

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3030/2020. (II. 24.) AB HATÁROZATA

### alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó, dr. Salamon László és dr. Sulyok Tamás* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Czine Ágnes* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Ítéltábla 2.Beüf.10.467/2015/5. számú végzése és a Fővárosi Törvényszék 26.B.1751/2014/4. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

#### I n d o k o l á s

##### I.

- [1] Budapest Főváros VI. Kerület Terézváros Önkormányzata (a továbbiakban: indítványozó) képviselőjében eljárva dr. Gila Pál ügyvéd alkotmányjogi panaszt terjesztett elő.
- [2] 1. Az indítványozó önkormányzat az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d)* pontja alapján, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt terjesztett elő, kérve a Fővárosi Törvényszék 2015. január 29-én meghozott 26.B.1751/2014/4. számú végzése és a Fővárosi Ítéltábla 2015. május 11-én meghozott 2.Beüf.10.467/2015/5. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az indítványozó álláspontja szerint a támadott bírósági határozatok sértik az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében biztosított törvény előtti egyenlőséget, mivel őt mint sértettet elzárják attól a lehetőségtől, hogy – a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: régi Be.) 53. §-a szerint – pótmagánvádlóként lépjen fel.
- [3] Az indítványozó – mint sértett – hűtlen kezelés bűntette [a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Btk.) 319. § (1) bekezdése] miatt feljelentést tett. A Fővárosi Főügyészség Kiemelt és Gazdasági Ügyek Osztálya KÜO 23.683/2010/193-II-XX. számok alatt hozott határozataival a nyomozást megszüntette, arra figyelemmel, hogy a nyomozás adatai alapján nem volt megállapítható a bűncselekmény elkövetése és az eljárás folytatásától sem volt várható eredmény. Az indítványozó fellebbezése folytán eljáró Legfőbb Ügyészség Kiemelt és Katonai Ügyek Főosztálya KF.9194/2010/120. számú határozatában a Fővárosi Főügyészség Kiemelt és Gazdasági Ügyek Osztálya által hozott nyomozást megszüntető határozatok elleni panaszokat – mint alaptalanokat – elutasította.
- [4] Ezt követően terjesztett elő az indítványozó pótmagánvádat az I-XIX. rendű vádlottakkal szemben.
- [5] A Fővárosi Törvényszék 26.B.1751/2014/4. számú végzésével a vádindítványt arra hivatkozva utasította el, hogy azt nem jogosult terjesztette elő. A bíróság álláspontja szerint, mivel az indítványozó önkormányzat közhatalmat gyakorol, így nem léphet fel pótmagánvádlóként. A törvényszék álláspontját alapvetően a 42/2005. (XI. 14.) AB határozatra (a továbbiakban: Abh.) alapozta, amelyben az Alkotmánybíróság megsemmisítette a pótmagánvádról az állami vagyon sérelmével járó bűncselekmények miatt indított büntetőeljárásokban szóló

- 3/2004. Büntető jogegységi határozatot (a továbbiakban: BJE), amely szerint az állam vagyoni sérelmével járó bűncselekmények miatt indított büntetőeljárásban helye volt pótmagánvádnak.
- [6] A törvényszék hivatkozott az Alaptörvény 31. cikkének (1) bekezdésre, amely az ÁLLAM című fejezetben szabályozva mondja ki, hogy „Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek” és a 32. cikk (6) bekezdésére, amely kimondja, hogy „a helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja”, továbbá a 38. cikk (1) bekezdése tartalmazza, hogy az „állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon”.
- [7] A törvényszék utalt továbbá a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényre (a továbbiakban: Möt.), amelynek bevezetője és egyes rendelkezései is megállapítják, hogy a helyi önkormányzatok az egységes állami szervezetrendszer részeként hozzájárulnak az Alaptörvényben foglalt államcélök megvalósításához, elősegítik a jogszabályi kötelezettségek teljesítését. Az európai értelemben vett jogállam demokratikus helyi közigazgatása a törvényeknek alárendelt szabad önkormányzás révén valósul meg. Az állam egyik legerősebb jogosítványa a közhatalom gyakorlása, ez a jog pedig az államszervezet részeként a helyi önkormányzatot is megilleti.
- [8] A törvényszék szerint mindezekből az következik, hogy a helyi önkormányzatok közhatalmat gyakorolnak, így pedig nem jogosultak pótmagánvád előterjesztésére.
- [9] A végzés ellen az indítványozó fellebbezést terjesztett elő, amelyet a Fővárosi Ítéltábla bíralt el a 2.Beüf.10.467/2015/5. számú végzésével. Az ítéltábla az elsőfokú bíróság végzését helybenhagyta, megerősítve, hogy a törvényszék helyesen állapította meg a jogosultság hiányát a pótmagánvád előterjesztésére. Az ítéltábla ugyanakkor e körben kiegészítette a törvényszéki végzés indokolását, megállapítva, hogy az indítványozó azon felvetése, amely szerint az Abh. az Alaptörvény 4. módosításából fakadó hatályvesztése nyomán nem hivatkozható, önmagában nem állja meg a helyét. Az ítéltábla – hivatkozva az alaptörvény-módosításához fűzött jogalkotói indoklásra – kifejtette, hogy az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott alkotmánybíróági határozatok hatályvesztése nem zárja ki, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény rendelkezéseinek értelmezésekor a korábbi határozataival megegyező következtetésekre jusson, ahogy azt a lehetőséget is nyitva hagyja, hogy azokkal ellentétes döntést hozzon. A hivatkozott módosítás tehát épphogy nem korlátozza, hanem kiszélesíti az Alkotmánybíróság szabadságát az Alaptörvény értelmezése tekintetében.
- [10] 2. Az indítványozó álláspontja szerint az ügyben eljáró bíróságok helytelenül értelmezték a régi Be. vonatkozó rendelkezéseit, illetve az Abh. megállapításait is. A régi Be. kommentárjára, valamint a pótmagánvadás eljárás tapasztalatai alapján felmerült egyes jogértelmezést igénylő kérdésekről szóló 90/2011. BK véleményre hivatkozva az indítványozó szerint egyértelmű, hogy sértettként jogosult volt pótmagánvád előterjesztésére, hiszen a hűtlen kezelés olyan bűncselekmény, amelynek pontosan beazonosítható a sértettje, és a törvényi tényállás alapján pedig eredménye is van.
- [11] Az Abh.-val kapcsolatban az alkotmányjogi panaszban is felmerült az az érv, hogy annak az Alaptörvény hatálybalépése miatt megszűnt a kötőereje. Ennek ellenére az indítványozó kifejtette, hogy a bíróságok kiterjesztően értelmezték az Abh.-t, így olyan „téves analógiával” éltek, amely „alapjaiban csorbította az önkormányzatot magánjogi [...] jogviszony keretei között megillető” büntetőeljárású jogosultságokat.
- [12] Az indítványozó álláspontja szerint tehát őt mint jogi személyt nem hatósági jogkörében eljárva, hanem magánjogi jogalanyként – tulajdonosként – érte jogsérelem, ti. az, hogy annak ellenére, hogy az adott bűncselekmény az ő tulajdonában okozott sérelmet, mégsem léphetett fel pótmagánvádlóként.
- [13] Véleménye szerint az Alkotmánybíróság az Abh.-ban egyértelműen csak az állami vagyon sérelmével járó bűncselekmények sértettjének büntető eljárásjogi pozíciójával foglalkozott, és e körben tett megállapításokat. Az indítványozó viszont arra hivatkozik, hogy az önkormányzati vagyon nem állami vagyon, azaz két jól elhatárolható vagyontömegről van szó. Ennek igazolásaként hivatkozott az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésének e) és g) pontjaira, 34. és 38. cikkeire, a Möt. VI. fejezetére, a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 4. és 5. §-aira, az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény 1. § (2) bekezdésére, és végezetül az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonba adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvényre.
- [14] Az indítványozó álláspontját alátámasztandóan felvázolta a tanácsrendszer és az önkormányzati rendszer közti különbségeket, kiemelve azt a lényegi eltérést, hogy amíg a tanácsok csak az állami tulajdon kezelői voltak, addig az önkormányzatok önálló tulajdonnal rendelkeznek. Ezzel összefüggésben az indítványozó kitért a vagyonátadás folyamatára is, utalva – de pontosan meg nem jelölve – az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonba adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvényre. Az indítványozó felhívta

az Alkotmánybíróságnak az – Alkotmány 12. § (2) bekezdésén és a 44/A. § (2) bekezdésén alapuló – önkormányzati tulajdon védelmére vonatkozó gyakorlatát is.

