

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3037/2019. (II. 13.) 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 mellett eljáró másodfokú szolgálati bíróság Szf.7/2017/10. számú határozatának alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselője útján (dr. Kadlót Erzsébet; 1122 Budapest, Városmajor utca 41/B.) alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.
- [2] Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, melyben kérte a Kúria mellett eljáró másodfokú szolgálati bíróság (a továbbiakban: másodfokú szolgálati bíróság) Szf.7/2017/10. számú határozata, valamint a Budapest Területén Működő Ítéltábla mellett eljáró elsőfokú szolgálati bíróság (a továbbiakban: elsőfokú szolgálati bíróság) SZF5/2017/20. számú határozata alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [3] Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy lényege az alábbiak szerint foglalható össze.
- [4] 1.1. Az indítványozó ellen 2013 decemberében indult szabálysértési eljárásra figyelemmel a munkáltatói joggyakorló 2014 januárjában, illetve májusában fegyelmi eljárást kezdeményezett az indítványozóval szemben. A szabálysértési eljárás később büntetőeljárásként folytatódott tovább, amit a nyomozó hatóság 2015 augusztusában határozatával – a szabálysértési értékre tekintettel – megszüntetett. Ezt követően az eljárás ismét szabálysértési eljárásként folytatódott, amit a Pesti Központi Kerületi Bíróság 2016 januárjában hozott határozatával elévülésre hivatkozással szüntetett meg. Az elsőfokú szolgálati bíróság a büntető, illetve szabálysértési eljárásra tekintettel a fegyelmi eljárást felfüggesztette, majd azok megszüntetését követően elrendelte annak folytatását.
- [5] A megismételt fegyelmi eljárás eredményeképpen az elsőfokú szolgálati bíróság határozatában a bírói tisztségből való felmentés indítványozásának fegyelmi büntetését szabta ki, egyúttal elrendelte az indítványozó bírói tisztségből való felfüggesztését. A határozattal szemben az indítványozó fellebbezéssel élt, amelyben elsődlegesen a fegyelmi eljárás elévülés miatti megszüntetését; másodlagosan megalapozatlanság, eljárási szabálysértés és indokolás hiányossága miatti hatályon kívül helyezését; harmadlagosan pedig enyhébb fegyelmi büntetés alkalmazását kérte. A másodfokú szolgálati bíróság az indítványozó fellebbezése nyomán vizsgálta az elévülés kérdéskörét, a bizonyítási eljárás jogszerűségét, a fegyelmi eljárásra vonatkozó követelményeknek való megfelelést, valamint az eljárás tisztességes voltát.
- [6] Az elévüléssel kapcsolatban utalt arra, hogy ebben a kérdéskörben már jogerősen döntött az elsőfokú szolgálati bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasító határozatában, amely továbbra is kötőerővel bír. Megállapította továbbá, hogy a megismételt eljárásban az elsőfokú szolgálati bíróság eleget tett a számára előírt bizonyítási kötelezettségnek, mérlegelésében helyes következtetésre jutott úgy a tényállás megállapítása, mint a szankció kiszabása terén. A kisebb jelentőséggel bíró eljárási hibák pedig a másodfokú szolgálati bíróság előtti eljárásban korrigálhatóak voltak. Mindezek alapján az elsőfokú szolgálati bíróság határozatát helybenhagyta.
- [7] 2. Az indítványozó ezt követően fordult alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz. Panaszában számos alkotmánybírósági határozatra hivatkozott annak alátámasztásaképp, hogy az Alkotmánybíróság a szolgálati jogvita tekintetében is rendelkezik hatáskörrel az alkotmányjogi panasz elbírálására.
- [8] 2.1. Állítása szerint a fegyelmi eljárás során sérült az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében elismert tisztességes (*fair*) bírósági eljáráshoz való jog, mivel a bizonyítás nem volt teljes körű. Kifogásolta, hogy az eljárás szol-

gálai bíróságok a büntető és a szabálysértési eljárás során felmerült bizonyítékokat emelték be a fegyelmi eljárásba, önálló bizonyítási eljárást nem folytattak le, ezáltal korlátozva a szakértői bizonyítás teljeskörűségét is. Sérelmezte az indítványozó, hogy olyan büntető és szabálysértési eljárások bizonyítékai kerültek felhasználásra a fegyelmi eljárás során, amely eljárások bármilyen felelősségre vonás nélkül zárultak, így azok esetleges kimenetele is ismeretlen maradt. Ennek ellenére a súlyosabb szolgálati jogkövetkezmény került alkalmazásra az indítványozóval szemben.

