

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3306/2017. (XI. 24.) AB HATÁROZATA

### alkotmányjogi panasz elutasításáról

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

#### h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 63. § (2) bekezdése alaptörvényellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.
2. Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.K.30.417/2013/55. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.
3. Az Alkotmánybíróság az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 64. § (1)–(2) bekezdése, és a 65. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.
4. Az Alkotmánybíróság a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalról szóló 355/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet 22. §-a és 26. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.
5. Az Alkotmánybíróság az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 65. § (5) bekezdésével összefüggésben előterjesztett mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló indítványt visszautasítja.

#### I n d o k o l á s

##### I.

- [1] 1. Az indítványozó az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *c)*, illetve *d)* pontja; továbbá az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése, valamint 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.
  - [2] Az indítványozó az Alkotmánybíróság Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti hatáskörében az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) – 2012. január 1-jétől hatályos – 63. § (2) bekezdése, a 64. § (1)–(2) bekezdése, a 65. §-a; továbbá a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalról szóló 355/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm.r.) 22. §-a és 26. §-a; míg az Abtv. 27. §-a szerinti hatáskörben a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.K.30.417/2013/55. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.
  - [3] [Az Alkotmánybíróság megjegyzi: az Áht. támadott rendelkezései ténylegesen a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (a továbbiakban: Kehi) elnökének határozata alapjául csak a 2012. december 15-től hatályos állapotban kerültek alkalmazásra, maga az indítványozó is ennek az időállapotnak megfelelő szövegüket idézi (lásd indítvány 4. oldal), mert az ezt megelőző időállapotban a 65. §-nak csak (4) bekezdése volt. A 2012. december 15-től hatályban levő szöveg azóta nem módosult.]
  - [4] Álláspontja szerint a támadott rendelkezések és a bírósági határozat – az alább kifejtettek szerint – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, VI. cikkével, XXIV. cikk (1) bekezdésével, XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésével, valamint 25. cikk (2) bekezdés *b)* pontjával ellentétesek.
- [5] 2. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló tényállás szerint a Kehi az Áht. 63. § (1) bekezdésében foglalt hatáskörben eljárva a közigazgatási és igazságügyi miniszter utasítása alapján ellenőrzést folytatott egy gazdasági társaság „privatizációjának, a privatizációhoz kapcsolódó szerződéseknek, valamint a szerződésekben vál-

lalt kötelezettségek teljesítésének” vizsgálata tárgyában, melynek jogalapját az jelentette, hogy a cég privatizációja során közpénz kifizetésére került sor. Ennek során megállapította, hogy a privatizációs koncepció kidolgozására, illetőleg a privatizációs szerződések elkészítésére az Állami Privatizációs és Vagyonkezelő Rt. (a továbbiakban: Ápv. Rt.) 2005. február 28-án tanácsadásra szóló megbízási szerződést kötött a *Credit Suisse First Boston (Europe) Ltd.* társasággal (a továbbiakban: CSFB), melynek alapján az ÁPV Rt. 624 500 000 Ft+Áfa kifizetést teljesített közpénzből. A szerződés teljesítésében két gazdasági társaság mellett az indítványozó tag-ságával működő ügyvédi iroda részéről az indítványozó mint ügyvéd a CSFB megbízása alapján járt el az ügyben. Ennek alapján a Kehi 23-40/107/2012. számon – adatszolgáltatásra irányuló – megkeresést küldött az indítványozó részére az eljárással érintett ügyvédi iroda útján. A megkeresésben a Kehi tájékoztatta az indítványozót az ellenőrzés lefolytatásáról, és kérte, hogy a megbízási szerződés alapján a privatizációs eljárásban közreműködő Ügyvédi Irodához kapcsolódóan a megkeresésben felsorolt dokumentumokat a megkeresés kézhezvételétől számított 8 napon belül küldje meg a Kehi részére.

- [6] 2.1. Az indítványozónak címzett első megkeresés – felbontás után, a felbontott borítékba visszahelyezve, tűzőgéppel letűzve – a „címett jogutód nélkül megszűnt” jelzéssel visszaküldésre került a Kehi-nek.
- [7] Ezt követően a Kehi 23-40/115/2012. számú ismételt megkeresésében – a Budapesti Ügyvédi Kamarától kapott tájékoztatást követően – az indítványozót mint a jogutód nélkül megszűnt ügyvédi iroda – szigorú számadású és befejezett ügyei – iratainak őrzőjét, ismételten felhívta a korábbi megkeresésben megjelölt iratok kiadása iránt. A megkeresésben egyúttal figyelmeztette adatszolgáltatási kötelezettségére és az eljárási bírság kiszabásának lehetőségére is.
- [8] Az indítványozó válaszlevelében tájékoztatta a Kehi-t többek között arról, hogy egyrészt a szükséges intézkedéseket megtette az iratok megőrzése érdekében; továbbá arról, hogy – mivel a kért iratok véleménye szerint ügyvédi titkot tartalmaznak – a Magyar Ügyvédi Kamara állásfoglalását kérte, így adatszolgáltatási kötelezettségének az ügyvédi titok „jelen esetre konkretizálható értelmezéséig” nem áll módjában eleget tenni; végül utalt arra, hogy az iratmegőrzésre tömeges archiválással került sor, így bármely irat archívumból való előhozatala jelentős időt vesz igénybe és költségvonzata is van.
- [9] Ezt követően a Kehi elnöke – az indítványozó szerint az ügyféllel való együttműködés követelményét megsértve – 23-40/131/2012. számú határozatával az Áht. 65. § (1) bekezdése alapján „együttműködési kötelezettségének felróható módon történt megszegése miatt” százezer forint eljárási bírság megfizetésére kötelezte az indítványozót. Határozata indoklásában – az előzmények ismertetését követően – megállapította többek között azt, hogy az indítványozó „indokolása az adatszolgáltatási kötelezettség teljesítésének elmulasztására nem alapos”. Hangsúlyozta azt is, hogy amennyiben a kért iratok ügyvédi titok körébe tartozó adatot tartalmaznak, az indítványozó azok kitakarásával készített másolat megküldésével is eleget tehetett volna adatszolgáltatási kötelezettségének. Az adatkérés indokaként a Korm.r. 5. §-ára hivatkozva kifejtette az is, hogy az indítványozóval kötött szerződés ellenértéke közpénzből, központi költségvetési forrásból került kifizetésre, a Kehi pedig kifejezetten a pénzeszközök felhasználását vizsgálja, az adatkérés ezért sem irányult ügyvédi titok körébe eső adat megismerésére.
- [10] 2.2. Az indítványozó ezt követően a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon pert indított a határozat hatályon kívül helyezése iránt a Kehi ellen, majd – a bíróság felhívására – kereseti kérelmét ismételten benyújtva a Kehi elnöke ellen. A bíróság végzésével a Kehi vonatkozásában a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül elutasította (5.K.30.417/2013/12. számon), e végzést pedig a Fővárosi Törvényszék 3.Kf.650.186/2013/4. számú végzésével helyben hagyta.
- [11] Az eljárás során a Magyar Ügyvédi Kamara (a továbbiakban: MÜK, illetőleg kamara), illetve az Európai Ügyvédi Kamarák Tanácsa (a továbbiakban: CCBE) beavatkozási kérelmet terjesztett elő, mert szerintük jogi érdekük fűződött az eljárás mikénti eldöntéséhez, a beavatkozási kérelmüket a bíróság 5.K.30.417/2013/22. számú végzésével elutasította, az elsőfokú végzést a Fővárosi Törvényszék 3.Kpkf.670.056/2014/3. számú végzésével helyben hagyta.
- [12] A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.K.30.417/2013/55. számú ítéletével az indítványozó keresetét elutasította.
- [13] Ítélete indoklásában kitért egyrészt az indítványozó eljárási jellegű érveinek vizsgálatára. Ennek során megállapította, hogy az indítványozó – bizonyítási kötelezettsége ellenére – nem igazolta, hogy a Kehi első adatkérő levelét átvevő az adott küldemény átvételére nem volt jogosult, illetve azt sem, hogy a felbontott kül-

deményben található megkeresés tartalmát az indítványozó nem ismerte meg. Miután az első küldeményt felbontották, abból megállapítható volt, hogy az személyesen az indítványozónak szól (az adatkérő levél mind címzésében, mind tartalmában ő volt megszólítva).