- [15] Az Abh. bíróság általi értelmezésére reagálva az indítványozó kifejtette, hogy – a fentiekben foglaltak alapján – egyrészt az önkormányzati tulajdon és az állami tulajdon közé nem tehető egyenlőségjel, másrészt az önkormányzat csak helyi – azaz térben és hatókörében korlátozott – közhatalmat gyakorol, így fel sem merülhet annak veszélye, hogy az ügyészség vádfunkcióját közhatalomként eljárva vegye át.
- [16] Az indítványozó felhívta továbbá az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdését is, amely rögzíti, hogy a helyi önkormányzat és az állami szervek a közösségi célok elérése érdekében együttműködnek. Álláspontja szerint tehát az Alaptörvényből is az következik, hogy a helyi önkormányzatok és az állami szervek elkülönülnek.

## II.

- [17] Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezése:

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

## III.

- [18] 1. Az Abtv. 56. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint az Alkotmánybíróságnak először az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie. Az Alkotmánybíróság a panaszt – az Ügyrend 31. § (6) bekezdését alkalmazva, külön befogadási eljárás mellőzésével – érdemben bírálta el.
- [19] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány határidőben érkezett, az indítványozó jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, illetve határozott kérelmet is megfogalmazott. Az indítványozó félként járt el a Fővárosi Törvényszék és a Fővárosi Ítéletábla előtt folyamatban volt eljárásokban, ezért az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint érintettsége is megállapítható. Mindezekon túl, az Abtv. 29. §-a értelmében a panasznak a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést kell tartalmaznia, amely feltétel alternatív jellegű {erről lásd: 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30], illetve 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]}. Jelen ügyben alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek minősül, hogy a helyi önkormányzat pótmagánvádlói jogosultságának megtagadása sérti-e az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében biztosított törvény előtti egyenlőséget, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt befogadta.
- [20] 2. Az indítványozói jogosultság Abtv. 51. § (1) bekezdése szerinti vizsgálata az ügy érdemi vizsgálatának előkérdése. Az Alkotmánybíróság a 3149/2016. (VII. 22.) AB végzésben megállapította, hogy az „önkormányzat is élhet az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasszal, feltéve, hogy az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló jogvita ügyben mellérendelt jogalanyként és nem a közhatalom gyakorlójaként járt el. Az indítványozói jogosultság szempontjából tehát nem az önkormányzat (egyébként különleges) jogi státuszának, hanem annak van relevanciája, hogy az önkormányzat az alapul fekvő ügyben, hierarchikus viszonyban, a közhatalmi jogosítványokkal élve, avagy a vagyoni forgalom mellérendelt alanyaként járt-e el. Az Alkotmánybíróság álláspontja ugyanis változatlan a tekintetben, hogy az Abtv. 27. § szerinti alkotmányjogi panasz – szervezet esetében is –, az egyedi ügyben bekövetkezett, Alaptörvényben biztosított, egyéni jogsérelem orvoslásának eszköze, amely nem az önkormányzat *sui generis*, vagy állam által átruházott hatáskörben hozott közhatalmi döntéseinek kikényszerítésére szolgáló intézmény.” (Indokolás [18])
- [21] További szempont, hogy az Alkotmánybíróság egy alapjog tekintetében már megállapította, hogy az minden indítványozót megillet: az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdéséből – miszerint a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik – következően az önkormányzatokat, amennyiben bírósági eljárásban félként vesznek részt, a jogviszony és a jogvita jellegétől függetlenül megilleti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes eljáráshoz való jog {3158/2018. (V. 16.) AB végzésben, Indokolás [22]}. Hasonlóképpen értelmezte a tisztességes eljáráshoz való jogot a Magyar Nemzeti Bank tekintetében {23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás [15], [28]}. Ugyanezt más alapjogok tekintetében is vizsgálni kell.

- [22] 3. Az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény (a továbbiakban: Módtv.) módosította az Abtv. indítványozói jogosultság (és az érintettség) szempontjából releváns szabályait, mely módosítás 2019. december 20-tól hatályos. Az Abtv. módosított 27. §-a szerint az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d*) pontja alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, vagy hatáskörét az Alaptörvénybe ütközően korlátozza, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Jogállásától függetlenül érintettnek minősül az a személy vagy szervezet, aki (amely) a bíróság eljárásában fél volt, akire (amelyre) a döntés rendelkezést tartalmaz, vagy akinek (amelynek) jogára, kötelezettségére, magatartása jogszerűségére a bíróság döntése kiterjed. Közhatalmat gyakorló indítványozó esetén vizsgálni kell, hogy a panaszában megjelölt, Alaptörvényben biztosított jog megilleti-e.
- [23] Mivel a Módtv.-nyel módosított Abtv. 27. §-ának alkalmazhatósága a törvény hatálybalépését követően először merül fel, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a rendelkezés a folyamatban levő ügyekben is alkalmazható, mivel az eddig is követett gyakorlattal egyező rendelkezést tartalmaz. Ezt támasztja alá továbbá az is, hogy a Módtv. 55. §-hoz fűzött indokolás maga is egyértelműen utal arra, hogy a módosítás az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján pontosítja az alkotmányjogi panaszjog gyakorlására vonatkozó rendelkezéseket: az Alkotmánybíróság gyakorlata alakította ki, hogy ki minősül érintettnek, panasz benyújtására jogosultnak, a jogalkotó az Alkotmánybíróság értelmezését vette át a törvény szövegébe, ezért tették lehetővé a közhatalmat gyakorló szervek számára a panasz benyújtását. Hasonlóképpen azt, hogy egy alapjog megilleti-e a jogállása szerint közhatalmat gyakorló indítványozó szervet, az Alkotmánybíróság eddig is minden esetben vizsgálta. A Módtv. tehát nem fogalmazott meg tartalmi értelemben véve új követelményt az érintettséggel és az indítványozói jogosultsággal összefüggésben, hanem az Alkotmánybíróság által kimunkált és követett gyakorlatot fogalmazta meg normatív erővel. Az indítvány befogadásának tehát az önkormányzat közjogi jogállása nem volt akadálya.