- [9] Utalt arra is, hogy a szolgálati bírósági joggyakorlat anonimizált formában sem hozzáférhető, amely tény nagyban nehezíti a fegyelmi eljárások „tipikus” alakulásának, illetve a szankciókiszabás gyakorlatának követését.
- [10] Az indítványozó előadása szerint nem egyeztethető össze a *fair* bírósági eljárással az sem, hogy a jogerős – már nem fellebbezhető – határozatot csupán a jogi képviselőjének kézbesítették, így őt „munkajogi értelemben ex lex állapotba helyezve” elzárták attól, hogy a további jogi lépések megtételét időben megfontolja.
- [11] 2.2. Mindezen túl az indítványozó nézete szerint sérült az Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdésében elismert ártatlanság védelme is, mivel a fegyelmi eljárás során kezdettől fogva a „bűnösség elve” érvényesült, tekintettel arra, hogy azt megelőzően „büntető jellegű” eljárás folyt az indítványozóval szemben.
- [12] 2.3. Végül az indítványozó az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének sérelmére is hivatkozott. Állítása szerint súlyosan diszkriminatív helyzetbe került azáltal, hogy az eljáró szolgálati bíróságok nem megfelelően értelmezték, illetve alkalmazták a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (a továbbiakban: Bjt.) 110. §-át. A Bjt. 110. § (2) bekezdése értelmében ugyanis, ha a fegyelmi vétség miatt büntetőeljárás is indul és az a büntetőjogi felelősséget megállapító határozattal fejeződik be, akkor az eljárás jogerős befejezésétől számított egy éven túl nincs helye fegyelmi felelősségre vonásnak. Az indítványozó esetében a büntetőeljárás 2015 augusztusában – bűncselekmény hiányában – került megszüntetésre, míg fegyelmi felelősségének kérdésében 2017 szeptemberében született jogerős szolgálati bírósági döntés, amelyre nézetei szerint már nem lett volna lehetőség. Igaz ugyan, hogy a büntetőjogi felelősségének megállapítására nem került sor a büntetőeljárás során, mégis hátrányosabb helyzetbe került, mint azok a bírótársai, „akiket egyébként büntetőjogilag elmarasztalnak”, mivel velük szemben egy éven túl nem lett volna folytatható a fegyelmi eljárás.
- [13] Az indítványozó azzal érvelt, hogy amennyiben a törvény a súlyosabb, marasztalással záruló esetekre biztosítja a fegyelmi eljárás alóli mentesülés lehetőségét, úgy a fegyelmi eljárás hatályát a marasztalással nem záruló esetekben sem lehet korlátlan ideig fenntartani. Hivatkozott az Alkotmánybíróság – elévülés kérdéskörével kapcsolatos – 41/1993. (VI. 30.) AB határozatára, majd akként foglalt állást, hogy az a követelmény, miszerint az elkövetőt nem lehet indokolatlanul hosszú ideig bizonytalanságban tartani, nem csak a büntetőjogra, hanem a fegyelmi eljárásokra egyaránt vonatkozik. A tételes jogból hivatkozott a Bjt. 110. § (1) bekezdésére mint abszolút elévülési korlátra, amely alapján a fegyelmi eljárás nem kezdeményezhető a fegyelmi vétséget képző magatartás befejezésétől számított három év elteltével.
- [14] Annak alátámasztásaképpen, hogy a jelen alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben is megvalósulhatott a hátrányos megkülönböztetés, az indítványozó hivatkozott az Alkotmánybíróság 3206/2014 (VII. 21.) AB határozatára, amely az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése vonatkozásában megállapította, hogy az „egyéb helyzet szerinti különbségtétel” fordulat biztosítja a garanciát arra, hogy az előre nem látható helyzetek szerinti különbségtétel se eredményezzen a jogalanyok között hátrányos megkülönböztetést.
- [15] 3. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) és (2) bekezdéseiben meghatározottak alapján tanácsban eljárva vizsgálta, hogy az Abtv. 27. §-ára alapított indítvány megfelel-e az alkotmányjogi panasz befogadására vonatkozó követelményeknek.
- [16] 3.1. A másodfokú határozat kézbesítésére 2017. szeptember 26-án került sor, míg az alkotmányjogi panaszt az indítványozó 2017. november 24-én adta postára, így megállapítható, hogy az indítvány határidőn belül került előterjesztésre.
- [17] A másodfokú szolgálati bíróság határozata az ügy érdemében hozott, eljárást befejező döntés, így azzal szemben alkotmányjogi panasznak helye van. Az indítványozó a szolgálati jogvitában eljárás alá vontként vett részt, így érintettsége fennáll, továbbá az Abtv. 27. § b) pontjában előírt jogorvoslati jogát is kimerítette.