- [14] Elismerte a bíróság, hogy a Kehi második megkeresésében nem szerepel a Korm.r. 30. § (2) bekezdésére vonatkozó hivatkozás, azonban úgy vélekedett, ez nem érinti a bírságoló határozat jogszerűségét. Az indítványozó válasza a bíróság szerint nem volt a bírságolás akadályaként felfogható, mert csupán „általános kérdéseket felvető észrevétel” volt, nem konkrét jogszabályba ütközésre való hivatkozás.
- [15] Végezetül megállapította a bíróság azt is, hogy az indítványozó helytállóan hivatkozott arra, hogy a Kehi elnökének támadott határozata jogorvoslati tájékoztatása nincsen összhangban a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) rendelkezéseivel, ezt azonban nem értékelte súlyos, az ügy érdemére is kiható jogszabálysértésnek, erre a bíróság szerint az indítványozó ilyenként nem is hivatkozott; a határozat pontatlan jogszabályi hivatkozása miatt a jogorvoslatihoz való joga nem sérült.
- [16] Az indítványozó anyagi jogi hivatkozásaival összefüggésben a bíróság – utalva a beavatkozási kérelem tárgyában született másodfokú határozatra – hangsúlyozta, hogy a támadott határozatból kiolvashatóan az alperes nem kívánt az ügyvédi titok körébe tartozó adatokat beszerezni, a határozat indoklását e tekintetben egyértelműnek találta, eszerint ha a kért iratokban ügyvédi titok szerepelne, akkor az indítványozónak ezeket az adatokat ki kell takarnia, vagyis olyan formában kell a kért iratokat rendelkezésre bocsátania, hogy azokból az ügyvédi titok ne legyen megismerhető (lásd: ítélet 8. oldal).
- [17] Kitért a bíróság az indítványozó irat(meg)őrzési kötelezettségére is, hangsúlyozva többek között azt, hogy az indítványozó egyébként sem hivatkozott a hatóság előtt arra, hogy az iratok ne lennének meg.
- [18] Végül az indítványozó magatartásának felróhatóságával összefüggésben a bíróság kifejtette, hogy „az a magatartás tekinthető felróhatónak, amely nem éri el a megkövetelt magatartási (elvárhatósági) mércét, a társadalom értékítéletébe ütközik.” Megállapította, hogy ha valaki alapos indok nélkül, illetve jogi alap hiányában nem tesz eleget valamely hatósági felhívásban foglalt kötelezettségének, akkor az felróhatónak minősül.
- [19] 3. Az indítványozó ezt követően fordult az Alkotmánybírósághoz az Áht. 63. § (2) bekezdése, 64. § (1)–(2) bekezdése, 65. §-a; továbbá a Korm.r. 22. §-a és 26. §-a; illetőleg a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.K.30.417/2013/55. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt, mert szerinte sértik az Alaptörvény több rendelkezését, így B) cikk (1) bekezdését, VI. cikkét [az indítvány tartalmából megállapíthatóan konkrétan annak (1) bekezdését], XXIV. cikk (1) bekezdését, valamint XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdését az alább kifejtettek szerint, végezetül megjelölte az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés *b*) pontját, e rendelkezéssel összefüggésben azonban alaptörvény-ellenességet nem állított.
- [20] 3.1. Alaptörvény-ellenesnek tartja az indítványozó az alábbiakat.
- [21] Az indítványozó „az alaptörvény-ellenességre vonatkozó érvek részletes kifejtése” alcím alatt adta elő az Áht. és a Korm.r. támadott rendelkezéseinek – ahogy az indítványozó együttesen megjelöli: „Szabályozás”-nak – alaptörvény-ellenességére vonatkozó érveit. Ennek során arra hivatkozott, hogy a támadott rendelkezések olyan eljárást szabályoznak, melyből hiányoznak „az ilyen típusú eljárásokban megszokott és elvárt garanciális elemek”. Különösen alaptörvény-ellenesnek tartotta a következőket:
- a feltárható titkok köre nem pontosan meghatározott [Áht. 63. § (2) bekezdés];
  - a kormányzati ellenőrzés során történő információszerezés nem célhoz kötött [Áht. 64. § (1) bekezdés, Korm.r. 26. §, illetve 12/A. §];
  - az eljárás alá vont jogalany kötelezettségei aránytalanul súlyosak és adott esetben visszaható hatályúak (például Korm.r. 24. §);
  - a kormányzati ellenőrzésre vonatkozó hatásköri szabályok sértik a jogállamiság követelményét;
  - nem biztosított a jogorvoslat a Kehi eljárása során (Áht. 65. §).
- [22] 3.2. Az Áht. 63. § (2) bekezdése tekintetében az indítványozó azt tartja alkotmányossági szempontból aggályosnak, hogy e rendelkezés értelmében a Kehi feladatai ellátásával összefüggésben jogosult a minősített adat, az üzleti titok és az ellenőrzött szervezet, valamint az ellenőrzés kapcsán adatszolgáltatásra kötelezett szervezet által kezelt egyéb titokfajták, így az ügyvédi titok megismerésére; a Korm.r. 22. § (2) bekezdése értelmében pedig a megkeresésben foglaltak teljesítését a megkeresett csak arra hivatkozva tagadhatja meg, ha a megkere-

sés jogszabályba ütközik. Az indítványozó szerint ez azt jeleneti, hogy a megkeresés tényleges elhárítására nincs mód, és a Kehi korlátlanul hozzáférhet az adatszolgáltatásra kötelezett minden adatához.

- [23] Mivel az Áht. 63. § (2) bekezdés nem határozza meg mely titokfajták megismerésére jogosult a Kehi, így az indítványozó szerint az adatszolgáltatási kötelezettség minden hivatásbeli titokra, így – az ügyvédi titkon túl – a gyónási titokra vagy az orvosi titokra is vonatkozik. Az indítványozó szerint az ügyvédi titoktartás alóli felmentés szabályozása mindig valamely feltételezett jogellenes magatartással van összefüggésben, és megfelelő garanciák övezik, azonban a kormányzati ellenőrzés esetében ilyen – az ügyvédi titok felfedését szükségessé tevő – jogellenes magatartás nem merül fel.
- [24] Álláspontja szerint az ügyvédi titok feltárására csakis az így okozott érdeksérelemmel arányosan, célhoz kötötten, és eljárási garanciák mellett kerülhet sor. Mivel a támadott rendelkezés ezeket a feltételeket nem teljesíti, így az az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében deklarált magánszféra védelmével ellentétes. Indoklása alátámasztásául az Alkotmánybíróság ügyvédi titok védelmével, illetőleg az ügyvéd titoktartási kötelezettségével összefüggésben hozott határozataira is hivatkozott [például: 165/2011. (XII. 20.) AB határozat, 192/2010. (XI. 18.) AB határozat, 31/2003. (VI. 4.) AB határozat stb.]. A határozatokat idézve hangsúlyozta, hogy az ügyvédi titok garanciákkal való védelme fontos alkotmányos érték, illetve az ügyvédi hivatásba vetett közbizalom kulcseleme az ügyvédi titok megőrzése. Ha az ügyvédi titok védelmére vonatkozó szabályokat kiüresítik, illetve ha pontatlanul kerül megfogalmazásra a hatóságok által megismerhető adatok köre, abban az esetben az ügyvédi hivatásba vetett közbizalom is csorbát szenved.
- [25] Az indítványozó szerint a támadott rendelkezés alapján a Kehi korlátlanul hozzáférhet úgy az adatszolgáltatásra kötelezett ügyvédi iroda, mint annak ügyfelei minden adatához, akár az ellenőrzéssel össze nem függő adatokat is felhasználhatja, anélkül, hogy annak indokát akár csak valószínűsítene.
- [26] Kifogásolja az indítványozó ezzel összefüggésben azt is, hogy a kormányzati ellenőrzés során történő információszerzés nem célhoz kötött, vagyis az indítványozó szerint a Kehi az ellenőrzés során hozzáférhet az ellenőrzéssel érintett ügyvédi iroda és ügyfelei minden adatához, így az ellenőrzéssel egyébként össze nem függő adatokhoz is [Áht. 64. § (1) bekezdése, Korm.r. 26. §, illetve 12/A. §]. Ez szerinte a jogállamiság elvének kiüresítését is jelenti, különösen azért, mert a Korm.r. 26. §-a lehetővé teszi, hogy a jogszerűen megszerzett adatot, iratot, dokumentumot, vagy egyéb bizonyítási eszközt a Kehi más kormányzati ellenőrzésnél is felhasználja. Ez végső soron akár oda is vezethet, hogy a Kehi olyan, az ügyvédi iroda ellenőrzéssel egyébként nem érintett ügyfeleire vonatkozó adatokhoz is hozzájuthat, melyekről az védőként szerzett tudomást, és amely például a büntetőeljárás során egyébként tanúzási akadályt jelentene. Ennek következtében a szabályozás ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, a XXVIII. cikk (3) bekezdésével, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezménye 6. cikkében deklarált tisztességes eljáráshoz való joggal.
- [27] 3.3. Az indítványozó álláspontja szerint a kormányzati ellenőrzésre vonatkozó szabályok nem felelnek meg az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében megfogalmazott jogorvoslathoz való jogra vonatkozó követelményeknek. Álláspontja szerint a Kehi adatszolgáltatásra felhívó megkeresésével szemben semmiféle jogorvoslat nem áll rendelkezésre, tartalmilag az érdemi, hatékony jogorvoslat hiányzik (lásd indítvány 51–61. bekezdések). E körben hivatkozik a 2004. évi CXL. törvény 109. § (1) és (2) bekezdése alapján téves, illetve nem alakszerű formában megjelenő közigazgatási aktus felülvizsgálatáról szóló 1/2009. Közigazgatási jogegységi határozatra (a továbbiakban: KJE határozat), mely lehetővé teszi a nem alakszerű formában hozott közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatát is. Az indítványozó szerint ugyanis az Áht. 65. § (5) bekezdésében szabályozott bírósági felülvizsgálat kizárólag a bírságot kiszabó határozatra vonatkozik; az adatszolgáltatásra kötelezettek – a jogszabálysértésre való hivatkozást kivéve – nincsen érdemi lehetősége az adatszolgáltatással érintett adatok, iratok stb. körének kifogásolására.
- [28] Nincsen szabályozás arra vonatkozóan sem, hogy amennyiben a vizsgálattal érintett jelzi, hogy a megkeresés szerinte jogszabályba ütközik, a hatóságnak miként kell eljárnia. Az indítványozó szerint előállhat az a helyzet, hogy megtagadja az adatok/iratok kiadását, de ezt a Kehi nem fogadja el, és ismételten felhívja, majd az adatok kiadásának ismételt megtagadását követően akár többször is megbírságolja az adatszolgáltatásra kötelezettet. Az alaptörvény-ellenesség alátámasztásául az Alkotmánybíróság több határozatára hivatkozott [például a 192/2010. (XI. 18.) AB határozatra, valamint a 165/2011. (XII. 20.) AB határozatra], és hangsúlyozta, hogy az Alkotmánybíróság ezekben az ügyekben a szabályozás hiányosságaira tekintettel mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzet fennállását állapította meg. Végezetül a 4/1999. (III. 31.) AB határozatot idézve

előadta, hogy a jogalkotó nem biztosította a megfelelő jogorvoslat lehetőségét, ezáltal mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő.

