdését. Az Alaptörvény B) cikke (1) bekezdésének vélt sérelmeként előadja, hogy véleménye szerint nem csak a jogi normáknak, hanem a gyakorlati jogalkalmazásnak is kiszámíthatónak kell lennie, de ügyében a bíróságok az „egyértelmű rendelkezést tartalmazó normát” nem, illetve nem megfelelően alkalmazták, ezáltal ellehetetlenítették az egyes jogintézmények kiszá-

míthatóságát is. Az indítványozó megítélése szerint a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Pp.) ügyében alkalmazott rendelkezése „a jogszabály céljával összhangban akként értelmezhető és értelmezendő, hogy amennyiben a felülvizsgálati kérelem hivatkozik a jogszabálysértésre és tartalmában megjelöli a megsértett jogszabályhelyet, akkor annak vizsgálata nem mellőzhető arra tekintettel, hogy a jogszabályhely nem, vagy tévesen került megjelölésre.” Erre figyelemmel a Kúriának az indítványozó nézete szerint vizsgálnia kellett volna azt is, hogy a másodfokú bíróság döntésében jogszerűen mérlegelte-e a rendelkezésére álló bizonyítékokat. A Kúria ráadásul az ezzel ellentétes álláspontját egy, a Pp. vonatkozó rendelkezésével ellentétes PK véleményre hivatkozással alakította ki az indítványozó szerint, jóllehet „egy jogalkalmazó szerv által hozott és a bírói gyakorlatban alkalmazandó határozat, illetve vélemény nem írhatja felül a törvényi rendelkezést figyelemmel a jogszabályi hierarchiára, így a bíróságok nem alkothatnak törvénnyel ellentétes, a bíróságok által kötelezően alkalmazandó kollégiumi véleményeket, pláne nem írhatják felül a jogszabályi rendelkezéseket”. Az indítványozó ezt követően rögzíti azt is, hogy szerinte a régi Pp. egy másik, ügyében releváns rendelkezése „a jogszabály céljával összhangban” miként „értelmezhető és értelmezendő,” hozzátéve, hogy „a jogszabály ettől való eltérő értelmezése az alapjog megsértését és a jogbiztonság csorbulását jelenti.” Az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdésének sérelme a támadott ítéletekben azáltal valósult meg az indítványozó állítása szerint, hogy bíróságok ügye elbírálása kapcsán egy mindenkire kötelező érvényű jogszabályt hagytak figyelmen kívül indokolás nélkül. Az indítványozó megítélése szerint a bíróságok „az Alaptörvény 28. cikkével ellentétes jogalkalmazásuk során az alkalmazott jogszabályok szövegét nem azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezték.” Az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikke (1) bekezdése általa állított sérelmének alátámasztásaként rögzíti, hogy „jelen ügyben pedig egyértelműen megállapítható, hogy a bíróságok indokolási kötelezettségüknek Alaptörvényt sértő módon nem tettek eleget”, illetve az ügyében eljáró bíróságok „az alkalmazandó és hatályos jogszabályi rendelkezések [a Gt. 7. § (2) bekezdés, Pp. 272. § (3) bekezdés] figyelmen kívül hagyásával, illetve téves értelmezésével” hozták meg döntéseiket. Sérelmének lényegét e körben az indítványozó abban látja, hogy az általa támadott bírói döntések nem tértek ki indokolásukban arra, hogy szerintük miért nem volt alkalmazandó az ügy eldöntésekor a Gt. 7. §-a, illetve azt miért nem alkalmazták, és a Kúria nem tért ki ítéletében arra, hogy a másodfokú bíróságnak az – indítványozó szerint – „alkalmazandó és hatályos jogszabályt negligáló döntése miért nem minősül jogszabálysértőnek.” Az indítványozó szerint a Kúria ítéletének indokolása tartalmazza ugyan, hogy a másodfokú bíróság döntésének meghozatala során a Gt. vonatkozó rendelkezését azért nem alkalmazta, mert a rendelkezésére álló bizonyítékok mérlegelésének eredményeképpen, azok alapján hozta meg határozatát, ugyanakkor ezzel összefüggésben kritikát fogalmaz meg akkor, amikor megállapítja, hogy „ezen indokolás elfogadása és helytállóságának megállapítása odáig vezetne, hogy a bíróságok jogosultak lennének eldönteni, hogy egyes jogszabályhelyeket alkalmaznak, míg másokat önkényesen figyelmen kívül hagynak döntésük meghozatala során.” Ezt követően az indítványozó beadványában kitér még arra, hogy a Kúria indokolása számára azért sem fogadható el, mivel „a Kúria az ítéletének korábbi részében arra hivatkozott, hogy nem jogszabályba ütköző az ítélet, mert a másodfokú bíróság az alkalmazott jogszabályok körében nem hivatkozott a Gt. 7. § (2) bekezdésére, így azt nem is alkalmazta. A Fővárosi Ítéltábla a sérelmezett ítéletben az alkalmazott jogszabályok körében a Pp. 206. § (1) bekezdését sem jelölte meg, mely a Kúria korábbi érvelése értelmében azt jelenti, hogy a bíróság azt nem alkalmazta, melyből következően a jogszabály alkalmazásnak elmulasztása folytán az ítélet jogszabályba ütközése a Kúria – nyilvánvalóan helytelen álláspontjából következően – szerint nem állapítható meg, így az ezzel kapcsolatos elvárás is érthetetlen.”