#### IV.

- [24] Az indítvány nem megalapozott.
- [25] 1. Az alapul fekvő jogviszonyban az indítványozó tehát tulajdonával összefüggésben, pótmagánvádlóként kívánt fellépni, azonban a bíróság ezt elutasította. Az önkormányzati tulajdon vonatkozásában figyelembe kell venni, hogy az önkormányzat közfeladataira tekintettel rendelkezik tulajdonnal, amely körülmény kihatással bír a jogviszony jellegére is, másrészt pedig azt, hogy a büntetőeljárás célja alapvetően nem a tulajdonhoz való jog védelme, hanem az állami büntetőigény érvényesítése. Az önkormányzati tulajdon védelmének terjedelmét illetően (vagyis hogy az önkormányzat akár büntetőeljárásban, pótmagánvádlóként is felléphet-e a vagyona védelmében) pedig az állami büntetőigény érvényesítésének ügyészégi monopóliumára és az az alóli kivételek rendszerére is tekintettel kell lenni. Mindezeket együttesen figyelembe véve állapítható meg – de nem az alkotmányjogi panasz előterjesztéséhez való joggal, hanem immár az ügy érdemében, a pótmagánvádlói jogosultság vonatkozásában –, hogy az indítványozó önkormányzat közhatalmi szerv-e az adott jogviszonyban. Ettől függ ugyanis, hogy a pótmagánvádlói jogosultságra igényt tarthatott-e, és pótmagánvádlói fellépésének elutasítása a bíróságok részéről megsértette-e az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében biztosított jogát.
- [26] Az indítványozó által hivatkozott Abh.-ban az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy alkotmányosan összeegyeztethető-e a hatalmi ágak elválasztására, az állam büntetőhatalmára, az ügyészség alkotmányos jogállására és az államra mint tulajdonosra vonatkozó alkotmányos tételekkel az állam vagyoni sérelmét okozó bűncselekmény sértettjének felhatalmazása a pótmagánvádra.
- [27] Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban megállapította, hogy az állam büntetőjogi igényének érvényesítésében az Alkotmány, a szervezeti törvények és a büntetőeljárásról szóló törvény a közvádlói jogkört az ügyészre bízta, ezért az Alkotmányból eredő követelmény annak kizárása, hogy az ügyészeken kívül más közhatalmi szervezet pótmagánvádlóként a vádló közhatalmi pozíciójába kerülhessen (ABH 2005, 504, 525–526).



- [28] Az Alkotmánybíróságnak azonban nem az Abh.-ra kell alapoznia a döntését, még annak megerősítése mellett sem, mert az Alaptörvény 29. cikk első mondata kifejezetten kimondja, hogy a legfőbb ügyész és az ügyészség az igazságszolgáltatás közreműködőjeként mint közvádló az állam büntetőigényének kizárólagos érvényesítője. A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: Be.) 787. § (3) bekezdés *d*) pontja ennek megfelelően kizárja, hogy az állam vagy közhatalmat gyakorló szerv pótmagánvádlóként lépjen.
- [29] Az állam magánjogi jogviszonyokban önálló, és minden más joggalannyal azonos jogokat élvező jogalany, mivel, elfogadva a csak jogszabályon alapuló jogi személyi minőséget, kifejezetten lemondott arról, hogy ezekben a jogviszonyokban a közhatalmára tekintettel külön jogai legyenek. Az állam a közigazgatási jogi jogviszonyokban mint „állam” eleve nem jelenik meg, a hatalmát gyakorló intézményeket viszont kifejezetten alávetette a bírói kontrollnak, megfosztva azokat közhatalmi jogaik gyakorlásától, ezért a magánszemély (magánintézmény) felperessel azonos eljárási jogosultságokat gyakorló alperesei a pernek. Ezzel szemben az állam a természeténél, léténél fogva rendelkezik büntető hatalommal (ezért állam). Ennél a hatalmánál fogva monopolizálta a sértettől eredő, de tőle elvont büntetőjogi igény érvényesítését. Erről csak arra az esetre vonatkozóan mondott le, amikor azt nem kívánja (magánvád) vagy nem tudja (pótmagánvád) érvényesíteni. Az államnak tehát a büntető jogviszonyokban nincs „kétféle arca”, mivel a büntetőhatalom mint az állam legerősebb eszköze ezt kívánja meg.
- [30] A bűncselekményeket az állam hivatalból üldözi (officialitás elve), melyből következően az ügyészség mint vádhatóság köteles vádat emelni, ha a bűnvádi eljárás törvényes feltételei megállapíthatók (legalitás elve). Az ügyész a vádemelés, a vádképviselőt során a közérdeket képviseli és közvádlói funkciójának gyakorlása során az ügyészi szakmai felelősség követelményeit is szem előtt tartva köteles eljárni. Azok az esetek, amikor a jogalkotó a sértettre bízta (visszaadja neki) annak eldöntését, hogy induljon-e eljárás, kivételes. Ennek megfelelően a jogalkotónak széles a mérlegelési szabadsága abban, hogy milyen sértetti kör számára teszi lehetővé a magánérdek érvényesítését, és az eljárás megindításához milyen perjogi feltételek meglétét tekinti szükségesnek. A közérdek képviselője az állam büntetőigényének érvényesítése során tehát kizárólag a közvádló feladata. A legfőbb ügyész és az ügyészség mint közvádló az Alaptörvény szerint az állam büntetőigényének kizárólagos érvényesítője. Tehát alanyi oldalon maga az Alaptörvény zárja ki, hogy más állami szervek is vádlóként léphessenek fel, függetlenül a bűncselekmény, illetve az őket ért sérelem jellegétől. A fentiekre, különösen az Alaptörvény 29. cikkére tekintettel az Alkotmánybíróság az Abh. érvelését továbbra is alkalmazhatónak tartja.
- [31] 2. Az önkormányzatok sérelmére elkövetett vagyon elleni bűncselekmények miatt indított büntetőeljárásban tehát az Alaptörvény kifejezett rendelkezése miatt nem lehet helye pótmagánvádnak. Nem azért, mert az önkormányzati vagyon azonos lenne a Magyar Állam (mint magánjogi jogalany) vagyonával, hanem azért, mert az önkormányzat jogállása szerint az állam része, ugyanabból az állami közhatalomból részesül, mint a központi állami szervezetek, ezért büntetőigénye az egységes állami büntetőigény részeként csak az ügyészség által érvényesíthető.
- [32] Jelen esetben az indítványozó a törvény előtti egyenlőség követelményére hivatkozott, melynek ugyan vannak eljárásjogi hozadékai is, ezek közé tartozik a perbeli felek eljárási egyenlősége, az azonban, hogy minden sértett képviselhesse a vádat, nem következik belőle. Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése csak a törvényben biztosított jogosultságokra és kötelezettségekre vonatkozik, de nyilvánvalóan nem akadályozza olyan különbségtételeket, amelyek nem törvényen (vagy más jogszabályon), hanem közvetlenül az Alaptörvényen alapulnak. A konkrét ügyben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a sértettnek nincs Alaptörvényben biztosított joga ahhoz, hogy az állam büntetőhatalmának gyakorlását kikényszerítse (és az eljárás eredményeként a terheltet elítéljék), illetve arra sincs alanyi joga, hogy pótmagánvádlóként lépjen fel {pl. 3014/2013. (I. 28.) AB végzés; 3207/2016. (X. 17.) AB végzés; 14/2015. (V. 26.) AB határozat; 11/2017. (V. 26.) AB határozat}. Pótmagánvádlóként fellépése nem az Alaptörvényen, hanem a büntető anyagi- és eljárási törvényeken alapul, ezért az Alaptörvényre hivatkozva senki nem tarthat igényt arra, hogy pótmagánvádlóként lépjen fel. Vonatkozik ez természetes személyekre, jogi személyekre egyaránt. Az állami közhatalmat gyakorló intézményeket pedig az Alaptörvény zárja ki a lehetséges pótmagánvádlók köréből. Ezzel összhangban – a Be. 787. § (3) bekezdés *d*) pontja alkalmazásával – rendelkeztek a bíróságok a vizsgált ügyben. A pótmagánváddal összefüggésben az egyes sértettek, így egyfelől a természetes személyek, és egyes jogi személyek, másfelől a közhatalmat gyakorló szervek közötti különbségtétel miatt nem merülhet fel az Alaptörvény XV. cikkének sérelme sem, mivel a különbségtétel éppen az Alaptörvényen alapul.