- [29] Összességében sérelmesnek tartja az indítványozó, hogy a Kehi eljárásáról, valamint az adatkérés jogszerűségéről a bíróság nem döntött, így e tekintetben valódi jogorvoslat nem volt.
- [30] 3.4. Az indítványozó a tisztességes eljáráshoz való jog sérelme körében mind a tisztességes hatósági, mind a tisztességes bírósági eljárás sérelmét állította.
- [31] A tisztességes hatósági eljárással kapcsolatban aggályosnak tartja, hogy a megkeresésre adott válaszában tájékoztatta a Kehi-t arról, hogy a kiadható iratok, adatok stb. tekintetében az ügyvédi kamara állásfoglalása, az ügyfél hozzájárulása, de legalább tájékoztatása szükséges, illetve azt is előadta, hogy az iratok archiválása tömeges archiválás útján történt, azok leválogatása, lefordítása időigényes lehet. Erre azonban a Kehi érdemben nem reagált, sőt, a Kehi elnöke bírságot szabott ki, így az indítványozó szerint a Kehi nem tett eleget az együttműködési kötelezettségének (Indítvány indokolás 10. bekezdés).
- [32] A tisztességes bírósági eljárással összefüggésben egyrészt azt sérelmezte, hogy a bíróság a passzív perbeli legitimáció megítélésekor, így annak meghatározásakor, hogy a Kehi (II. rendű alperes), vagy a Kehi elnöke (I. rendű alperes) lehet alperes a perben, nem a jogszabályoknak megfelelően járt el. Az indítványozó azt kifogásolta, hogy a Fővárosi Törvényszék – az elsőfokú bíróság 5.K.30.417/2013/12. számú végzését helybenhagyó – 3.Kf.650.186/2013/4. számú végzését olyan jogegységi határozatra alapította, mely az adott ügyben egyáltalán nem bírt relevanciával. Alkotmányjogi panaszában kiemelte azt is, hogy szerinte a Kehi mint a határozat alapjául szolgáló eljárást lefolytató szerv perben tartása szükséges annak érdekében, hogy a bíróság ítélete a közigazgatási szervre és annak teljes eljárására egyaránt kiterjedjen, így jogorvoslathoz való joga is érvényesülhessen (lásd indítvány indokolás 11.–14. bekezdés).
- [33] Az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdését sértőnek tartja azt is, hogy a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.K.30.417/2013/22. számú végzésével a Kamara és a CCBE beavatkozási kérelmét elutasította, e végzést pedig a Fővárosi Törvényszék 3.Kpkf.670.056/2014/3. számú végzésével – helyes indokaira tekintettel – helybenhagyta. E körben arra hivatkozott, hogy a beavatkozási kérelmek elutasítása a Pp. szabályainak jogellenes (helytelen) értelmezésével és alkalmazásával történt, illetőleg az ügyvédi kamarák beavatkozásának megengedhetőségére vonatkozó hazai és nemzetközi joggyakorlat teljességgel figyelmen kívül maradt (Indítvány indokolás 15.–18., illetve 63.–65. bekezdések). Az indítványozó szerint mindkét beavatkozó jogi érdeke fűződött ahhoz, hogy a per miként dőljön el, mert az eljárás legfontosabb kérdése az ügyvédi titok védelme volt. Ezzel szemben a bírósági döntések szerint a per tárgya nem volt kapcsolatba hozható az ügyvédi titokkal, kizárólag a bírságoló határozat felülvizsgálatára vonatkozott.
- [34] 3.5. Végezetül az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében deklarált jogorvoslathoz való jogát sértőnek tartja az indítványozó a jogerős bírósági határozatot a tekintetben, hogy a bíróság a kereseti kérelmet nem merítette ki, így az eljárás során a bíróság az adatkérés, azaz a Kehi adatkérő levele jogszerűségét, valamint a Kehi eljárását nem vizsgálta, ennek következtében az indítványozó (valódi) jogorvoslat nélkül maradt (Indítvány indokolás 19. és 67.–72. bekezdések).

## II.

[35] Az alkotmányjogi panasszal érintett jogszabályi rendelkezések:

[36] 1. Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezései:

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

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

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

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

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

[...]

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

[...]

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

„25. cikk (2) A bíróság dönt

[...]

b) a közigazgatási határozatok törvényességéről; [...]

[37] 2. Az Áht. indítvánnyal támadott rendelkezései:

„63. § (2) A kormányzati ellenőrzési szerv feladatai ellátásával összefüggésben jogosult a minősített adat, az üzleti titok és az ellenőrzött szervezet, valamint az ellenőrzés kapcsán adatszolgáltatásra kötelezett szervezet által kezelt egyéb titokfajták megismerésére.”

„64. § (1) A kormányzati ellenőrzést végző személy a feladatai ellátása érdekében az ellenőrzött, és az ellenőrzés kapcsán adatszolgáltatásra kötelezett szerv, szervezet bármely helyiségébe beléphet, számára akadálytalan hozzáférést kell biztosítani valamennyi dokumentumhoz és az informatikai rendszerek archív és élő adatállományához. Kérésére az ellenőrzött szerv, illetve az ellenőrzés kapcsán adatszolgáltatásra kötelezett szerv bármely dolgozója köteles szóban vagy írásban információt szolgáltatni.

(2) A kormányzati ellenőrzést végző személy az ellenőrzés során a dokumentumokba és az informatikai rendszerek adatállományába akkor is betekinhet, azokról másolatot, kivonatot kérhet, ha azok minősített adatot, üzleti titkot vagy törvény által védett egyéb titkot tartalmaznak. Az eredeti iratokat, valamint az informatikai rendszerek adatállományait eredeti adathordozón – másolat készítése és átvételi elismervény átadása mellett – elviheti, és az ellenőrzés befejezéséig magánál tarthatja. Az ellenőrzés befejezése után az átvett eredeti iratokat, adathordozókat, vissza kell szolgáltatni kivéve, ha büntető- vagy fegyelmi eljárás kezdeményezése indokolt.”

„65. § (1) A kormányzati ellenőrzési szerv ellenőrzése során az ellenőrzött szerv, szervezet vagy más – az ellenőrzés lefolytatásához szükséges adatok, tények, információk birtokában lévő – személy, szervezet vezetője, alkalmazottja a jogszabályokban meghatározottak szerint adatszolgáltatásra és együttműködésre köteles.

(2) Az ellenőrzéshez kapcsolódó adatszolgáltatási, együttműködési vagy az ellenőrzés végrehajtását elősegítő kötelezettség megszegése esetén

a) az érintett személy eljárási bírsággal sújtható, amennyiben a kötelezettségzegés felróható módon történt,

b) a kormányzati ellenőrzési szerv vezetője kezdeményezheti az állami adóhatóságnál az ellenőrzött vagy az ellenőrzés kapcsán adatszolgáltatásra kötelezett szerv adószáma alkalmazásának felfüggesztését.

(3) Az eljárási bírságot a kormányzati ellenőrzési szerv vezetője határozatban szabja ki. A bírsággal kapcsolatos eljárásra a Ket. rendelkezéseit az e törvényben meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni.

(4) Az ügyfelet az eljárás hivatalból történő megindításáról nem kell értesíteni. Az eljárásban kizárt az újrafelvételi eljárás, valamint egyezség megkötése.

(5) A döntés ellen fellebbezésnek nincs helye. A bírsággal sújtott személy a határozat közlésétől számított tizenöt napon belül kérheti a döntés bírósági felülvizsgálatát.

(6) A helyszíni ellenőrzés lefolytatásának akadályozása esetén az ellenőrzött vagy az ellenőrzés kapcsán adatszolgáltatásra kötelezett szerv adatszolgáltatási vagy együttműködési kötelezettségének érvényesítéséhez a kormányzati ellenőrzési szerv a rendőrség közreműködését veheti igénybe.”

[38] 2. A Korm.r. indítvánnyal támadott rendelkezései:

„22. § (1) A Hivatal a kormányzati ellenőrzés során megkeresést intézhet adatszolgáltatás, információk hitelességének megállapítása, vagy a kormányzati ellenőrzés tárgyához kapcsolódó, de nem az ellenőrzött szervnél fellelhető irat, dokumentum – ideértve a minősített adatot, üzleti titkot vagy törvény által védett egyéb titkot tartalmazó iratot, dokumentumot is – megküldése érdekében bármely hatósághoz, egyéb állami, önkormányzati szervhez, gazdálkodó szervezethez vagy személyhez.

(2) A megkeresett szerv vagy személy a megkeresésben foglaltak teljesítését csak akkor tagadhatja meg, ha az jogszabályba ütközik. A megkeresett szerv vagy személy a megkeresést annak megérkezésétől számított 8 napon belül köteles teljesíteni vagy a megkeresés teljesítésének jogszabályi akadályát a Hivatallal közölni.”

„26. § A Hivatal a kormányzati ellenőrzés során jogszerűen megszerzett iratot, adatot, dokumentumot vagy egyéb bizonyítási eszközt más kormányzati ellenőrzésnél is felhasználhatja.”

### III.

[39] Az alkotmányjogi panasz részben nem megalapozott, részben érdemi elbírálásra alkalmatlan.

[40] 1. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság először az ügyrendjében meghatározottak szerinti tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. Ennek során a tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt – formai és tartalmi – feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket.

[41] Az Alkotmánybíróság tanácsa az indítványozó által az ügyvédi titok védelmével összefüggésben felvetett aggályokat alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek ítélte. Ennek megfelelően a befogadási eljárás során megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz – az alább ismertetett indítványi elemek kivételével – megfelel az Abtv.-ben foglalt követelményeknek, ezért azt a 2015. március 30-i tanácsülésen befogadta.

[42] 2. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz vizsgálata során a következőket állapította meg.

[43] 2.1. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában a bíróság által alkalmazott jogszabály, valamint az eljárás során meghozott bírósági ítélet alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését egyaránt kérte. Az Alkotmánybíróságnak mindkét panasz-típus esetén vizsgálni kell, hogy az indítványozó mely Alaptörvényben biztosított joga sérelmét állítja, hiszen az alkotmányjogi panasz az Abtv. 26–27. §-ai alapján e jogok védelmének eszköze. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépése után is fenntartotta korábbi gyakorlatát, mely szerint a jogállamiság elve önmagában nem tekinthető Alaptörvényben biztosított jognak, így a B) cikk (1) bekezdésének a sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben – visszaható hatályú jogalkotás és a felkészülési idő hiánya esetén [lásd pl. 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [14]–[17]; 3323/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9]] – lehet alapítani.

[44] Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével összefüggésben az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg.

[45] Az indítványozó egyrészt a visszaható hatályú jogalkotás sérelmét állítva arra hivatkozott, hogy szerinte „az eljárás alá vont jogalany kötelezettségei aránytalanul súlyosak és adott esetben visszaható hatályúak (például Kehi rendelet 24. §)”. Utalt arra is, hogy a „kormányzati ellenőrzésre vonatkozó hatásköri szabályok sértik a jogállamiság követelményét” (lásd indítvány 9. oldal 21. és 23. bekezdés 3–4. alpont).