- [8] 2. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság először az ügyrendjében meghatározottak szerint tanácsban eljárva az alkotmányjogi panasz befogadásáról dönt, azaz arról, hogy az indítvány megfelel-e az alkotmányjogi panasz befogadhatóságára vonatkozó törvényi – formai és tartalmi – követelményeknek. A testület megállapította, hogy az indítvány határidőben érkezett, az indítványozó érintettnek tekinthető és a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeket kimerítette.
- [9] 2.1. Az Abtv. 27. § a) pontja alapján az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelme esetén nyújtható be alkotmányjogi panasz. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványnak az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdésének és 28. cikkének a sérelmére alapított elemei a fenti feltételnek nem felelnek meg, mivel azok nem az indítványozó Alaptörvényben biztosított alapjogait tartalmazzák. Az Alkotmánybíróság továbbá az Alaptörvény hatálybalépése után is fenntartotta korábbi értelmezését és erre épülő gyakorlatát, mely szerint a jogbiztonság önmagában nem olyan alapjog, amelyre egyedüli alapként alkotmány-

jogi panasz alapítható, így a B) cikk (1) bekezdésének vélt sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben – a hátrányos tartalmú visszaható hatályú jogalkotás 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 indítványozó beadványában megjelölt sérelme nem tartozik a fentiek szerint megjelölt kivételes esetek körébe, ezért a B) cikk (1) bekezdésének az indítványozó által állított sérelme sem volt a jelen ügyben folytatott alkotmánybírói eljárás során érdemben vizsgálható.

