

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 7/2019. (III. 22.) AB HATÁROZATA

a Kúria Kfv.II.37.672/2015/28. számú ítélete, valamint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 2005. november 1-jétől 2009. szeptember 30-ig hatályos 54. § (4)–(6) bekezdései elleni alkotmányjogi panasz elutasításáról, valamint mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó, dr. Pokol Béla, dr. Schanda Balázs és dr. Varga Zs. András* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Czine Ágnes, dr. Dienes-Oehm Egon, dr. Schanda Balázs, dr. Stumpf István és dr. Szívós Mária* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a Kúria Kfv.II.37.672/2015/28. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 2005. november 1-jétől 2009. szeptember 30-ig hatályos 54. § (4)–(6) bekezdései alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja, hogy az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésébe valamint a XXVIII. cikk (1) és (3) bekezdéseibe ütköző mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség áll fenn annak következtében, hogy a jogalkotó nem szabályozta a tanúk zártan kezelt adatainak a különböző eljárási törvények hatálya alá kerülése esetén fennálló védelmének eljárásrendjét.

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

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozó gazdasági társaság (jogi képviselő: Oppenheim Ügyvédi Iroda, 1053 Budapest, Károlyi utca 12.) jogi képviselője útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján 2016. július 21-én alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz a Kúria Kfv.II.37.672/2015/28. számú ítélete és a Gazdasági Versenyhivatal Vj/69/2008/538. számú határozata ellen, azok alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérve. Az indítványozó álláspontja szerint az ítélet és a közigazgatási határozat ellentétes az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes eljáráshoz való joggal. Az indítványozó indítvány-kiegészítésében az Alaptörvény XXIV. cikkének és a B) cikk (1) bekezdésének megsértésére is hivatkozott, továbbá alkotmányjogi panaszja jogalapjaként az Abtv. 26. § (1) bekezdését is megjelölte a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) vele szemben alkalmazott ún. „védett tanúra” vonatkozó szabályozás tekintetében, mert álláspontja szerint a szabályozás az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe, a XXIV. cikkbe és a XXVIII. cikkbe ütközik azáltal, hogy nem rendelkezik megfelelő eljárási garanciákról.
- [2] Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben a Gazdasági Versenyhivatal (a továbbiakban: GVH) 2010. október 28-án kelt, Vj/69/2008/538. számú határozatában megállapította, hogy az indítványozó jogelődjei – más eljárás alá vont vállalkozásokkal együtt – 2005 februárja és 2008 áprilisa között – a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tptv.) 11. §-ába és az Európai Közösséget létrehozó Szerződés (a továbbiakban: EK Sz.) 81. cikkébe ütköző – a gazdasági verseny

korlátozását célzó egységes, folyamatos és összetett – megállapodás és összehangolt magatartás formájában megnyilvánuló jogsértést valósított meg, amikor az eljárás alá vontak egyeztettek egymással egyes malmi búzaőrlemények árát, illetve árának változását, valamint egymás piacának meg nem támadására tett vállalásukkal felosztották egymás között a piacot. A GVH e jogsértés miatt az indítványozó jogelődjeivel szemben összesen 1 000 000 000 Ft versenyfelügyeleti bírságot szabott ki.

- [3] A versenyfelügyeleti eljárás megindítását követően a kartellben résztvevő egyik vállalkozás engedékenységi kérelmet nyújtott be, amelyben elismerte a jogsértést és a kartell működésével, a találkozók tárgyával, időpontjával és résztvevőivel kapcsolatban részletes adatokat szolgáltatott a GVH számára, ezért a GVH ezen vállalkozással szemben nem szabott ki bírságot. Az indítványozó és más eljárás alá vontak keresetet nyújtottak be a GVH határozata ellen.
- [4] Az első fokon eljáró Fővárosi Törvényszék 2.K.31.793/2011/90. számú ítéletében az egységes és folyamatos jogsértés időtartamát több felperes, köztük az indítványozó vonatkozásában megváltoztatta, azt rövidebb időtartamban állapította meg, amelyre tekintettel a bírságtételeket is leszállította, valamint az egyik felperes vonatkozásában a kiszabott bírságot hatályon kívül helyezte és a GVH-t új eljárás lefolytatására kötelezte. A másodfokon megismételt eljárásban eljáró Fővárosi Törvényszék 2.Kf.650.018/2015/14. számú ítéletében a GVH fellebbezését részben alaposnak találva az elsőfokú ítéletet akként változtatta meg, hogy több felperes, köztük az indítványozó keresetét is teljes egészében elutasította, egyebekben – így a GVH-t egy felperes vonatkozásában új eljárásra kötelező részében – helybenhagyta az elsőfokú ítéletet.
- [5] A Kúria Kfv.II.37.672/2015/28. számú ítéletében a másodfokú ítéletet – egy felperesre vonatkozóan a jogsértés időtartamának eltérő meghatározásával, így a bírság ennek megfelelő leszállításával – hatályában fenntartotta. A Kúria ítéletének elvi tartalma az alkotmányjogi panasz tárgya szempontjából a [154] bekezdés szerint „[a] védett tanú vallomásaival kapcsolatban a védelemhez való jogra vonatkozó alapvető elv megsértését nem jelenti az, ha nem biztosított a vállalkozás számára a tanúhoz közvetlenül kérdések intézése, mert az uniós ítélkezési gyakorlat értelmében ez az elv azt követeli meg, hogy az érintett vállalkozásoknak és a vállalkozások társulásainak a közigazgatási eljárástól kezdve arra legyen lehetőségük, hogy kifejtthessék az álláspontjukat a hatóság által állított tényállás, kifogások és körülmények valószerűségéről és jelentőségéről, de ez az elv azt nem követeli meg, hogy e vállalkozásoknak a közigazgatási eljárás során maguknak is lehetősége legyen kérdéseket feltenni a hatóság által meghallgatott tanúk részére.” A Kúria ítéletének [121]–[122] bekezdései szerint „[a] védett tanúk vonatkozásában a Kúria utal arra, hogy a védekezéshez való jog, a tisztességes tárgyaláshoz való jog megsértését nem eredményezi az a körülmény, hogy a »védett tanúkhöz« kérdéseket nem intézhettek, a vallo-másukat tartalmazó jegyzőkönyvet a »védett tanú« védelme érdekében kivonatolt formában ismerhették meg. A Ket.-nek a versenyfelügyeleti eljárás idején hatályos és alkalmazandó 54. § (4) bekezdése lehetővé tette a tanú természetes személyazonosító adatainak zártan kezelését, amely magával vonta, hogy a Ket. 54. § (6) bekezdése folytán az ekként »védett tanú« meghallgatásánál az ügyfelek, illetőleg képviselőik nem lehettek jelen, a »védett tanú« jegyzőkönyvbe foglalt vallomását csak kivonatos formában ismerhették meg a Ket. 73. § (1) bekezdéséből is fakadóan. Utal a Kúria a T-110/07. számú ügyben hozott ítélet {*Siemens AG kontra Európai Bizottság* ügyben 2011. március 3-án hozott ítélet [ECLI:EU:T:2011:68]} 188–189. pontjaiban kifejtettek-re, amely szerint a védelemhez való jogra vonatkozó alapvető elv megsértését nem jelenti az, ha nem biztosított a vállalkozás számára a tanúhoz közvetlenül kérdések intézése, mert az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében ez az elv azt követeli meg, hogy az érintett vállalkozásoknak és a vállalkozások társulásainak a közigazgatási eljárástól kezdve arra legyen lehetőségük, hogy kifejtthessék az álláspontjukat a hatóság által állított tényállás, kifogások és körülmények valószerűségéről és jelentőségéről, de ez azt nem követeli meg, hogy e vállalkozásoknak a közigazgatási eljárásban saját maguknak is lehetősége legyen kérdéseket feltenni a hatóság által meghallgatott tanúk részére. Tehát a kérdésfeltevés jogának hiánya nem értékelhető súlyos jogsértésnek és nem ad alapot a védett tanúk vallomásának kirekesztésére sem [...]. [...] [A] hatóság a védett tanúk vallomását egyéb bizonyítékokkal összevetve értékelte, megállapítását nem csak a »védett tanúk« nyilatkozatára alapította, ezért nem volt jelentősége annak, hogy a felperesek azt állították a »védett tanúk« motivációi feltáratlanok maradtak. Minden alapot nélkülöző a II. és a VII. rendű felperesek azon kifogása, hogy a »titokmentesítést« nem ellenőrizhették, ez a védekezési joguk teljes megvonását eredményezte, mert az ilyen értelmű ellenőrzés kizárt, az az intézmény lényegével lenne ellentétes, ha az ügyfelek ellenőrizhetnék a »védett tanú« vallomásának kivonatolását. Hangsúlyozza a Kúria, hogy a felperesek a védekezés lehetőségétől nem voltak elzárva, a védekezéshez való joguk sérelme nem állapítható meg.”

- [6] 2. A Ket. – az alapügyben alkalmazandó, 2009. szeptember 30-ig hatályos, 2009. október 1-jétől a 39/A. §-ában lényegileg hasonló tartalommal szabályozott – 54. § (4) bekezdése alapján a hatóságnak lehetősége van a tanú (a továbbiakban: „védett tanú”) személyes adatainak zárt kezelését elrendelni. Az indítványozó a Kúria döntésének alaptörvény-ellenességét arra alapítja, hogy a Kúria szerint az indítványozó terhére felhasználhatóak a három „védett tanú” GVH előtti meghallgatására vonatkozó jegyzőkönyvek, amelyek a védekezéshez való jogának sérelmével beszerzett bizonyítékok.
- [7] A „védett tanúk” nyilatkozataira a GVH határozat terhelő bizonyítékként hivatkozik a jogsértés érdeme tekintetében, valamint a 3. számú „védett tanú” nyilatkozata alapján minősítették az indítványozó magatartását szervezőnek, amely magasabb összegű bírság kiszabását eredményezte vele szemben, így valószínűsítette, hogy e bizonyítékok kirekesztése a jogsértés megállapítását és a szankció kiszabását is érdemben befolyásolta volna. Az indítványozó utalt az Emberi Jogok Európai Bíróságának azon gyakorlatára, amely szerint az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában 1950. november 4-én kelt Egyezmény 6. cikke körében kiterjesztően értelmezte a büntetőjogi vád fogalmát több versenyügyben, így álláspontja szerint a tisztességes eljárás követelménye kapcsán hasonlóan magas szintű védelem illeti meg az indítványozót, mint a büntetőeljárások terheltjeit. Ebben a körben utalt a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: régi Be.) 96. §-ában, illetve 97. §-ában szabályozott tanúvédelem különbségeire. A régi Be. 96. §-a alapján a tanú személyes adatainak zárt kezelése esetén a védelemnek lehetősége van a tárgyaláson a tanúhoz kérdéseket intézni, míg a régi Be. 97. §-a szerinti különösen védett tanúnak a személye kezelendő védettként, amelynek az a következménye, hogy a tanúnak nem tehetők fel kérdések nyilvános tárgyaláson, a tanút a büntetőeljárásban a nyomozási bíró hallgatja ki, akinek a régi Be. 213. § (2) bekezdése alapján fel kell tárnia a tanú szavahihetőségét és a vallomásának hitelt érdemlőségét befolyásoló körülményeket. Az indítványozó szerint a Ket. nem tesz a régi Be.-hez hasonló különbséget a különösen védett tanú és a tanú személyes adatainak zárt kezelése között. Az indítványozó szerint az alapügyben a GVH úgy értelmezte és alkalmazta a Ket.-nek a tanú adatai zárt kezelésére vonatkozó szabályait, hogy az ily módon meghallgatott tanú valójában a régi Be.-ben szabályozotthoz hasonló, különösen védett tanúi státust kap, azonban a GVH jogalkalmazásában a régi Be. által biztosított eljárási garanciák – mint a tanú szavahihetőségének pártatlan és elfogulatlan tisztázása, független bírói fórumnak a meghallgatáson való részvétele – nem kapcsolódnak. Az indítványozó az Európa Tanács R (97) 13. számú ajánlására is hivatkozott, amely szerint „[A]z esetlegesen bizonyítékokat szolgáltató személyek számára biztosított anonimitásnak kivételes intézkedésnek kell lennie, amennyiben ilyen lehetőség elérhető a nemzeti jogszabályok alapján. Azokban az esetekben, melyekben e személyek kérelmezték az anonimitást, és/vagy ahol az illetékes hatóságok biztosították azt számukra, a büntetőeljárásról szóló törvénynek rendelkeznie kell a hitelesség ellenőrzéséről, hogy megteremtse az igazságos egyensúlyt a büntetőeljárás szükségletei és a védelemhez való jog között. A védelemnek így lehetősége nyílik arra, hogy kifogásolja a tanú anonimitásának állítólagos szükségességét, ellenőrizze hitelességét és ismereteinek eredetét.” Az indítványozó az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJB) a *Kostovski kontra Hollandia* ügyben hozott (11454/85) ítéletére is hivatkozott, amely szerint a tisztességes tárgyaláshoz való jog erősebb, mint az ügyek hatékony elintézéséhez fűződő érdek.
- [8] Az indítványozó szerint a Kúria ítéletében hivatkozott T-110/07. számú uniós ítélet nem az érintett kérdéskörre vonatkozik, mivel azon ügyben az Európai Bizottság pontosan feltárta M. úr üzleti kapcsolatait, pályafutását és érdekeltségeit és arra a következtetésre jutott, hogy az engedékenységi kérelmezőtől nem tekinthetők függetlennek M. úr nyilatkozatai. Míg a jelen ügyben éppen az képezi az alkotmányjogi jelentőségű kérdés lényegét, hogy elrejthetők-e az indítványozó elől a „védett tanú” érdekeltségére vonatkozó információk és a tanú szavahihetőségének ellenőrzésére vonatkozó jogosultság megvonható-e a versenyjogi váddal érintett vállalkozástól. Az indítványozó előadta, hogy az Európai Bizottság eljárásaiban a meghallgatásokat az ún. „Hearing Officer”, azaz a Meghallgatási Tisztviselő vezeti le, aki független személy.
- [9] Az indítványozó álláspontja szerint az olyan büntetőjogi jellegű eljárásban, mint a versenyfelügyeleti eljárás, a „védett tanúk” meghallgatása és az arról készült jegyzőkönyvek bizonyítékként történő felhasználása sértette az indítványozó tisztességes eljáráshoz való jogát, illetve a védelemhez való jogát, mert (a) az indítványozónak semmifajta lehetősége nem volt arra, hogy ellenőrizze, hogy a „védett tanúk” meghallgatása ténylegesen az eljárási alapelveknek megfelelően történt-e; (b) az indítványozó nem tudott közvetlenül kérdéseket feltenni az érintett tanúknak, amellyel szavahihetőségük és nyilatkozataik valóságtartalma ellenőrizhető lehetett volna, e tekintetben azt is kifogásolta, hogy a „védett tanúkhöz” sem a meghallgatásuk során, sem később nem volt lehetősége közvetlenül kérdést intézni és más módon sem tudta ellenőrizni a „védett tanúk” szavahihetőségét,

vallomásuk hitelességét, amely kapcsán utalt arra, hogy következtetni lehetett arra, hogy a védett tanúk maguk is jelen voltak bizonyos megbeszéléseken, azonban nem derül ki a jegyzőkönyvekből, hogy valamilyen anyagi érdek (tulajdonosi, részvényesi előnyök, kinevezés ígérete stb.) áll-e a tanúvallomások hátterében; (c) nem tudott észrevételet tenni az érintett tanúk kikérdezésének metodológiájára és meghallgatásuk esetleges szabálytalanságaira; (d) volt olyan jegyzőkönyv, amelyből nem volt megismerhető, hogy pontosan milyen kérdéseket tett fel a GVH a „védett tanúknak”; (e) a „védett tanúk” által tett nyilatkozatokat nem hallhatta „elsőkézből”, ekként nem ismerhették meg az összes, a „védett tanúk” által adott információt, melyek közül nem feltétlenül minden információ került utóbb jegyzőkönyvbe, amelynek kivonatolását a GVH végezte el, az indítványozó csak a kivonatolt jegyzőkönyveket ismerhette meg; (f) a „védett tanúk” meghallgatásán nem volt biztosított az eljáró hatóságtól független „felügyelet”, ami a meghallgatás jogszerűsége felett őrködött volna.