[46] Az Alkotmánybíróság – hivatkozott gyakorlatának megfelelően – a visszaható hatályú jogalkotás esetében a B) cikkre alapítva lefolytathatja az alkotmányossági vizsgálatot, azonban jelen esetben az alkotmányjogi panasz alapján erre nincsen mód: az Abtv. 52. § (1) bekezdése alapján az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, az 52. § (1b) bekezdése pedig meghatározza, mikor tekinthető a kérelem határozottnak. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésre vonatkozóan az indítvány nem teljesíti a határozott kérelem feltételeit, ugyanis nem tartalmaz indokolást arra nézve, hogy az indítványban pontosan

meg nem jelölt jogszabályi rendelkezések a jogállamiság elvének részét képező visszaható hatályú jogalkotás (relatív) tilalmát miért és mennyiben sértik. Az indítvány alapján nem állapítható meg az, hogy az indítványozó az Áht. vagy a Korm.r. mely rendelkezését tartja a jogállamiság elvébe ütközőnek, a Korm.r. példaként hivatkozott 24. §-ának alkotmányossági vizsgálatát pedig nem kérte. Erre tekintettel az alkotmányjogi panasz az Alaptörvény fenti rendelkezésére alapított részében az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjában foglaltaknak nem felel meg.

- [47] Ugyanakkor az indítványozó más – nem a visszaható hatályú jogalkotással, vagy a kellő idő követelményével – összefüggésben is hivatkozott az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére (lásd indítvány 14. oldal 47. bekezdés), azonban mivel az indítványozó – határozottnak egyébként e vonatkozásban sem tekinthető – kérelme nem tartozik a megjelölt kivételek közé, az Alkotmánybíróság fent ismertetett gyakorlata szerint a jogállamiság elve az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának nem tekinthető, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére alapított kérelem érdemben nem volt vizsgálható. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt ebben a vonatkozásában az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.
- [48] 2.2. Az indítványozó az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés b) pontját is megjelölte alkotmányjogi panaszában. Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés b) pontja értelmében a bíróság dönt a közigazgatási határozatok törvényességéről. Az Alkotmánybíróság e rendelkezéssel összefüggésben megállapította, hogy – azon túl, hogy ezzel összefüggésben az alkotmányjogi panasz nem tartalmaz semmilyen indokolást – nem tekinthető az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát magában foglaló rendelkezésnek, ezért alkotmányjogi panasz nem alapítható rá. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 64. § d) pontja alapján ebben a vonatkozásában is visszautasította.
- [49] 3. Az Alkotmánybíróság jogszabályi rendelkezések alkotmányossága körében rámutat a következőkre. Az Abtv. 26. § (1) bekezdése értelmében alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordulhat az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.
- [50] 3.1. Az indítványozó az egyedi normakontrollra irányuló panaszában az Áht. és a Korm.r. több rendelkezése alkotmányossági vizsgálatát kérte.
- [51] Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben jelen ügyben is hangsúlyozza: az Abtv. idézett 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz érdemi vizsgálatának előfeltétele, hogy az alaptörvény-ellenesnek vélt jogszabály alkalmazására a bírósági eljárásban sor kerüljön.
- [52] Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy a bíróság a Kehi határozatának felülvizsgálatára vonatkozó hatáskörét – más, az indítványozó által nem támadott jogszabályi rendelkezésén túl – az Áht. 65. § (5) bekezdése alapozza meg; a bíróság eljárása során ezen felül az Áht. 63. § (2) bekezdését, 65. § (1) bekezdését, (2) bekezdés a) pontját, illetőleg (3) bekezdését; míg a Korm.r. 22. § (1)–(2) bekezdését vette figyelembe és alkalmazta.
- [53] Ennek megfelelően – bíróság általi alkalmazásuk hiányában – az Alkotmánybíróság az Áht. 64. § (1)–(2) bekezdését, 65. § (2) bekezdés b) pontját, 65. § (4), illetve (6) bekezdését; továbbá a Korm.r. 26. §-át érdemben nem vizsgálhatta. Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság e rendelkezések alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.
- [54] 3.2. A Korm.r. – bíróság által alkalmazott, a Kehi megkeresésre vonatkozó hatáskörét, illetve a megkeresés megtagadását megalapozó – 22. §-ával összefüggésben az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg: az Abtv. 52. § (1) bekezdése alapján az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, az 52. § (1b) bekezdése pedig meghatározza, mikor tekinthető a kérelem határozottnak.
- [55] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Korm.r. 22. §-ára vonatkozóan az indítvány nem teljesíti a határozott kérelem feltételeit, ugyanis az indítványozó nem jelölte meg, hogy a támadott rendelkezés mely Alaptörvényben biztosított jogát sérti, ennek megfelelően a panasz nem tartalmaz indokolást arra vonatkozóan sem, hogy a támadott rendelkezés valamely Alaptörvényben biztosított jogát miért és mennyiben sérti.
- [56] Erre tekintettel az alkotmányjogi panasz az Alaptörvény fenti rendelkezésére alapított részében az Abtv. 52. § (1b) bekezdés d), valamint e) pontjában foglaltaknak nem felel meg, így határozott kérelem hiányában az alkot-



mányjogi panasz alapján e rendelkezés érdemben nem volt vizsgálható. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a kérelmet e tekintetben az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.

- [57] 4. A bírói döntés vélt alaptörvény-ellenessége körében az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg.
- [58] Az Abtv. 27. §-a alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.
- [59] Az indítványozó két okból tartja a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogát sértőnek a bírói döntést: egyrészt a passzív perbeli legitimáció tekintetében; másrészt a beavatkozási kérelmek elutasítása okán.
- [60] 4.1. Az indítványozó aggályosnak tartotta, hogy a bíróság a passzív perbeli legitimáció megítélésekor, így annak meghatározásakor, hogy a Kehi (II. rendű alperes), vagy a Kehi elnöke (I. rendű alperes) lehet alperes a perben, nem a jogszabályoknak megfelelően járt el.
- [61] Az Alkotmánybíróság a következőt állapította meg. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság az 5.K.30.417/2013/12. számú végzésével az indítványozó keresetlevelét a II. rendű alperes, azaz a Kehi vonatkozásában idézés kibocsátása nélkül elutasította. Ezt megelőzően a Pp. 95. § (2) bekezdése alapján felhívta az indítványozó figyelmét arra, hogy az alperes személyét pontosítsa és alperesként egyértelműen a felülvizsgálni kért közigazgatási határozatot hozó szervet jelölje meg. Az indítványozó keresetlevelét ismételtelen előterjesztette, és mind az I. rendű, mind a II. rendű alperest perbe vonta. Ennek nyomán született a fenti, a keresetlevelet a II. rendű alperes, vagyis a Kehi vonatkozásában idézés kibocsátása nélkül elutasító végzés. Az elsőfokú bíróság végzése indokolásában többek között kifejtette, hogy az Áht. 65. § (3) bekezdése alapján az eljárási bíróságot a szerv vezetője szabja ki. Kitért arra is, hogy a Kehi határozatában a jogorvoslati tájékoztatásban tévesen szerepel, hogy a pert a Kehi ellen kell megindítani, azonban hangsúlyozta, hogy a határozatból egyértelműen megállapítható, hogy azt a Kehi elnöke hozta, így a Pp. 327. § (2) bekezdésének megfelelően a keresetet a határozatot hozó szerv, azaz a Kehi elnöke ellen kell benyújtani.
- [62] Az elsőfokú bíróság végzését – helyes indokaira tekintettel – a Fővárosi Törvényszék 3.Kf.650.186/2013/4. számú végzésével helybenhagyta. Indokolásában ugyanakkor hivatkozott a Legfelsőbb Bíróság – azóta hatályon kívül helyezett – közigazgatási szerv hatáskörének delegálhatóságáról, gyakorlásáról szóló 1/2003. Közigazgatási-polgári jogegységi határozatára (a továbbiakban: KPJE határozat).
- [63] Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata szerint valamely ügyben alkalmazandó jogszabály megállapítása a rendes bíróság hatásköre. „A bíró feladata és hatásköre ugyanis eldönteni, hogy mely jogszabályok és konkrét jogszabályi rendelkezések alapján, illetve alkalmazásával dönt a benyújtott kereset (előterjesztett vád) tárgyában” {3192/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [15]}. A *iura novit curia*-elvnek megfelelően a jogszabályok konkrét tényállásra vonatkoztatása, azok értelmezése a rendes bíróság hatáskörébe tartozik {például: 3120/2012. (VII. 20.) AB határozat, Indokolás [21]; 3021/2017. (II. 17.) AB határozat, Indokolás [44]}.
- [64] Az indítványozó a tisztességes bírósági eljáráshoz való joga vélt sérelme körében kizárólag azt sérelmezte, hogy a bíróságok nem a jogszabályoknak megfelelően jártak el. Az Alkotmánybíróság az ismertetett gyakorlatának megfelelően megállapította: az, hogy az indítványozó a KPJE határozat ügyében való alkalmazását nem tartotta relevánsnak, alkotmányjogi aggályokat nem vet fel; a KPJE határozat – a konkrét ügyben esetlegesen inadekvát – alkalmazása nem hatott ki az ügy érdemére. Az elsőfokú bíróság a végzését – a másodfok által helybenhagyottan – a Pp. 327. § (2) bekezdése alapján hozta meg, e rendelkezés mondja ki ugyanis, hogy a közigazgatási pert az ellen a közigazgatási szerv ellen kell indítani, amelyik a felülvizsgálni kért határozatot hozta, a közigazgatási határozatot pedig nem vitásan a Kehi elnöke hozta. Az, hogy a bíróság az ügyben irányadó hatályos jogszabályi rendelkezést miként alkalmazza, nem hozható összefüggésbe a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal. Az Alkotmánybíróság – állandó gyakorlatának megfelelően – jelen ügyben is tartózkodik attól, hogy kizárólag törvényértelmezési aggályokról állást foglaljon {3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4]}. Az alkotmányjogi panasz nem jelentheti a rendes bíróságok jogalkalmazási gyakorlatának felülvizsgálatát, aminek következtében az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna {lásd: 3198/2013. (X. 22.) AB végzés, Indokolás [22]; 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [13]; 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]–[15]}. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt e vonatkozásában az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.

