



A KÚRIA ELNÖKE
2020.El.II.A.101. szám

Az Alkotmánybíróság
részére

Budapest
Donáti u. 35-45.
1015

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	II/01734-0/2020
Érkezett:	2020 OKT 13.
Példány:	1
Melléklet:	db

Tárgy: utólagos normakontroll
eljárás kezdeményezése

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja alapján

indítványozom,

hogy az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (1) bekezdése alapján vizsgálja meg **a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 197/B. § (5) bekezdésének** az Alaptörvénnyel való összhangját, és az Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés a) pontjában, valamint az Abtv. 41. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében eljárva részben semmisítse azt meg az alábbiak szerint:

„197/B. § (5) Jogegységi panasz eljárásnak a 2020. július 1-jén és az azt követően meghozott jogerős ítélet vagy az ügy érdemében hozott jogerős végzés ellen van helye.”

A hivatkozott törvényi rendelkezés jelenlegi tartalma álláspontom szerint sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság elvét, mivel nem felel meg a jogállamiság immanens részét képező jogbiztonságból levezethető normavilágosság követelményének.

Indokolás

I. Az utólagos normakontroll eljárás alapja

Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pont: „Az Alkotmánybíróság [...] a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját.”

Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés a) pont: „Az Alkotmánybíróság [...] a (2) bekezdés b), c) és e) pontjában foglalt hatáskörében megsemmisíti az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést.”

Abtv. 24. § (1) bekezdés: „Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja alapján felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját.”

Abtv. 41. § (1) bekezdés: „Ha az Alkotmánybíróság a 24. § vagy a 25-26. § szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti.”

II. Az alaptörvény-ellenesnek tartott, illetve az indítvánnyal érintett törvényi rendelkezések

A Bszi.-nek a jogegységi panaszra mint új jogorvoslati eszközre vonatkozó rendelkezéseit a jogalkotó az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvénnyel (a továbbiakban: Módtv.) vezette be.

A jogegységi panasz jogalapját a Bszi. 2020. április 1. napján hatályba lépett 41/B. § (1) és (2) bekezdései teremtik meg:

„41/B. § (1) Jogegységi panasznak van helye a Kúriának

a) a felülvizsgálati kérelem vagy indítvány (a továbbiakban együtt: felülvizsgálati kérelem) vagy a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény alapján fellebbezés alaptalansága esetén a megtámadott határozatot hatályában fenntartó határozata,

b) a felülvizsgálatot a polgári perrendtartásról szóló törvény alapján megtagadó határozata,

c) a felülvizsgálati kérelem befogadását a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény alapján megtagadó határozata

ellen, feltéve hogy a felülvizsgálati kérelemben a Kúria közzétett határozatától jogkérdésben való eltérésre hivatkoztak.

(2) Jogegységi panasznak van helye akkor is, ha a Kúria ítélkező tanácsa jogkérdésben - jogegységi eljárás kezdeményezése nélkül - úgy tér el a Kúria közzétett határozatától, hogy az adott eltérésre az alsóbbfokú bíróságok határozatában nem került sor.”

Ehhez képest a Bszi. Egyéb átmeneti rendelkezések cím alatt szereplő 197/B. § (5) bekezdése – a jogalapot nem érintő – időhatályt megállapító részletszabályt tartalmaz:

„197/B. § (5) Jogegységi panasz eljárásnak a 2020. július 1-jén és az azt követően meghozott jogerős ítélet vagy az ügy érdemében hozott jogerős végzés ellen van helye.”

A hivatkozott bekezdések összevetése alapján nem egyértelmű, hogy a Bszi. 197/B. § (5) bekezdésében foglalt, „jogerős ítélet vagy az ügy érdemében hozott jogerős végzés” (a továbbiakban együtt: jogerős ítélet) fordulatot (és így a „2020. július 1-én és az azt követően hozott” feltételt) a jogegységi panasszal támadott kúriai határozattal vagy az alsóbb fokú bíróság jogerős határozatával szemben kell értelmezni és alkalmazni.