- [10] Az indítványozó utalt arra, hogy egy vállalkozás vonatkozásában a jogsértés megállapításának és bírság kiszabásának egyéb jelentős következményei is vannak, példának okáért a közbeszerzési eljárásokból történő kizárást is vonhat maga után, így nyilvánvalóan komoly előnyöket jelenthet egy magánszemély számára, ha azon vállalkozás versenytársai, amelyben ő személyesen érdekelt, kizárásra kerül a közbeszerzési eljárásokból, így a közreműködésével érintett vállalkozás anyagi előnyökhöz juthat. Az indítványozó szerint a „védett tanúk” meghallgatásakor meg kellett volna bizonyosodni arról, hogy az érintett személyek vagy közeli hozzátartozóik az eljárás alá vont vállalkozások versenytársainak tisztségviselői, tagjai-e, érdekeltek-e az eljárás alá vontak piac helyzetének elnehezülésében, rendelkeztek-e folyamatos, megélhetésüket biztosító munkabérrrel, jelentősebb hitelekkel, átestek-e súlyos vagyoni krízisen stb. Továbbá indokolt lett volna a tanúk nyilatkoztatása arról, hogy elfogultnak tekintik-e magukat, illetve tisztázni kellett volna, hogy nem vezeti-e a tanúkat személyes bosszú az eljárás alá vontakkal esetlegesen fennállt korábbi munkaviszonyuk megszüntetése miatt. Az indítványozó szerint az a mód, ahogyan a Ket. 39/A. §-át a GVH alkalmazta a „védett tanúk” vonatkozásában, sértette az indítványozó tisztességes eljáráshoz való jogát, ekként ezen bizonyítékok kirekesztése szükséges. Mindezekre tekintettel kérte a Kúria ítéletének és a GVH határozatának megsemmisítését, továbbá kérelmezte azt is, hogy az Alkotmánybíróság lássa el a Kúriát a bizonyítékok kirekesztésére vonatkozó alkotmányos követelményekkel.
- [11] Az indítványozó indítvány-kiegészítésében előadta, hogy sosem állította, hogy versenyügyekben büntető eljárásjogi szabályokat kellene alkalmazni, azonban álláspontja szerint a büntető eljárásokban érvényesülő garanciák megfelelően alkalmazandók a versenyfelügyeleti eljárásokban is. Az indítványozó szerint a „védett tanúkra” vonatkozó Ket. szabályozás kizárólag a tanúk személyazonosító adatainak zárt kezelésére, nem pedig azoknak az eljárás alá vontak előli „elrejtésére” ad felhatalmazást a hatóság számára. Az indítványozó szerint a tisztességes eljáráshoz való jog magában foglalja a kontradiktórius eljárás követelményét is, amelynek álláspontja szerint nem felelt meg, hogy a Kúriának módjában állt teljes terjedelmükben áttanulmányozni a „védett tanúk” vallomásáról készült jegyzőkönyveket. Az indítványozó szerint a versenyügyekben a kontradiktórius eljárás követelménye a hatékony és teljes körű felülvizsgálat garanciája.
- [12] Az indítványozó álláspontja szerint a Kúria ítélete, valamint a Ket. „védett tanúra” vonatkozó szabályozása 2009. szeptember 30-ig az 54. § (4)–(7) bekezdései, 2009. október 1-jétől a 39/A. §-a az Alaptörvény XXVIII. cikkébe, a XXIV. cikkébe és a B) cikk (1) bekezdésébe ütközik. Az indítványozó szerint az Abtv. 46. § (1) és (2) bekezdés c) pontja alapján a „védett tanúra” vonatkozó szabályozás esetében nem állapítható meg a jogi szabályozás Alaptörvényből eredő lényeges tartalma, ezért mulasztás megállapításának van helye.
- [13] 3. Az ügyben az igazságügyi miniszter, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, valamint a GVH észrevételeket terjesztett elő.

II.

- [14] Az Alkotmánybíróság eljárása során az alábbi jogszabályi rendelkezéseket vette figyelembe.
- [15] 1. Az Alaptörvénynek az alkotmányjogi panaszban hivatkozott rendelkezései:

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

„I. cikk [...] (3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükség-

ges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

„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.”

[16] 2. A Ket.-nek az alkotmányjogi panaszban hivatkozott, 2009. szeptember 30-ig hatályos rendelkezései:

„54. § [...] (4) A tanú erre irányuló indokolt kérelme alapján a hatóság vezetője elrendelheti a tanú természetes személyazonosító adatainak zárt kezelését, ha a tanú valószínűsíti, hogy őt tanúvallomása miatt súlyosan hátrányos következmény érheti. E rendelkezés megfelelően irányadó arra a természetes személyre is, akinek bejelentése alapján a hatóság az eljárást hivatalból megindította (a továbbiakban: bejelentő).

(5) A (4) bekezdésben meghatározott esetben a tanúnak, a bejelentőnek a természetes személyazonosító adatait az ügy iratai között lezárt és lepecsételt borítékban kell elhelyezni. A boríték felnyitására csak az ügy előadója és a hatóság vezetője, a felügyeleti szerv erre felhatalmazott ügyintézője és vezetője, az illetékes ügyész és a bírósági felülvizsgálat során eljáró bíró jogosult.

(6) A tanú meghallgatásán nem lehet jelen az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője, ha a tanú védett adatról tesz vallomást, továbbá ha elrendelték a tanú természetes személyazonosító adatainak zárt kezelését.

(7) A tanú, bejelentő természetes személyazonosító adatainak zártan történő kezelése nem érinti a személyes adatok védelméhez való jog érvényesítéséhez szükséges, külön törvény szerinti adatmegismerési, adatbetekintési jogosultságot.”

[17] 3. A Ket.-nek az alkotmányjogi panaszban hivatkozott, 2009. október 1-jétől 2017. december 31-ig hatályos rendelkezései:

„39/A. § (1) Erre irányuló indokolt kérelem esetén a hatóság elrendeli a tanú, a tolmács, a szemletárgy birtokosa, a támogató és a hivatalbóli eljárást kezdeményező személy természetes személyazonosító adatainak és lakcímének zárt kezelését, ha az adatok zárt kezelése iránti kérelmet előterjesztő valószínűsíti, hogy őt az eljárásban való közreműködése miatt súlyosan hátrányos következmény érheti. A végzést kizárólag a kérelmet előterjesztővel kell közölni. [...]

(3) A természetes személyazonosító adatokat és a lakcímet a hatóság az ügy iratai között elkülönítve, zártan kezeli. A hatóság biztosítja, hogy a zártan kezelt adatok az eljárási cselekmények során ne váljanak megismerhetővé.

(4) A zártan kezelt adatok megismerésére csak az ügyintéző, a jegyzőkönyvvezető és a leíró, a hatóság vezetője, a felügyeleti szerv, valamint a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság erre felhatalmazott ügyintézője és vezetője, az illetékes ügyész és a bírósági felülvizsgálat során eljáró bíró jogosult.

(5) Az iratbetekintési jog biztosítása érdekében a hatóság – a jogszabályban meghatározott tartalmi és formai követelményeknek egyebekben megfelelő – kivonatot készít az eljárás során keletkezett iratról akként, hogy abból az (1) bekezdésben meghatározott személy kilétére vonatkozóan következtetés ne legyen levonható.”

- [18] 4. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) zárt adatkezelésre vonatkozó, 2018. január 1-jétől hatályos rendelkezései:

„28. § [Az adatok zárt kezelése]

(1) Indokolt esetben a hatóság kérelemre vagy hivatalból elrendeli az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője természetes személyazonosító adatainak és lakcímének zárt kezelését, ha az eljárásban való közreműködése miatt súlyosan hátrányos következmény érheti. A végzést a kérelmet előterjesztővel kell közölni.

(2) A szakértő az (1) bekezdésben foglaltak szerint az igazságügyi szakértői névjegyzék nyilvános adatain kívüli természetes személyazonosító adatai és lakcíme zárt kezelését kérheti.

(3) A természetes személyazonosító adatokat és a lakcímet a hatóság az ügy iratai között elkülönítve, zártan kezeli és biztosítja, hogy a zártan kezelt adatok az eljárási cselekmények során ne váljanak megismerhetővé.”

- [19] 5. A Tpv. zárt adatkezelésre vonatkozó, 2018. január 1-jétől hatályos rendelkezései:

„54/A. § (1) Erre irányuló indokolt kérelem esetén a vizsgáló, illetve az eljáró versenytanács elrendeli az ügyfél vagy az eljárás egyéb résztvevője természetes személyazonosító adatainak és lakcímének zárt kezelését, ha a kérelmet előterjesztő valószínűsíti, hogy a versenyfelügyeleti eljárásban való közreműködése miatt súlyosan hátrányos következmény érheti. A végzést az érintett személlyel kell közölni.

(2) Az (1) bekezdésben foglaltak szerint az ügyfél csak a vállalkozási tevékenységére vonatkozó közhiteles nyilvántartás nyilvános adatain kívüli természetes személyazonosító adatai és lakcíme, a szakértő csak az igazságügyi szakértői névjegyzék nyilvános adatain kívüli természetes személyazonosító adatai és lakcíme zárt kezelését kérheti.

(3) A természetes személyazonosító adatokat és a lakcímet a Gazdasági Versenyhivatal az ügy iratai között elkülönítve, zártan kezeli, és biztosítja, hogy a zártan kezelt adatok az eljárási cselekmények során ne váljanak megismerhetővé.

(4) Erre irányuló indokolt kérelem esetén a vizsgáló, illetve az eljáró versenytanács elrendeli az eljárás egyéb résztvevőjeként, illetve adatszolgáltatásra köteleztként megkeresett jogi személy nevének, székhelyének, valamint törvényes képviselője nevének zárt kezelését, ha a kérelmet előterjesztő valószínűsíti, hogy a versenyfelügyeleti eljárásban való közreműködése miatt súlyosan hátrányos következmény érheti. A jogi személyt érintő zárt adatkezelésre a természetes személy adatainak zárt kezelésével kapcsolatos szabályokat kell megfelelően alkalmazni.”

III.

- [20] 1. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) bekezdése értelmében elsőként az alkotmányjogi panasz befogadhatósága törvényi feltételeinek fennállását vizsgálta meg.
- [21] Az Abtv. 27. §-ának *a)* és *b)* pontjai értelmében az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d)* pontja alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panaszszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.
- [22] Az indítványozó a 2016. július 21-én benyújtott alkotmányjogi panaszát 2017. július 11-én és 2018. május 14-én érkezett beadványaival is kiegészítette. A támadott kúriai ítéletben alkalmazott Ket. 54. §-a alaptörvény-ellenességét az indítványozó tartalmilag már a 2016. július 21-én érkezett indítványában is kifogásolta, azonban az Abtv. 26. §-át ezen első beadványában nem jelölte meg. Az Alkotmánybíróság e vonatkozásban az elkésztés megállapítását arra tekintettel nem tartotta indokoltnak, mivel az indítványozó már az első indítványában is kifogásolta a vonatkozó Ket. rendelkezések Alaptörvénnyel való összhangjának hiányát, azonban e tekintetben mindvégig az Abtv. 46. § (1) bekezdése szerinti mulasztás megállapítását indítványozta, amely tartalmú döntés meghozatalára nem elkésztetten érkező indítvány esetében is kizárólag hivatalból van lehetőség, mulasztás megállapításának indítványozására az Abtv. nem biztosít jogot az alkotmányjogi panasz indítványozóinak. Az Abtv. 52. § (2) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság vizsgálata a megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódik, amely nem érinti az Abtv. 28. § (1) bekezdésében illetve a 46. § (1) bekezdésében meghatározott, hivatalból megtehető megállapításokra vonatkozó hatáskörét. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy

az indítvány határidőben érkezett, az indítványozó érintettnek tekinthető és a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeit kimerítette.

- [23] Az indítványozó megjelölte az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó törvényi rendelkezést, valamint az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseként a B) cikk (1) bekezdését, a XXIV. cikket és a XXVIII. cikket. Az alkotmányjogi panasz a XXIV. cikk (1) bekezdése és a XXVIII. cikk (1) és (3) és (7) bekezdései vonatkozásában tartalmaz indokolást, e tekintetben az indítvány megjelöli az Alaptörvényben biztosított jog vélt sérelmének lényegét, a sérelmezett bírói döntést és kifejezetten kérte annak megsemmisítését.
- [24] Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz vonatkozásában az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését érintően nem látott lehetőséget érdemi alkotmányossági vizsgálat lefolytatására. Az Alkotmánybíróság ennek kapcsán hangsúlyozza, hogy „az Alaptörvény egyes rendelkezéseinek pusztá felsorolása ugyanis nem ad kellő alapot az alkotmányossági vizsgálat lefolytatására” {34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [212]}. Ezzel összefüggésben kiemelendő, hogy az indítvány az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére hivatkozása esetén sem értelmezhető az Alaptörvényben biztosított jog sérelme, ezért e tekintetben érdemi alkotmányossági vizsgálat lefolytatására indokolás előterjesztése esetében sem lenne lehetőség {3115/2016. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [30]}. Ennek oka, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése vonatkozásában a visszaható hatályú jogalkotás, illetve a felkészülési idő hiányára való hivatkozás kivételével alkotmányjogi panasz benyújtására nincs lehetőség {3059/2016. (III. 22.) AB végzés, Indokolás [11]}.
- [25] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó határozott kérelme hiányában nem állapítható meg az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésének a sérelme.
- [26] 2. Az Abtv. 29. §-a értelmében alapvető feltétel, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet tartalmazzon, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását {3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30], 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]}. A feltételek meglétének vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik.
- [27] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában kifogásolta a versenyfelügyeleti eljárás megindításakor hatályos Ket. 54. § (4)–(6) bekezdéseiben, majd 2009. október 1-jétől 2017. december 31-ig a Ket. 39/A. §-ában szabályozott „védett tanú” jogintézményének GVH által alkalmazott és az eljáró bíróságok által jóváhagyott, a konkrét ügyben követett jogértelmezését.
- [28] Az alkotmányjogi panasz alapján kikristályosodó alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés abban áll, hogy egy közigazgatási ügyben a „védett tanú” jogintézményének alkalmazásakor milyen eljárási garanciáknak kell érvényesülniük az eljárás során, így az Alkotmánybíróság tanácsa 2017. május 2-i tanácsülésén megállapította, hogy az indítvány a befogadási feltételeknek megfelel, ezért azt befogadta.

IV.