- [10] 2.2. Az Abtv. 52. § (1) bekezdése szerint az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, az (1b) bekezdés e) pontja alapján pedig a kérelem akkor határozott, ha megfelelő indokolást tartalmaz arra nézve, hogy a kifogásolt bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével. Ennek kapcsán az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványnak az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét állító eleme, figyelemmel a 2.3. pontban (Indokolás [11]–[13]) írtakra, – alkotmányjogilag értékelhető indokolás, illetve releváns érvelés hiányában – nem felelnek meg ennek a törvényi kritériumnak, ezért az Alkotmánybíróság ezt az indítványelemet sem vizsgálhatta érdemben.
- [11] 2.3. Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság Abtv.-ben meghatározott egyes tartalmi feltételeinek – a 2.1. és a 2.2. pontokban (Indokolás [9]–[10]) kifejtettek miatt – nem felel meg, ezért az érdemben nem vizsgálható. Az Alkotmánybíróság a befogadhatósági akadályok fennállásának megállapításán túl a jelen ügyben is hivatkozik arra, az évek óta folytatott és az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdésére visszavezethető, következetes gyakorlatára, amely szerint – mivel a testület „az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve”, ezért – eljárása során nem vizsgálhatja felül a támadott bírói döntés jog-, illetve törvényszerűségét. Ezt már csak azért sem teheti meg, mert ez esetben az Alaptörvény 25. cikk (1) bekezdése szerint a bíróságok számára megfogalmazott, a 25. cikk (2) bekezdésében konkretizált igazságszolgáltatási hatáskörben, következőképpen alaptörvény-ellenesen járna el. Ezért „[ö]nmagában a rendes bíróságok által elkövetett vélt vagy valós jogszabálysértések nem adhatnak alapot alkotmányjogi panasznak. Egyébként az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna” {elsőként: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]}.
- [12] Az alkotmányjogi panasz benyújtására okot adó – társasági határozat felülvizsgálatára irányuló – ügyben az eljáró bíróságoknak abban kellett döntenie, hogy a peres felek között létrejött-e az üzlet rész adásvételi szerződés, ha igen akkor az indítványozó által támadott társasági határozatok meghozatala előtt vagy az után. Ennek megállapításánál döntő jelentőséggel bírt annak a ténykérdésnek a tisztázása, hogy az indítványozó mikor vette kézhez a másik társasági tagnak az üzlet részre vonatkozó, elővásárlási joggal kapcsolatos nyilatkozatát tartalmazó postai küldeményt. Az átvétel időpontjával kapcsolatosan a másodfokú bíróság ítéletében részletesen ismertette a döntését – megítélése szerint – megalapozó tényeket és körülményeket, álláspontját pedig akként összegezte, hogy „[a] felek által csatolt okiratok, a postai igazolás, illetve a felek előadásai összevetése nyomán” megállapítható, hogy az üzlet rész adásvételi szerződés a társasági határozatok meghozatala előtti időpontban a peres felek között létrejött, mert az indítványozó a másik tagnak az ügy elbírálása szempontjából releváns küldeményt a társasági határozatok meghozatalát megelőzően átvette. A Kúria – amellett, hogy osztotta a jogerős ítélet ezen megállapítását – rögzítette továbbá azt is, hogy „[a] Gt. 7. §-ának rendelkezéseiből nem következik, miszerint a tértivevényes küldemény esetén az átvétel időpontját igazoló tértivevény hiányában a perben rendelkezésre álló bizonyítékok alapján ne lehetne mérlegelés útján megállapítani a kézbesítés időpontját.” Jelen ügyben a peres indítványozó beadványában valójában a számára kedvezőtlen bírói döntések tartalmi, törvényességi szempontú kritikáját fogalmazta meg akkor, amikor a bíróságok tényállás-megállapítási, bizonyítási, bizonyíték-értékelési és mérlegelési, jogalkalmazási, ezen belül jogszabály-értelmezési, valamint az alkalmazandó jog meghatározására irányuló tevékenységét, és végső soron a döntés – számára nem elfogadható – indokolását kifogásolja. Az Alkotmánybíróság azonban a hatáskörébe tartozó ügyek kapcsán kizárólag alkotmányjogi – nem pedig szakjogi – kérdésekben dönt, azaz a konkrét ügy elbírálása a bíróság feladata. Ezzel áll összefüggésben az is, hogy az Alkotmánybíróság nem ténybíró, a bizonyítási eljárás lefolytatása, a bizonyítékok értékelése és ezen keresztül a tényállás megállapítása, a jogszabályok értelmezése, az ügyben irányadó jog megállapítása, a hozott döntések megfelelő indokolása, illetve mindezek bizonyos fokú felülvizsgálata a jogorvoslati eljárás(ok) során a bíróságok, végső soron a Kúria feladata. A bírói döntés irányának, a bizonyítékok bírói mérlegelésének, azaz annak, hogy a bíróságok egy-egy tényt miként értékelnek, valamint a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára az Alkotmánybíróság nem rendelkezik hatáskörrel. A bíróságok

ezen értékelő tevékenysége tehát nem lehet alkotmányossági vizsgálat tárgya {lásd pl. 7/2013. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [33], [38]}.

- [13] Amint arra a 148/D/2011. AB határozat is rámutatott „[a]z, hogy az indítványozó a konkrét ügyében – a jogorvoslat ellenére – pervesztes lett, azaz a jogerős határozatot hozó bíróság nem osztotta [jogi] álláspontját egy konkrét kérdésben, nem teszi az eljárást tisztességtelenné, emiatt nem válik az eljárás és a döntés önkényessé sem” (ABH 2011, 2352.). Az Alkotmánybíróság megítélése szerint ugyanilyen megítélés alá esik az az eset is, amikor – mint jelen ügyben – az indítványozó a bírói döntés indokolásának hiányára hivatkozással ténylegesen a támadott ítélet indokolásában foglaltakkal nem ért egyet, annak érveit és alátámasztását nem osztja, illetve vitatja. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint jelen ügyben az indítványozó által benyújtott alkotmányjogi panasz valójában azt célozza, hogy a Kúria által felülvizsgált és eldöntött tény és jogkérdéseket mintegy negyedfokú bíróságként vizsgálja felül az Alkotmánybíróság és a Kúria álláspontjától eltérően értékelje azokat {lásd még: 3172/2015.(VII. 24.) AB végzés, Indokolás [20]; 3063/2018. (II. 20.) AB végzés, Indokolás [28].}
- [14] 3. Az Alkotmánybíróság fentiek alapján megállapította, hogy a jelen ügyben benyújtott alkotmányjogi panasz nem vet fel bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet, illetve nem tartalmaz alkotmányjogi szempontból releváns indokolást sem.
- [15] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Abtv. 47. § (1) bekezdése és az 56. § (2)–(3) bekezdései, valamint az Alkotmánybíróság Ügyrendjének 5. § (1)–(2) bekezdései alapján eljárva az alkotmányjogi panaszt – figyelemmel az Abtv. 52. § (1b) bekezdése e) pontjára és 27. § a) pontjára – az Alkotmánybíróság Ügyrendjének 30. § (2) bekezdés h) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2018. november 20.