- [33] 3. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az ügyben eljáró bíróságok nem sértették meg az indítványozónak az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében biztosított törvény előtti egyenlőségét, ezért az indítványt elutasította.

Budapest, 2020. február 11.

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

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

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

*Dr. Handó Tünde s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Horváth Attila s. k.,*  
alkotmánybíró

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

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

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

*Dr. Szabó Marcel s. k.,*  
alkotmánybíró

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

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

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

*Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó* párhuzamos indokolása

- [34] A határozat rendelkező részével egyetérttek. Nem látok ellentmondást abban az alaptörvényi rendelkezésben, amely szerint az ügyész közvádlóként – a közhatalmat gyakorló állami szervek között egyedülként – az állam büntetőigényének kizárólagos érvényesítője, ugyanakkor törvényben meghatározott esetekben, amikor a köz érdeke a vád képviselőt nem indokolja, a szubjektív jogvédelem keretei között ezt a funkciót más személyek is gyakorolhatják. A határozat indokolását azonban szükségesnek tartom kiegészíteni az alábbi gondolatokkal.
- [35] 1. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d*) pontja úgy szól, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját. Ezt a hatáskört részletezi sarkalatos törvényi szinten az Abtv. 27. §-a. A jelen ügy az első, amelyben az Alkotmánybíróság az Abtv. 2019. december 20-ától hatályos 27. §-át alkalmazta közhatalmat gyakorló indítványozó által benyújtott valódi alkotmányjogi panasz alapján. A módosított szabály számos, alapvető fontosságú, mondhatni koncepcionális kérdést vet fel. Ezekre a testületnek meg kell találnia a helyes válaszokat és azokat a jövőben következetes rendszerbe kell foglalnia a joggyakorlat kiszámíthatósága érdekében.
- [36] 2. Mindenekelőtt az merülhet fel, hogy mely időszakban kell alkalmazni az Abtv. módosított 27. §-át? Csak azokban, amelyekben az alkotmányjogi panaszindítványt a Módtv. hatálybalépését (2019. december 20.) követően nyújtották be, vagy a hatálybalépéskor folyamatban volt ügyekben is? A törvényalkotó átmeneti szabállyal nem tisztázta a helyzetet. Egy norma időbeli hatálya meghatározásának előfeltétele, hogy a szóban forgó normát tartalma alapján minősítsük.
- [37] A válasz a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) alapján adható meg. A Jat. 15. §-a a szabályozási átmenetről szól. Ennek sommás rendelkezései következetesen alkalmazhatók az anyagi és az eljárási normákra nézve. Előbbi az anyagi jogokat és kötelezettségeket állapítja meg. Utóbbi azokat a szabályokat tartalmazza, amelyek az anyagi jogok és kötelezettségek érvényesítésének módját rendezik. Ebben a dualista szemléletben nehéz elhelyezni az Abtv. módosított 27. §-ának hatásköri és ekként akár szervezeti tartalmának is minősíthető rendelkezéseit.
- [38] Leegyszerűsítve, a szervezeti norma a szervezet jogállását, felépítését és nem utolsósorban hatásköreit, valamint illetékességét rendezi. Az eddigi gyakorlat értelmében az Abtv. 27. §-a – hasonlóan a 26. § (1) és (2) bekezdéséhez – az Alkotmánybíróság hatáskörét adja meg, tehát a fenti kérdés úgy is megválaszolható, hogy azt a szabályt kell alkalmazni, amelyik a hatáskörgyakorlás pillanatában hatályos. Ez az okfejtés sem vezet tehát a többségi indokolásban foglaltaktól eltérő eredményre, ugyanakkor meglátásom szerint pontosabban írja körül a módosított törvényhely tartalmát.

- [39] A jelen ügyben mindez azt jelenti, hogy azért kellett az Abtv. 2019. december 20-ától hatályos 27. §-át alkalmazni, mert az Alkotmánybíróság a törvénymódosítást követően döntött az önkormányzat valódi alkotmányjogi panaszáról. Az nem befolyásolja a választ, hogy az Abtv. Módtv.-vel megállapított 27. §-a az eddig követett alkotmánybírósági gyakorlattal egyezik-e vagy attól eltér.
- [40] 3. Az alkalmazhatóság tisztázását követő kérdés azonban pontosan az, hogy tartalmilag vajon új-e az Abtv. 27. §-a? Azt gondolom, hogy cizellálni kell a választ. Úgy tűnik számomra, hogy az Alkotmánybíróság eddigi többségi gyakorlatának nem volt a része a közhatalmat gyakorló szervek Alaptörvényben biztosított jogainak, alapjogainak és hatásköreinek a védelme valódi alkotmányjogi panasz eljárásban. Egy döntés, amelynek a kivételességét maga a testületi többség is hangsúlyozta, nem tekinthető gyakorlatnak. A hatósági jogkörében eljáró Magyar Nemzeti Bank ügyén [23/2018. (XII. 28.) AB határozat] kívül nem volt több olyan határozat, amelyben hatósági hatáskörben eljáró közhatalmi szervet részesített alapjogi védelemben az Alkotmánybíróság. E tekintetben tehát új tartalmat hordoz az Abtv. jelenleg hatályos szabálya a korábbihoz képest.
- [41] Bár eddig nem tisztázta a testület azt, hogy a közhatalmi szervek esetében mi a viszonya az Alaptörvényben biztosított jogoknak az alapjogokhoz, mégis tagadhatatlan, hogy már több alkalommal elismerte a *fair* bírósági eljáráshoz való jogukat [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés], az Abtv. módosítást megelőző szabályai alapján is. Ezt azonban alapvetően azokban az esetekben tette, amelyekben az eljárás alapját magánjogi jogviszony képezte. E körben védhetőnek tűnik azt állítani, hogy a Módtv. – legalábbis részben – nem fogalmazott meg új követelményt.
- [42] 4. Végül feltétlenül tisztázást igényel, új dogmatikai alapok kidolgozását teszi szükségessé az Alkotmánybíróságtól a részben új hatásköri szabály. Azt gondolom, hogy többek között egyértelművé kell tenni az alapjogok, alkotmányos jogok, alkotmányos értékek, az Alaptörvényben biztosított jogok és a hatáskörök tartalmát, egymáshoz való viszonyát. Rögzíteni kell érintettjeik körét, valamint azt is, hogy melyik miként korlátozható, és hogy mennyire erős védelemben részesül az egyik a másikkal szemben.
- [43] Válthat-e az Alkotmánybíróság az Alaptörvény értelmezése és védelme címén, a bírói döntések Alaptörvénnyel való összhangjának a felülvizsgálatára irányuló hatáskörében a közhatalom védelmezőjévé? A kérdés másképpen is megfogalmazható: elrugaszkodik-e a testület, és ha igen, milyen okból és mennyiben attól a klasszikus megközelítési módtól, miszerint az Abtv. 27. §-a szerinti panasz eljárásban – éppen úgy, ahogyan az Abtv. 26. § (1) és (2) bekezdése szerinti panasz eljárásokban is – a hivatása a magánszféra alanyainak az oltalmazása a közhatalommal, avagy ahogy az egyes európai államokban előfordul, a globális vállalkozásokkal szemben? Gyakorolható-e a három alkotmányjogi panasz-hatáskör egymástól eltérő alapjogi megközelítésben? Ilyen és ehhez hasonló fajsúlyú kérdések várnak válaszra véleményem szerint az Abtv. 27. §-a szerinti megújított hatáskör kapcsán.