III. A Bszi. 197/B. § (5) bekezdésének lehetséges értelmezései

„A” értelmezés

Az egyik lehetséges értelmezés szerint a 197/B. § (5) bekezdésben írt jogerős ítélet alatt a Kúria jogegységi panasszal támadott határozatát kell érteni, mivel magának a jogintézménynek a célja a Kúria egyes – a Bszi.-ben meghatározott – határozatai elleni jogorvoslati lehetőség biztosítása, és ezen keresztül a Kúria Alaptörvényben deklarált jogegységesítő feladatának érvényre juttatása.

Ennek megfelelően jogegységi panasz előterjesztésének – a Bszi. 41/B. § (1)-(2) bekezdése alapján – kizárólag a Kúria határozata ellen van helye, így értelemszerűen az időhatályt megállapító 197/B. § (5) bekezdésben foglalt „2020. július 1-én vagy azt követően hozott” feltétel is a Kúria határozatával szemben kell, hogy érvényesüljön, illetve a 197/B. § (5) bekezdésben írt „ellen van helye” fordulat is egyértelműen a kúriai döntésre utal vissza.

A hivatkozott rendelkezések együttes – nyelvtani és logikai – értelmezése alapján tehát nem vonatkozhat másra a 197/B. § (5) bekezdésben foglalt 2020. július 1-i kezdődőpont, mint a 41/B. §-ban rögzített kúriai határozat típusokra.

Ugyanerre az értelmezésre vezet a Bszi. 197/B. § (5) bekezdésének megalkotása mögötti jogalkotói szándék vizsgálata is:

A Bszi.-nek és az eljárási törvényeknek a korlátozott precedensrendszer bevezetésével összefüggő módosításai 2020. április 1. napján léptek hatályba, ugyanakkor a jogegységi panasz eljárásra vonatkozó rendelkezések alkalmazásának kezdőidőpontját a jogalkotó ehhez a hatálybaléptetési időponthoz képest további 3 hónappal „eltolta”. A jogegységi panaszt bevezető Módtv.-hez fűzött végső előterjesztői indokolás szerint a Bszi. 197/B. § (5) bekezdésben foglalt hatálybaléptető rendelkezés célja az új jogintézmény alkalmazására való megfelelő felkészülési idő biztosítása volt, tehát a módosítások 2020. április 1-i hatálybalépési időpontjához képest mintegy „kedvezményként” értékelhető az, hogy jogegységi panasz eljárásnak kizárólag a 2020. július 1-én vagy azt követően hozott határozatokkal szemben van helye.

A fentieket figyelembe véve a jogalkotói szándékkal is ellentétes lenne az az értelmezés, ha a 197/B. § (5) bekezdésben írt „jogerős ítélet” kifejezés alatt az alsóbb fokú bíróság jogerős határozatát értenénk, ezzel – a 2020. július 1-i alkalmazási kezdőidőponthoz képest – jelentősen eltolva egy egyébként már 2020. április 1. napjától „létező” jogorvoslati eszköz igénybevételének lehetőségét.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a Bszi. vonatkozó rendelkezéseinek együttes nyelvtani-logikai értelmezése és a jogalkotói szándék figyelembevétele alapján is arra a következtetésre lehet jutni, hogy a 197/B. § (5) bekezdésben foglalt „jogerős ítélet” fordulat kizárólag a támadott kúriai határozatra vonatkozhat, és ennek megfelelően a Kúria határozatával szemben kell, hogy érvényre jusson a „2020. július 1-én vagy azt követően hozott” feltétel.

Ez az értelmezés azonban részben arra az eredményre vezet, melynek során szükségképpen figyelmen kívül kellene hagyni (vagy jelentősen átértelmezni) az „ügy érdemében hozott” kifejezést, annak érdekében, hogy a Bszi. 41/B. § (1) bekezdésének b)-c) pontjában lehetővé tett jogegységi panasz előterjesztését biztosítsuk. Az említett rendelkezés ugyanis olyan, a Kúria által hozott határozatokkal szemben is (felülvizsgálatot megtagadó és a felülvizsgálati kérelem befogadását megtagadó végzések) megengedi a jogegységi panaszt, amelyek nem minősülnek sem ítéletnek, sem az ügy érdemében hozott végzésnek, azaz a 197/B. § (5) bekezdésében meghatározott fordulat kizárhatja a panasz előterjesztését.