- [29] Az alkotmányjogi panasz az alábbiak szerint nem megalapozott.
- [30] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésére vonatkozó joggyakorlatát tekintette át arra figyelemmel, hogy az indítványozó ügyében alkalmazott Ket. 54. § (4)–(6) bekezdései, nem a bírósági eljárásra vonatkoznak, hanem az indítványozóval szemben folytatott versenyfelügyeleti eljárásban kerültek alkalmazásra. E tekintetben a felülvizsgálatot végző bíróságok szerepe abban állt, hogy az indítványozó által kezdeményezett közigazgatási perben a Ket. 54. § (4)–(6) bekezdéseihez fűzött, a konkrét ügyben hatósági határozatban megtestesülő jogértelmezést felülvizsgálják, ezért a jelen ügyben az Alkotmánybíróságnak alapvetően nem az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése, hanem a XXIV. cikk (1) bekezdése alapján kell a vizsgálatát lefolytatnia. A tisztességes bírósági eljáráshoz való alapjogot az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése rögzíti, az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése „[a] közigazgatási hatósági eljárás vonatkozásában fogalmazza meg a tisztességes eljárás követelményét” {3265/2014. (XI. 4.) AB határozat, Indokolás [23]}.
- [31] „Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésére mint a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmére – az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján – csupán olyan esetben alapítható alkotmányjogi panasz, ha a sérelmesnek vélt bírósági eljárás közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt zajlott. Az Alkotmánybíróság legutóbb az 5/2017. (III. 10.) AB határozatában semmisítette meg a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítéletét az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésébe ütközés miatt abból az okból, hogy a bíróság helyben hagyott egy jogszabály-

sértő közigazgatási határozatot, ezzel mintegy »elfogadva« az alaptörvény-ellenességet” {3071/2017. (IV. 19.) AB végzés, Indokolás [12]}. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog érvényesülését tartalmi vizsgálathoz köti, amely során elemzi az alapjog sérelmére vezető jogszabályi környezetet, a szabályozás célját, a konkrét ügy tényállását, illetve az abból levont következtetéseket az adott esetre vonatkozatható alapjogsérelemre {19/2015. (VI. 15.) AB határozat, 17/2015. (VI. 5.) AB határozat, 3174/2014. (VI. 18.) AB határozat}.

- [32] Az Alkotmánybíróság joggyakorlata következetesen kifejezésre juttatja, hogy a közigazgatási szerv a jogalkalmazás során, a konkrét eljárásaiban sem hagyhatja figyelmen kívül az ügyfél jogait, egyidejűleg kell teljesítenie közérdekvédelmi és szubjektív jogvédelmi funkcióját. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálya alatt is alapelveként kezelte a közigazgatás jognak alárendelt tevékenységére vonatkozó jogállami parancsot {5/2013. (II. 21.) AB határozat, Indokolás [37]; 24/2015. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [20]; 30/2017. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [85]}. Ellentétben a XXVIII. cikk (1) bekezdésének a tartalmával, a testület rendszerszintű, és a XXVIII. cikk (1) bekezdésének tartalmát meghatározó, abszolút jogot eddig gyakorlatában nem azonosított a tisztességes ügyintézéshez való alapjog kapcsán. Ugyanakkor megállapította számos olyan, az alapjog tartalmához tartozó részjogosítvány – korábban törvényben garantált jog – alapjogi jellegét, amelyek az ügyfelet helyezik középpontba, és amelyek érvényesítése, a vizsgálati típusú hatósági eljárás alaki és anyagi hatékonyságát (gyorsaságát, szakszerűségét, törvényességét), összességében jognak alárendeltségét hivatottak szolgálni. E részjogosítványok a korlátozhatóság szempontjából az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti rezsim alá tartoznak. Ilyen, az észszerű határidőben meghozott döntéshez való részjogosítványként tekintett az Alkotmánybíróság a hatóság eljárásának időbeli dimenziójára {3/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [71]–[77]; 17/2015. (VI. 5.) AB határozat Indokolás [108]}. A hatósági eljárás alapjogilag is értékelt elemének minősítette a határozat közlését {6/2017. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [37]–[39]} és a közlés módját {17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [109]}, megerősítette: 35/2015. (XII. 16.) AB határozat, Indokolás [27]}. Végül a testület a XXIV. cikk (1) bekezdésének részeként nevezte meg a fegyveregyenlőség jogát is az olyan hatósági eljárásokban, amelyek ellenérdekű ügyfelek részvételével zajlanak {10/2017. (V. 5.) AB határozat, Indokolás [61]–[63]}.
- [33] A tisztességes hatósági eljárás követelménye egyetlen hatósági eljárásban sem sérülhet, jöllehet az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdéséből fakadó követelményrendszer eltérő lehet az egyes szakigazgatási eljárásokban, azok sajátosságaira tekintettel. Az Alaptörvényből levezethető követelményeknek tehát figyelemmel kell lenniük az egyes szakigazgatási eljárások speciális vonásaira {3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [31]–[34]}. Az Alkotmánybíróság az alábbiak szerint azonosította az ügyfél részvételi jogait a tisztességes hatósági eljáráshoz fűződő jog részeként. „Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti alapjog alanya [...] az ügyfél [...]. E jog kötelezettje a közigazgatási hatóság [...]. Az alapjog rendeltetése, hogy ügyfélközpontú megközelítésben biztosítsa a közérdek és a szubjektív jogvédelem közötti egyensúlyt, az anyagi jog érvényesülését, végső fokon a hatóság jogszerű működését. Tartalmát tekintve a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog magában foglalja azokat a részjogosítványokat, amelyek az ügyfél részvételi jogainak biztosítása megkövetel. Összetevői közé tartozik ezért egyebek mellett a nyilatkozattétel és a szankció-megállapítással végződő közigazgatási eljárásokban a hatékony védekezéshez való jog” {3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [57]}.
- [34] 2. Az Alkotmánybíróság az EJEB joggyakorlatát is áttekintette.
- [35] A tanúk vonatkozásában a terheltet megillető jogokat az EJEB nem tekinti korlátozhatatlannak, ugyanakkor egy török ügyben elmarasztalta az államot, mert a kérelmezőt három csendőr vallomása alapján ítélték el, azonban sem nyomozati szakban, sem bírósági szakban nem volt lehetősége kérdéseket intézni a tanúkhöz [*Hulki Günes kontra Törökország*, (28490/95), 2003. június 19.].
- [36] Az EJEB elmarasztalta az államot azért is, mert a terhelt azért nem tudott megfelelően kérdéseket intézni a tanúkhöz, mert a hatóságok nem biztosítottak a számára jogi képviselőt [*Kolu kontra Törökország* (35811/97), 2005. augusztus 2.]. Ugyanakkor nem tekintette egyezményesértőnek az EJEB, hogy a nyomozati szakban kihallgatott és szembesített tanút a bírósági eljárásban eltűnése miatt nem lehetett meghallgatni, azonban a védelemnek lehetősége volt a tanú vallomásának hitelt érdemlőségét kétségbe vonni és az ítélet nem kizárólag ezen tanúvallomáson alapult [*Isgró kontra Olaszország* (Series A no. 194-A), 1991. február 19.].
- [37] Az EJEB azért marasztalta el Franciaországot, mert a kérelmezőt a sértett és annak barátnője tanúvallomása alapján ítélték el, egyéb bizonyíték nem állt rendelkezésre, továbbá a bírósági szakban nem került sor a tanúk ismételt kihallgatására [*Delta kontra Franciaország* (Series A no. 191-A), 1990. december 19.].

- [38] Az anonim tanúk vonatkozásában az EJEB egyezményesértést állapított meg, mivel a terhelt előtt ismeretlen, nyomozati szakban kihallgatott tanúk vallomását oly módon használták fel a bírósági eljárásban, hogy a védelemnek közvetett módon sem adtak lehetőséget a tanúkhöz kérdések intézésére [*Kostovski kontra Hollandia* (Series A no. 166), 1989. november 20.]. Az EJEB számos ítéletében rögzítette, hogy anonim tanúk esetén a védelem számára lehetőséget kell adni arra, hogy tanúvallomások hitel érdemlőségét kétségbe vonja [*Windisch kontra Ausztria* (Series A no. 186), 1990. szeptember 27., *Van Mechelen és mások kontra Hollandia* (1997-II, 691), 1997. április 23.]. Az EJEB ugyanakkor nem találta az egyezménybe ütközőnek, amikor a védelem nem jelezte, hogy kérdéseket kíván intézni a tanúhoz, majd több tárgyalással később kifogásolta, hogy nem volt lehetősége a kérdésseltevésre [*Solakov kontra Macedónia* (47023/99), 2011. október 31.].
- [39] 3. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti érdemi vizsgálata során szükségesnek tartotta a „védett tanúra” vonatkozó jogszabályi környezet és a szabályozás céljának bemutatását.
- [40] Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. A jelen ügyben a Ket. 54. § (4)–(6) bekezdéseiben, majd később a Ket. 39/A. §-ában lényegileg azonos tartalommal szabályozott „védett tanú” jogintézménye és annak hatósági jogértelmezése, amelyet a felülvizsgálatot végző bíróságok a közigazgatási perben megerősítettek, az indítványozó ügyfél részvételi jogai közül a nyilatkozattételhez és a védekezéshez való jogot érintette, amelybe beletartozik az iratbetekintéshez való jog és a tanúhoz kérdések indítványozásának joga. Az indítványozó ezen alapjogai – amelyeket a Ket. 54. § (4)–(6) bekezdéseiben, majd a Ket. 39/A. §-ában rögzített szabályozás a tanút az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése alapján megillető alapjoga alapján – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti tesztnek megfelelően korlátozhatók {3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [58]}.
- [41] A tanúvédelem kifejezett szabályozására hazánkban elsőként a büntető eljárással összefüggésben került sor, a büntetőeljárásról szóló törvény módosításáról szóló 1994. évi XCII. törvény vezette be a tanú adatainak zárt kezelésének lehetőségét, majd az 1998. évi LXXXVIII. törvény iktatta be a különösen védett tanú jogintézményét a magyar jogrendbe. Ezt követően a 2003. július 1-jén hatályba lépett régi Be. már külön cím alatt, a 95. §–98/A. §-okban szabályozta a tanú védelmét. Annak ellenére, hogy a tanú védelmét a tételes jog csak a 1990-es években kodifikálta, már az 1486. évi XIV. törvénycikk 7. §-a elismerte, hogy a hamis tanúvallomás adott esetben a tanú megfélemlítésére vagy befolyásoltságára vezethető vissza. Werbőczy István Tripartituma (Második rész, 27. cím, 3. §) akként fogalmaz, hogy „[E]lőször (mondám) megkívántató a szabadság, hogy minden tanú szabadon és félelem nélkül önként és nem erőszakos kényszer alatt, hanem csupán törvényes megkérdezésre tegyen bizonytságot a valóságra nézve, nehogy az igazság a fegyver között, elnémulni lássék.” A magyar büntető eljárásjog azonban az 1990-es évekig nem szabályozta a mai értelemben vett tanúvédelem jogintézményét.
- [42] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti érdemi vizsgálata során azt veszi górcső alá, hogy a vizsgált jogszabályi rendelkezések megfelelnek-e a szükségességi-arányossági tesztnek, azaz a jelen ügyben a „védett tanúnak” az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése alapján fennálló személyes adatok védelméhez fűződő jogát érvényre juttató Ket. 54. § (4)–(6) bekezdései, majd a Ket. 39/A. §-a szükséges, illetve arányos mértékben korlátozta-e az indítványozó tisztességes hatósági eljáráshoz és tisztességes bírósági eljáráshoz való jogát.
- [43] A „védett tanú” eredetileg büntetőügyekben alkalmazott bizonyítási eszköz, amely a közigazgatási eljárásokban is átvételre került, azonban nem a büntető eljárásjog szabályozásával azonos tartalommal. Ezen túlmenően a régi és az új polgári perrendtartásban, illetve a szabálysértési törvényben is szerepel a tanú személyes adatainak zártan kezelésére vonatkozó szabályozás, azonban a Ket.-be átültetett rendelkezések a polgári perrendtartásbeli és a szabálysértési szabályozással sem teljesen azonos tartalmúak.
- [44] A Ket. 54. § (4) bekezdése, amely a tanú adatainak zárt kezeléséről rendelkezik 2005. november 1-jén lépett hatályba, majd a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény iktatta be 2009. október 1-jével a 39/A. §-t, amely lényegileg azonos módon szabályozta az ún. „védett tanú” jogintézményét. A 2009. október 1-je előtti és utáni szabályozás közötti legfontosabb különbség, hogy korábban a hatóság vezetője mérlegelhetette, hogy a tanú indokolt kérelmét teljesíti, míg a már 39/A. §-ában testet öltő szabályozás értelmében a hatóságnak nincs mérlegelési joga a tanú azon valószínűsítése esetén, amely szerint őt a tanúvallomásával összefüggésben súlyosan hátrányos következmény érheti, köteles volt a kérelmet teljesíteni. A Ket. – 2009. október 1-je előtt az 54. § (5) bekezdé-

- sében, majd a 39/A. § (3) bekezdésében – mindvégig úgy szabályozta e jogintézményt, hogy a zártan kezelt adatokat tartalmazó iratokat az ügy iratai között elkülönítetten, lepecsételt, lezárt borítékban kellett elhelyezni, valamint az 54. § (6) bekezdése értelmében a „védett tanú” meghallgatásán nem lehet jelen az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője sem, a vallomásról a hatóságnak kivonatot kellett készítenie és az iratbetekintés során kizárólag ezen zártan kezelt adatokat nem tartalmazó kivonatot ismerheti meg az ügyfél. 2009. október 1-je előtt a Ket. 54. § (5) bekezdése értelmében a tanúnak a természetes személyazonosító adatait tartalmazó boríték felnyitására csak az ügy előadója és a hatóság vezetője, a felügyeleti szerv erre felhatalmazott ügyintézője és vezetője, az illetékes ügyész és a bírósági felülvizsgálat során eljáró bíró jogosult. 2009. október 1-je után a Ket. 39/A. § (4) bekezdése alapján a zártan kezelt adatok megismerésére csak az ügyintéző, a jegyzőkönyvvezető és a leíró, a hatóság vezetője, a felügyeleti szerv, valamint a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság erre felhatalmazott ügyintézője és vezetője, az illetékes ügyész és a bírósági felülvizsgálat során eljáró bíró jogosult.
- [45] A zártan kezelt adatok megismerésére jogosult személyeket a Ket. taxatívén határozza meg, következképpen a jogszabályban megjelölt személyeken kívül más személy előtt nem fedhetők fel a „védett tanúk” zártan kezelt adatai. A Ket. 54. §-a, majd a 39/A. §-a alapján elrendelt természetes személyazonosító adatok és lakcím zárt kezelése következtében a tanú anonim marad az eljárásban, amely fizikai anonimitást is jelent. Kiemelendő, hogy a Ket.-ben szabályozott „védett tanú” esetében a fizikai anonimitás biztosítása nem a GVH által meghonosított értelmezés, hiszen a Ket. Szakértői Bizottságának szakmai véleményét tartalmazó 18. számú módszertani állásfoglalása, illetve a Ket. Nagykommentárja is ezen értelmezést tartalmazza. Mindezek alapján jogszabályi felhatalmazás hiányában a hatóság az ügyfelek kérelmére, még a „védett tanú” megnevezése esetén sem fedheti fel a „védett tanú” személyi adatait, erre csak a „védett tanú” nyilatkozata alapján van lehetőség.
- [46] Az Ákr. a 28. §-ban fenntartotta a korábbi Ket. szabályozást, azonban 2018. január 1-jétől már hivatalból is helye van az adatok zárt kezelése elrendelésének. A GVH által folytatott versenyfelügyeleti eljárások esetében az adatok zárt kezelésére vonatkozó szabályozást 2018. január 1-jétől már nem az Ákr., hanem a Tptv. 54/A. §-a tartalmazza, azonban a versenyfelügyeleti eljárásban továbbra sincs lehetőség a tanú természetes személyazonosító adatai zárt kezelésének hivatalból történő elrendelésére.
- [47] A szabálysértésekről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Sztv.) 63. §-a értelmében a tanú adatainak zárt kezelése kérelemre vagy hivatalból rendelhető el, azaz a hatóság mérlegelésére bízva a tanú ilyen irányú kérelmének teljesítését, ugyanakkor a (2) bekezdés b) pontja kifejezetten szabályozza, hogy a személyes adatok zárt kezelésének megszüntetésére csak a tanú beleegyezésével kerülhet sor.
- [48] A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Pp.) rendelkezései közé a 2008. évi XXX. törvény iktatta be a tanú adatainak zárt kezelésének szabályozását a 91/2007. (XI. 22.) AB határozatban megállapított mulasztásra tekintettel. A régi Pp. 171/A. §-a alapján a peres eljárásokban a bíróság a tanú személyi adatait, különösen indokolt esetben a nevét is zártan kezeli. A régi Pp. a tanúbizonyítást indítványozó félre telepíti annak kötelezettségét, hogy megnyilatkoztassa az idézni indítványozott tanút adatainak zárt kezelése kérdésében, ugyanakkor a személyi adatok zárt kezelését a tanú is kérheti a kihallgatása megkezdése előtt. A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 285. §-a fenntartotta a régi Pp. szerinti szabályozást azzal a különbséggel, hogy a tanú személyi adataira vonatkozó bejelentést megsértő felet a tanú 15 napon belül előterjesztett kifogására a bíróság pénzbírsággal sújtja. A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 78. §-a értelmében a Pp. a bizonyításra – így a tanú adatainak zárt kezelésére – vonatkozó szabályait kell alkalmazni a közigazgatási perben.
- [49] A régi Be.-be az 1998. évi LXXXVIII. törvény iktatta be az ún. különösen védett tanú jogintézményét, amely a közvetlenség elvével szakítva lehetővé tette az anonim tanúk vallomástételét. A régi Be. megkülönbözteti egymástól a tanú személyi adatainak zárt kezelését (96. §) és a különösen védett tanú jogintézményét (97. §), mivel csak ezen utóbbi státusz jár a tanú fizikai anonimitásával, hiszen a „csak” zárt adatkezelésben részesülő tanú vallomástételekor a vádlott jelen van a tárgyalóteremben, így a tanú személyi adatait ugyan nem ismerheti meg, azonban a tanút láthatja, vallomásának megtételekor egyidejűleg jelen lehet és kérdések feltevését indítványozhatja. A különösen védett tanú azonban a terhelt előtt fizikailag is anonim marad, mivel a tárgyalásra nem idézhető, illetve tárgyaláson nem hallgatható ki. A különösen védett tanúvá nyilvánítást a szabályozás szigorú feltételekhez köti: (i) vallomása kiemelkedő tárgyi súlyú ügy lényeges körülményeire vonatkozik, (ii) a vallomásától várható bizonyíték mással nem pótolható, (iii) személye, tartózkodási helye, illetve azon tény, hogy tanúként kívánják kihallgatni, a terhelt és a védő előtt nem ismert, (iv) a tanú személyének felfedése a tanú vagy hozzátartozója életét, testi épségét vagy személyes szabadságát súlyos fenyegetésnek tenné ki. A tanú különösen védetté nyilvánításáról az ügyész indítványára a nyomozási bíró dönt a régi Be. 210. § (3) bekezdése