- [65] 4.2. Az indítványozó a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogát sértőnek tartja azt is, hogy a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.K.30.417/2013/22. számú végzésével a Kamara és a CCBE beavatkozási kérelmét – a Pp. szabályainak jogellenes (helytelen) értelmezésével és alkalmazásával – elutasította. Az elsőfokú bíróság végzésének indokolásában arra hivatkozott, hogy az ugyan valóban nem volt vitás, hogy az indítványozó hivatkozott a közigazgatási eljárás során ügyvédi titokra, a beavatkozni szándékozók pedig magyarországi ügyvédek, illetőleg európai ügyvédi kamarákat tömörítő szakmai és érdekképviseleti szervek, ez azonban a konkrét, egyedi ügyben érintettséget nem jelent, és nem tekinthető a per mikénti eldöntéséhez fűződő, ezáltal a beavatkozást megalapozó közvetlen jogi érdeknek. E körben utalt a Pp. 54. § (1) bekezdésére, valamint a BH2004.444. számú eseti döntésre is, és ezek alapján kimondta, hogy a jogi érdek megléte vagy hiánya megállapításánál az az irányadó szempont, hogy a beavatkozni szándékozó jogai, vagy érdekei változnak-e, a perben való részvétellel szerezhet-e annak eredményétől függően előnyöket, illetve megelőzhet-e őt érő hátrányokat. Ilyen közvetlen jogi érdeket az elsőfokú bíróság szerint a beavatkozni szándékozók nem mutattak fel, nem támasztották alá, hogy a közigazgatási határozat jogszerűségéről állást foglaló határozat miként érinti őket.
- [66] A Fővárosi Törvényszék 3.Kpkf.670.056/2014/3. számú végzésével az elsőfokú végzést helyes indokaira tekintettel helyben hagyta. Indokolásában hangsúlyozta, hogy pusztán a fél érdekeinek előmozdítása iránti törekvés nem elegendő a beavatkozás megengedéséhez. Megállapította azt is, hogy a per tárgya a bíróságoló határozat, az elsőfokú bíróságnak a per érdemében pedig arról kell döntenie, hogy a támadott határozat jogszerű-e vagy sem, így a bírósági határozat csak az indítványozóra vonatkozatható, a beavatkozni szándékozók semmilyen jogát nem érinti.
- [67] Az Alkotmánybíróság a beavatkozás tárgyában hozott első- és másodfokú végzéssel összefüggésben a következőket állapította meg. Az indítványozó alkotmányjogi panasz – a tisztességes bírósági eljáráshoz való joga sérelmére hivatkozással, hasonlóan a perbeli legitimáció tárgyában született végzésekhez – nem a végzések alkotmányossági, hanem kizárólag törvényességi vizsgálatára irányul. Az Alkotmánybíróság gyakorlata töretlen a tekintetben, hogy a „jogszabályokat a bíróságok értelmezik, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki” {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]}. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja, hogy a beavatkozni szándékozók által valószínűsített jogi érdek fennáll, vagy nem, ennek eldöntése olyan ténykérdés, mely a rendes bíróságok hatáskörébe tartozik. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben is hangsúlyozza: „[a]z Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-ában szabályozott hatáskörében eljárva a bírói döntés és az Alaptörvény összhangját biztosítja. Ebből következően a bírói döntés alaptörvényellenességének vizsgálata során az Alkotmánybíróság attól is tartózkodik, hogy a bíróságok felülbírálati jogköréhez tartozó, szakjogi vagy kizárólag törvényértelmezési kérdésekben állást foglaljon. [...] Az eljárás lefolytatása, a tényállás megállapítása és értékelése, az alkalmazandó jog meghatározása és annak az értelmezése kizárólag a rendes bíróság feladata” {3037/2014. (III. 13.) AB határozat, Indokolás [28]–[29], legutóbb megerősítette: 3038/2017. (III. 7.) AB végzés, Indokolás [29]}. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt e vonatkozásában az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.
- [68] 5. Az Alkotmánybíróság végül azt vizsgálta, hogy az indítványozónak a tényleges, hatékony jogorvoslat hiányára vonatkozó érvei megalapozottak-e, azaz sérül-e az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése.
- [69] 5.1. Az indítványozó szerint az Áht. 65. § (5) bekezdése kizárólag a bíróságot kiszabó határozat bírósági felülvizsgálatát teszi lehetővé, így az ellenőrzéssel érintett (adatszolgáltatásra kötelezett) – a jogszabálysértésre való hivatkozást kivéve – a kért dokumentumok körét nem kifogásolhatja. Álláspontja szerint a Kehi adatszolgáltatásra felhívó megkeresésével szemben semmiféle jogorvoslat nem áll rendelkezésre, tartalmilag az érdemi, hatékony jogorvoslat hiányzik.
- [70] A bírói döntéssel összefüggésben sérelmesnek tartja az indítványozó, hogy a Kehi eljárásáról, valamint az adatkérés jogszerűségéről a bíróság nem döntött, így e tekintetben valódi jogorvoslat nem volt.
- [71] 5.2. Az Alkotmánybíróság a jogorvoslathoz való jog állított sérelmével összefüggésben megállapította, hogy az indítvány mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítására irányul.
- [72] Mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításának indítványozására a panaszos nem jogosult, erre az Abtv. 46. § (1) bekezdése értelmében kizárólag hivatalból („hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásban”) – amennyiben az Alkotmánybíróság az alaptörvény-ellenes helyzetet észleli – van mód {lásd péld-

- dául: 24/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [99]–[100]; 3251/2016. (XI. 28.) végzés, Indokolás [20]–[21]; 3194/2016. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [23]]. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt ebben a részében, mint nem jogosulttól származót, az Abtv. 64. § b) pontja alapján visszautasította.
- [73] Az Alkotmánybíróság rámutat a következőre: a jogorvoslathoz való jog lényegi tartalma – az Alkotmánybíróság állandó gyakorlatának megfelelően – a jogalkotótól azt követeli meg, hogy a hatóságok érdemi, ügydöntő határozatai tekintetében tegye lehetővé a valamely más szervhez, vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetőségét {lásd összefoglalóan: 9/2013. (III. 6.) AB határozat, Indokolás [27]–[28]; továbbá például 17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [84]–[85]}.
- [74] Az Alkotmánybíróság a 22/2014. (VII. 15.) AB határozatban kimondta, hogy „[a]z Alaptörvény nem tartalmaz előírást arra vonatkozóan, hogy hogyan épüljön fel hazánkban a jogorvoslat rendszere. A jogalkotó a különböző eljárásokra irányadó törvényi szabályozásokban határozza meg az igénybe vehető jogorvoslati lehetőségeket és azok igénybevételének a módját. Nem található az Alaptörvényben rögzített követelmény azzal kapcsolatosan sem, hogy a jogorvoslati fórumrendszer hány fokon biztosítsa az érintett alapjog gyakorlását. Ennek megfelelően a jogorvoslati eljárás egyfokú kialakítása az Alaptörvény kívánalmainak teljességgel eleget tesz” (Indokolás [95]).
- [75] Az Alkotmánybíróság megjegyzi: az indítványozó azt sérelmezte, hogy a megkereséssel szemben nem áll rendelkezésre jogorvoslat. Ő maga hivatkozik ugyanakkor a KJE határozatra, mely lehetővé teszi a nem alakszerű formában hozott közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatát is. Ehhez képest az indítványozó a megkeresés bírósági felülvizsgálatát meg sem kísérelte.
- [76] Az Áht. 65. § (5) bekezdése csak a fellebbezést zárja ki, de lehetővé teszi a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát, vagyis az eljárás során a jogorvoslat biztosított volt, így az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése – az Alkotmánybíróság ismertetett gyakorlatát és a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben megfogalmazott követelményeket is figyelembe véve – nem sérült.
- [77] 5.3. Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy a jogorvoslathoz való jog bírói döntéssel előidézni vélt sérelme sem bírálható el érdemben. A rendelkezésre álló iratok alapján a tényállás megállapítása, a jogszabályok értelmezése és a konkrét ügyben való alkalmazása a bíróságok feladata, melyet az Alkotmánybíróság nem vonhat magához, csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki, ellenkező esetben egyfajta „szuperbíróságként”, a meglévők melletti újabb hagyományos jogorvoslati fórumként járna el {lásd például: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]}.
- [78] Az Alkotmánybíróság – állandó gyakorlatának megfelelően – a jelen ügyben is hangsúlyozza: „[a]z Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikkének (1) bekezdése alapján az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. A (2) bekezdés d) pontja értelmében alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját. Az alkotmányjogi panasz jellegének megfelelően a testület hatáskörébe a bírói döntéseknek kizárólag az alkotmányossági szempontú vizsgálata tartozik. Ebből következően az alkotmányjogi panasz nem tekinthető a bírósági szervezeten belül jogorvoslattal (már) nem támadható bírói határozatok által okozott valamennyi jogsérelem orvoslása eszközének, azaz ez a jogvédelem nem jelenti a rendes bíróságok jogalkalmazási gyakorlatának általános felülvizsgálatát, aminek következtében az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna. A jogszabályokat a bíróságok értelmezik, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki, ami nem adhat alapot számára minden olyan esetben történő beavatkozásra, amikor vélt vagy esetleg valós jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor” {3198/2013. (X. 22.) AB végzés, Indokolás [22]}.
- [79] Az Alkotmánybíróság szerint az indítványozó panasa nem alkotmányossági, hanem törvényességi-jogalkalmazási kérdésre vonatkozik, ezért az alkotmányjogi panaszt ebben a részében az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.

#### IV.

- [80] 1. Az alkotmányjogi panaszban foglaltaknak megfelelően az Alkotmánybíróság eljárásának kulcskérdése az volt, hogy sérti-e az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében rögzített magánélet tiszteletben tartásához való jogot az, hogy a hatóság az indítványozót – álláspontja szerint – ügyvédi titok kiadására kötelezi az Áht. 63. § (2) bekezdése alapján. Az indítványozó az Alaptörvény hivatkozott rendelkezésével összefüggésben mind a bírósági döntés, mind az Áht. 63. § (2) bekezdése megsemmisítését kérte.