„B” értelmezés

A Bszi. 197/B. § (5) bekezdésének egy másik lehetséges értelmezése szerint jogerős ítélet alatt kizárólag az alsóbb fokú bíróságnak a felülvizsgálati kérelemmel/indítvánnyal, illetve a Kp. alapján fellebbezéssel (a továbbiakban együtt: felülvizsgálati kérelemmel) támadott jogerős határozatát lehet és kell érteni.

A Bszi. 41/B. § (1) bekezdése szerinti jogegységi panasz előterjesztésének egyik feltétele az, hogy a fél már a felülvizsgálati kérelemben hivatkozzon a Kúria közzétett határozatától jogkérdésben való eltérésre, azonban az új felülvizsgálati jogalapra hivatkozni csak a 2020. július 1-jén vagy azt követően hozott jogerős határozatokkal szemben lehet, figyelemmel az alábbiakra.

A jogegységi panasz eljárásra vonatkozó szabályokhoz hasonlóan, szintén 2020. április 1. napján léptek hatályba a Módtv.-nek az egyes eljárási törvényeket módosító, az ítéletek jogi indokolásával kapcsolatos és az új felülvizsgálati jogalapra vonatkozó rendelkezései. Ennek megfelelően egyrészt az ítéletek jogi indokolása tartalmazza azokat az okokat is, amelyek miatt a bíróság jogkérdésben eltért a Kúria közzétett határozatától vagy az arra irányuló indítványt elutasította, másrészt pedig új felülvizsgálati jogalapként került beiktatásra a Kúria közzétett határozatától jogkérdésben való eltérés. Bár ezek a módosítások is április 1-jén léptek hatályba, ugyanakkor az eljárási törvényekben található Átmeneti rendelkezések értelmében azokat csak a 2020. július 1-jén és az azt követően meghozott jogerős ítéletek ellen indult felülvizsgálati (illetve a Kp. hatálya alá tartozó ügyek esetében fellebbezési) eljárásokban kell alkalmazni [a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 630. § (13) bek., a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: Be.) 876/A. §, a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 157. § (4) bek.].

Következésképpen jogegységi panasz eljárásnak is csak ezt követően, tehát olyan kúriai döntésekkel szemben lehet helye, amelyek esetében a felülvizsgálati kérelem előterjesztésére egy 2020. július 1. napján vagy azt követően hozott határozattal szemben került sor.

A 2020. július 1-i kezdőidőpont kapcsán a Módtv.-hez fűzött végső előterjesztői indokolásban foglaltak vonatkozásában említést érdemel, hogy az új eljárásforma, illetve a korlátozott precedensrendszerrel összefüggő egyéb új jogszabályi rendelkezések (így pl. a Kúria

határozataihoz társuló precedenserő figyelembevételé és az ítéletek jogi indokolásának kibővítése) alkalmazására való „plusz” felkészülési időre nem csak a Kúriának, hanem az alsóbb fokú bíróságoknak is szüksége van.

A polgári ügyszakot érintően a fenti értelmezést erősíti az is, hogy a Pp. 406. § (1) bekezdése a jogerős ítélet vagy az ügy érdemében hozott jogerős végzés felülvizsgálatáról rendelkezik. Ebből következően a felülvizsgálati eljárás fogalomrendszerében jogerős ítélet alatt – a választottbíróági határozat érvénytelenítése iránt indított perben meghozott első fokon jogerős és felülvizsgálattal támadható ítélettől eltekintve – kizárólag a másodfokon jogerőre emelkedett ítélet értendő. Mivel a jogegységi panaszok elbírálása is a Kúria hatáskörébe utalt eljárásban történik, célszerű a 197/B. § (5) bekezdését is a Pp. felülvizsgálatra vonatkozó rendelkezéseivel összhangban értelmezni.

A fentieket támasztják alá a következők is: A Bszi. 41/B. § (1) bekezdés b) pont alapján jogegységi panaszt lehet előterjeszteni a felülvizsgálatot a Pp. alapján megtagadó határozat ellen. Mivel a felülvizsgálat megtagadása Pp. specifikus fogalom, így az csak a Pp. fogalomrendszerében értelmezhető: az ebben a tárgyban hozott végzés sem ítéletnek, sem az ügy érdemében hozott végzésnek nem tekinthető. Ennek értelmében, ha a 197/B. § (5) bekezdésben foglalt jogerős ítélet kifejezés alatt a támadott kúriai határozatot értenénk, azzal gyakorlatilag kiüresedne a Bszi. 41/B. § (1) bekezdés b) pontja, mivel a felülvizsgálatot megtagadó végzés sem ítéletnek, sem az ügy érdemében hozott végzésnek nem tekinthető.