alapján, majd a különösen védetté nyilvánított tanút is a nyomozási bíró hallgatja ki, illetve készíti el a tanúkihallgatás jegyzőkönyvi kivonatát. Amennyiben az ügyész a különösen védett tanú vallomását bizonyítékként kívánja felhasználni, a vallomásról készített kivonatot csatolja az iratokhoz, amely a régi Be. 219. § (5) bekezdése alapján az okiratokra vonatkozó szabályok szerint használható fel bizonyítékként. Amennyiben a vádlott, illetve védője a különösen védett tanút megnevezi, illetőleg személyét más kétséget kizáró módon azonosítja, a bíróság megszünteti a tanú különösen védetté nyilvánítását, amelyhez nem szükséges a tanú hozzájárulása. A tanács elnöke ilyen esetben egyidejűleg kezdeményezi a tanú védelmének más formáját. A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: Be.) 90–93. §-ai szabályozzák a különösen védett tanú jogintézményét, amely nem változtatott az elrendelés feltételein, ugyanakkor a Be. alapján a különösen védett tanú vallomása is az ügy iratai között, zártan kerül kezelésre, illetve a kihallgatására technikai eszközzel torzított telekommunikációs úton kerül sor vagy megkeresett bíróság, illetve kiküldött bíró végzi.

- [50] A jogszabályi környezet áttekintését követően megállapítható, hogy a „védett tanúra” vonatkozó Ket.-beli szabályozás, amely az Ákr.-ben és a Tpv.-ben is átvételre került, a tanú indokolt kérelmére, súlyos hátrány valószínűsítése esetén a hatóság kötelezettségévé teszi a tanú személyes adatainak zártan kezelését, amelynek következtében a versenyfelügyeleti eljárás során – és más közigazgatási eljárások során is – a tanú fizikailag anonimá válik, ily módon az ügyfél, illetve képviselője nem lehet jelen a tanú meghallgatásán, hozzá közvetlenül kérdést nem intézhet, azonban az utólagos közvetett kérdésését a jogszabály lehetővé teszi, illetve a tanú vallomását az iratbetekintési jog megnyíltakor a zártan kezelt adatok törlését követően, kivonat formájában az ügyfelek megismerhetik és arra észrevételt tehetnek.
- [51] A Ket. és az Ákr. „védett tanú” szabályozása a közigazgatási eljárástípusból adódó különbségeken túlmenően alapvetően abban különbözik a régi és a Pp., illetve a régi és a Be. szabályozásától, hogy a „védett tanú” ügyfél általi megnevezése esetén jogszabályi felhatalmazás hiányában nincs lehetőség a „védett tanú” kilétének felfedezésére.
- [52] Az Alkotmánybíróság joggyakorlatában mindezidáig csak a büntető eljárás, illetve a polgári peres eljárások vonatkozásában foglalkozott a tanúk adatainak zárt kezelésével.
- [53] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény negyedik módosítása (2013. március 25.), a 22/2012. (V. 11.) AB határozatban és a 13/2013. (VI. 7.) AB határozatban a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglalt felhasznáhatóságát illetően rögzített szempontok – {22/2012. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [40]; 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [27]–[34]} – alapján megerősíti, hogy azon korábbi megállapításait, amelyek a tanú adatainak zártan kezelésére vonatkoznak az Alaptörvény XXIV. és XXVIII. cikkei alapján is irányadónak tekinti. Az Alkotmánybíróság a 45/2009. (IV. 10.) AB határozatban megállapította, hogy „az a különbség, ami a tanúvédelem szempontjából fennáll a tanúk helyzetében attól függően, hogy a katonai vétség elbírálása a büntetőeljárásban vagy az egyes szervezetek fegyelmi eljárásaiban történik, sérti a diszkrimináció tilalmát” (ABH 2009, 324, 336–337.). Az Alkotmánybíróság a 104/2010. (VI. 10.) AB határozatban rögzítette, hogy „[A]z Alkotmányból nem vezethető le az állam alkotmányos kötelezettsége a tanúvédelmi rendszer szabályozására és működtetésére, sem közvetlenül az élethez és a szabadsághoz való alapvető jogból, sem közvetetten az állam intézményvédelmi kötelezettségéből, illetve a bíróság igazságszolgáltatási feladataiból. [...] [a] tanú törvényben meghatározott személyi adatainak (születési ideje és helye, anyja neve, lakóhelyének és tartózkodási helyének címe, a foglalkozása, a személyazonosító okmány száma, kivételesen a neve) zárt kezelése a tanúvédelmi rendszer első lépcsője. Ennek a védelmi formának az a lényege, hogy bár a tanú a megjelenési kötelezettségének minden esetben, továbbá a vallomástételi kötelezettségének – ha nincs mentessége – köteles eleget tenni, azonban személyi adatait csak a nyomozó hatóság, az ügyész, illetve a bíróság ismerheti meg. A sajátos iratkezelési és másolatadási szabályokkal biztosított védelem csak a tanú beleegyezésével oldható fel, ennek hiányában a zárt kezelés az eljárás jogerős befejezése után is értelemszerűen fennmarad. [...] A büntetőeljárás alá vont személy tisztességes eljáráshoz való joga és a védelemhez való jog szempontjából lényeges, hogy a tanú adatainak zárt kezelése nem korlátozza a terhelt és a védő alapvető eljárási jogainak érvényesülését. A tanú és a védő a tárgyaláson találkoznak, a terhelt és védője hallja a tanú vallomását, a tanúnak közvetlenül kérdéseket tehetnek fel, a vallomásra észrevételt tehetnek, csupán a tanú neve, lakcíme, foglalkozása stb. marad számukra ismeretlen. A terheltnek és a védőnek sem a tisztességes eljáráshoz való jog, sem pedig a védelemhez való jog körében nem merülhet fel olyan, az alkotmányossági megítélés szempontjából releváns érdeke, hogy a tanú személyes adatait megismerjék” (ABH 2010, 5562.). Az Alkotmánybíróság a 166/2011. (XII. 20.) AB határozatában ismételtelen kifejezésre juttatta, hogy „nincs olyan alkotmányos alapjog, illetve alkotmányos cél, amelynek

védelme, illetve elérése szükségessé tenné a tanú információs önrendelkezési jogának korlátozását, akkor maga vagy az érdekében eljáró ügyvéd az adatok zárt kezelését kéri” (ABH 2011, 545.).

- [54] Az indítványozó XXIV. és XXVIII. cikk szerinti kifogása a Ket. „védett tanú” jogintézményének a GVH és a bíróságok általi értelmezése vonatkozásában alapvetően arra vonatkozott, hogy a jogalkalmazók lényegében a régi Be. szerinti különösen védett tanúi státuszt biztosítanak a közigazgatási eljárásban a tanúk adatainak zártan kezelésével anélkül, hogy a régi Be. szerinti garanciák érvényesülnének. Az Alkotmánybíróság ennek kapcsán utal arra, hogy a közigazgatási eljárások, így a versenyfelügyeleti eljárás sem kontradiktórius jellegű, a bizonyítás felvétele nem nyilvános tárgyaláson történik. Az Alkotmánybíróság visszautal továbbá a 30/2014. (IX. 30.) AB határozatra, amely szerint „a kartellügyekben lefolytatott hatósági eljárások kimenetele az eljárás alá vont személy számára a büntetőjogi elmarasztaláshoz sok tekintetben hasonló hátrányokkal járhat. Versenyfelügyeleti eljárás alá vállalkozások vonhatók, melyek jellemzően jogi személyek (társaságok). A büntetőjogi elmarasztaláshoz hasonló hátrány e szervezetek tekintetében a bírság, mely – mértékétől függően – a vállalkozás gazdasági megrendüléséhez, akár fizetéképtelenségéhez és emiatt megszűnéséhez is vezethet. Versenyügyekben a GVH azonban nem természetes személyek bűnössége felől dönt, a felelősségre vonással olyan súlyú stigmatizáció, negatív társadalmi előítélet, illetve kifejezett joghátrány, mint a büntetőjogi elítéléssel, nem jár. A versenyellenes magatartáshoz – a büntetőjog *ultima ratio* jellegével összefüggésben álló – súlyos alapjogkorlátozással járó büntetések nem kapcsolódnak. A versenyfelügyeleti eljárás ezért nem tekinthető a szoros értelemben vett büntetőjogi vád elbírálására irányuló eljárásnak (*hard core of criminal law*), emiatt ugyanolyan szigorú követelmények, mint a tulajdonképpeni büntetőeljárások tekintetében, az ilyen eljárásokkal szemben nem támaszthatóak. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből az államnak az a kötelezettsége fakad, hogy a GVH határozatának bírósági felülvizsgálatát a XXVIII. cikknek megfelelő tisztességes eljárásban biztosítsa. Ebbe beletartozik az is, hogy a »vádról való döntéssel« szemben megfogalmazott követelményeknek megfelelően (azaz a tulajdonképpeni büntetőeljárásokhoz képest korlátozottabb módon ugyan, de) érvényesülniük kell a kartellügyekben is” [30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [61]–[62]]. Következésképpen a versenyfelügyeleti eljárások vonatkozásában önmagában nem vet fel alapjogi sérelmet, hogy a büntetőeljárás törvényekben szereplő garanciarendszer nem kerül teljeskörűen adaptálásra.
- [55] Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy még a büntetőeljárás egésze vonatkozásában sem áll fenn alkotmányos kötelezettsége a jogalkotónak arra vonatkozólag, hogy a védelemhez való jog „az egyes eljárási szakaszokban azonos tartalommal és egységes részletszabályokkal érvényesüljön” [3206/2016. (X. 17.) AB végzés, Indokolás [38]]. Az Alkotmánybíróság ennek kapcsán kiemeli, hogy a versenyfelügyeleti eljárás ügyfeleit megillető védelemhez való jog nem korlátozhatatlan alapjog, a tanúk adatainak zártan kezelésével a védelemhez való jog – e vonatkozásban – ugyan korlátozottabban érvényesülhet ezen eljárások során, mivel az ügyfelek a tanúk fizikai anonimitása folytán nem ellenőrizhetik a „védett tanúk” személyazonosságát, egyéb személyi körülményeit, ezáltal a vallomásoknak a tanúk kilétét felfedő részeit sem, azonban ezen korlátozás nem okoz alapjogi sérelmet pusztán azon az alapon, hogy a büntetőeljárások kontradiktórius jellegéből adódóan büntetőügyekben a védett tanúk fizikai anonimitása szűkebb körben érvényesül, hiszen a versenyügyekben – ellentétben a büntetőügyekkel – az elkövetők indítékai, jogsértéssel elért hasznai, valamint a velük szemben alkalmazott szankciók teljes mértékben pénzügyi jellegűek, amelyek ráadásul nem természetes személyekhez, hanem vállalkozásokhoz kötődnek.
- [56] Következésképpen a védelemhez való joggal ütköző közigazgatási tanúvédelemnek nem kell a büntetőeljárásjoggal mindenben egyező, teljes körű garanciákat biztosítani az ügyfelek számára. Az Alkotmánybíróság szerint a védelemhez való jog, illetve az ügyfelet megillető részvételi jogok megfelelően érvényesülnek, ha az ügyfeleknek már a közigazgatási eljárás során módjukban áll a velük szemben megállapítani tervezett tényállással kapcsolatban észrevételeik, kifogásaik előadása, további bizonyítási indítványok tételével, mindez azonban nem követeli meg, hogy az ügyfelek közvetlenül ellenőrizhessék a tanúk adatait, körülményeit. Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy ezen adatok, körülmények közvetlen ismeretének hiánya nem gátolja meg az ügyfeleket abban, hogy a tanúk elfogultságának, egyéb motivációinak feltárását indítványozzák, amely bizonyítási indítvány vonatkozásában a hatóságnak indokolási kötelezettsége áll fenn – legkésőbb – érdemi döntésében.
- [57] Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy versenyügyekben a „védett tanúként” vallomást tevő személyeknek, vagy hozzátartozóiknak elsősorban nem az élete, testi épsége kerül veszélybe az eljárásban történő közreműködésük miatt, azonban a gazdasági jellegű versenyügyekben a kiemelt jelentőségű pénzügyi szankciókkal fenyegetettség következtében jellemzően egzisztenciális hátránnyal, fenyegetettséggel kell számolniuk, amely szintén súlyos hátránynak minősül. Ennek oka, hogy Magyarország földrajzi adottságaiból adódóan az egyes piacokon

szereplő vállalkozások vezetői, munkavállalói jellemzően ismeretségben állnak egymással, ezért az egyik vállalkozásnál dolgozó munkavállaló terhelő tanúvallomása esetén feltételezhetően nehezebben vagy rosszabb feltételekkel kapna munkát a szektorban, figyelemmel arra, hogy a munkáltatója reputációjának, illetve pénzügyi érdekeinek jelentős sérelmével járó kartell elmarasztalásával záruló ügyben közreműködött.