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

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

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/329/2018.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3373/2018. (XI. 28.) 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 Mfv.II.10.331/2017/3. sorszámú végzése ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó (dr. Püspöki Nagy Péter) a Kúria Mfv.II.10.331/2017/3. sorszámú ítélete ellen az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő. Ebben kérte, hogy az Alkotmánybíróság a Kúria fenti számú döntésének alaptörvény-ellenességét állapítsa meg, és a Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.M.1514/2009/30 sorszámú, 5.M.1614/2009/32 sorszámú, 5.M.1614/2009/32 sorszámú, 5.M.1614/2009/35 sorszámú, 5.M.1614/2009/36 sorszámú, 5.M.1614/2009/40 sorszámú, 5.M.1614/2009/41 sorszámú, 5.M.1614/2009/42 sorszámú, a Balassagyarmati Törvényszék 9.Mpkf.20.046/2015/4 sorszámú, 9.Mpkf.20.046/2015/6 sorszámú, a Fővárosi Ítéltábla 7.Pkf.25.104/2016/2 sorszámú, 7.Pkf.25.467/2016/5 sorszámú, a Kúria Mfv.10.693/2013/2 sorszámú, Mfv.II.10.621/2015/3 sorszámú és a Pkk.V.24.847/2016/2 sorszámú döntéseire is kiterjedő hatállyal semmisítse azt meg. Az indítványozó kérte továbbá, hogy az Alkotmánybíróság „egyúttal rendelje el az alkotmányjogi panasz első körében a Püspöki v. Budapest Környéki Törvényszék/ Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság per lefolytatását a kézbesítési vélelem kapcsán megvalósult bírói visszaélések által okozott károk rendezésére”.
- [2] 1.1. Az alkotmányjogi panasz előzménye, hogy az indítványozó – a közalkalmazotti jogviszony jogellenes megszüntetésének megállapítására irányuló per felperese – kézbesítési vélelem megdöntése iránt előterjesztett kérelmét a Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2009-ben kelt végzésével elutasította, amely végzést a másodfokú bíróság helybenhagyott. A jogerős döntés ellen a perújító indítványozó felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő, amelyet a Kúria hivatalból elutasított. A Balassagyarmati Törvényszék 2015-ben kelt végzésével az indítványozó kiegészítés és kijavítás iránti kérelmét elutasította, majd a Fővárosi Ítéltábla – az iratok ismételt felterjesztését követően – a másodfokú bíróság végzését részben megváltoztatta és a végzés fejrészét kijavította. Az indítványozó a jogerős határozatok ellen előterjesztett felülvizsgálati kérelmében kérte azok, és – „a bennük érintett valamennyi határozat” – hatályon kívül helyezését.
- [3] A Kúria az indítványozó felülvizsgálati kérelmét végzésében hivatalból elutasította. Ennek indokolásában rámutatott, hogy a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Pp.) 270. § (2) bekezdése szerint a felülvizsgálati kérelem jogerős ítélet vagy az ügy érdemében hozott jogerős végzés ellen terjeszthető elő. A perben hozott határozatok közül – állapítja meg a végzés indokolásában a Kúria – a régi Pp. 212. § (1) bekezdése alapján csak a jogerős ítélet (rész-, kiegészítő- és közbenső ítélet) tekinthető az ügy érdemében hozott döntésnek. Kivételes szabályként a régi Pp. rendelkezése szerint a keresetlevelet a régi Pp. 130. § (1) bekezdésének a)–h) pontjai alapján idézés kibocsátása nélkül elutasító és a pert a régi Pp. 157. § a) vagy g) pontja alapján megszüntető jogerős végzés ellen is helye van felülvizsgálatnak. A kúriai döntés ezt követően rámutatott arra, hogy az indítványozó „felülvizsgálati kérelmében a Balassagyarmati Törvényszék kiegészítés és kijavítás iránti kérelmét elutasító végzését, valamint az ezen végzést részben megváltoztató ítéltáblai határozatot támadta, amelyek nem tekinthetők az ügy érdemében hozott jogerős végzéseknek, ezért a Kúria a fentiek alapján megállapította, hogy a felperes olyan végzések ellen terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet, amellyel szemben a törvény azt kizárja, ezért a Pp. 273. §-ának (2) bekezdés a) pontja alapján a felülvizsgálati kérelmét hivatalból elutasította”.