Megjegyzést érdemel azonban, hogy ha a fenti értelmezés alapján a 2020. július 1. napján vagy azt követően meghozott kúriai határozatokkal szemben előterjesztett jogegységi panaszokat a Jogegységi Panasz Tanács arra hivatkozással utasítaná vissza, hogy az alsóbb fokú bíróság határozata 2020. július 1. előtt született, és ezért azzal szemben a Bszi. 197/B. § (5) bekezdésében foglaltakra figyelemmel nincs helye jogegységi panasz eljárásnak, az a jogegységi panasszal támadható határozatok körének, és így a jogegységi panasz eljárás mint rendkívüli jogorvoslati eszköz tárgyi hatályának – a jogalkotó akaratával ellentétés – önkényes leszűkítéséhez vezetne.

Célszerű figyelembe venni továbbá azt is, hogy a Pp. 406. § (2) bekezdése egyes esetekben [Pp. 176. § (1) bek. a)-i) pontjai és a (2) bek. b)-c) pontjai szerinti visszautasítás és a 240. § (2) bek. b)-c) és f) pontjai szerinti megszüntetés], a Kp. 115. § (1) bekezdése pedig általánosságban

megengedi a keresetlevelet visszautasító vagy az eljárást megszüntető jogerős végzés ellen felülvizsgálati kérelem előterjesztését.

Amennyiben a Kúria az ezekkel a visszautasító vagy az eljárást megszüntető végzésekkel szemben előterjesztett felülvizsgálati kérelem alapján a (felülvizsgálattal) támadott határozatot hatályában fenntartja, illetve a Pp. alapján a felülvizsgálatot vagy a Kp. alapján a felülvizsgálati kérelem befogadását megtagadja, úgy ezen határozatok ellen a Bszi. 41/B. § (1) bekezdés a)-c) pontjai alapján a fél jogegységi panaszt terjeszthet elő (feltéve, hogy a felülvizsgálati kérelemben már a Kúria közzétett határozatától jogkérdésben való eltérésre hivatkozott).

Ezekben az esetekben az alsóbb fokú bíróság felülvizsgálattal támadott jogerős határozata sem ítéletnek, sem pedig az ügy érdemében hozott végzésnek nem tekinthető, így ezek vonatkozásában nem lenne értelmezhető a Bszi. 197/B. § (5) bekezdésében foglalt rendelkezés.

A fentiek értelmében, ha jogerős ítélet alatt az alsóbb fokú bíróság határozatát értenénk, akkor azzal kizárnánk a jogegységi panasz eljárásból valamennyi olyan határozatot, amelyet az alsóbb fokú bíróság keresetlevelet visszautasító végzésével vagy az eljárást megszüntető végzésével szemben előterjesztett felülvizsgálati kérelem alapján indult eljárásban hoz a Kúria, hiszen ilyenkor az alsóbb fokú bíróság eljárása során sem ítélet, sem az ügy érdemében hozott végzés nem születik.

Az említett határozatoknak a jogegységi panasz eljárásból ilyen módon történő „kizárása” szintén a jogegységi panasz eljárás tárgyi hatályának önkényes, contra legem leszűkítését eredményezi.

A 197/B. § (5) bekezdésének az előzőekben ismertetett különböző értelmezései tehát a jogegységi panasz eljárás alá vonható határozatok körének, a jogintézmény tárgyi hatályának eltérő meghatározásához vezetnek. Az „A” értelmezés esetén jogegységi panasz a 2020. július 1. napján vagy azt követően hozott – a Bszi.-ben meghatározott – kúriai határozatokkal szemben terjeszthető elő. Ezzel szemben a „B” értelmezés alapján csak a 2020. július 1. napján vagy azt követően hozott jogerős ítélettel szemben előterjesztett felülvizsgálati kérelem alapján indult eljárásban hozott kúriai határozatok ellen van helye jogegységi panasznak.