- [58] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a „védett tanúként” megjelenő eljárás résztvevők személyazonosságának feltárására irányuló ügyfél általi megnevezés nem szükséges és a tanút potenciálisan érő hátrányok miatt nem is arányos eszköze a zárt adatok nyílttá tételének, mivel a közigazgatási hatóságok számára a fizikai anonimitás eljárásbeli biztosításán kívül egyéb tanúvédelmi eszközök, mint pl. rendőri védelem vagy új személyazonosság biztosítása, nem állnak rendelkezésre.
- [59] Mindezek alapján, amennyiben a versenyfelügyeleti eljárás során, illetve azt követően a bírósági felülvizsgálat során az ügyfelek „barkochba-szerű” eljárásvitele következtében a „védett tanú” személye megnevezésre kerülne, a hatóságnak egyrészt nem állna módjában a tanú személyének védelmét biztosítani, másrészt ha a szabályozás adott esetben a későbbiekben a közigazgatási hatóság számára lehetővé is tenné a személyi védelem elrendelését, az egzisztenciális hátrányok, illetve fenyegetettség hatósági eszközökkel nem orvosolható. Megjegyzendő, hogy büntető ügyekben a védett tanúk jellemzően nem egzisztenciális fenyegetettséggel indokolják adataik zárt kezelése iránti kérelmüket és a büntető hatóságok, bíróságok sem rendelkeznek olyan védelmi eszköztárral, amely az egzisztenciális hátrányok vonatkozásában alkalmas lenne a tanúk védelmére.
- [60] Az Alkotmánybíróság szerint a „védett tanúk” ügyfelek általi közvetlen kérdésére a konkrét ügyben hatályos jogszabályi környezet [Ket. 54. § (6) bekezdés] és a későbbi szabályozás [Ket. 54. § (4) bekezdés] sem biztosított lehetőséget abból adódóan, hogy a „védett tanú” meghallgatásán jogszabály tiltja az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevőjének jelenlétét. Mindezek alapján az ügyféli jelenlét hiányában a „védett tanú” közvetlen kérdésének lehetősége fogalmilag kizárt. Az Alkotmánybíróság szerint a szabályozás a „védett tanú” személyes adataihoz fűződő jogát a szükséges és arányos mértékben védi a hatósági eljárás ügyfelét megillető jogokkal szemben. Következésképpen a hatóság és a bíróságok a tanú közvetlen kérdésével kapcsolatos jogértelmezése maradéktalanul összhangban áll az alkalmazott jogszabályi rendelkezések az Alaptörvénynek megfelelő értelmezésével.
- [61] Mindazonáltal a „védett tanú” közvetlen kérdésének kizárása arra tekintettel nem haladja meg az ügyfél nyilatkozattételi joga, illetve védelemhez való joga szükséges és arányos korlátozásának mértékét, mivel a fentebb kifejtettek szerint a versenyfelügyeleti eljárás nem tekinthető szoros értelemben vett büntetőeljárásnak, ezért nem követelmény valamennyi büntetőeljárás garancia érvényesülése.
- [62] Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az indítványozó ügyében annak időbeli hatálya folytán alkalmazott Ket. 54. § (4)–(6) bekezdései alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése valamint a XXVIII. cikk (1) és (3) bekezdései vonatkozásában elutasítja.
- [63] 4. Az indítványozó a tisztességes eljárás követelményének megsértését nem pusztán arra alapítja, hogy nem volt lehetősége közvetlenül kérdést intézni a „védett tanúkhöz”, hanem a „védett tanúk” meghallgatásának menetével – személyi körülményeikre, elfoglaltságukra történő nyilatkoztatás, a nekik feltett kérdések megismerhetetlenségének, illetve a GVH-tól független személy kontrolljának hiányával – kapcsolatban is kifogásokat fogalmazott meg.
- [64] Az Alkotmánybíróság a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülését a szabályozásának a hatóság, valamint a bíróságok által a konkrét versenyügyben követett jogértelmezése vonatkozásában vizsgálja.
- [65] Az Alkotmánybíróság előjáróban leszögezi, hogy az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja, valamint az Abtv. 27. §-a alapján a bírósági eljárást befejező döntéseket kizárólag alkotmányossági szempontból vizsgálja. Következésképpen a bírói döntés ellen benyújtott alkotmányjogi panasz nem tekinthető a további jogorvoslással nem támadható bírósági döntés általános felülvizsgálata eszközének, mivel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszon keresztül is az Alaptörvényt és az abban biztosított jogokat védi [3111/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3]]. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a bírói döntés irányának, a bizonyítékok bírói mérlegelésének és értékelésének felülbírálatára sem rendelkezik hatáskörrel [3231/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4]]. Ezen túlmenően az Alkotmánybíróság mindaddig tartózkodik attól, hogy törvényértelmezési és szakjogi kérdésekben állást foglaljon, amíg a jogalkalmazói jogértelmezés közvetlenül nem befolyásolja valamely alapjog gyakorolhatóságát és tényleges érvényesülését [13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [51]].

- [66] Az indítványozó az ügyében született ítéletek jogértelmezésével összefüggésben kifogásolta, hogy a „védett tanúk” zárt meghallgatása következtében nem tudott meggyőződni a védettség alapjául szolgáló okokról és körülményekről, így e tekintetben védekezéshez való jogát sem gyakorolhatta megfelelően. A versenyfelügyeleti eljárás nem kontradiktórus jellegű, ugyanakkor a versenyhatósági határozatok bírósági felülvizsgálata során az eljáró bíróságoknak módjában állt a „védett tanúk” vallomásáról készült jegyzőkönyveket teljes egészében, valamint a GVH határozatának védettség alapjául szolgáló okokat és körülményeket vizsgáló 2. számú mellékletét megtekinteni.
- [67] Az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy a GVH határozata a „védett tanúk” személyi körülményeit részletesen feltárta, az általuk elmondottakat a rendelkezésre álló, más forrásból származó bizonyítékokkal összevetette. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, az a körülmény, hogy a GVH és a bíróságok nem fedték fel a „védett tanúk” kilétét, nem jelenti azt, hogy a GVH és a bíróságok ne vizsgálták volna meg részleteiben az indítványozónak a „védett tanúk” motivációra vonatkozó kifogásai szempontjából a vallomások hitelességét. A GVH határozatát felülvizsgáló bíróságok a GVH határozatában foglaltakat az iratok tanúsága szerint leellenőrizték, és mindezek alapján tekintették a „védett tanúktól” származó bizonyítékokat hitelesnek, ugyanakkor a GVH és a bíróságok nem kizárólag a „védett tanúk” vallomása alapján tartották megállapíthatónak a jogsértést, hanem számos egyéb, főként okirati, rajtaütésből származó bizonyítékot értékeltek.
- [68] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a versenyfelügyeleti eljárás és a bírósági felülvizsgálat alatt valamennyi „védett tanúk” vallomását tartalmazó jegyzőkönyvről készült kivonat hozzáférhető volt az indítványozó számára. Az Alkotmánybíróság az iratanyag alapján megállapította továbbá, hogy a GVH több alkalommal is meghallgatta a „védett tanúkat” és minden részletkérdésben kikérdezte őket, az általuk elmondottakat szabályosan és részletesen rögzítette a jegyzőkönyvekben. A konkrét ügyben a „védett tanúk” meghallgatására a versenyfelügyeleti eljárás vizsgálati szakaszában a Ket. 39. §-a szerinti, a meghallgatott által elmondottakat összefoglalóan rögzítő, szövegszerkesztő útján készített jegyzőkönyv került felvételre.
- [69] Az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy a közigazgatási per során eljáró bíróságok sem vesznek fel szó szerinti jegyzőkönyvet a tárgyalásokról és a Ket. sem teszi kötelezővé a hatóság számára, hogy a versenyfelügyeleti eljárás során tartott meghallgatásokról szó szerinti jegyzőkönyvet vegyen fel. Az Alkotmánybíróság szerint az indítványozó által a jegyzőkönyvezés hiányosságaival kapcsolatban előadottak érdemben nem vetik fel az eljárás tisztességességének sérelmét, mivel az indítványozó előadása nem igazolta, hogy a hatóság által felvett jegyzőkönyvek nem tényszerűen rögzítették a meghallgatáson elhangzottakat. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a „védett tanúk” meghallgatása során az ügyfelet megillető, a zártan kezelt adatok sérelmével nem járó részvételi jogok megfelelően érvényesültek, hiszen valamennyi meghallgatásról szabályos jegyzőkönyv készült, amelyek kivonatát az indítványozó megismerhette, arra észrevételt tehetett mind a hatósági eljárás, mind a bírósági eljárás során, sőt közvetlen kérdések feltevését is indítványozhatta. Tekintettel arra, hogy a fentebb kifejtettek szerint a versenyfelügyeleti eljárás nem tekinthető szoros értelemben vett büntetőeljárásnak, ezért nem követelmény a büntetőeljárási garanciák teljes körű érvényesülése, így a konkrét esetben a bíróságok megfelelő jogértelmezést követtek, amikor jóváhagyták a GVH azon gyakorlatát, hogy (i) a „védett tanúk” egyidejű, elkülönített helyiségben folyó, torzított hangon közvetített meghallgatását nem biztosítja, továbbá (ii) a GVH és a bíróságok nem kizárólag a „védett tanúk” vallomására alapították a tényállás megállapítását, valamint (iii) a „védett tanúkhöz” közvetlen kérdések indítványozására mind a versenyfelügyeleti eljárás, mind a bírósági felülvizsgálat során lehetősége volt az indítványozónak, mindamellett, hogy (iv) a „védett tanúk” vallomását tartalmazó kivonatokat is hiánytalanul megismerhette az iratbetekintési joga megnyíltával, és azzal szembeni kifogásait, észrevételeit az eljárások során mindvégig előadhatta. Az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy a régi Pp. szabályai alapján bírósági szakaszban sem nyílt meg a „védett tanúk” ügyfelek általi közvetlen kérdésének lehetősége, mivel a közigazgatási eljárásban zártan kezelt adatok a közigazgatási perben is megőrzik ezen minősítésüket.
- [70] Az Alkotmánybíróság megjegyzi, az indítványozó által e körben hivatkozott *Kostovski kontra Hollandia* ügyben hozott EJEB ítélet szerint az is jogszerű megoldás, ha az eljárás későbbi szakaszában tehetnek fel kérdéseket a vádlottak az anonim tanúnak, vagyis önmagában még büntetőügyben sem következik abból jogsérelem, ha az anonim tanúnak nem egyidejűleg tehet fel kérdéseket a vádlott.
- [71] Az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy a Ket. vonatkozó rendelkezései – 2009. szeptember 30-ig az 54. § (4)–(6) bekezdései, később a 39/A. §-a – indirekt módon csak a közvetlen kérdésfeltevés lehetőségét zárják ki a „védett tanúk” meghallgatásán való ügyféli jelenlét tilalmazásával, azonban önmagában és általános jelleggel a kérdésfeltevés lehetőségétől – például írásban indítványozott kérdések zárt meghallgatáson történő hatóság általi fel-

tevéseinek lehetőségétől – nem fosztják meg az ügyfeleket. A konkrét ügyben azonban a közigazgatási iratanyag tanúsága szerint nem nyert igazolást, hogy az indítványozó olyan konkrét kérdések feltevését indítványozta volna a „védett tanúkhöz”, amelyeket a hatóság ne tett volna fel a tanúknak, ily módon nem állapítható meg a közvetett kérdésfeltevés jogának, ezáltal a tisztességes eljárás sérelme.

- [72] Az Alkotmánybíróság szerint nem eredményezi a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog és a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét az sem, hogy a „védett tanúk” hatósági meghallgatását nem nyomozási bíró, vagy az Európai Bizottság eljárásaiban közreműködő Meghallgatási Tisztviselőhöz hasonló funkciót betöltő személy végezte. A Meghallgatási Tisztviselő pozícióját 1982-ben hozta létre az Európai Bizottság annak érdekében, hogy a Bizottság tisztviselőihez képest egy független státuszú személy közreműködjön az eljárások során a meghallgatások lebonyolítása, illetve az iratokhoz való hozzáféréssel kapcsolatban a Bizottság és a felek között kibontakozott viták tisztázása érdekében. A Meghallgatási Tisztviselő az ügyben készült jelentését csatolják a Bizottság határozatához.
- [73] Az Alkotmánybíróság előjáróban rámutat arra, hogy a GVH döntéseit, így a jelen malomkartell ügyben hozott érdemi határozatot az eljáró versenytanács hozta, amelynek tagjai a Tpv. 37. § (1) bekezdése értelmében a döntéshozataluk során függetlenek, a jogszabályok alapján meggyőződésüknek megfelelően döntenek, döntéseik meghozatalával összefüggésben nem befolyásolhatók és nem utasíthatók. Következésképpen az adott ügyben eljáró versenytanács tagjai a GVH szervezetén belül – a törvény értelmében – a döntéshozataluk során függetlenséget élveznek, amelyből adódóan mind az eljárás alá vontaktól, mind a GVH más szervezeti egységeitől, sőt a GVH elnökétől és a Versenytanács elnökétől függetlenül őrökdenek az adott ügyben a jogszabályok betartása, így a meghallgatások szabályszerűsége, valamint az ügyfelet megillető részvételi jogok, különösen az iratbetekintéshez való jog, valamint az észrevételek, kifogások, bizonyítási indítványok megtételéhez való jog megfelelő érvényesülése felett. Ezen túlmenően a GVH határozatának bírósági felülvizsgálatára három fokon van lehetőség, amely bírósági eljárásban a 30/2014. (IX. 30.) AB határozat [66] bekezdésében is megerősített, illetve az EJEB által a Menarini ügyben [*A. Menarini Diagnostics S. R. L. kontra Olaszország* (43509/08, 2011. szeptember 27.)] lefektetett módon a teljes felülvizsgálat követelménye érvényesül. Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a GVH szervezetén belüli elkülönített független döntéshozó szerv, az adott ügyben eljáró versenytanács számára – amely a döntéshozatallal összefüggésben egyebekben az ügyfelet megillető részvételi jogok biztosításáért is felelős – a konkrét ügyben és a jelenleg is hatályos Tpv. az Európai Bizottság eljárásában közreműködő Meghallgatási Tisztviselőnél egyrészt szélesebb körű függetlenséget biztosít, másrészt a Tpv. 72. §-ában szabályozott módon további vizsgálatra – pl. további tanúmeghallgatások, vagy a meghallgatások megismétlésének szükségessége esetén – visszaadhatja az ügyet a GVH vizsgálóinak, amelynek hatására az ügy ismételten vizsgálati szakaszba kerül. Mindeközben a Meghallgatási Tisztviselő a Bizottság eljárásával összefüggésben mindösszesen az álláspontját összegezheti a jelentésében, amelynek megfelelően a Bizottság vagy korigálja az eljárásával kapcsolatban megfogalmazott kifogásokat, vagy annak figyelmen kívül hagyásával döntést hoz, ez esetben is a Bizottság döntéséhez kerül csatolásra a jelentés, csakúgy mint a tanácsadó bizottság – amely a tagállamok versenyhatóságainak delegált képviselőiből álló döntéshozatali joggal nem rendelkező véleményező fórum – jelentése. Ezzel szemben a GVH eljáró versenytanácsa az általa feltárt eljárási szabálytalanságok esetén egyrészt döntéshozatalra jogosult, másrészt a feltárt eljárási hibák orvoslásának hiánya esetén ennek megfelelő tartalmú érdemi döntést hoz, míg a Meghallgatási Tisztviselőt az ügy érdemével, sőt az általa adott esetben feltárt eljárási szabálytalanságokkal összefüggésben sem illeti meg döntéshozatali jog.
- [74] Tekintettel arra, hogy a GVH eljárása nem tekinthető a szoros értelemben vett büntetőjogi vád elbírálására irányuló eljárásnak, ezért nem áll fenn olyan követelmény, amely a büntetőeljárás szabályaival egyező rendelkezések alkalmazását indokolná, ily módon a konkrét ügyben hatályos és az azt követően hatályba lépett szabályozás sem tette lehetővé a versenyfelügyeleti eljárásban nyomozási bíró közreműködését, valamint a régi Be. szabályainak közigazgatási hatóság, illetve a felülvizsgálatot végző közigazgatási bíróságok általi alkalmazását. Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság a Kúria Kfv.II.37.672/2015/28. számú ítélete alaptörvényellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése valamint a XXVIII. cikk (1) és (3) bekezdései vonatkozásában elutasítja.
- [75] 5. Az Abtv. 46. § (1) bekezdése feljogosítja az Alkotmánybíróságot, hogy ha a hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. A 46. § (2) bekezdés

c) pontja alapján a jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos.