- [18] 3.2. Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy a kérelem akkor felel meg a határozottság követelményének, ha egyértelműen megjelöli az Alaptörvény által elismert jog sérelmének a lényegét, valamint tartalmaz indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény felhívott rendelkezéseivel.
- [19] Az indítvány az 2.1. (Indokolás [8]–[10]) és a 2.3. pontok (Indokolás [12]–[14]), (Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés és XV. cikk (2) bekezdés) tekintetében megfelel az Abtv. 52.§ (1b) szerinti határozottság követelményének, mivel tartalmaz az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó hivatkozást, valamint megjelöli az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmének lényegét és az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit. Megjelöli továbbá az alaptörvény-ellenesnek tartott bírói döntést és kifejezetten kéri annak megsemmisítését, illetve tartalmaz indokolást is arra nézve, hogy a sérelmezett bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel.
- [20] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az indítvány érdemi elbírálásának akadályja, ha az indokolás hiányosságai miatt a kérelem nem felel meg a határozottság követelményének, illetve nem kapcsolja össze alkotmányjogilag értékelhető módon az Alaptörvény felhívott rendelkezését a sérelmezett döntéssel {3058/2016. (III. 22.) AB végzés, Indokolás [11], 3102/2015. (V. 26.) AB végzés, Indokolás [24], 34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [12]}.
- [21] Az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdése sérelmének vonatkozásában mindössze annyit adott elő, hogy a „büntető jellegű” eljárások végett a fegyelmi eljárás során kezdettől fogva a „bűnösség vélelme” érvényesült. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány ezen panaszelem tekintetében alkotmányjogilag értékelhető indokolást nem tartalmaz, így nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) és e) pontjaiban foglalt határozottság követelményének.
- [22] 3.3. Az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmével kapcsolatban előadta, hogy a jogi képviselő eljárását nehezítő körülmény a szolgálati bíróságok joggyakorlatának hozzáférhetetlensége. Az Abtv. 27. §-a alapján – amelyre az indítványozó az alkotmányjogi panaszát alapította – az alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben van helye alkotmányjogi panasznak. Mivel az indítvány ezen eleme nem a bírói döntéssel – valamint a szolgálati bíróság által alkalmazott jogszabállyal sem – kapcsolatos, úgy annak vizsgálata az Alkotmánybíróságnak nincsen törvényes jogalapja.
- [23] 4. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 29. §-a értelmében az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. Ezen feltételek meglétének a vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik.
- [24] 4.1. Az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében elismert *fair* eljáráshoz való jogának sérelmét arra hivatkozva állította, hogy az ügyében eljáró szolgálati bíróságok által lefolytatott bizonyítás nem volt teljes körű, mivel a büntető, illetve szabálysértési eljárásban beszerzett bizonyítékok kerültek felhasználásra.
- [25] Megállapítható, hogy ezen panaszelem a bizonyítási eljárás megfelelőségének felülvizsgálatára irányul. Az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiben már rámutatott arra, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében elismert *fair* eljáráshoz való jog nem tartalmaz konkrét előírást a bizonyítás rendszerével, a bizonyítékok beszerzésével, felhasználhatóságával, illetve kizárásával kapcsolatban. A konkrét bizonyítási szabályok kialakítása a jogalkotó feladata és ezen szabályok helyes tartalmának megállapítása bírósági jogértelmezés kérdése. Az esetleges téves jogértelmezés önmagában nem vezet szükségképpen az Alaptörvény sérelmére, amely vonatkozik a bizonyítékok kizárására is {3357/2017. (XII. 22.) AB határozat, Indokolás [54]; 3101/2014. (IV. 11.) AB végzés, Indokolás [17]–[19]}. Az Alkotmánybíróság korábban szintén megállapította, hogy „[a]míg a bizonyíték felhasználása vagy értékelése Alaptörvényben biztosított jogot nem sért, az Alkotmánybíróság tartózkodik a bizonyítékok felülvizsgálatától” {3107/2015. (VI. 9.) AB végzés, Indokolás [11]}. A szolgálati jogvita során – amelynek tárgya a Bjt. 105. § b) pontja szerinti, a bírói tekintélyt veszélyeztető magatartás elkövetése – megállapításra került, hogy a felhasznált, közokiratba foglalt bizonyítékok a vonatkozó alaki jogi rendelkezések maradéktalan betartása mellett kerültek beszerzése, amely megállapítást az indítványozó maga sem vont kétségbe. Mindössze annyit adott elő alkotmányjogi panaszában, hogy a szolgálati bíróságok átemeltek bizonyítékokat a felelőségre vonás nélkül záruló büntető, illetve szabálysértési eljárásból.