IV. Az Alaptörvény érintett rendelkezései

Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*”

Alaptörvény C) cikk (1) bekezdés: „*A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.*”

V. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének (ezen belül a jogbiztonság és a normavilágosság követelményének) sérelme

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata értelmében a jogállamiság klauzulából fakad a jogbiztonság „többrétegű” alkotmányos elve, amelyből további konkrét követelmények vezethetők le. A Bszi. 197/B. § (5) bekezdés értelmezésével összefüggő, a jogegységi panasszal támadható határozatok körét és így a jogegységi panasz eljárás tárgyi hatályát érintő alkotmányos probléma ezek közül elsősorban a *normavilágosság követelményét* érinti.

A jogbiztonság követelménye megkívánja, hogy a jogrendszer egésze, annak részterületei, valamint egyes szabályai világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatók és a norma címzettjei számára előre láthatók legyenek és a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzanak [5/2020. (I. 29.) AB határozat, 3313/2018. (X. 16.) AB határozat, 3098/2016. (V. 24.) AB határozat, 34/2014. (XI. 14.) AB határozat, 24/2013. (X. 4.) AB határozat, 32/2012. (VII. 4.) AB határozat]. Szintén a jogbiztonság elvéből fakad, hogy a jogalanyoknak tényleges lehetőséget kell biztosítani arra, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz igazíthassák [25/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 131, 132].

A fentiek értelmében a szabályozás mindaddig nem sérti a normavilágosság elvét, amíg nem minősül a jogalkalmazó számára értelmezhetetlennek, illetőleg nem nyílik lehetőség a túlzottan általános megfogalmazás miatt szubjektív, önkényes jogalkalmazásra {3/2016. (II. 22.) AB határozat, Indokolás [11]; 5/2020. (I. 29.) AB határozat, Indokolás [38]}.

Az Alkotmánybíróság a határozataiban rendszeresen megerősíti, hogy „a jogszabályokat a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan és közérthetően kell megszövegezni. A jogszabály-értelmezési nehézségeket általában a jogalkotói vagy jogalkalmazói jogszabály-értelmezés eszközeivel kell felszámolni” {24/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [49], 3098/2016. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [30]–[33]; 5/2020. (I. 29.) AB határozat, Indokolás

[38]]. Az Alkotmánybíróság értelmezésében tehát akkor állapítható meg a jogbiztonság sérelme, ha a szabályban rejlő belső ellentmondás a jogalkalmazás során szükséges értelmezéssel nem kiküszöbölhető [1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25, 46].

Tekintettel arra, hogy a Bszi. 197/B. § (5) bekezdése két egymásnak szögesen ellentmondó értelmezést enged meg, amelyek mögött azonos súlyú és azonos logikai erejű érvelés állítható fel, így a normavilágosság követelményének nem tesz eleget figyelembe véve az alábbiakat:

Az érintett rendelkezés tartalma – annak homályos, a Bszi. 41/B. § (1)-(2) bekezdésével nem koherens megfogalmazása miatt – nem egyértelmű, a címzettek számára nem kiszámítható jelentéstartalmat hordoz, mivel abból nem állapítható meg egyértelműen, hogy mely határozatokra terjed ki a jogegységi panasz eljárás tárgyi hatálya, továbbá, hogy milyen kezdőidőponttól számítva hozott határozatokkal szemben van helye jogegységi panasz előterjesztésének.

Az Alkotmánybíróságnak a 23/2014. (VII. 15.) AB határozatban is megjelenő álláspontja szerint „a jogbiztonság szempontjából különösen fontosak az olyan jogszabályi rendelkezések, amelyek garantálják, hogy alappal lehessen számítani a törvények előírásainak megfelelő jogalkalmazói magatartásra. [...] Mindez nem teljesül akkor, ha a jogszabály megfogalmazása nem egyértelmű, többféle értelmezést tesz lehetővé, melynek következtében a jogintézmény kiszámítható működése nem biztosítható.”