- [76] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy a közigazgatási eljárásokban érvényesülő „védett tanú” szabályozás összhangban van-e az Alaptörvényből levezethető követelményekkel.
- [77] Az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy a Ket., illetve jelenleg az Ákr. valamint a Tpvt. rendelkezései alapján a „védett tanúk” esetében kizárólag abban az esetben van helye ezen státusz megszüntetésének, amennyiben azt a „védett tanú” maga kéri. Következésképpen a „védett tanú” státusz megszüntetésére irányuló kifejezett, a „védett tanútól” származó kérelem hiányában a GVH, vagy a felülvizsgálatot végző bíróságok nem rendelkeznek jogszabályi felhatalmazással a közigazgatási eljárásban meghallgatott „védett tanú” zártan kezelt adatainak felfedésére. Ugyanakkor amennyiben a bírósági eljárás során a peres felek valamelyike indítványoz tanú meghallgatást, amely bizonyítási indítványnak a bíróság helyt ad, ebben az esetben a tanú meghallgatására már a polgári perrendtartás szabályai szerint kerül sor.
- [78] A régi Pp. 172. § (5) bekezdése alapján, ha az eljárás során a bíróság megállapítja, hogy a tanút megidézni kérő fél ellenfele (a féllel ellenérdekű egyéb perbeli személy) – az ügyészt ide nem értve – a tanú személyi adatait ismeri, a bíróság a tanú személyi adatainak zártan kezelését megszünteti. A Pp. 293. § (3) bekezdése fenntartja a régi Pp. ezen szabályozását.
- [79] A konkrét ügyben az indítványozóval szemben kártérítési per van folyamatban a régi Pp. szabályai szerint, amely tényre az indítványozó is utalt alkotmányjogi panaszának kiegészítésében. Amennyiben a régi, illetve a Pp. alapján folyó közigazgatási perekben, vagy a versenyjogi jogsértéssel okozott kár megtérítése iránti polgári perekben egy konkrét versenyügy vonatkozásában bírósági per van folyamatban, elképzelhető, hogy a felek tanúk meghallgatására tesznek indítványt.
- [80] Amennyiben az eljáró bíróság akár a közigazgatási perben, akár a kártérítési perben helyt ad a bizonyítási indítványnak, a tanút a régi, illetve a hatályos Pp. szabályai szerint hallgatja meg. Ilyen esetekben előállhat olyan helyzet, hogy a régi illetve a hatályos Pp. szabályai szerint a közigazgatási alapeljárásban „védett tanúként” szereplő személy meghallgatását indítványozzák, akinek a személyazonosságát az eljáró bíróság abban az esetben köteles felfedni, amennyiben a régi Pp. 172. § (5) bekezdése, illetve a Pp. 293. § (3) bekezdése szerinti feltételek fennállnak, azaz az ellenérdekű fél (a GVH által elmarasztalt kartellezők nem alkotnak egységes pertársaságot, a hatósági eljárás során, illetve a bírósági perben is sok szempontból egymás vonatkozásában ellenérdekű félnek minősülnek) a tanút megnevezi. Tekintettel arra, hogy az eljáró bíróságot ezen Pp. rendelkezések alapján nem illeti meg mérlegelési jog, azaz megnevezés esetén köteles a tanú kilétének felfedésére, előállhat az a helyzet, hogy a közigazgatási eljárásban „védett tanú” kiléte a közigazgatási vagy a kártérítési perben felfedésre kerül.
- [81] Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy a konkrét ügyben feltárt kartell ugyan nem közbeszerzési kartell, azonban a „védett tanúk” szabályozásával összefüggő kérdések a közbeszerzési kartellekkel kapcsolatos eljárásrendre is hatással vannak oly módon, hogy a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 420. §-ában szabályozott versenykorlátozó megállapodás közbeszerzési és koncessziós eljárásban bűncselekmény tárgyában – gyakran a GVH eljárásával párhuzamosan – büntetőeljárás is folyik.
- [82] A büntetőeljárás során szintén felmerülhet, hogy ugyanazon személy tanúként történő meghallgatása szükséges – tekintettel arra, hogy ugyanazon kartell felderítése folyik csak nem vállalkozásokkal, hanem természetes személyekkel szemben –, akit a versenyfelügyeleti eljárásban „védett tanúként” hallgatott meg a GVH. A büntető bíróság eljárása során a büntető eljárási törvény rendelkezései szerint jár el, ily módon a Ket., illetve az Ákr., valamint a Tpvt. alapján elrendelt zárt adatkezelés nem köti a büntető bíróságot, a nyomozó hatóságot illetve az ügyészt.
- [83] A büntető eljárás során meghallgatott tanúk esetében adataik zártan kezelését a Be. szabályai szerint kérhetik, amely lényegesen szűkebb körben teszi lehetővé a tanú nevének zárt kezelését, ezáltal fizikai anonimitásának alkalmazását. Következésképpen a GVH eljárásával párhuzamosan, vagy azt követően folyó büntető eljárásban is előállhat olyan helyzet, hogy a versenyfelügyeleti eljárásban „védett tanúként” meghallgatott személy fizikai anonimitása a büntető perben nem érvényesül.
- [84] Az Alkotmánybíróság szerint az ugyanazon kartellügy vonatkozásában folyó versenyfelügyeleti eljárás, közigazgatási per, polgári per, illetve a közbeszerzési kartellek esetén büntetőper esetén a résztvevők köre, ily módon a bizonyítási eljárás szereplői is gyakorlatilag azonosak. A különbség az egyes eljárások között a tényállás feltárása során eljárásjogi szempontból lényegében abból adódik, hogy az egyes eljárásokban eltérő felelősségi alakzatok kerülnek alkalmazásra.

- [85] A GVH versenyfelügyeleti eljárásában elmarasztalt kartellező vállalkozás lesz a közigazgatási per felperese, a később megindított kártérítési per alperese, illetőleg közbeszerzési kartell esetén a vállalkozás részéről a jogsértésben személyesen közreműködő vezető tisztségviselő, illetve munkavállaló a büntetőper vádlottja. Tekintettel arra, hogy ugyanazon kartell képezi mindegyik eljárás tárgyát, a bizonyítás során is lényegében ugyanazon bizonyítékok képezik a felelősség megállapíthatóságának gerincét az adott felelősségi alakzat sajátosságaira figyelemmel.
- [86] A jelenlegi jogszabályi környezetben rejlik ezen lehetőség az indítványozó tisztességes hatósági eljáráshoz való jogát, tisztességes bírósági eljáráshoz való jogát, különösen a védelemhez való jogát hátrányosan érinti, hiszen a GVH által folytatott, több éven át tartó hatósági eljárás során végig úgy gyakorolta nyilatkozattételi jogát és védelemhez való jogát, hogy a „védett tanú” kiléte nem került előtte felfedésre, majd akár a közigazgatási perben, akár az azt követő kártérítési perben vagy büntetőeljárásban évek múltán mégiscsak ezen információ birtokába jut, amely a korábban tett nyilatkozataira és védekezésére alapvetően kihat.
- [87] A perújítás lehetősége e vonatkozásban nem minősül hatékony eszköznek arra, hogy egy adott esetben már jogerősen lezárt pert a „védett tanú” kilétére vonatkozó információra tekintettel újrakezddjenek, annál is inkább, mert egyáltalán nem biztos, hogy az eljáró bíróság a perújítást a konkrét esetben megengedhetőnek találja.
- [88] Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja, hogy az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésébe, a XXVIII. cikk (1) és (3) bekezdéseibe ütköző mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség áll fenn annak következtében, hogy a jogalkotó nem szabályozta a tanúk zártan kezelt adatainak a különböző eljárási törvények hatálya alá kerülése esetén fennálló védelmének eljárásrendjét.
- [89] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a tanúk zártan kezelt adatainak a különböző eljárási törvények hatálya alá kerülése esetén fennálló védelme eljárásrendjének hiánya nemcsak a „védett tanúk” érdekeit érinti, hanem a fentebb kifejtettek szerint az indítványozó oldalán is sérti a tisztességes hatósági és bírósági eljáráshoz való jogot, mivel ugyanazon ügygel összefüggésben ugyanazon személytől származó bizonyíték eltérő eljárásjogi szabályozása jelentős mértékben megnehezíti a hatósági eljárás során és a hatóság határozatának felülvizsgálatára indult közigazgatási perben az indítványozó védelemhez való jogának, illetve a közigazgatási eljárásban az ügyfelet megillető részvételi jogok gyakorlását.
- [90] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a jelen határozat rendelkező részében foglaltak szerint a jogalkotó által mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapította meg és a mulasztást elkövető Országgyűlést felhívta a hiányzó szabályozás 2019. december 31-ig történő pótlására.

V.

- [91] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján elrendelte határozatának a Magyar Közlönyben történő közzétételét.

Budapest, 2019. március 5.

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.,
előadó alkotmánybíró

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

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Imre
alkotmánybíró helyett

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [92] A többségi határozat rendelkező részével egyetértek. Ugyanakkor a rendelkező rész 3. pontja a jelen ügyben igényli annak kifejtését, hogy a testület a jogalkotói mulasztást az Alaptörvény és az Abtv. 46. §-a szerinti felhatalmazás keretei között vizsgálta és állapította meg.
- [93] 1. Az Alkotmánybíróság hatásköri szabályait alkotmányos jogállásával és az adott ügyben gyakorolt hatáskörének rendeltetésével összhangban értelmezi {elsőként: 3367/2012. (XII. 15.) AB határozat, Indokolás [10]}.
- [94] Az Alaptörvény a testületre önmaga legfőbb védelmezőjeként tekint. Ebből következően az Alkotmánybíróság bármely hatáskörének tartalma az alkotmányos jogrend védelme kell legyen: ezt a célt tartja szem előtt akkor, amikor az egyéni – szubjektív – jogrendvédelmi funkcióit teljesíti (lásd az alkotmányjogi panasz intézményének különböző formáit!) avagy amikor előzetesen, illetve utólagosan, konkrét, illetve absztrakt alkotmányossági kérdésekre válaszolva objektív jogrendvédelmi kötelezettségeit látja el (lásd a normakontroll hatáskörök gyakorlását!).
- [95] Ehhez a hatásköri felhatalmazottsághoz igazodik az az eszköztár, amely az Alkotmánybíróság számára az alkotmányos jogrend védelme érdekében megállapítható jogkövetkezményként rendelkezésre áll. Ezek között a leghatékonyabb, egyben legerőteljesebb eszköz a megsemmisítés.
- [96] Az Abtv. sarkalatos rendelkezései értelmében a testület jogrendvédő jogállása és ehhez a jogálláshoz rendelt hatáskörei gyakorlását szolgálja a jogalkotói mulasztás megállapítása is. Erre utal az Abtv., amikor az Alaptörvényből levezethető lényeges, tartalmi jellegű szabályozásbéli hiányosságot alaptörvény-ellenességnek minősíti és az objektív jogrendvédelem keretei között a mulasztás eszközét adja a testület kezébe annak orvoslására [Abtv. 46. § (1)–(2) bekezdés]. Az Abtv. szerint ez a jogkövetkezmény csak a normakontroll hatáskörökhöz kapcsolódhat, és *ex officio* felhatalmazást jelent az Alkotmánybíróság számára.
- [97] Nem hivatalból indított eljárás, nem hivatalból gyakorolt hatáskör tehát, hanem az objektív jogrendvédelmi kötelezettség teljesítése a testület részéről: az indítvány kontextusában észlelt jogalkotásbéli hiányosság esetén alkalmazott jogkövetkezmény, amely az Alaptörvényből levezethető, lényeges és tartalmi jellegű alaptörvény-ellenességet orvosolja. Másképpen megfogalmazva: a mulasztás megállapítása nem más, mint az ügy kapcsán a testület által észlelt potenciális, jövőbeli szubjektív jellegű jogsérelem megelőzése.
- [98] Mindezen okokra tekintettel az jelen ügyben az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben rögzített jogállásának megfelelően értelmezett hatáskörében eljárva döntött részben az indítvány megalapozatlanságáról, részben – az indítvány kontextusában – az Alaptörvényből levezethető lényeges és tartalmi jogalkotásbéli hiátus megállapításáról. A mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítása ezért nem feltétlenül az indítványozó javára szól – nem feltétlenül az ő szubjektív jogsérelemének az orvoslására szolgál –, mivel a mulasztás megállapításának jogkövetkezménye az objektív alkotmányos jogrendvédelem eszköze a testület kezében.
- [99] Az Alkotmánybíróság 2012 óta számos esetben élt az Abtv. 46. § (1)–(2) bekezdéseiben foglalt *ex officio* felhatalmazással (2016 és 2018 között majdnem 20 érdemi, mulasztást megállapító határozat született). Ezek közül a 13/2016. (VII. 18.) AB határozatra és a 14/2016. (VII. 18.) AB határozatra érdemes felhívni a figyelmet. A két döntésben ugyanis – a jelen üggyhöz hasonlóan – az Alkotmánybíróság nem az indítványozók javára és nem is kizárólagosan az indítványozók által felhívott alaptörvényi jogalpra hivatkozással állapított meg jogalkotási hiányosságban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes mulasztást.
- [100] 2. A határozat rendelkező részének 3. pontjához továbbá szükségesnek tartom megjegyezni az alábbiakat is.
- [101] Egyetértek azokkal a véleményekkel, amelyek szerint a Be. és a Pp. – valamint a Pp.-t háttér jogszabályként megnevező Kp. – részletesen kimunkált rendelkezéseket tartalmaz a „különleges bánásmód” és annak különös szabályai, a „különösen védett tanú”, az adatkezelés, valamint az ügyiratok megismerése, illetve zártan kezelé-

se (lásd Be. 81. §–102. §), a tanú adatainak zártan kezelése körében [lásd Pp. 292. §–298. §, avagy a Kp. 6. §, 40. § (7) bekezdése és 78. §]. Ugyanakkor az egyes eljárások sajátosságai – és az ehhez kapcsolódó sajátos eljárási jogintézmények szabályozása –, a sajátosságokhoz kapcsolódó „rendszerben gondolkodás” kétségessé teheti azt, hogy az egyes eljárási szabályrendek reflektálnak-e egymásra.

- [102] A bizonyítási eljárás sikerének szempontja éppúgy értékelendő a közigazgatási eljárásban, mint az ahhoz jogorvoslatként kapcsolódó közigazgatási perben. De ugyanez a megállapítás tehető a közigazgatási eljáráshoz tényállásban kapcsolódó polgári (például kártérítési) vagy büntetőper esetében. A peres felek érdekei, jogaik gyakorlásához és kötelezettségeik teljesítéséhez fűződő érdek mellett nem elhanyagolhatók annak a tanúnak sem a jogai, aki valamilyen formában már védelmet élvezett az alapeljárásban. A jogorvoslatként avagy tényállásban kapcsolódó bírósági eljárások során ezt a védelmet főszabályként, amennyire az lehetséges, fent kell tartani. A kapcsolódó eljárásokban garantált (adat és/vagy személy)védelem fenntarthatósága tehát a rendelkező rész 3. pontjában megállapított mulasztás tárgya.
- [103] (Értelmezésemben az eljárási jogok egymásra figyelésének jó példáját mutatja a Pp. 24. § (3) bekezdése, amely a közhatalom gyakorlásával okozott kárigény elbírálása tekintetében jogállami módon és a bírói igazságszolgáltatás egyes funkcióinak egyenértékűsége mellett rendezi – tisztázza – a közigazgatási bírósági, valamint a polgári bírósági eljárások egymáshoz való viszonyát.)