- [4] 1.2. Az indítványozó beadványában – illetve annak az erre irányuló főttkári felhívást követően határidőben beterjesztett kiegészítésében – foglaltak szerint a Kúria általa támadott, illetve az ügyében korábban hozott bírósági döntések az indítványozó álláspontja szerint sértik az Alaptörvény E) cikke (2)–(3) bekezdéseit, az R) cikk (2) bekezdését, az I. cikk (1) bekezdését, a XV. cikk (2) bekezdését, a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseit, a 26. cikk (1) bekezdését és a 28. cikkét. Az indítványozó a Kúria Mfv.10.331/2017/3 sorszámú végzésének általa állított Alaptörvénybe ütközésének indoklásaként panaszában a következőket adja elő: a „Pp. 252. § (1) bekezdésébe foglalt feltétlen hatályon kívül helyezés tárgyában felterjesztett kérelmét felülvizsgálati kérelem címén, amely végzés ellen [jogorvoslat] nem terjeszthető elő, utasította el” a bíróság, a támadott végzést meghozó tanács elnöke ügyében „korábban már kétszer hozott határozatot, ezért a Pp. rendelkezése értelmében az ügyben nem járhatott el, határozata semmis. A végzés sérti a kérelemhez kötöttség elvét is, mivel az a „feltétlen hatályon kívül helyezés keretében került felterjesztésre, amely az ügyet kiveszi a felülvizsgálat korlátai alól”, így kérelmét „nem a Pp. felülvizsgálatra vonatkozó szabályai szerint” kellett volna elbírálni. „Ezt meghaladóan pedig a hatályon kívül helyezés megtagadásával a bírói hivatali visszaélések és más törvénysértések sokaságát takargatta a jogállamiság és az Alaptörvény rendelkezéseivel szemben, amely garantálja a tisztességes eljárást a kérelmező ügyében, tehát a valódi ügyében hozandó határozathoz való jogot”. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszában támadott, 2017-ben meghozott kúriai végzéssel szemben állított sérelmének lényegét akként foglalja össze, hogy ebben a bíróság „nem a felperes tényleges keresetében és a kérelme tényleges tárgyában hozott határozatot.”
- [5] 2. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság először az ügyrendjében meghatározottak szerint tanácsban eljárva az alkotmányjogi panasz befogadásáról dönt, azaz arról, hogy az indítvány megfelel-e az alkotmányjogi panasz befogadhatóságára vonatkozó törvényi – formai és tartalmi – követelményeknek. A testület megállapította, hogy az indítvány határidőben érkezett, az indítványozó érintettnek tekinthető és a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségeket kimerítette.
- [6] 2.1. Az Abtv. 27. § a) pontja alapján az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának a sérelme esetén nyújtható be alkotmányjogi panasz az Alkotmánybírósághoz. Erre a kritériumra vonatkozóan a testület megállapította, hogy az indítványnak az Alaptörvény E) cikk (2)–(3) bekezdéseinek, az R) cikk (2) bekezdésének, a 26. cikk (1) bekezdésének és a 28. cikkének a sérelmére alapított elemei a fenti feltételnek nem felelnek meg, mivel azok nem az indítványozó Alaptörvényben biztosított alapjogait tartalmazzák, így a jelen ügyben folytatott alkotmánybírósági eljárás során érdemben nem voltak vizsgálhatóak.
- [7] 2.2. Az Abtv. 52. § (1) bekezdése szerint az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, az (1b) bekezdés e) pontja alapján pedig a kérelem akkor határozott, ha megfelelő indokolást tartalmaz arra nézve, hogy a kifogásolt bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény panaszban megjelölt rendelkezésével. Az ezen kritérium teljesülésének vizsgálata eredményeként az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványnak az Alaptörvény 2.1. pontban (Indokolás [6]) fel nem sorolt, panaszban megjelölt cikkei sérelmét állító elemei, figyelemmel a 2.3. pontban (Indokolás [8]–[9]) írtakra, – alkotmányjogilag értékelhető indokolás, illetve a panasz tartalma alapján az indítványozónak az Alaptörvény megsérteni állított rendelkezései és a támadott kúriai döntés között kimutatható releváns alkotmányjogi összefüggés hiányában – nem felelnek meg ennek a törvényi feltételnek, ezért az Alkotmánybíróság ezeket az indítvány-elemeket sem vizsgálhatta érdemben.
- [8] 2.3. Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság Abtv.-ben meghatározott egyes, a 2.1. és a 2.2. pontokban (Indokolás [6]–[7]) vizsgált tartalmi feltételeinek az ott kifejtett okok miatt nem felel meg, ezért az érdemben nem vizsgálható. Az Alkotmánybíróság a befogadhatósági akadályok fennállásának megállapításán túl a jelen ügyben is hivatkozik arra, az évtizedek óta folytatott és az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdéséből eredő, következetes gyakorlatára, amely szerint – mivel a testület „az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve”, ezért – eljárása során nem vizsgálhatja felül a támadott bírói döntés jog-, illetve törvényszerűségét. Ezt már csak azért sem teheti meg, mert ez esetben az Alaptörvény 25. cikk (1) bekezdése szerint a bíróságok számára megfogalmazott, a 25. cikk (1) bekezdésében konkretizált igazságszolgáltatási hatáskörben, következőképpen alaptörvény-ellenesen járna el. Ezért „[ö]nmagában a rendes bíróságok által elkövetett vélt vagy valós jogszabálysértések nem adhatnak alapot alkotmányjogi panasznak.