Budapest, 2020. február 11.

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

*Dr. Salamon László* alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [44] A határozat rendelkező részével egyetértek, indokaim azonban a határozatban foglaltakhoz képest részben eltérők.
- [45] 1. Egyetértek azzal, hogy a határozat elismeri az állami, a közhatalmat gyakorló szervek, így a helyi önkormányzatok jogát az alkotmányjogi panasz intézményének igénybevételéhez. Ez olyan széles módon, ahogy azt az Abtv. 27. §-a a Módtv. elfogadása után tartalmazza, korábban nem képezte az Alkotmánybíróság gyakorlatát, számomra azonban ennek a jelen ügy szempontjából azért nincs jelentősége, mert korábban is – a kisebbséghez tartozóan – mindig azt az álláspontot képviseltem, hogy a perben szereplő feleknek biztosítandó egyenlő jogvédelem elvére tekintettel az állami, illetve a közhatalmat gyakorló szervektől sem tagadható meg Alaptörvényben biztosított jogaik sérelme esetében az alkotmányjogi panasszal élés eszköze [lásd például a 3055/2018. (II. 20.) AB végzéshez csatolt párhuzamos indokolásomat].

- [46] Ebből következően az Abtv. 27. § hatályos szövegétől függetlenül – melyben egyébként eddigi álláspontom lényegi megerősítését látom – már korábbi jogértelmezésem alapján is megalapozottnak tartom az indítványozó alkotmányjogi panaszhoz való jogának elismerését.
- [47] 2. Az Alkotmánybírósághoz való fordulás lehetőségétől különálló, a jelen ügy lényegét képező kérdés az, hogy megillette-e (megilleti-e) az indítványozót a pótmagánvádlóként való fellépés joga, illetve sértette-e az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében biztosított törvény előtti egyenlőségét az eljáró bíróságok jogértelmezése, melyek őt a pótmagánvád igénybevételétől elzárták.
- [48] 2.1. Egyetértek a határozat – indítványozó által sem vitatott – azon álláspontjával, hogy a pótmagánvád előterjesztésének joga nem alapvető jog, és Alaptörvényben biztosított egyéb jognak sem minősül. Amint azt a határozat indokolása is tartalmazza, a sértetteknek a pótmagánvádlói fellépése büntető anyagi és eljárási törvényeken alapul. A törvényalkotónak szabad belátásán múlik magának ennek az intézménynek jogrendbe történő beépítése, illetve az, hogy ezt milyen feltételekkel és milyen körben biztosítja a sértettek számára. A törvényalkotó eme döntéseinek határait az Alaptörvény rendelkezései, így a jogegyenlőség követelményének tiszteletben tartása képezi.
- [49] 2.2. A Módtv. megalkotásáig az állam, illetve a közhatalmat gyakorló szerv pótmagánvádlói jogosultságával kapcsolatosan kifejezett, tételes jogi szabály nem rendelkezett. Az eljáró bíróságok ilyen jogi környezetben a régi Be., illetve a helyi önkormányzatokról szóló törvény, valamint az Alaptörvény helyi önkormányzatokra és az ügyészségre vonatkozó egyes rendelkezéseinek értelmezésével alakították ki a kérdés eldöntésével kapcsolatos álláspontjukat. Jogértelmezésük során értékelésük körébe vonták az Alaptörvény negyedik módosítása következtében hatályát veszített Abh.-t.
- [50] Miután a pótmagánvádlóként való fellépés nem alapvető jog, az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata szerint a bírói ítéleteknek az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésébe ütköző, jogegyenlőséget sértő diszkriminatív jellege akkor állapítható meg, ha a vizsgált megkülönböztetésnek (különbségtételnek) nincs tárgyilagossá mértelgelés szerint észszerű indoka, vagyis önkényes [9/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [22]].
- [51] Ebből következően az Alkotmánybíróságnak azt kellett vizsgálnia, hogy az a különbségtétel, mely a pótmagánvádlóként való fellépés lehetősége tekintetében az indítványozó és a közhatalommal nem rendelkező természetes és jogi személyek vonatkozásában a bírói döntésekben megjelenik, önkényes-e; sérti-e a tárgyilagossá mértelgelés szerinti észszerű indok követelményét.
- [52] 2.3. A határozat indokolása az ügyészségnek az Alaptörvény 29. cikkében biztosított közvádemelési és közvád képviselői monopóliumból vezeti le az indítványozó mint közhatalmat gyakorló szerv pótmagánvádlóként történő fellépésének akadályát. Nem vitatva az ügyészség közvádlói monopóliumát, a határozat ezen érvelését nem osztom.
- [53] A pótmagánvád intézményének léte, a pótmagánvádlói minőségben történő eljárás nézetem szerint nem jelenti a közvád „átvételét”, és ezért az az ügyész közvádlói monopóliumát nem is érintheti. (Ha nem így lenne, vagyis ha az Alaptörvény 29. cikkéből önmagából következne a közhatalmat gyakorló szervek kizárása a pótmagánvádlóként történő fellépés lehetőségéből, akkor az Alaptörvény 29. cikke okszerűen mások pótmagánvád benyújtására való jogosultságát is kizárná. A közvád-monopólium nyilván nem szolgálhat csupán a vádlói közhatalom közhatalmat gyakorló szervek általi megkettőzésének akadályául, hanem az abszolút érvényű. Mellette a pótmagánvádlói intézmény csak akkor áll meg, ha az fogalmilag nem jelenti a közvádlói hatalom átvételét.)
- [54] Nézetem szerint a pótmagánvád intézményesítése azon alapszik, hogy ha a közvádlói monopólium jogosultja (az ügyészség) nem lát lehetőséget (alapot, illetve indokot) a kizárólagosan rábízott állami büntetőigény adott ügyben történő fennállásának megállapítására és érvényesítésére, akkor mint a közvádlói monopólium jogosultja „félreáll”, miközben a törvény megadja a lehetőséget a sértettnek, hogy nem közvádlói jelleggel, a szerinte mégis érvényesíthető, sértetti minőségéből fakadó büntetőigényét bíróság elé vihesse.
- [55] 2.4. A fentiekből következően a közhatalmat gyakorló intézményeket nézetem szerint nem az Alaptörvény zárja ki a pótmagánvádlók lehetséges köréből, hanem – ez idő szerint egyértelműen – a Be. 787. § (3) bekezdése d) pontjának rendelkezése. Az indítványozó pótmagánvádlóként történő fellépésekor ezen igényét az eljáró



bíróságok a jelen párhuzamos indokolás 2. pontjában részletezett jogi környezet értelmezésével találta jogosulatlanoknak.