- [81] 2. Az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése a magán- és családi élet, az otthon, a kapcsolattartás és a jó hírnév tiszteletben tartásához való jogot fogalmazza meg.
- [82] 2.1. A VI. cikk – mely lényegét tekintve „titokvédelmi szabály” is [lásd: 28/2014. (IX. 29.) AB határozat, Indokolás [19]] – az Alkotmány 59. §-át váltotta fel, amely a jóhírnévhez, a magánlakás sérthetlenségéhez, valamint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jogot tartalmazta.
- [83] A 19/2013. (VII. 19.) AB határozat értelmében „az Alaptörvény a magánélet sérthetlenségének jogát jelentősen kibővíti az előző Alkotmány szabályaihoz képest. A magántitok kifejezést az Alaptörvény nem használja, helyette a magán- és családi életet, az otthon és a kapcsolattartást védi” (Indokolás [23]).
- [84] A magánszféra védelmével kapcsolatosan az Alkotmánybíróság a 32/2013. (XI. 22.) AB határozatában fejtette ki álláspontját. Eszerint: „Az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése – a régi Alkotmány 59. § (1) bekezdésével ellentétben – átfogóan védi a magánszférát: az egyén magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét. A magánszféra lényege tekintetében azonban továbbra is fenntartható az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában megfogalmazott – a magánélet fogalmának esszenciáját jelentő, általános érvényű – megállapítás, miszerint a magánszféra lényegi fogalmi eleme, hogy az érintett akarata ellenére mások oda ne hatolhassanak be, illetőleg be se tekinthessenek [36/2005. (X. 5.) AB határozat, ABH 2005, 390, 400.]” (Indokolás [83]–[84]) {Összefoglalóan lásd: 3100/2015. (V. 26.) AB határozat, Indokolás [131]–[132]}.
- [85] Az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény (a továbbiakban: Ütv.) 8. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint az ügyvédet minden olyan adat, tény vonatkozásában titoktartási kötelezettség terheli, melyről a hivatásának gyakorlása során szerzett tudomást. E kötelezettség független az ügyvédi megbízási jogviszony fennállásától, és az ügyvédi működés megszűnése után is fennmarad.
- [86] Az indítványozó szerint az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében deklarált alapvető jog garantálja a magánélet védelmét, mely magában foglalja a magántitok, illetve más titokfajták védelmét is. Álláspontja szerint e rendelkezés sérelme azáltal valósul meg, hogy az ellenőrzés során a Kehi az ellenőrzéssel érintett, vagy az ellenőrzés során adatszolgáltatásra kötelezett ügyvédi iroda (és ügyfelei) minden adatához – így az ügyvédi titokvédelem alá eső adatokhoz is – hozzáférhet, anélkül, hogy a titok megismeréséhez fűződő jogos érdekét megfelelően igazolná vagy csak valószínűsítene.
- [87] 2.3. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában utólagos normakontroll eljárás keretében vizsgálta az ügyvédi titok és egyes bírósági és hatósági eljárások viszonyát, és fokozott jelentőséget tulajdonított a védelemhez való jognak és ezen belül az ügyvédi titok megőrizhetőségének. A 31/2003. (VI. 4.) AB határozatában többek mellett az ügyvédet is terhelő titoktartási kötelezettség vonatkozásában a következőt mondta ki: „[a]z Alkotmánybíróság szerint az ügyvédet, a közjegyzőt, az egyházi személyt foglalkozásuk szabályainál fogva titoktartási kötelezettség terheli. Ez a titoktartási kötelezettség működésük megszűnése után is fennmarad. A titoktartási kötelezettség a megbízó, a fél, az egyházi személlyel kapcsolatban álló polgár adataira, az említett hivatás gyakorlása során megismert tényekre vonatkozik. Megállapítható az is, hogy a titoktartási kötelezettség mellett e személyek másokkal össze nem hasonlítható közbizalmi tisztséget is betöltenek” (ABH 2003, 352, 368.).
- [88] 2.4. Az Áht. 63. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a Kehi feladatai ellátásával összefüggésben jogosult a minősített adat, az üzleti titok és az ellenőrzött szervezet, valamint az ellenőrzés kapcsán adatszolgáltatásra kötelezett szervezet által kezelt egyéb titokfajták megismerésére. Ez a rendelkezés az indítványozó szerint a Kehinek az ügyvédi titok, mint a rendelkezésben konkrétan nem nevesített, azonban az egyéb titokfajták körébe beletartozó titok megismeréséhez való jogát is magában foglalja. E rendelkezést egészíti ki a Korm.r. 22. § (1) bekezdése; mely a Kehi megkeresési jogát nevesíti, illetőleg a Korm.r. 22. § (2) bekezdése, mely a megkeresés megtagadásának lehetőségéről szól.
- [89] Az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz fogalmi eleme, és így a jogszabályi rendelkezés alkotmányossági vizsgálatának előkérdése, hogy az ügyben folytatott bírósági eljárásban a jogszabály alkalmazására sor kerüljön, és ennek folytán következzen be az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának a sérelme. Az Alkotmánybíróságnak az adott ügyben az indítvány alapján azt kellett vizsgálni, hogy – az alkotmányjogi panaszban állítottak szerint – a Kehi adat-, illetve titok megismerési joga ellentétben áll-e az ügyvéd titoktartásra vonatkozó kötelezettségével. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróságnak mindenképp azt kellett megvizsgálni, hogy a Kehi mire kötelezte az indítványozót, valóban ügyvédi titok feltárására irányult-e a meg-

keresés, és ha igen, akkor az indítványozót bírsággal sújtó határozat bírósági helybenhagyása (azaz az indítványozó keresetének elutasítása), valamint a Kehi titok megismerési joga alkotmányosnak tekinthető-e.

- [90] 2.5. A Kehi 23-40/115/2012. számú (illetve már az azt megelőző, 23-40/107/2012. számú) adatszolgáltatásra irányuló megkeresésében tájékoztatta az indítványozót arról, hogy miniszteri utasítás alapján kormányzati ellenőrzést folytat; illetőleg a következő iratok bemutatására hívta fel:
- a CSFB és az ügyvédi iroda között a feladatok elvégzésére kötött közreműködői szerződés, illetve a tevékenységért járó díj pénzügyi teljesítésének dokumentumai (számla, bankszámla kivonat, egyéb igazoló dokumentum);
  - a teljesítésben részt vett, az ügyvédi iroda által igénybe vett valamennyi alvállalkozóval, illetve valamennyi teljesítési segéddel megkötött szerződés és egyéb pénzügyi teljesítést igazoló dokumentumok (számla, bankszámlakivonat, egyéb igazoló dokumentum);
  - kimutatás valamennyi, az ügyvédi iroda neve alatt 2005. január 1. és 2006. június 30. közötti időszakban kül- és belföldi pénzintézetnél vezetett számláinak bankszámlaszámairól.
- [91] Ismételt megkeresésében egyúttal tájékoztatta az indítványozót az együttműködési kötelezettség esetleges megszegése esetén alkalmazandó szankcióról. Az indítványozó az ismételt megkeresésre válaszolva többek között arról tájékoztatta a Kehit, hogy annak a Kamara – az ügyvédi titok adott esetre vonatkozó értelmezéséig – állásfoglalásáig nem tud eleget tenni.
- [92] A Kehi elnöke az indítványozó válaszát nem találta alaposnak, és 23-40/131/2012. számú határozatával vele szemben eljárési bírságot szabott ki. Indokolásában utalt arra, hogy az indítványozó állításával ellentétben a kért iratokban foglalt adatok legfeljebb az üzleti, vagy banktitok fogalmi körébe tartoznak, és nem az ügyvédi titokéba; illetve hangsúlyozta azt is, hogy amennyiben a kért iratokban mégis ügyvédi titok körébe tartozó adat szerepel, azok kitakarásával készített másolat megküldésével eleget tehetett volna adatszolgáltatási kötelezettségének, a megkeresésben foglaltaknak. A Kehi elnöke határozatában arra is kitért, hogy a Kehi közpénzek felhasználását vizsgálja, és a vizsgált esetben közpénzfelhasználásra került sor. Végül kifejtette, hogy milyen indokok alapján tartja felróhatóknak az indítványozó magatartását (mulasztását).
- [93] A bíróság a közigazgatási határozat felülvizsgálata során az alperesi álláspontot fogadta el. Ítélete indokolásában visszautalt a Fővárosi Törvényszéknek a beavatkozás tárgyában hozott végzésében megfogalmazottakra, vagyis, hogy a per tárgya a Kehi elnökének bírságotoló határozata, a bíróságnak a per érdemében arról kell döntenie, hogy a támadott közigazgatási határozat jogszerű-e vagy sem. A bíróság hangsúlyozta azt is, hogy az alperes az Áht. 65. § (1) bekezdése szerinti együttműködési kötelezettségének felróható megszegése miatt szankcionálta az indítványozót, döntésében ügyvédi titok kiadásáról nem rendelkezett, az ügyvédi titok tartalmáról, terjedelméről még érintőlegesen sem foglalt állást.
- [94] A bíróság ítélete indokolásában kifejezetten rögzítette, hogy az alperes nem kívánt az indítványozótól ügyvédi titok körébe tartozó adatokat beszerezni, e tekintetben egyértelmű a hatósági határozat indokolása: ha a kért iratokban ügyvédi titok szerepelne, akkor a felperesnek ezen adatokat ki kell takarnia. A bíróság szerint az indítványozónak ügyvédi titok körébe tartozó adatot nem kellett kiadnia, ügyvédi titok megsértésére nem kötelezték. Az alperesi határozat csak azt az alperesi álláspontot tükrözte, hogy önmagában az ügyvédi titokra történő általános (minden konkrétumot nélkülöző) hivatkozással az Áht. 65. § (1) bekezdése szerinti adatszolgáltatási és együttműködési kötelezettség nem tagadható meg, e hivatkozás különösen nem tekinthető a megkeresésben foglaltak egésze konkrét jogszabályba ütközése megjelölésének.
- [95] 2.6. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: a bírósági per tárgya az eljárési bírságot kiszabó határozat törvényessége volt, vagyis az, hogy az eljáró hatóság jogszerűen kötelezte-e az indítványozót eljárési bírság megfizetésére. A pernek tehát nem az volt a tárgya, hogy az adott információ ügyvédi titok-e.
- [96] Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg. Az Áht. 63. § (2) bekezdése alapján a Kehi jogosult a minősített adat, az üzleti titok és egyéb titokfajták megismerésére.
- [97] Az adott ügyben azonban az ügyvédi titok feltárására vonatkozó kötelezés sem a hatóság, sem a bíróság eljárása során nem merült fel (utóbbinak ez már nem is volt tárgya), mint ahogy az adatszolgáltatási és együttműködési kötelezettség sem a bírságotoló határozaton, hanem a megkereső leveleken alapul. Az ügyvédi titokra történő utalás a Kehi megkeresésére adott indítványozói válaszban jelent meg először, és mint ahogy azt a bíróság is kiemelte, az általános, minden konkrétumot nélkülöző hivatkozás az Áht. 65. § (1) bekezdése szerinti

kötelezettség teljesítésének megtagadásához nem volt elegendő. A megkeresés teljesítésének megtagadására ugyanis – a Korm.r. 22. § (2) bekezdése alapján – kizárólag akkor van mód, ha az jogszabályba ütközik.