Egyébként az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna” {elsőként: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]}.

- [9] Az indítványozó alkotmányjogi panasza az ügyében – a jelen határozat rendelkező részében megjelölt kúriai döntésen túl hozott és – megsemmisíteni kért további bírósági határozatokkal szemben az Abtv. 30. § (4) bekezdésében meghatározott határidőn túl került előterjesztésre, ezért az indítványozó alkotmányjogi panasza alapján érdemi alkotmánybírói eljárás megindítására ezek tekintetében sem volt lehetőség. Az indítványozó vélt kárának rendezésére irányuló per elrendelésére pedig az Alkotmánybíróságnak az Abtv. rendelkezései szerint, hatáskör hiányában – még az ezt megalapozó jogcím esetleges alátámasztása esetén – sem lenne lehetősége.
- [10] 3. Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az Abtv. 47. § (1) bekezdése és az 56. § (2)–(3) bekezdései, valamint az Alkotmánybíróság Ügyrendjének 5. § (1)–(2) bekezdései alapján eljárva az alkotmányjogi panaszt – tekintettel az Abtv. 52. § (1b) bekezdése e) pontjára és 27. § a) pontjára – az Alkotmánybíróság Ügyrendjének 30. § (2) bekezdése h) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2018. november 20.

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

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

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírói ügyszám: IV/283/2018.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3374/2018. (XI. 28.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Törvényszék 9.Kpkf.670.016/2018/3. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó gazdasági társaság jogi képviselője útján (Kelemen, Mészáros, Sándor és Társai Ügyvédi Iroda, székhely: 1052 Budapest, Váci út 24. I. emelet) alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.
- [2] Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. § alapján a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 15.K.34.141/2016/8. számú végzése, valamint a másodfokon eljáró Fővárosi Törvényszék 9.Kpkf.670.016/2018/3. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését indítványozta.
- [3] Az alkotmányjogi panasz tárgyát képező ügy lényege az alábbiak szerint foglalható össze.
- [4] 1.1. Az indítványozó 2013. július 1-től nemzeti dohányboltot üzemeltetett a 1191 Budapest, Vak Bottyán utca 75/C szám alatti, egy bevásárlóközpont részét képező telephelyen (a továbbiakban: a dohánybolt). A bevásárlóközpont az ingatlan-nyilvántartásban három helyrajzi számon került bejegyzésre, amelyekhez – többek között – egyenként egy 12400 nm, egy 4600 nm, valamint az indítványozó által üzemeltetett, de a 2500 nm alapterületet el nem ért eladóterülettel rendelkező üzlet tartozik. A dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenységhez kapcsolódó engedélyezési eljárás egyes szabályairól szóló, módosított 181/2013 (VI. 7.) Kormányrendelet (a továbbiakban: R.) értelmében dohánybolt nem létesíthető olyan építményben, illetve az ahhoz kapcsolódó üzletsoron sem, amelyben 2500 négyzetméternél nagyobb alapterületű eladótérrel rendelkező üzlet működik. Amennyiben egy dohánybolt nem felelt meg ezen rendelkezéseknek, úgy ilyen helyen dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység legfeljebb 2014. május 30-ig volt folytatható.
- [5] A Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV) 2014. július 29-én kelt határozatában visszavonta az indítványozó dohánytermék-kiskereskedelmi engedélyét arra hivatkozással, hogy az nem felel meg R. rendelkezéseinek.
- [6] Az indítványozó felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz (a továbbiakban: KMB), kérve a határozat hatályon kívül helyezését. Keresetében arra hivatkozott, hogy a dohánybolt a bevásárlóközponttól fizikailag és funkcionálisan is elkülönül. Ennek ellenére a KMB a NAV azon érvelését tartotta elfogadhatónak, hogy a dohánybolt a bevásárlóközponttal egy építményben található, és az indítványozó keresetét elutasította. Az indítványozó a jogerős ítélettel szemben felülvizsgálati kérelemmel fordult a Kúriához, amely ítéletében a KMB jogerős ítéletét hatályában fenntartotta.
- [7] A NAV 2016. május 5-én kelt határozatával dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység végzésére jogosított fel egy másik koncessziós jogosultat (a továbbiakban: koncessziós jogosult) a bevásárló központ közelségében elterülő, de attól eltérő helyrajzi számú telephelyen.
- [8] Erre tekintettel az indítványozó perújítási kérelmet nyújtott be a KMB-hoz a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Pp.) 260. § (1) bekezdés a) pontjára hivatkozva azzal, hogy a NAV 2016. május 5-i határozata eltér korábbi gyakorlatától, egyebekben pedig jogszabálysértő. Amennyiben ugyanis a koncessziós jogosult telephelye tekintetében nem álltak fenn az R.-beli akadályozó körülmények, úgy azok az indítványozó esetében sem lettek volna alkalmazhatóak. A KMB a perújítást nem találta megengedhetőnek. Megállapította, hogy az indítványozó dohánytermék-kiskereskedelmi engedélyével kapcsolatos hatósági, majd bírósági egyedi ügynek nem tárgya a koncessziós jogosult részére kiadott engedély jogszerűsége. Az indítványozó fellebbezése folytán eljáró Fővárosi Törvényszék az elsőfokú döntést helybenhagyva megállapította, hogy