- [26] Az indítványozó által sérelmezett bizonyítás teljességével kapcsolatban az Alkotmánybíróság emlékeztet töretlen gyakorlatára annak tekintetében, hogy az eljárás során előadott érvek, illetve beszerzett bizonyítékok értékelése, a következtetések mérlegelés alapján való levonása, illetve a tényállás, valamint annak megalapozottságának megállapítása a jogalkalmazó számára fenntartott feladatok, így kívül esnek az Alkotmánybíróság vizsgálódási körén {lásd: 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [33]; 3207/2015. (X. 27.) AB végzés, Indokolás [12]; 3012/2016. (I. 25.) AB végzés, Indokolás [11]; 3067/2016. (IV. 11.) AB végzés, Indokolás [18]; 3151/2018. (V. 7.) AB végzés, Indokolás [14]}.
- [27] Mindezek alapján, az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az eljáró szolgálati bíróságok bizonyítási eljárásával kapcsolatban sem a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, sem alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés nem merült fel.
- [28] 4.2. Az indítványozó szintén az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével ellentétesnek találta a másodfokú szolgálati bíróság azon eljárását, hogy a jogerős határozatot számára nem, csak jogi képviselője részére kézbesítette. Állítása szerint így elzárták attól, hogy a további jogi lépések megtételét időben megfontolja.
- [29] Mindazon túl, hogy a másodfokú szolgálati bíróság az eljárás során alkalmazandó jogszabályoknak megfelelően járt el mikor a jogerős határozatot a jogi képviselő számára kézbesítette (lásd: a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 97. §), az indítványozó fenti állításával ellentétes az a tény, hogy alkotmányjogi panasza határidőn belül került előterjesztésre. Tekintettel arra, hogy a másodfokú szolgálati bíróság jogerős határozata rendes jogorvoslattal már nem támadható, azzal szemben csupán az Alkotmánybíróság előtt lehet alkotmányossági eljárást kezdeményezni, amely határidőn belül került benyújtásra. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványozó által hivatkozott, munkajogi értelemben vett „*ex lex*” állapot fennálltát nem állapította meg, ahogyan az Abtv. 29. §-ban meghatározott feltételek meglétét sem.
- [30] 4.3. Az indítványozó az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében elismert hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelmét arra hivatkozva állította, hogy az eljáró szolgálati bíróságok a Bjt. 110. §-át nem megfelelően értelmezték, illetve alkalmazták, mivel hátrányosabb helyzetbe került, mint azon bírótársai, amelyek büntetőjogi felelőssége egyébként megállapításra került.
- [31] A Bjt. 110. § (2) bekezdése értelmében fegyelmi felelősség megállapítására a büntetőeljárás befejezésétől számított egy éven túl abban az esetben nincsen mód, amennyiben az büntetőjogi felelősségre vonással zárul. Az indítványozó esetében a büntetőeljárás büncselekmény hiányában megszüntetésre került, tehát büntetőjogi felelősségre vonásra nem került sor. Az eljáró szolgálati bíróságok az eset körülményeit mérlegelve megállapították, hogy a Bjt. 110. § (2) bekezdésében megfogalmazott egy éves korlát – tekintettel a büntetőjogi felelősségre vonás hiányára – nem áll fenn, így nem látták annak akadályát, hogy az indítványozó fegyelmi felelősségét több, mint egy évvel a büntetőeljárás befejezését követően megállapítsák. Az indítványozó olvasatában a törvény nyilvánvalóan nem értelmezhető akként, hogy a büntetőjogi marasztalással záruló esetben biztosított egyéves korlát vagy valamely más kedvezmény nem jár automatikusan a büntetőjogi marasztalással nem záruló esetekben. Nézetei szerint ezáltal az „enyhébb esetekben” a fegyelmi felelősségre vonás lehetősége korlátlan ideig fenntartható lenne.
- [32] Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata alapján „[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]; 3326/2017. (XI. 30.) AB végzés, Indokolás [29]}.
- [33] 5. Az eddig kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az indítványozó nem vetett fel olyan alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést, illetve bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet, amelyre tekintettel az alkotmányjogi panasz érdemi vizsgálata indokolt lett volna.

- [34] Következésképpen az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz nem felel meg a törvényi feltételeknek, így azt az Abtv. 27. §-a, 29. §-a, 52. § (1b) bekezdés *b)*, *e)* pontjai, valamint az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *a)* és *f)* pontjai alapján visszautasította.

Budapest, 2019. február 5.

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/2149/2017.

• • •