A Bszi. 197/B. § (5) bekezdése a jogalkalmazók számára kétféle, egymásnak ellentmondó értelmezésre ad lehetőséget, és így a címzettek számára előre nem láthatóvá teszi azt, hogy mely határozatokkal szemben terjeszthető elő érdemi elbírálásra alkalmas jogegységi panasz. Különösen igaz ez azon eljárások esetében, amelyben a Kúria 2020. július 1. napját követően hozta meg határozatát, de az alsóbb fokú bíróság felülvizsgálati kérelemmel támadott jogerős határozata 2020. július 1. napja előtt kelt. Ezekben az ügyekben a Kúria határozatával szemben – a Bszi. vonatkozó rendelkezéseinek egyébként megfelelően – előterjesztett jogegységi panasz az „A” értelmezés alapján érdemben elbírálható, azonban a „B” értelmezés szerint a jogegységi panasz visszautasításának van helye.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint önmagában az a tény, hogy egy jogszabályi rendelkezés alkalmazása az egyszerű automatizmuson túlmutató jogértelmezést

igényel az eljáró bíróságok részéről, még nem veti fel az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből következő normavilágosság elvének sérelmét, különösen akkor, ha egy adott norma több lehetséges értelmezése egyaránt összhangban áll az Alaptörvénnyel [3051/2020. (III. 2.) AB határozat]. Nem alkotmányossági, hanem jogegységi kérdésnek tekinthető ugyanis, ha az ítélkezési gyakorlat nem egységesen értelmez valamely jogszabályi rendelkezést, a jogalkalmazás egységének biztosítása pedig az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdése értelmében a Kúria feladata. Az Alkotmánybíróság gyakorlata egyértelmű a tekintetben is, hogy „két vagy több azonos szintű jogszabályi rendelkezés esetleges kollíziója által előálló értelmezési nehézség még nem elegendő feltétele az alaptörvény-ellenesség megállapításának” [2097/2016. (V. 24.) AB határozat]. A jogalkalmazó feladata tehát annak eldöntése, hogy a konkrét jogviszonyokban az egymással „ellentétes(nek látszó)” törvényi rendelkezések közül melyik törvényhely alkalmazásával kell eljárni. „A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének sérelme csak akkor állapítható meg, ha az ellentétes tartalmú, azonos jogforrási szinten elhelyezkedő jogszabályi rendelkezések között fennálló kollízió jogalkalmazói jogértelmezéssel a jogbiztonság sérelme nélkül nem oldható fel” [3098/2016. (V. 24.) AB határozat].

Jelen esetben az érintett normában rejlő ellentmondás bírói jogértelmezéssel nem oldható fel, hiszen nem arról van szó, hogy az adott rendelkezésnek egynél több alaptörvény-konform értelmezése is van, éppen ellenkezőleg: A Bszi. 197/B. § (5) bekezdésének egyik lehetséges értelmezése sem áll összhangban az Alaptörvénnyel, figyelemmel az alábbiakra:

Amennyiben a Bszi. 197/B. § (5) bekezdésében írt „jogerős ítélet vagy az ügy érdemében hozott jogerős végzés” kifejezés alatt a jogegységi panasszal támadott kúriai határozatot értenénk, azzal Bszi. 41/B. § (1) bekezdése és a 197/B. § (5) bekezdése között olyan normakollízió keletkezne, amelynek feloldásához az érintett rendelkezések alkalmazás során szükségképpen figyelmen kívül kellene hagyni az „ügy érdemében hozott” kifejezést, hiszen a Bszi. 41/B. § (1) bekezdésének b)-c) pontjai lehetővé teszik jogegységi panasz előterjesztését olyan, a Kúria által hozott határozatokkal szemben is (felülvizsgálatot megtagadó és a felülvizsgálati kérelem befogadását megtagadó végzések), amelyek nem minősülnek sem ítéletnek, sem az ügy érdemében hozott végzésnek.