Budapest, 2019. március 5.

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

- [104] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2019. március 5.

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

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [105] A határozat rendelkező részét támogatom, de egyrészt az indokolás kiegészítését tartom szükségesnek, másrészt az indokolás egy részével szemben fenntartásaim vannak.
- [106] 1. Helyesnek tartanám, ha – szakítva az eddig kialakult indokolási gyakorlattal – a határozatokban a rendelkező rész után a részletes indokolás kifejtése előtt vagy az indokolás lezárásaként egy külön részben röviden összefoglalná az Alkotmánybíróság azt az érvelési alapot, amelyre tekintettel kimondja az adott határozat rendelkező részi döntését. Ezzel a döntést hordozó normatív alap – *ratio decidendi* – tisztán kiemelkedne a sokszor az oldalak tucatjain kifejtett érvelések részleteiből. Ez lehetővé tenné, hogy az alkotmánybíráskodás saját esetjogának precedensei az Alaptörvény rendelkezései fényében ellenőrizhetőbbekké váljanak. Másrészt ennek révén elkerülhető lenne, hogy az alkotmánybírói döntésekben levő sok-sok *ad hoc* jellegű megállapítás (*obiter dictum*) később precedens-megállapításként kerüljön felhasználásra. A precedensjognak ugyanis csak a konkrét ügyek részleteiből adódó tanulságok révén van legitimitása, és ez csak arra a normatív hordozó alapra, *ratio decidendi* vonatkozik, mely a körülmények mérlegelése alapján a konkrét ügy eldöntése közben adódott. Egy sor lehetséges absztrakt és csak távoli összefüggésekre mutató megállapítás, mely egy-egy adott ügy kapcsán felmerül és az érvelés kifejtésébe bekerül, sokszor csak egy-egy alkotmánybíró szubjektívitasából és teoretikus vagy szakmai érdeklődéséből fakad, de nem jelenti az adott ügy eldöntését hordozó normatív alapot. Ráadásul alkotmánybírói esetében, ha nem kerül lokalizálásra – és így elválasztásra – a precedensekben a *ratio decidendi* a pusztán odavetett és az ügytől távoli *obiter dictum* részekről, és az egész döntést az indokolás minden részével kötelező precedensnek fogják fel, akkor fennáll az a veszély, hogy odavetett megállapításokkal új és új alkotmányos elveket és értékeket alkossanak meg az alkotmánybírók, és ezzel a védelmükre bízott alkotmány helyett egy új alkotmányt hozzanak létre.

- [107] A jelen esetben a rendelkező részi döntéseket hordozó *ratio decidendi*, a döntés normatív alapját az indokolás IV. részének 2. pontjából (Indokolás [34]–[38]) kellett volna kiemelni, mely az indítványt elutasítva az Alaptörvény által biztosított védelmi jogot a közigazgatási eljárásban a tanúvédelemre tekintettel értelmezte.
- [108] Az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy a versenyfelügyeleti eljárás ügyfeleit megillető védelemhez való jog nem korlátozhatatlan alapjog. Az Alkotmánybíróság szerint a védelemhez való jog, illetve az ügyfelet megillető részvételi jogok megfelelően érvényesülnek, ha az ügyfeleknek már a közigazgatási eljárás során módjukban áll a velük szemben megállapítani tervezett tényállással kapcsolatban észrevételeik kifogásaik előadása, további bizonyítási indítványok tétele, mindez azonban nem követeli meg, hogy az ügyfelek közvetlenül ellenőrizhessék a tanúk adatait, körülményeit.
- [109] E *ratio decidendi* volt a normatív alapja a bírói döntés megsemmisítést kérő indítvány elutasításának illetve az alkotmányos mulasztás megállapításának, és a későbbi hasonló ügyek eldöntésénél ez a normatív alap jelenti az Alaptörvény vonatkozó rendelkezésének konkretizálását. Az indokolás összes többi része sok-sok oldalon keresztül megítélésem szerint pusztán csak *obiter dictum*, minden precedenselő nélkül, és ez a lokalizálás feszebbé tudná tenni a jövőben a hazai alkotmánybíráskodás precedensjogának működését.
- [110] 2. Nem tartom helyesnek továbbá az indokolásba a strasbourgi emberi jogi bíróság (EJEB) döntésének bevonását [lásd az indokolás IV. részének 2. és 4. pontjait (Indokolás [34]–[38] és [63]–[74])]. Az EJEB működésének utóbbi időben nyilvánosságra került alapvető problémája ugyanis az, hogy ennek döntéseit ténylegesen nem az arra illetékes bírói tanácsok formálják ki a Európai Emberi Jogi Szerződés alapulvételével, hanem egy, az évek alatt kialakult kb. 300 fős emberjogász apparátus a bírók függetlenségének legelemibb hiánya mellett. (Lásd ehhez többek között Matilde Cohen 2017-es tanulmányát „Túszok vagy bírák?” címmel, ahol a strasbourgi bírók függetlenségének teljes hiányát vázolja: „Judges or Hostages? In: Nicola/Davies eds: EU Law Stories. Cambridge University Press 2017, 58–80. p.) De a volt strasbourgi bíró, a koppenhágai professzor, David Thór Björgvinsson is éles kritikával illette a megbízatása lejárta után egy 2015-ben adott interjúban a tudományos kutatókat, hogy nem veszik észre az EJEB-bírók teljes kiszolgáltatottságát az évtizedes állandósággal Strasbourgban székelő emberijogi jogászapparátus felé [lásd Utrecht Journal of International and European Law (Vol. 81.) 2015. No.31.]. E visszás helyzet felszámolása, továbbá az EJEB-bírók függetlenségét megeremtő működés kialakítása a nemzetközi szerződésében résztvevő államok külügyi- és igazságügyi minisztériumainak a feladata és felelőssége, de megítélésem szerint mint alkotmánybírók mi is tartozunk annyi felelősséggel, hogy erre tekintettel és ennek deklarálásával a jövőben mi is kerüljük az EJEB-döntésekre való explicit támaszkodást, és mint autentikus bírósági döntésekre való hivatkozást döntéseinkben. Ezek ugyanis valójában a strasbourgi jogász-apparátus döntései, melyek elé csak álcaként vonják oda a tagállamok által kiküldött bírókat. Így amíg ez a helyzet fennáll, addig megítélésem szerint ezeket a döntéseket mint bírósági döntéseket nem vehetjük figyelembe. A döntéselőkészítő munkánk folyamán *pro domo* formájában mint autentikusságot nélkülöző egyszerű jogász vélemények személyre vételét információként én is támogatom, de a nyilvánosságra került döntéseink szövegében ezek kihagyását javaslom a jövőben.

Budapest, 2019. március 5.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [111] Egyetértek a többségi határozat rendelkező részének 1–2. pontjaival, azaz az Abtv. 26. § (1) bekezdésére, illetve 27. §-ára alapított alkotmányjogi panaszok elutasításával. Szükségesnek tartom ugyanakkor az elutasítás indokolását kiegészíteni az alábbiakkal.
- [112] Az indítványozó alkotmányjogi panaszja lényegében azt sérelmezi, hogy a Ket. – szemben a régi Be. megoldásával – nem tett különbséget a különösen védett tanú és a tanú személyes adatainak zárt kezelése között. Helyes a többségi határozat következtetése, hogy az Alaptörvényből nem is vezethető le, hogy erre a különbségtételre a jogalkotó köteles lett volna a közigazgatási eljárás szabályozásának kialakításakor.
- [113] Álláspontom szerint a közigazgatási eljárás és a büntetőeljárás a tanú védelmére vonatkozó szabályok tekintetében sem hasonlítható össze. A bíróság előtti eljárás döntő jellegzetessége egyfelől az ellenérdekelt, ám

a törvény előtt egyenlő felek (büntetőeljárásban: a vád és védelem) küzdelme, másfelől a bíró által betöltött, alapvetően háttérben álló közhatalmi pozíció. A közigazgatási hatóság ezzel szemben olyan, karaktere szerint vizsgálati típusú eljárást folytat, amelynek célja a hatályos jog gyors, hatékony érvényre juttatása, és amelyben irányító, központi szerepet játszik. A közigazgatási jogviszonyban a hatóság nem mellérendeltje a közigazgatási eljárás alanyának.

- [114] Ebből a különbségből következik az, hogy az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt jog (hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jog) és a XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt jog [tisztességes (bírószábi) eljáráshoz való jog] tartalma is eltérő. A tisztességes ügyintézéshez való jog – hasonlóan a tisztességes bírószábi eljáráshoz való joghoz – akkor érvényesül, ha a közigazgatási eljárás egészében lehetőséget adott az ügyfél számára eljárási jogai gyakorlására, anyagi jogai érvényesítésére, továbbá eljárási kötelezettségei megfelelő teljesítésére {vö. 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [29], [31]–[33]}. A különböző típusú eljárásokban ugyanakkor nem azonosak a tisztességesség követelményei; ugyanaz az eljárási elem az eljárás tisztességességének sérelmét idézheti elő az egyik eljárásban, míg ilyen kérdést nem vet fel a másokban.
- [115] A közigazgatási eljárásban a „hatékony védekezéshez való jog” önmagában nem értelmezhető, csupán az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének részjogosítványaként. Sem általánosságban, sem a konkrét esetben nem teszi a hatósági ügyintézés tisztességtelenné, ha megfelelő súlyú alapjog vagy alkotmányos érdek védelmére hivatkozva a hatóság a tanú személyének megismerhetőségét korlátozza.

Budapest, 2019. március 5.

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

- [116] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2019. március 5.

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

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

- [117] Egyetértek a rendelkező rész 1. és 2. pontjával, ugyanakkor nem értek egyet a 3. pontban foglalt jogkövetkezménynek a konkrét ügyben történő alkalmazhatóságával.
- [118] 1. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában arra alapította a támadott jogszabályi rendelkezések és bírói döntés alaptörvény-ellenességét, hogy a megelőző közigazgatási eljárásban a védett tanúk meghallgatása, és az arról készült jegyzőkönyv bizonyítékként történő felhasználása sértette a tisztességes eljáráshoz való jogát. Különös tekintettel a konkrét ügy azon körülményeire, hogy az indítványozó közvetlenül nem vehetett részt a tanúk meghallgatásán, és ezért nem tudott kérdéseket közvetlenül feltenni az érintett személyeknek, ezáltal nem tudta ellenőrizni szavahihetőségüket. Az indítványozó ezzel összefüggésben lényegében azt kifogásolta, hogy nem volt ellenőrizhető a védett tanúk meghallgatásának, és az arra alapított tényállás jogszerűsége. Érvé- lése szerint az adott eljárásban az biztosította volna az eljárás tisztességes voltát, ha az eljáró hatóság a Be. szabályainak megfelelő garanciákat érvényesít, így például az eljáró hatóságtól független szerv foganatosította volna a védett tanúk meghallgatását.
- [119] Az Alkotmánybíróság az indítvány alapján azt tekintette alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek, hogy egy közigazgatási ügyben a „védett tanú” jogintézményének alkalmazásakor milyen eljárási garanciáknak kell érvényesülniük. Az Alkotmánybíróság kifejezetten utalt arra, hogy a konkrét ügyben nem az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése, hanem a XXIV. cikk (1) bekezdése alapján kellett a vizsgálatot lefolytatni, mert a kö- zigazgatási hatósági eljárás vonatkozásában az Alaptörvény e cikke fogalmazza meg a tisztességes eljárás köve- telményét.
- [120] Az ügy érdemi vizsgálata során pedig az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott jogszabályi ren- delkezések [Ket. 54. § (4)–(6) bekezdés] a védett tanú személyes adataihoz fűződő jogát a szükséges és arányos

mértékben védi a hatósági eljárás ügyfelét megillető jogokkal szemben, ezért alaptörvény-ellenesség nem állapítható meg. Az alkotmányjogi panasszal támadott bírói döntés pedig azért nem alaptörvény-ellenes, mert a versenyfelügyeleti eljárás – figyelemmel az Alkotmánybíróság 30/2014. (IX. 30.) AB határozatában foglaltakra is – nem tekinthető a szoros értelemben vett büntetőjogi vád elbírálására irányuló eljárásnak (*hard core of criminal law*), ezért nem áll fenn olyan követelmény, amely a büntetőeljárás szabályaival egyező rendelkezések alkalmazását indokolná.

- [121] Az Alkotmánybíróság ezen megállapításaival, és emiatt az alkotmányjogi panasz elutasításával egyetérték.
- [122] 2. Az indítvány elutasítása mellett ugyanakkor, az Alkotmánybíróság jogalkotói mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapított meg arra tekintettel, hogy a jogalkotó nem szabályozta a tanúk zártan kezelt adatainak a különböző eljárási törvények hatálya alá kerülése esetén fennálló védelmének eljárásrendjét. Az alaptörvény-ellenességet az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése, és XXVIII. cikk (1) és (3) bekezdése alapján állapította meg.
- [123] Álláspontom szerint nem lehetett volna jogalkotói mulasztás fennállását megállapítania az Alkotmánybíróságnak, az alábbiakban kifejtett indokok miatt.
- [124] 3. Mindenekelőtt fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy az Alkotmánybíróság a 104/2010. (VI. 10.) AB határozatban a tanúvédelem szabályozásával összefüggésben kiemelte: „[a] törvényalkotó szabadságában áll, hogy – mérlegelve az intézmény szükségességét, továbbá a büntető és a polgári ügyek elbírálásának sajátosságait – meghatározza a védelmi rendszer személyi körét és feltételeit.” Erre hivatkozással a konkrét ügyben megkeresett igazságügyi miniszter is arra mutatott rá az állásfoglalásában, hogy a különböző eljárásjogokban eltérő jogpolitikai szempontok alapján kell kialakítani a tanúvédelmi szabályozást. Ennek megfelelően például a polgári eljárásban a polgári jogviszonyok és jogviták sajátos jellege miatt a büntetőeljárásban szabályozott tanúvédelmi eszközök intézményesítésére nincs szükség ahhoz, hogy megvalósulhasson a bíróság jogvédelmi funkciójának zavartalan gyakorlásához, a tanúk biztonságához és a feleknek a kontradiktórius eljáráshoz való joga gyakorlásához fűződő érdekek közötti egyensúly.
- [125] Az eltérő szabályozás indokaival összefüggésben kiemelte az igazságügyi miniszter azt is, hogy a polgári eljárásban a tanúk fenyegetettségének mértéke általában kisebb, mint a büntetőeljárásban, illetve hogy a polgári eljárás során – szemben a büntetőeljárással – a felek rendelkezési jogának, a peranyag szolgáltatás kötelezettségének és a hivatalbóli bizonyítás tilalmának különös jelentősége van.
- [126] Véleményem szerint már e szempontok is jól szemléltetik, hogy az egyes eljárási törvényekben a tanúvédelem szabályainak a kialakítását eltérő jogpolitikai indokok alapján kell elvégezni, és ennek során a szabályozásnak az adott eljárás alapvető rendszerébe, és sajátos struktúrájába kell illeszkednie.
- [127] Az Alkotmánybíróság a 7/2013. (III. 1.) AB határozatban megállapította, hogy „[a] tisztességes eljárásból fakadó elvárás [...] az eljárási szabályok Alaptörvénynek megfelelő alkalmazása, ami a jogállami keretek között működő bíróságok feladata.” A tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének megítélése körében az Alkotmánybíróság szükségképpen vizsgálja a jogvita természetét, és az alkalmazandó eljárási törvény rendelkezéseit (Indokolás [34]). Ebből álláspontom szerint az következik, hogy egy hivatkozott eljárási jogsértés alkotmányos súlyát mindig az adott eljárási törvény rendszerében kell értékelni. Így a tanúvédelmi szabályok megsértését is mindig a konkrét jogvita jellege és az adott eljárási törvény szabályai alapján lehet megítélni.
- [128] Erre tekintettel indokolt áttekinteni, hogy a hatályos eljárási törvények milyen eljárási rendben biztosítják a tanúk zártan kezelt adataink védelmét.
- [129] A Be. 99. § (1) bekezdése alapján „[a] bíróság, az ügyészség és a nyomozó hatóság indítványra elrendeli, hogy a sértett, a vagyoni érdekelt és az egyéb érdekelt vagy ezek segítőjének a nevét, születési nevét, születési helyét és idejét, anyja nevét, állampolgárságát, személyazonosító okmányának számát, lakcímét, értesítési címét, tényleges tartózkodási helyét, kézbesítési címét, illetve elektronikus elérhetőségét zártan kezeljék (a továbbiakban: zárt adatkezelés)”. A bíróság, az ügyészség és a nyomozó hatóság a különleges bánásmódot igénylő személy védelme érdekében a zárt adatkezelést hivatalból is elrendelheti [Be. 99. § (3) bekezdés]. A zárt adatkezelés részletes eljárási szabályait a Be. 99. § (2) és (4)–(10) bekezdései tartalmazzák.
- [130] A személyes adatok zárt kezelésére vonatkozó szabályozás összefügg az ügyiratok zárt kezelésének új intézményével. Az intézmények közötti kapcsolatot a Be. 99. § (7) bekezdés a) pontja teremti meg. Ebből következik ugyanis, hogy minden zártan kezelt személyes adatot zárt ügyiratként kell kezelni, azonban az ügyirat zárt ke-

zelése a törvény alapján más okból, más adatokra nézve is elrendelhető, nem kizárólag a zártan kezelt személyes adatok védelme érdekében.