- [98] A bíróság arra vonatkozóan tett megállapításokat, hogy az indítványozó magatartása az adatszolgáltatási és együttműködési kötelezettség körében felróható volt-e. E körben hangsúlyozta: „általánosságban az a magatartás tekinthető felróhatónak, amely nem éri el a megkövetelt magatartási (elvárhatósági) mércét, a társadalom értékítéletébe ütközik. Ha valaki alapos, egzakt, pontos módon megjelölt kifogás, indok nélkül, illetve jogi alap hiányában nem tesz eleget valamely hatóság felhívásában foglalt kötelezettségének, akkor az [...] éppen ilyennek minősül.”
- [99] 2.7. Összegezve: az eljárás (értve ezalatt mind a bíróságot kiszabó határozatot megelőző hatósági, mind a bírósági eljárást) során ügyvédi titok körébe tartozó adat kiadására kötelezés – az indítványozó állításával szemben (lásd indítvány indokolása 20. pont) – nem merült fel. Az Alkotmánybíróság kiemeli: a bírósági felülvizsgálatnak nem volt tárgya, hogy a kiadni kért információ ügyvédi titok volt vagy sem. A per tárgya kizárólag az volt, hogy a Kehi jogszerűen kötelezte-e az indítványozót eljárási bírság megfizetésére, a felülvizsgálat tárgya az eljárási bírságot kiszabó határozat törvényessége volt. Az alkotmányjogi panasszal támadott ítélet a megkereséssel kiadni kért információkat nem minősítette ügyvédi titoknak, azokról ilyen vonatkozásban nem foglalt állást.
- [100] Ennek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó által – az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésének ügyvédi titok kiadására kötelezéssel megvalósuló állított sérelmére vonatkozóan – előadott indoklás nem hozható érdemi összefüggésbe sem a támadott bírósági ítélettel, és ezáltal az Áht. támadott rendelkezésével sem; az – az ítélettel való kapcsolat hiányában – ténylegesen a jogszabályi rendelkezés olyan absztrakt normakontrolljára irányul, melynek kezdeményezésére az indítványozónak az Abtv. hatályos rendelkezései szerint nincs törvényi lehetősége. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz esetében nem tekinthet ugyanis el az eljárás konkrét, egyedi jellegétől. Ez az adott ügyre vetítve azt jelenti, hogy az alkotmányossági vizsgálat lefolytatásához nem elegendő valamely – alkalmazottnak állított – jogszabályi rendelkezés, vagy bírói döntés vélt alaptörvény-ellenességének lehetősége, illetőleg valamely Alaptörvényben biztosított jog hipotetikus sérelme, amennyiben ezek között a konkrét üggyel való összefüggés hiányzik. Habár a bíróság ítéletében az Áht. 63. § (2) bekezdését figyelembe vette, azonban az ügyvédi titok mibenlétét illetően, és különösen kiadására vonatkozóan nem foglalt állást, ennek következtében nem sértette az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdését.
- [101] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésére alapított – mind a jogszabályi rendelkezés, mind a bíróság ítélet alkotmányossági vizsgálatára irányuló – alkotmányjogi panaszt – az Abtv. 63. § (2) bekezdése alkalmazásával – elutasította.
- [102] Fontosnak tartja megjegyezni az Alkotmánybíróság, hogy az indítványozó a Fővárosi Törvényszékre keresetet nyújtott be egy napilapban megjelent általa valótlan tartalmúnak tartott cikk miatt. A sajtóban megjelent cikk azt tartalmazta, hogy a panaszost mint ügyvédet a Kehi arra kötelezte, hogy olyan adatokat adjon ki, amely ügyvédi titkot képez.
- [103] A Fővárosi Törvényszék a felperes keresetét alaposnak találta, és P.25.284/2014/5. számú ítéletében a napilapot mint alperest sajtó-helyreigazításra kötelezte.

Budapest, 2017. november 14.

*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. 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. Schanda Balázs s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Salamon László 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. Szalay Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

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

*Dr. Czine Ágnes* alkotmánybíró különvéleménye

- [104] 1. Az adott ügyben vizsgált alkotmányossági problémával összefüggésben előjáróban fontosnak tartom kiemelni, hogy az ügyvédi titok a jogrendszerben kitüntetett védelemben részesül, mert e nélkül az ügyvédek (védők, jogi képviselők) nem valósíthatják meg az Alaptörvény és az egyes eljárási törvények által rájuk ruházott hivatásrendi feladataikat. Az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvény (új Ütv.) normaszöveg-javaslatához fűzött indokolásban a jogalkotó is hangsúlyozta: „[a]z ügyvédi titoktartási kötelezettség az ügyvédi tevékenység meghatározó szabálya”. Emellett a jogalkotó rámutatott arra is, hogy „[a] titoktartás nem csak az ügyfelet védi, de az igazságszolgáltatás érdekeit is szolgálja, mivel a hatékony egyéni jogvédelem lehetőségét az igazságszolgáltatás során biztosítani kell, a hatékony jogvédelemhez pedig olyan professzionális segítőt, szakemberre is szükség van, akiben az ügyfél megbízhat, és minden szükséges információval elláthatja, tudván, hogy az átadott információkhoz más nem juthat hozzá, vagyis az ügyvéddel megosztott információkat ellene nem használhatja fel senki.”
- [105] Fontosnak tartom kiemelni továbbá azt is, hogy az új szabályozás az ügyvédi titok körét tágan értelmezi, mert a titoktartási kötelezettség minden olyan tényre, információra kiterjed, melyről az ügyvéd az ügyvédi tevékenysége gyakorlása során szerzett tudomást. Ez a tág definíció felöleli az olyan információkat is, melyeket az ügyvéd nem közvetlenül az ügyfelétől kapott (hanem pl. az ügy irataiban olvasta), és azokat is, melyek szorosan nem tartoznak a megbízás tárgyához.
- [106] 2. Az adott ügyben, véleményem szerint, a fentiekben hivatkozott szempontok csak részben jelennek meg az Alkotmánybíróság döntésében.
- [107] Az Alkotmánybíróság a határozat indokolásában rámutatott, hogy eljárásának kulcskérdése az volt: sérti-e az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdését az, hogy az indítványozó ügyvédet a hatóság ügyvédi titok kiadására kötelezte. Ennek érdemi vizsgálata során az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy „az indítványozó által – az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésének ügyvédi titok kiadására kötelezéssel megvalósuló állított sérelmére vonatkozóan – előadott indokolás nem hozható érdemi összefüggésbe sem a támadott bírósági ítélettel, és ezáltal az Áht. támadott rendelkezésével sem; az – az ítélettel való kapcsolat hiányában – ténylegesen a jogszabályi rendelkezés olyan absztrakt normakontrolljára irányul, melynek kezdeményezésére az indítványozónak az Abtv. hatályos rendelkezései szerint nincs törvényi lehetősége”. Az Alkotmánybíróságnak ezzel a megállapításával nem értek egyet. Véleményem szerint az Alkotmánybíróságnak az érdemi döntése meghozatala során a következő szempontokra kellett volna figyelemmel lennie.
- [108] Az Alkotmánybíróság a 165/2011. (XII. 20.) AB határozatban általánosságban rámutatott, hogy „[a] titokvédelem a jogban olyan anyagi és eljárási garanciarendszer, amely a személy (személyek) bizonyos ismereteinek a közösségtől való távoltartását biztosítja mindaddig, amíg azt a személy (személyösszesség) szükségesnek ítéli. A jogi védelem tárgya tehát a személyes tudattartalom megőrizhetősége, illetve a nyilvánosságra hozatal módja és formája, azaz a titok feletti rendelkezés. A természetes és jogi személyek esetében a megőrizni kívánt tudattartalom, a »titok« a magánélet részét képezi, abba a szférába tartozik, amely a közösség, az állam, illetve a közhatalom előtt csak meghatározott körülmények között, a szükségesség indokolt és elfogadható esetében és a szükségesség által feltétlenül diktált arányban nyílik meg” (ABH 2011, 478, 530.).
- [109] Emellett az Alkotmánybíróság – kifejezetten az ügyvédi titokkal összefüggésben – hangsúlyozta azt is, hogy eddigi gyakorlatában fokozott jelentőséget tulajdonított a védelemhez való jognak és ezen belül az ügyvédi titok megőrizhetőségének. Az Alkotmánybíróság a 165/2011. (XII. 20.) AB határozatban összefoglalta az ügyvédi státusszal és az ügyvédnek az igazságszolgáltatásban betöltött szerepével kapcsolatos megállapításait. Az Alkotmánybíróság – elsődlegesen a büntetőeljárással összefüggésben – „[h]angsúlyozta, hogy a védőként megszerzett információk nyilvánosság elé tárásának tilalma [az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény 8. § (3) bekezdése] kifejezetten az Alkotmány 57. § (1) és (3) bekezdéseiben foglalt tisztességes eljáráshoz való jog és ezzel

összefüggésben a védelemhez való jog érvényesítését szolgálja. A védőként megszerzett adat megismeréséhez olyan alapvető és alkotmányosan méltányolható érdek fűződik, amely kizárja azt is, hogy az ilyen »titok« a büntetőeljáráshoz kapcsolódó polgári peres eljárásban az ügyvéd tanúkénti kihallgatása esetén a bíróság előtt ismertté váljon [ABH 2010, 814, 822.]. Hasonló tartalommal, az ügyvédi titok megőrzéséhez fűzött alkotmányos érdek védelmének jegyében hozott döntést az Alkotmánybíróság 192/2010. (XI. 18.) AB határozatában. A nyomozati jellegű eszköz alkalmazására is jogosított egészségügyi államigazgatási szerv birtokába kerülő, a közigazgatási eljárás ügyfele és jogi képviselője közötti kommunikációt tartalmazó védett iratok nem válhatnak automatikusan az eljárás részévé, lefoglalásuk esetében a bizonyítás ezen módja ellen halasztó hatályú jogorvoslatot kell biztosítani az ügyfél számára [ABH 2010, 969, 992–994.] [165/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011, 478, 532–533.].