- [56] Az elsőfokú bíróság hangsúlyosan hivatkozott a már nem hatályos Abh. érvelésére, kiemelve abból azt az okfejtést, miszerint „[m]egengedhetetlen, hogy a büntető felelősségre vonás vádemelési és vádképviselési pozíciójába magánvádlóként olyan állami szervezet lépjen, amely az állami hatalom része, de amelyet nem korlátoznak az ügyészség közjogi és büntetőeljárás jogállásának a büntetőeljárás magánszemélyeinek alkotmányos és garanciális eljárási jogaival kapcsolatos kötöttségei”. Ez a helyzet – amit a bíróság a vádlói közhatalom megkezdésének nevez – „az állam túlhatalmának veszélyével jár, amivel olyan közhatalmi szervek válnak pótmagánvádlóvá, amelyeket nem terhel az Ügyészség alkotmányon alapuló szakmai felelőssége a büntető igény alkotmányos feltételek szerinti érvényesítéséért”.
- [57] Az elsőfokú bíróság utalt arra a tényszerű helyzetre, hogy a helyi önkormányzat az egységes állami szervezetrendszer része, amely helyi közhatalmat gyakorol. Egyetérttek a határozat előbbi tényszerű körülményekből levont azon következtetésével, miszerint a helyi önkormányzatok közhatalmat gyakorló szervek.
- [58] A másodfokú bíróság egyetértett az elsőfokú bíróság jogértelmezésével, további indokokkal egészítve ki az elsőfokú bíróság indokolását. Ezek sorában hivatkozásként említésre került az ügyészség közvádlói monopóliumát tartalmazó alaptörvényi rendelkezés, mint olyan, amely álláspontja szerint megerősítette („alaptörvényi szintre emelte”) a hatályon kívül került Abh.-t.
- [59] Végül a másodfokú bíróság az önkormányzati és nemzeti vagyon fogalmi struktúrájából arra a következtetésre jutott, hogy a jelen eljárás tárgya állami vagyonnak tekinthető.
- [60] 2.5. Az Abh.-val kapcsolatosan külön kérdést vet fel, hogy az Alaptörvény megalkotása előtti alkotmánybíróági határozatok az Alaptörvény negyedik módosítása következtében hatályukat veszítették. Ezzel az indítványozói felvetéssel a másodfokú bíróság is foglalkozott, rámutatva arra, hogy ez a körülmény nem zárja ki annak lehetőségét, hogy az Alkotmánybíróság a korábbival megegyező következtetésre jusson. A másodfokú bíróság ezen véleményével egyetértve ehhez annyit tesz hozzá, hogy az említett AB határozatok hatályon kívül helyezése azok *erga omnes* kötelező erejének megszűnését jelenti, ebből következően nem tekinthetők jogi konzekvenciákkal járó, illetve ilyen konzekvenciák alátámasztására szolgáló hivatkozási alapoknak, de hatályvesztésük nem jelenti az abban foglalt okfejtések *ab ovo* tévesnek minősítését. Hatályvesztésük nem járt együtt joghatásuk megszűnésével. Így az Abh. hatályvesztése nem eredményezte az Abh.-val megsemmisített 3/2004. BJE határozat újbóli hatálybalépését. Az eljáró bíróságok ítéletei azt tükrözik, hogy a bíróságok az Abh. okfejtésével tartalmilag lényegében azonosultak.
- [61] 2.6. Az indítványozó igényével összefüggésben felvethetők vitára érdemes kérdések. Ilyen lehet például, hogy az Abh. valóban csak az állami vagyont érintő összefüggésben született-e meg. Ilyen utalást az Abh. tartalmazott is, ugyanakkor a jelen párhuzamos indokolás 2.3. pontjában (Indokolás [52] és köv.) idézett megállapításai ezen túlmutató olyan általánosan megfogalmazott követelményeket tartalmaznak, amelyek logikailag nem korlátozhatók a csak szűk értelemben vett állami vagyonnal rendelkező közhatalmi szervek szerepére.
- [62] Az is kérdéses lehet, hogy ha egyszer az Abh. már nem hatályos, indokolt-e a szövegét a maga teljességében kvázi normaként értelmezni és kezelni. Van-e akadálya a már nem hatályos Abh. pótmagánvádat korlátozó tartalmának más, jellegét illetően hasonló esetekre történő kiterjesztésének.
- [63] A pótmagánvád megengedhetősége szempontjából van-e jelentősége annak, hogy az állami vagyon, a közvagyon, a nemzeti vagyon, illetve a helyi önkormányzatok köztulajdon jellegű tulajdona fogalmának mi az egymáshoz való pontos viszonya.
- [64] Lehetséges, hogy a fenti kérdések mindegyikére nem adható olyan válasz, amely teljes egyetértést élvez, és az sem zárható ki, hogy a bíróságok által adott válaszok nem mindenben tökéletesek.
- [65] Nézetem szerint a jogegyenlőség sérelmét önmagában nem valósítja meg az, ha a különbségtételt eredményező jogértelmezés valamennyi elemével nem tudunk azonosulni. Ha akár a jogalkotó, akár a jogalkalmazó a maga – egyébként nem alaptörvény-ellenes – szempontrendszerén keresztül el tudott jutni egy adott, jöllehet különbségtételt eredményező, de szempontrendszere szerint észszerűnek tekinthető indokkal alátámasztható jogi megoldáshoz, aligha minősíthető a különbségtétel diszkriminatívnak. Ahhoz, hogy a bírói jogértelmezés

diszkriminatív legyen, ennek az értelmezésnek – a fentebb már idézett 9/2016. (IV. 6.) AB határozat értelmében – önkényesnek, azaz a különbségtétel indokainak nyilvánvalóan elfogadhatatlannak kell lennie.

- [66] Ennek megállapítására az eljáró bíróságok jogértelmezését illetően – melynek középpontjában megítélésem szerint a vádlói közhatalom megkettőzése elhárításának lényegében az Abh.-ban kifejtett indokai állnak – nem látok kellő alapot.
- [67] 3. Feltéve, de meg nem engedve, hogy az eljáró bíróságok jogértelmezése a bírói döntések megszületése időpontjában diszkriminatív lett volna, utalnom kell arra, hogy a Be. 787. § (3) bekezdés *d*) pontjára figyelemmel egy új eljárásban a jogszabály *expressis verbis* zárná ki az indítványozó pótmagánvádlóként történő fellépésének lehetőségét.

Budapest, 2020. február 11.