jogerős hatósági határozat csak abban az esetben szolgálhat perújítás alapjául, amennyiben olyan kérdésre vonatkozik, amely az alapperben előkérdésnek minősült volna.

- [9] 2. Az indítványozó ezt követően alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.
- [10] Panaszában megjelölte az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés, XIII. cikk (1) bekezdés és XXVIII (1) bekezdés sérelmét. A dohánybolt üzemeltetése alapjául szolgáló koncesszió értelmében húsz éven keresztül folytathatta volna dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenységét. Ennek fényében és az engedély birtokában jelentős összegeket fordított arra, hogy tevékenysége megfeleljen a jogszabályi előírásoknak. Nézete szerint a NAV jogszabálysértő módon, önkényesen, más alkotmányos jog védelmére való hivatkozás nélkül megfosztotta a dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység végzésének, mint a jogszerűen szerzett és gyakorolt jogának folytatásától, ezáltal megsértve a jogbiztonság alkotmányos követelményét, valamint a tulajdonhoz való Alaptörvényben elismert jogát.
- [11] Egyebekben az indítványozó hivatkozott az Alaptörvény XV. cikk (1)–(2) bekezdéseinek sérelmére is. Hátrányos megkülönböztetésként hivatkozott arra, hogy a koncessziós jogosult részére a NAV dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység végzésére jogosító engedélyt adott ki olyan telephely vonatkozásában, amely nézete szerint azonos helyzetű az általa a korábbiakban használt telephellyel.
- [12] 3. Az Alkotmánybíróság – tanácsban – eljárva az Abtv. 56. §-a alapján először azt vizsgálta, hogy a benyújtott alkotmányjogi panasz eleget tesz-e a befogadhatóság törvényi feltételeinek.
- [13] 3.1. A Fővárosi Törvényszék végzését 2018. április 3-án vette kézhez az indítványozó majd az alkotmányjogi panaszt 2018. június 4-én adta postára, így megállapítható, hogy az indítvány határidőn belül került előterjesztésre.
- [14] 3.2. Az Abtv. 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt csak Alaptörvényben biztosított jog sérelmére lehet alapítani. Az Alkotmánybíróságnak töretlen a gyakorlata annak tekintetében, hogy „a jogbiztonság önmagában nem Alaptörvényben biztosított jog, így a B) cikk (1) bekezdésének sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotás és jogalkalmazás, valamint a felkészülési idő hiánya esetén – lehet alapítani” {3051/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [14], 3121/2015. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [89], 3167/2016. (VII. 22.) AB végzés, Indokolás [13]}. Az indítványozó alkotmányjogi panaszának a B) cikk (1) bekezdésére alapított eleme a szerzett jogok tiszteletben tartásának sérelmére irányul, így az indítványának ezen eleme nem felel meg a törvényi feltételnek.
- [15] 3.3 Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az alaptörvény-ellenesség indoklás nélküli pusztá állítása nem ad kellő alapot az alkotmányossági vizsgálat lefolytatására {3276/2017. (X. 19.) AB végzés, Indokolás [14], 3076/2018. (II. 26.) AB végzés, Indoklás [13]}. Az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét alkotmányjogi panaszában nem indokolta meg, így annak vizsgálatára nincsen törvényes jogalap.
- [16] 3.4. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt – egyéb feltételek megléte mellett – abban az esetben fogadja be, amennyiben az határozott kérelmet tartalmaz. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja értelmében a kérelem akkor határozott, ha egyértelmű indoklást tartalmaz arra nézve, hogy a sérelmezett bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel.
- [17] Az indítvány értelmében az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének, valamint a XV. cikk (1)–(2) bekezdéseinek sérelme egyaránt a NAV eljárásának eredménye. Az indítványozó állítása szerint a tulajdonhoz való jogának sérelmét a NAV dohánytermék-kiskereskedelmi engedélyét visszavonó határozata okozta, míg a hátrányos megkülönböztetés tilalmának megsértését a koncessziós jogosult számára dohánytermék-kiskereskedelmi engedélyt megadó határozata.
- [18] Utalni kell arra, hogy a NAV dohánytermék-kiskereskedelmi engedély visszavonását tartalmazó döntését a bíróság törvényesnek minősítette az indítványozó által kezdeményezett közigazgatási perben. E bírósági döntéssel szemben az indítványozó nem élt – az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésére alapított – alkotmányossági jogorvoslattal.
- [19] A koncessziós jogosult joggyakorlásával összefüggésben meghozott NAV határozat pedig – értelemszerűen – nem állt összefüggésben az indítványozóra vonatkozó eljárással.