- [110] Fontosnak tartom hangsúlyozni azt is, hogy az Alkotmánybíróság az idézett határozatában kiemelte: az ügyvédi titok lényege az „a bizalmas kommunikáció”, amelynek megőrzéséhez az ügyfélnek nyomós (magán, üzleti, gazdasági) érdeke fűződik. Ebből következően „[lé]ppen a bizalmas kommunikáció ezen jellege, a »titok« lényege veszik el azáltal, hogy az ügyfél az ilyen iratok hatósági lefoglalása esetén csak az eljárást befejező határozat ellen élhet jogorvoslatl” [165/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011, 478, 533.].
- [111] Az Alkotmánybíróság hivatkozott határozatában utalt továbbá arra is, hogy az Európai Unióban és a hazai versenyjogban, valamint az ahhoz kapcsolódó közigazgatási eljárásokban az ügyfél és az ügyvédje közötti bizalmas kommunikáció védettsége („*legal privilege*”) alapelv, amelyet az Alkotmánybíróság hivatkozott döntésében kiterjesztett más közigazgatási eljárásra is [165/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011, 478, 533.].
- [112] A kifejtettek alapján fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy véleményem szerint az ügy érdemi vizsgálatának lényegi kérdése: az indítványozó által támadott jogszabályi rendelkezések [Áht. 63. § (2) bekezdése, 65. §] alapján egyértelműen feltárható-e, hogy az indítványozónak milyen körben és milyen módon kellett volna eleget tennie a hatósági felhívásnak továbbá, hogy ennek keretében rendelkezésre áll-e olyan jogorvoslat, amely biztosítani képes az ügyvédi titok lényegéből fakadó belső (az ügyfél és az ügyvéd közötti) kommunikáció bizalmosságának a megőrzését.
- [113] 3. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz elutasításának indokai körében hangsúlyosan vette figyelembe a támadott bírói döntés indokolásának a következő megállapítását: „az elsőfokú bíróságnak a per érdemében arról kell döntenie, hogy ez a keresettel támadott határozat jogszerű-e vagy sem. [...] Hangsúlyozandó, hogy az alperes az Áht. 65. § (1) bekezdése szerinti adatszolgáltatási és együttműködési kötelezettségének felróható megszegése miatt szankcionálta a felperest, döntésében ügyvédi titok kiadásáról nem rendelkezett, az ügyvédi titok tartalmáról, terjedelméről még érintőlegesen sem foglalt állást”.
- [114] Álláspontom szerint ugyanakkor nem hagyható figyelmen kívül, hogy az adott ügyben az indítványozó azért nem tett eleget határidőben a hatóság általi felhívásban foglaltaknak, mert annak – az indítványozó álláspontja szerint – nem lehetett olyan módon eleget tenni, hogy ne sérüljön az ügyvédi titok megőrzéséhez fűződő alkotmányos érdek. A hatósági határozat felülvizsgálata iránti perben ugyanakkor – amint erre a bíróság rámutatott – ez a kérdés nem vizsgálható, hanem kizárólag az, hogy az indítványozó az Áht. 65. §-a szerinti adatszolgáltatási és együttműködési kötelezettségét megsértette-e, vagy sem. Erre tekintettel, véleményem szerint megalapozottan hivatkozott arra az indítványozó, hogy „[a]z Áht. 65. § által szabályozott bírósági felülvizsgálat csak és kizárólag a Kehi elnöke által lefolytatott bírságolási eljárásra vonatkozik”, és valójában nem vitatható az ellenőrzéssel érintett dokumentumok köre, vagyis az adatszolgáltatási kötelezettség tényleges tartalma. Mindez, álláspontom szerint felveti annak lehetőségét, hogy az ellenőrzéssel érintett iratok között ügyvédi titoknak minősülő adatok is automatikusan az eljárás részévé válhatnak. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor éppen az ilyen szabályozással összefüggésben hangsúlyozta gyakorlatában, hogy az államigazgatási szerv birtokába kerülő, a közigazgatási eljárás ügyfele és jogi képviselője közötti kommunikációt tartalmazó védett iratok nem válhatnak automatikusan az eljárás részévé, lefoglalásuk esetében halasztó hatályú jogorvoslatot kell biztosítani az ügyfél számára.
- [115] A fentiek mellett fontosnak tartom kiemelni azt is, amint erre a 3196/2015. (X. 14.) AB határozathoz fűzött különvéleményemben is utaltam, hogy a jogorvoslati jogosultság terjedelmét illetően az Alkotmánybíróság már több határozatában rámutatott: „a bírósági döntéshozatal pusztán formális értelemben vett előírása nem felel meg az alkotmányossági követelményeknek. A lényeg abban áll, hogy a bíróság ténylegesen mit vizsgálhat és mit mérlegelhet a döntés kialakításakor. A jogviszonyokat véglegesen lezáró bírói eljárás nem szólhat más szervek döntéseinek vagy elhatározásának formális felülvizsgálatáról [39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 263, 272.], s nem lehet más szervek döntéseinek formális megjelenítője sem” [47/2003. (X. 27.) AB határozat, ABH 2003, 525, 541.].



- [116] 4. A fentiekben kifejtettek alapján, úgy gondolom, hogy a hatályos szabályozás keretében nem állnak rendelkezésre azok a garanciák, amelyek révén a kormányzati ellenőrzési szerv által eljárás alá vont személy vagy szervezet, amely az Ütv. 8. §-a szerinti ügyvédi titok megőrzésére köteles, az ellenőrzési eljárás során az Áht. 65. §-a alapján megállapított adatszolgáltatási és együttműködési kötelezettsége megszegését a bíróság előtt érdemben vitathatja.
- [117] Álláspontom szerint ezért az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 46. § (1) bekezdésében foglaltak alkalmazásával – hivatalból eljárva – jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását kellett volna megállapítania, és fel kellett volna hívnia a jogalkotót feladatának teljesítésére.

Budapest, 2017. november 14.

*Dr. Czine Ágnes s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szalay Péter alkotmánybíró különvéleménye*

- [118] A határozattal kapcsolatos álláspontom kialakításánál fokozottan és hangsúlyosan vettem figyelembe az ügyvéd és az ügyfele közti kapcsolat – az orvos-beteg kapcsolathoz hasonlatos – feltétlen bizalmi jellegét és azt, hogy a mindenkori jogszabályoknak ezt a megkerülhetetlen és felülírhatatlan tényt kell támogatnia, biztosítania és garanciákkal alátámasztania. Ennek a célnak az érdekében alakította ki és tartalmazza a magyar jogrendszer is az ügyvédi titok jogintézményét, amelyet kodifikált formában az Ütv. 8. § (1) bekezdése tartalmaz. E szerint „minden olyan adatot, tényt illetően, amelyről a hivatásának gyakorlása során szerzett tudomást”, az ügyvédet titoktartási kötelezettség terheli. Maga a definíciót adó szabály nem tartalmaz semmilyen korlátot a titok körének meghatározásánál, ugyanakkor pl. éppen az Ütv. 27/D. § (4) bekezdése jelzi, hogy a fogalom nem parttalan, azaz törvény tehet kivételt az ügyvédet terhelő titoktartási kötelezettség alól, ez esetben a személyazonosság ellenőrzésével kapcsolatos bejelentési kötelezettség teljesítésének előírásával, a jogügyletek biztonsága érdekében. A lényeg, hogy csak nyomós közérdekből, csak törvény tehet kivételt az ügyvédi titok általánosan védett fogalma alól.
- [119] Osztom ugyanakkor azt az álláspontot is, hogy a Kehi által végzett ellenőrzések hatékonyságához is nyomós államérdek fűződik. Ezt az érdeket fejezi ki – egyebek mellett – az Áht. indítványozó által is támadott szabálya, miszerint „[a] kormányzati ellenőrzési szerv feladatai ellátásával összefüggésben jogosult a minősített adat, az üzleti titok és az ellenőrzött szervezet, valamint az ellenőrzés kapcsán adatszolgáltatásra kötelezett szervezet által kezelt egyéb titokfajták megismerésére.” Ez a szabály határozott véleményem szerint nem zárja ki, – sőt kifejezetten lehetővé teszi – az ügyvédi titok megismerését is azokban az esetekben, eljárásokban, amelyek a fenti Áht. rendelkezés alapján folynak.
- [120] Maga a határozat is rámutat, hogy az ügyvédi titok védelme nem gátja, hanem éppen elősegítője az igazságszolgáltatás hatékony működésének, hiszen az ügyvéd csak akkor képes ellátni képviseleti feladatát, ha a jogszabályok biztosítják, hogy ügyfele bizalommal fordul hozzá és teljes őszinteséggel tárja fel az ügy képviselétéhez szükséges adatokat, tényeket, információkat.
- [121] Véleményem szerint az Áht. 63. § (2) bekezdésének jelenlegi megfogalmazása – és nem lehetséges értelmezése! – egyértelműen lehetővé teszi – különösen az „egyéb titokfajták” kategória beemelésével a normaszövegbe – az ügyvédi titok megsértését. Ezért az Alkotmánybíróságnak az Áht. 63. § (2) bekezdését meg kellene semmisítenie, akár úgy, hogy lehetőséget ad a jogalkotónak az alkotmányossági kollízió jogalkotás útján történő kiküszöbölésére (*pro futuro* megsemmisítés).

Budapest, 2017. november 14.

*Dr. Szalay Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/2031/2014.