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

*Dr. Sulyok Tamás* alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [68] A határozat rendelkező részével egyetértek, az indokolás egyes megállapításaival összefüggésben párhuzamos indokolásomban az alábbiakra kívánok rámutatni.
- [69] 1. A többségi határozat indokolása értelmében: „Az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény [...] módosította az Abtv. indítványozói jogosultság (és az érintettség) szempontjából releváns szabályait, mely módosítás 2019. december 20-ától hatályos. Az Abtv. módosított 27. §-a szerint az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d*) pontja alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti vagy hatáskörét az Alaptörvénybe ütközően korlátozza, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Jogállásától függetlenül érintettnek minősül az a személy vagy szervezet, aki (amely) a bíróság eljárásában fél volt, akire (amelyre) a döntés rendelkezést tartalmaz, vagy akinek (amelynek) jogára, kötelezettségére, magatartása jogszerűségére a bíróság döntése kiterjed. Közhatalmat gyakorló indítványozó esetén vizsgálni kell, hogy a panaszában megjelölt, Alaptörvényben biztosított jog megilleti-e.”
- [70] Ezzel összefüggésben az alábbiakat tartom fontosnak megjegyezni. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában meghatározott feltételek megléte esetén a helyi közhatalmat gyakorló önkormányzat az Abtv. hivatkozott módosítását megelőzően is jogosult volt alkotmányjogi panasz előterjesztésére. Az Alkotmánybíróság ezen esetekben az indítványozói jogosultság megállapíthatósága körében elsődlegesen a panaszt benyújtó önkormányzat alkotmányos szerepét vizsgálta, és jelentőséget tulajdonított annak, hogy az önkormányzat az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló jogvitás ügyben mellérendelt jogalanyként vagy a közhatalom gyakorlójaként járt el. A módosítást követően az alapul fekvő jogviszonyban elfoglalt közhatalmi jelleg már nem jelenik meg jogosultsági feltételként, és azt nem kell vizsgálni az érintettség körében sem, vagyis a helyi közhatalmat gyakorló önkormányzat a módosításra tekintettel „jogállásától függetlenül” érintettnek minősül, amennyiben az Abtv. 27. § (2) bekezdésében meghatározott feltételek valamelyike fennáll.
- [71] 2. Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének sérelmét állító indítványi elem elutasításának az indokolása körében az alábbiakra szeretnék rámutatni.
- [72] A többségi határozat indokolása szerint: „az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése csak a törvényben biztosított jogosultságokra és kötelezettségekre vonatkozik, de nyilvánvalóan nem akadályozza olyan különbségtételeknek, amelyek nem törvényen (vagy más jogszabályon), hanem közvetlenül az Alaptörvényen alapulnak. A vizsgált ügyben az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy: »[...] a sértettnek nincs Alaptörvényben biztosított joga ahhoz, hogy az állam büntető hatalmának gyakorlását kikényszerítse (és az eljárás eredményeként a terheltet elítéljék), illetve arra sincs alanyi joga, hogy pótmagánvádlóként lépjen fel {pl. 3014/2013. (I. 28.) AB végzés, 3207/2016. (X. 17.) AB végzés, 14/2015. (V. 26.) AB határozat, 11/2017. (V. 26.) AB határozat}. Pótmagánvádlóként fellépése

nem az Alaptörvényen, hanem a büntető anyagi- és eljárási törvényeken alapul, ezért az Alaptörvényre hivatkozva senki nem tarthat igényt arra, hogy pótmagánvádlóként fellépessen. Vonatkozik ez természetes személyekre, jogi személyekre egyaránt. Az állami közhatalmat gyakorló intézményeket pedig az Alaptörvény zárja ki a lehetséges pótmagánvádlók köréből.« (Indokolás [32])

- [73] Félreérthetőnek tartom az idézett indokolási szövegrészben szereplő „csak a törvényben biztosított jogosultságokra és kötelezettségekre” megfogalmazást, mivel az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában szélesebben, „az egyéb” (nem az Alaptörvényben foglalt) jogok tekintetében alkalmazta a másodlagos alapjogi tesztet (az ún. „ésszerűségi tesztet”). Ugyanakkor a többségi határozat indokolása nem foglalt állást a homogén csoportképzés tekintetében. Ha elfogadjuk, hogy a pótmagánvád büntetőeljárási törvényben szabályozott, és nem alaptörvényi jogintézmény, és a büntetőeljárási törvényben szabályozott jogosulti kör eleve nem homogén, mert abból az Alaptörvény „kiveszi” a közhatalmi szervezeteket, akkor véleményem szerint fel sem merülhet a jogegyenlőség sérelme. Az indokolásban tehát ki kellett volna térni a homogén csoportképzés vizsgálatára, mivel az Alaptörvény XV. cikkének állított sérelmére való hivatkozás – az irányadó alkotmánybírói gyakorlat alapján – csak homogén csoporton belül képzelhető el. Az egymástól eltérő jogállások a csoport homogenitást eleve „feltörik”, kizárják annak a megállapíthatóságát. Így ebből a szempontból nem csak annak van jelentősége, hogy milyen bűncselekmény az eljárás tárgya (tehát a pótmagánvádló milyen bűncselekmény sértettje), hanem annak is, hogy a sértettnek mi a jogállása.

Budapest, 2020. február 11.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye*

- [74] Nem értek egyet a határozat rendelkező részével, sem a pótmagánvádló fellépésének, sem az önkormányzat jogérvényesítési lehetőségeinek a megítélésében. Álláspontomat az alábbi indokokra figyelemmel alakítottam ki.
- [75] 1. Az Alkotmánybíróság a határozat indokolásának a IV. rész 2. pontjában (Indokolás [31] és köv.) kifejtette, hogy az önkormányzatok sérelmére elkövetett vagyon elleni bűncselekmények miatt indított büntetőeljárásban sem dogmatikai okból, sem normatív okból – az Alaptörvény 29. cikke első mondata alapján – nem lehet helye pótmagánvádnak. „Nem azért, mert az önkormányzati vagyon azonos lenne a Magyar Állam (mint magánjogi jogalany) vagyonával, hanem azért, mert az önkormányzat jogállása szerint az állam része, ugyanabból az állami közhatalomból részesül, mint a központi állami szervezetek, ezért büntető igénye az egységes állami büntető igény részeként csak az ügyészség által érvényesíthető.”
- [76] Ezekkel a megállapításokkal, és az ezen alapuló döntéssel az alábbi indokok miatt nem értek egyet.
- [77] 2. Véleményem szerint a többségi határozat figyelmen kívül hagyta az Alkotmánybíróság azon következetes gyakorlatát, amelyet az önkormányzatok jogállásának megítélését érintően az alábbiak szerint alakított ki.
- [78] Az önkormányzatok jogállásával összefüggésben az Alkotmánybíróság már több határozatában rámutatott, hogy az Alaptörvény számos rendelkezése összefüggésben áll az önkormányzatok működésével. Ekként az önkormányzatok működésének és tevékenységének egyes aspektusait, így például az önkormányzatok tulajdonát érintő szabályozás Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata során ezen rendelkezések összessége – és nem pedig csupán annak egyetlen eleme – az irányadó. Az Alkotmánybíróság kiemelte ezért, hogy az Alaptörvény 32. cikk (6) bekezdése értelmében a helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja, a 38. cikk (1) bekezdése értelmében pedig az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon, mely nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja (egyebek között) a közérdek szolgálata [3180/2018. (VI. 8.) AB határozat, Indokolás [21]].
- [79] Az önkormányzatok tulajdona tehát nem vitásan nemzeti vagyon, de elkülönül az állami vagyontól. Ennek oka részben az, hogy az önkormányzatok tulajdona az egyik legfontosabb biztosítéka annak, hogy Alaptörvényen alapuló feladataikat el tudják látni. Ezt a megközelítést támasztja alá a 3149/2016. (VII. 22.) AB végzés indokolása és a korábbi alkotmánybírói gyakorlat is.