- [20] Az indítványozó által kezdeményezett alkotmánybíróvási eljárás a bíróság perújítás megengedhetősége tárgyában meghozott döntésének alkotmányosságát vitatja. Azzal kapcsolatban az indítvány nem tartalmaz érdemi indokolást, hogy a perújítást meg nem engedő, alkotmányjogi panasszal támadott bírósági döntések miként sértették meg az indítványozó tulajdonhoz való jogát, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmát. Jelen esetben az indítványozó a rendkívüli perorvoslatnak minősülő perújítási eljárásban meghozott jogerős elutasító bírósági végzések tekintetében mindössze annyit adott elő, hogy azok a jogorvoslati lehetőséget lezárva az állított alaptörvény-ellenes helyzetet véglegesítették.
- [21] Az indítványozó által előadottak tehát részben a korábbi bírói döntésre vonatkoznak, részben pedig az elmulasztott alkotmányjogi panasz eljárás pótlására szolgálnak. Az indítványozó ugyanis abban a körben nem terjesztett elő indokolást, hogy a perújítási okokat értékelő, az alkotmányjogi panasszal támadott végzések közvetlenül miként sértették a fent hivatkozott Alaptörvény által elismert jogait. Alkotmányjogilag értékelhető kapcsolatot a támadott, perújítás tárgyában meghozott bírósági végzések és a felhívott alaptörvényi rendelkezések között az indítványozó nem vázolt fel.
- [22] Az Alkotmánybíróság ismételten rámutat állandó gyakorlatára: „[a] jogszabályokat a bíróságok értelmezik, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki. Ez a jogkör azonban nem teremthet alapot arra, hogy minden olyan esetben beavatkozzon a bíróságok tevékenységébe, amikor olyan (állítólagos) jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor, mely egyéb jogorvoslati eszközzel már nem orvosolható. Sem a jogállamiság elvont elve, sem a tisztességes eljárás alapjoga, sem a diszkrimináció tilalma nem teremthet alapot arra, hogy az Alkotmánybíróság a bírósági szervezet feletti »szuperbíróság« szerepébe lépjen, és hagyományos jogorvoslati fórumként járjon el” {lásd elsőként: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]; legutóbb: 3205/2017. (VII. 21.) AB végzés, Indokolás [20]}. Ezek fényében az Alkotmánybíróság azt nem vizsgálta felül, hogy a bíróságok a perújítási kérelmet a szakjogi szabályoknak megfelelően bírálták-e el. A törvényességi felülvizsgálat ugyanis nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe.
- [23] Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata értelmében „indokolás hiányában a kérelem nem felel meg a határozottság – az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjában rögzített – követelményének, így annak elbírálására nincs lehetőség” {3305/2018 AB végzés, Indoklás [14], lásd még: 34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [212], 3192/2015. (X. 7.) AB végzés, Indokolás [23], 3199/2015. (X. 14.) AB végzés, Indokolás [22], 3215/2015. (XI. 10.) AB végzés, Indokolás [8]}.
- [24] 4. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz befogadására nincsen mód, így azt az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja, valamint az az Ügyrend 30. § (2) bekezdés h) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2018. november 20.

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

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

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybíróvási ügyszám: IV/1056/2018.



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

A szerkesztésért felel: dr. Bitskey Botond, az Alkotmánybíróság főtktára
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