- [131] A szabályozási koncepcióval összefüggésben a jogalkotó a törvény normaszöveg-javaslatához fűzött indokolásában kiemelte, hogy „a büntetőeljárásban részt vevő személyek személyes adatainak kezelésével, illetve azok védelmével kapcsolatos rendelkezéseket akként alakítja át, hogy az a szabályozandó jogkérdést átfogóan rendezze. A [rég]i Be. a személyes adatok zárt kezelését kizárólag a tanúvédelem eszközeként, a tanúvallomással, mint bizonyítási eszközzel összefüggő rendelkezésként, a bizonyítás című fejezetben szabályozta. Nyilvánvaló ugyanakkor, hogy a személyes adatokkal kapcsolatos információs önrendelkezési jog, ahogy azt a 166/2011. (XII. 20.) AB határozat is kimondta, nem csupán védelmi célt szolgál, és nem kizárólag a tanú vonatkozásában érvényesülhet. Mindezekre figyelemmel a törvény a személyes adatok zárt kezelését – nem mint védelmi eszköz – az adatkezelés szabályai között helyezi el, és annak alkalmazását a büntetőeljárásban részt vevő személyek új fogalomrendszerének megfelelően a sértett, a vagyoni érdekelt és az egyéb érdekelt (ideértve a tanút is) részére biztosítja.” A jogalkotó kiemelte azt is, hogy a Be. 99. §-ában „megjelölt adatkörben az érintett információs önrendelkezési joga teljeskörűen érvényesül. [...] Az önrendelkezési jelleget hangsúlyozza ugyanakkor, hogy az érintett beleegyezésével egyes adatok zárt kezelése mellőzhető. A gyakorlatban jellemzően előforduló eset, hogy a tanú és a terhelt lakóhelyük közelsége, vagy a köztük fennálló más kapcsolat okán személyesen is ismerik egymást, így a tanú nevének, esetenként lakóhelyének zárt kezelése a terhelt vonatkozásában céltalan lenne, amely ugyanakkor nem érinti a további személyes adatok zárt kezelésének indokoltságát. Ennek megfelelően a tanú az általa meghatározott körben, kifejezett nyilatkozatával a zárt kezelés mellőzéséhez hozzájárulhat. E rendszer kialakítására a törvény egyeztetése során a gyakorlati szakemberek által előterjesztett észrevételek figyelembe vételével került sor.”
- [132] A Pp. 285. §-a lényegében fenntartja a korábbi szabályozást (rég]i Pp. 171/A. §), azzal a különbséggel, hogy megteremti a pénzbírság kiszabásának a lehetőséget az adatbejelentéssel összefüggő szabályokat megsértő féllel szemben. A szabályozás lényeges elemei szerint a tanú zártan kezelt személyi adatait csak a bíróság, a jegyzőkönyvvezető (leíró) és az ügyész jogosult megismerni [Pp. 285. § (4) bekezdés első mondat]. A bíróság az eljárás során biztosítja, hogy a tanút megidézni kérő fél és az ügyész kivételével a felek és egyéb perbeli személyek számára az eljárás egyéb adataiból a tanú személyi adatai ne válhassanak megismerhetővé [Pp. 285. § (4) bekezdés második mondat]. A tanú személyi adatait tartalmazó külön lapot senkinek nem lehet kézbesíteni, azt a tanút megidézni kérő felet és az ügyészt ide nem értve a felek a bíróságon sem tekinthetik meg, arról másolat nekik nem adható. A hatályos Pp. a tanú adatainak zárt kezelésének jelentőségére tekintettel, és a szabályok érvényesülésének elősegítése érdekében kifejezetten rögzíti, hogy az idézésben tájékoztatni kell a tanút az adatai kezelési módjáról, az adatkezeléssel kapcsolatos jogairól.
- [133] A jogalkotó a szabályozás kialakításával összefüggésben hangsúlyozta, hogy „[f]igyelemmel a közvetlenség, a pártatlanság és a tisztességes eljárás elvére, a tanú védelmének a fentebbinél magasabb foka a polgári peres eljárásban nem biztosítható” [lásd a rég]i Pp. 171/A. §-át megállapító 2008. évi XXX. törvény 23. §-ának normaszöveg-javaslatához fűzött indokolás].
- [134] A Kp. 78. §-a értelmében a Pp. 285. §-ának szabályai az irányadók.
- [135] A versenyfelügyeleti eljárás vonatkozásában a hatályos szabályozást a Tptv. 54/A. §-a tartalmazza. E rendelkezést a 2017. évi CXXIX. törvény 27. §-a iktatta a Tptv. rendelkezései közé. Ennek indokolása szerint „[a] zárt adatkezelésnek a jogrendszerben egységes szabályozása érdekében a törvény a Tptv. 54/A. § (1) bekezdésében szabályozza az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője természetes személyazonosító adatainak és laccímének zárt kezelését. Mindazonáltal a törvény – megtartva a Ket. koncepcióját e tekintetben – csak kérelemre, és abban a hátrányos következmény megfelelő valószínűsítése esetén teszi lehetővé az adatok zártan kezelését”. A jogalkotó az indokolásban kiemelte, hogy „a hivatalbóli fellépés a versenyfelügyeleti eljárás sajátosságaira tekintettel nem indokolt. (Ez nem érinti a kiskorú, a cselekvőképtelen és a cselekvőképességében részlegesen korlátozott nagykorú személy védelmére vonatkozó rendelkezések érvényesülését.)”
- [136] A fentiek alapján a következők kiemelését tartom szükségesnek.
- [137] A tanú adatainak zártan kezelésére vonatkozó szabályok szükségképpen igazodnak az adott eljárásrend alapvető jellegéhez. Így például a büntetőeljárásban a büntetőigény érvényesítéséhez fűződő társadalmi érdek a tanúvédelem szabályozása vonatkozásban is eltérő szabályozási koncepciót követel meg, mint a polgári vagy közigazgatási eljárásban. Nem hagyható továbbá figyelmen kívül az sem, hogy az eltérő eljárási rendeket különböző alapvető rendelkezések határozzák meg, és az eljárásban részes felek rendelkezési joga, vagy az officialitás elve eltérő szabályozást követel meg.

- [138] Az adatok zártan kezelésére vonatkozó szabályozás, amint erre az igazságügyi miniszter is kifejezetten utalt az állásfoglalásában, az alkotmányos szempontok [pl. 104/2010. (VI. 10.) AB határozat, 166/2011. (XII. 20.) AB határozat] figyelembe vételével került kialakításra. Ezzel összefüggésben jellemzően azt az egymással szemben álló érdeket kellett egyensúlyba hozni, hogy az adott eljárási rend keretein belül egyaránt érvényesüljön az eljárás alá vont személyek (felek) tisztességes eljáráshoz való joga, és a zárt adatkezeléssel érintett személyek (pl. tanúk) információs önrendelkezési joga. Úgy gondolom, hogy ezen összetett szempontrendszernek megfelelnek a hatályos eljárási törvények érintett rendelkezései. Kérdésként merül fel ezért, hogy az alkotmánybírósgai határozatban foglaltaknak a törvényalkotó milyen módon tehet, tesz eleget, figyelemmel az igazságügyi miniszter által is kiemelt, eltérő jogági szabályozási szempontokhoz igazodó alkotmányos követelményekre.
- [139] 4. Az Alkotmánybírósg megkeresésére az adott ügygel összefüggésben a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: NAIH) állásfoglalásában arra mutatott rá, hogy a személyes adatok védelmét nemcsak az egyes kódexek hatálya alá eső szabályozási területeken, hanem olyankor is biztosítani kell, ha az adat az egyik eljárási kódex hatálya alól átkerül a másik hatálya alá. Ezzel összefüggésben – a NAIH álláspontja szerint – követelményként az határozható meg a szabályozással szemben, hogy olyankor is figyelembe vegye az érintett személyes adatainak védelméhez való jogát és méltányolható érdekét, ha az adatot más jogcímen, más célra használják fel.
- [140] A NAIH állásfoglalása tehát a szabályozás hiányosságának alapjogi relevanciáját nem az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével, illetve XXVIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben fogalmazta meg, hanem az érintettek személyes adatainak védelmére tekintettel.
- [141] Ehhez képest az Alkotmánybírósg a jogalkotói mulasztást azért állapította meg, mert a zárt adatkezelésre vonatkozó jogi szabályozásnak az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdéséből, és XXVIII. cikk (1) és (3) bekezdéseiből levezethető lényeges tartalma hiányos. Ennek indokai szerint a mulasztás megállapítását az teszi szükségessé: az a körülmény, hogy „ugyanazon ügygel összefüggésben, ugyanazon személytől származó bizonyíték eltérő eljárásjogi szabályozása jelentős mértékben megnehezíti a hatósági eljárás során és a hatóság határozatának felülvizsgálatára indult közigazgatási perben az indítványozó védelemhez való jogának, illetve a közigazgatási eljárásban az ügyfelet megillető részvételi jogok gyakorlását”. Emellett az Alkotmánybírósg megjegyezte azt is, hogy a mulasztás megállapítása a közigazgatási ügyben védett tanúként kihallgatott tanúk érdekeinek a védelme miatt is szükséges.
- [142] Véleményem szerint ezekből a megállapításokból nem állapítható meg, hogy az Alkotmánybírósg milyen tartalmú szabályozást követel meg. A rendelkező rész szövegezéséből az azonban egyértelműen következik, hogy a szabályozási hiány a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben áll fenn, ugyanakkor az „ügyféli jogok” erősítése a különböző eljárási kódexekben éppen a zárt adatkezeléssel érintett személyek információs önrendelkezési jogának érvényesülése ellen hat.
- [143] 5. A fentiekben kifejtettek alapján, a hatályos szabályozás kétségtelenül megfelel az Alaptörvény érintett rendelkezéseiből levezethető lényeges tartalmának. Az alkotmányos szempontokból fakadó szabályozás lényege ugyanis, hogy a különböző eljárási törvények keretein belül – igazodva az érintett jogági szabályozás sajátos alapveti rendszeréhez –, a tisztességes eljáráshoz való jog és az információs önrendelkezési jog együttes érvényesülését biztosítsa. A konkrét esetben megállapított jogalkotói mulasztás ugyanakkor, amely a tisztességes eljáráshoz való jogra tekintettel követeli meg a szabályozás felülvizsgálatát, az alkotmányos szempontok együttes érvényesülése ellen hat.
- [144] Mindezekre tekintettel a hatályos szabályozás felülvizsgálatát és az Alkotmánybírósg által megállapított mulasztást nem tartottam indokoltnak.

Budapest, 2019. március 5.

Dr. Cziné Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

[145] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2019. március 5.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs alkotmánybíró különvéleménye

[146] Egyetértek a többségi határozat rendelkező részének 1–2. pontjaival, azaz az Abtv. 26. § (1) bekezdésére, illetve 27. §-ára alapított alkotmányjogi panaszok elutasításával, azonban a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításával nem értek egyet. Az alkotmányellenes szabályozási hiányosságot az Alkotmánybíróság hivatalból állapítja meg. Ugyanakkor erre minden esetben egy hatáskörének gyakorlása során – jelen esetben egy alkotmányjogi panasz eljárásban – kerül sor. Eljárása során az Alkotmánybíróság kötve van az indítvány irányához, a hivatalbóli eljárás sem oldódhat el teljes mértékben az indítványi kérelemtől. Adott esetben a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség nyomán éppen az indítványozó alkotmányjogi panaszában célzott eredménnyel ellentétes jogi helyzet jön létre, ami a kérelem irányával ellentétes.

Budapest, 2019. március 5.

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye

[147] Egyetértek a többségi határozat rendelkező részének 1. és 2. pontjaiban foglalt elutasító tartalmú rendelkezésekkel, ugyanakkor annak 3. pontját – a lentiekben kifejtettek okán – nem állt módomban támogatni, ezért az Abtv. 66. § (2) bekezdésben biztosított jogköröm alapján a következő különvéleményt csatolom a határozathoz.

[148] A többségi határozat rendelkező részének 3. pontja a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség fennállását abban látja, hogy „a jogalkotó nem szabályozta a tanúk zártan kezelt adatainak a különböző eljárási törvények hatálya alá kerülése esetén fennálló védelmének eljárásrendjét.”

[149] Álláspontom szerint a mulasztás a többségi határozatban megfogalmazott módon (azaz általánosságban) nem áll fenn, és az Alkotmánybíróság által alkalmazott jogkövetkezményből a jogalkotóra háruló jogalkotási kötelezettség túl távan került meghatározásra. Nézetem szerint az alkotmányossági probléma elsősorban azért merült fel, mert a közigazgatási jogban érvényesülő zárt adatkezelés lehetősége nem csupán a büntetőeljárási jogban is létező zárt adatkezelés szabályaival megegyező tartalmú rendelkezéseket foglal magában, hanem a Be.-ben külön jogintézményként szabályozott különösen védett tanú rendelkezéseihez hasonlatos szabályokat is jelent, anélkül azonban, hogy ez *expressis verbis* megjelenne az eljárási jogszabályokban [lásd például: Ákr. 28. §-át és Tpv. 54/A. §-át].

[150] A büntetőeljárási törvényben kidolgozott szabályok álláspontom szerint megfelelőek, azok módosítására szükség nincs, sőt éppen e rendelkezések szolgálhatnak megfelelő példaként az egyéb eljárásjogok számára, a tanú védelmét garantáló szabályok tekintetében. E jogalkotói kötelezettség ugyanakkor jóval szűkebb, mint ami a többségi határozatban megállapított, mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességből következik.

[151] A fentiekben kifejtettek alapján tehát a magam részéről a többségi határozat mulasztást megállapító jogkövetkezményét támogatni nem tudtam.

Budapest, 2019. március 5.

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

[152] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2019. március 5.

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1479/2016.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2019. évi 47. számában.

• • •