- [80] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában ugyanis hangsúlyozta, hogy az önkormányzati tulajdon elkülönült az állami vagyontól, és e vagyontömeget alapjogi védelem illette meg. A 64/1993. (XII. 22.) AB határozat rámutatott, hogy „az állam tiszteletben tartja az önkormányzatok tulajdonát. Az Alkotmány alapján nem merülhet fel a kérdés, hogy a helyi önkormányzatok, mint a közhatalom gyakorlói, alapjogi védelemben részesülnek-e az állami közhatalommal szemben.” Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy „az alapjogvédelem az általános, illetve az Ötv. felhatalmazása alapján hozott törvények keretében érvényesül; a 44/A. §-ban megjelölt alapjogok valójában az önkormányzatok önállóságát szolgáló hatáskör csoportok; az önkormányzati tulajdon, mint ekképpen értelmezett alapjog az önkormányzat tulajdonosi jogállásának sérthetlenségét biztosítja” {ABH 1993, 373, 382–383, lásd még: 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 71–72}.
- [81] Az Alkotmánybíróság a fenti gyakorlatát az Alaptörvény alapján megerősítette, és kiemelte, hogy „a helyi önkormányzatok által ellátott, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében rögzített feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlása alkotmánybírói és bírósági védelemben részesül” {3149/2016. (VII. 22.) AB végzés, Indokolás [15]}.
- [82] Álláspontom szerint ezért az Alkotmánybíróság gyakorlatból egyrészt az következik, hogy az állami és az önkormányzati vagyon külön vagyontömegnek minősül, másrészt az, hogy a helyi önkormányzatokat – tulajdonosi minőségükben – alapjogi védelem illeti meg az állami közhatalommal szemben.
- [83] 3. A fentiek alapján úgy vélem, hogy a határozatnak az Alaptörvény 29. cikke mellett az önkormányzatokra irányadó egyéb alaptörvényi rendelkezéseket is be kellett volna vonnia az alkotmányossági vizsgálatba. Ilyen módon mérlegelhetne volna az Alkotmánybíróság az Alaptörvényből fakadó valamennyi követelmény figyelembe vételével a konkrét alkotmányossági problémát, és találhatta volna meg az Alaptörvény valamennyi releváns rendelkezésével összhangban álló megoldást. Ennek hiányában ugyanakkor a vizsgálat részleges maradt, a levont következtetés pedig nem kellően megalapozott.
- [84] 4. Amennyiben pedig az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzat szerepét és jogérvényesítési lehetőségeit érintően helyes következtetésre jutott volna, úgy a pótmagánvádló alkotmányossági vizsgálat kezdeményezésére vonatkozó lehetőségeit illetően álláspontom szerint az alábbi következtetés gyakorlata szerint kellett volna a vizsgálatát tovább folytatnia.
- [85] Az Alkotmánybíróság által a 14/2015. (V. 26.) AB határozatban kidolgozott megközelítés értelmében a büntetőeljárásban részt vevő személyek – így a sértettek – indítvánnyal fordulhatnak az Alkotmánybírósághoz, „ha az általuk állított sérelem olyan Alaptörvényben garantált joggal kapcsolatban merült fel, amelyet a jogalkotó a Be. meghatározott rendelkezései közvetítésével is biztosítani kívánt számukra” (lásd: Indokolás [17]–[18]).
- [86] Kétségtelen, hogy ezen jogosítványok többsége alapjogi szinten a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal, valamint a jogorvoslathoz való joggal hozható összefüggésbe. Nem zárható ki ugyanakkor, hogy valamely Be.-ben biztosított jog sérelmét az indítványozó olyan módon és összefüggésben tudja megindokolni, hogy valamely egyéb alapjog megsértését alappal valószínűsíti. Így például miért ne valósulhatna meg a sértett személyes adatok védelméhez való jogának a sérelme olyan módon, hogy az az ítélet alaptörvény-ellenességét is felvesse. De előfordulhat az is, hogy a nem magyar anyanyelvű sértettet olyan hátrányos megkülönböztetés éri jogainak érvényesítése során, amely az ítéletre is kihat.
- [87] Ezt a megközelítést erősítette meg és fejtette ki részletesen az Alkotmánybíróság a 3384/2018. (XII. 14.) AB határozatban. Ennek lényege szerint az Alkotmánybíróság „már a 40/1993. (VI. 30.) AB határozatban kifejtette »demokratikus jogállamban a büntetőhatalom az állam alkotmányosan korlátozott közhatalmi jogosítványa a bűncselekmény elkövetőinek felelősségre vonására« (ABH 1993, 288, 289). A 14/2004. (V. 7.) AB határozatában ezt azzal egészítette ki a testület, hogy »[a] bűncselekmények a társadalom jogi rendjének sérelmét jelentik és a büntetés joga kizárólag az államot mint közhatalmat illeti« (ABH 2004, 241, 253).” (Indokolás [27])
- [88] A büntetőeljárásban részt vevő személyek – így a sértettek – tehát akkor fordulhatnak indítvánnyal az Alkotmánybírósághoz, ha az általuk állított sérelem olyan Alaptörvényben garantált joggal kapcsolatban merült fel, amelyet a jogalkotó a büntetőeljárásról szóló törvény meghatározott rendelkezései közvetítésével is biztosítani kívánt számukra. A fentiekből következően tehát a pótmagánvádló is csak valamely Alaptörvényben biztosított és a büntetőeljárás törvény meghatározott rendelkezéseivel közvetített jog sérelme esetén jogosult arra, hogy alkotmányjogi panasszal forduljon az Alkotmánybírósághoz. Nincs helye alkotmányjogi panasznak, ha az indítványozó célja nem valamely Alaptörvényben biztosított jog, hanem – kizárólag – az állami büntetőigény érvényesítése {3384/2018. (XII. 14.) AB határozat, Indokolás [28]–[31]}.



- [89] A fentiekkel összhangban továbbá a 15/2016. (IX. 21.) AB határozatban az ügyész és a pótmagánvádló viszonyát az Alkotmánybíróság a következőkkel jellemezte. „A büntetőeljárásban a pótmagánvádló és az ügyész helyzete közötti egyik fő különbséget a hatósági jogkör hiánya jelenti (BH2010. 204), amelynek következtében például a pótmagánvádló eljárási cselekményei az elévülést nem szakítják félbe (EBH2009. 2032). [...] A pótmagánvádló alkotmányos helyzetének egy másik fontos eleme az, hogy fellépése esetén nem az állami büntetőigényt érvényesíti, arról ugyanis az államot képviselő ügyészség már lemondott. Ilyen értelemben a pótmagánvádló fellépése járulékos jellegű, mert csak akkor lehetséges, ha a közvádás eljárás »*dominus litise*«, vagyis az ügyész abban nem vesz részt. Tükörképnek is nevezik az eljárását, mert ahogyan a vádlottat megilleti, hogy az ellene emelt vádról a bíróság döntsön, úgy illeti meg a sértettet e jognak a tükörképe, a jog arra, hogy sérelméről is a bíróság hozzon döntést. Az Alaptörvény 29. cikke értelmében a legfőbb ügyész és az ügyészség független, az igazságszolgáltatás közreműködőjeként, mint közvádló az állam büntetőigényének kizárólagos érvényesítője. Ez a kizárólagosság az állam »elsőbbségét« fejezi ki a büntetőigény érvényesítése tekintetében. Ez azt jelenti, hogy más állami szerv közvádlói jogosítványokat nem gyakorolhat az ügyészségen kívül {3113/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [16]–[17]; 3112/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [17]}. Ha az állam e joggal nem kíván élni, úgy ez a kizárólagosság is megszűnik. Ezekből a megállapításokból az következik, hogy a pótmagánvádló saját elhatározása alapján az állami büntetőigény hiányában folytatja az eljárást.” (Indokolás [57]–[59])
- [90] Mindebből következik egyrészt az, hogy a pótmagánvádló nem az állami büntetőigény érvényesítőjeként, hanem saját elhatározása alapján, saját jogai és igényei érvényesítése érdekében lép fel a büntetőeljárásban, másrészt az is, hogy ezen jogérvényesítési lehetősége az alkotmányjogi panaszeljárásban sincs az alapjogok meghatározott körére leszűkítve.
- [91] 5. Fontosnak tartom továbbá annak hangsúlyozását is, hogy az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló büntetőeljárásban a Be. 787. § (3) bekezdés *d*) pontjának hivatkozását azért sem tartom indokoltnak, mert az indítványozó vagyoni viszonyainak közvetlen sérelme miatt, és nem közhatalmi jogkörben kívánt fellépni.

Budapest, 2020. február 11.

Dr. Czine Ágnes s. k.,  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/2516/2015.