Ha pedig az alsóbb fokú bíróság felülvizsgálati kérelemmel támadott jogerős határozatát értenénk a Bszi. 197/B. § (5) bekezdésében foglaltak alatt, azzal a jogegységi panasz eljárások

időbeli hatályát megállapító jogszabályi rendelkezést az alsóbb fokú bíróság által hozott, a jogegységi panasszal közvetlenül nem érintett határozatára vonatkoztatnánk. Ebben az esetben is ellentmondás alakul ki a 41/B. § (1) bekezdés és a 197/B. § (5) bekezdés között, hiszen a II. pontban kifejtettek szerint ezzel az értelmezéssel a jogegységi panasz eljárásból kizárnánk a visszautasító végzésekkel, valamint az eljárást megszüntető végzésekkel szemben indult felülvizsgálati eljárásokban hozott határozatokat, amelyek egyébként a 41/B. § (1)-(2) bekezdése alapján jogegységi panasszal támadhatók.

A fentiekből következően a Bszi. 41/B. § (1)-(2) bekezdései és a 197/B. § (5) bekezdése közötti belső ellentmondás a jogalkalmazók által sem nyelvtani-logikai, sem az Alaptörvény 28. cikkében foglalt teleologikus jogértelmezés útján – a jogbiztonság elvének sérelme nélkül – nem oldható fel, mivel mindkét értelmezéssel (részben) módosulna a jogszabályi rendelkezés eredeti szövege. Ennek okán pedig egyik értelmezés sem tekinthető alaptörvény-konformnak.

Mivel a Bszi. 197/B. § (5) bekezdésében foglalt rendelkezés mindkét lehetséges értelmezése túllépi az Alaptörvény 28. cikke által meghatározott értelmezési kereteket, ezért bármelyik megoldás *contra legem* jogalkalmazáshoz, lényegében jogalkotáshoz vezet, ami ellentétes a hatalommegosztás elvével is. Különösen igaz ez arra tekintettel, hogy egy jogorvoslati eszköz tárgyi hatályának – a normavilágosság követelményének megfelelő – megállapítása alapvetően nem – a konkrét ügyben eljáró bíróság hatáskörébe tartozó – jogértelmezési kérdés, hanem jogalkotási feladat.

Összegezve: A jelenlegi szabályozás mindkettő – egyébként egymással szemben álló – értelmezése esetében az eredeti rendelkezés olyan jellegű „kiegészítésére” kerül sor, ami a jogértelmezés általános szabályainak megtartása mellett sem a jogszabály szövegéből, sem az ahhoz fűzött előterjesztői indokolásból nem vezethető le egyértelműen, és így – az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésében deklarált hatalommegosztás elvét is sértő – „bírói jogalkotást” eredményezne.

Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatos álláspontja szerint: „...egy szabályozás felülírása, kitágítása a bíróságok részéről már nem jogértelmezési, hanem *contra legem* jogalkalmazási – tulajdonképpen jogalkotási – tevékenységet jelent, ami felveti a bíróságok törvényeknek való alávetettsége elvének a sérelmét.” Hasonlóan a 3026/2015. (II. 9.) AB határozatban: „A jogállamiság elvéből, követelményéből az is következik, hogy a jogértelmezés nem válhat a

jogalkalmazó szerv önkényes, szubjektív döntésének eszközévé. Ellenkező esetben sérülne a jogbiztonság követelménye, a jogalkalmazó szervek döntéseire vonatkozó kiszámíthatósági és előre láthatósági elvárás.” [3164/2019. (VII. 10.) AB határozat].

Szükséges utalni arra is, hogy az Alkotmánybíróságnak a 3051/2020. (III. 2.) AB határozatában is megjelenő álláspontja szerint jogegységi, és nem alkotmányossági kérdésnek tekinthető, ha az ítélkezési gyakorlat adott esetben nem egységesen értelmez valamely jogszabályi rendelkezést, a bíróságok jogalkalmazásának egységét pedig az Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdése alapján a Kúria biztosítja.

Ugyanakkor a Bszi. 197/B. § (5) bekezdésében foglalt rendelkezés tartalmának normatív meghatározása, vagyis a felvázolt értelmezési problémának jogegységi határozattal való rendezése a Kúria jogegységesítő feladatán is túlmutató, a bírói jogalkotásba átcsúszó és ezzel szintén a hatalommegosztás elvét is sértő megoldás lenne.

Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggő gyakorlata szerint „[a] jogalkalmazás egységességének biztosítása érdekében többféle alkotmányos megoldás lehetséges az igazságszolgáltatás rendszerén belül. Önmagában azzal a ténnyel nem sérül a jogalkotói hatalom, benne a törvényhozói hatalmi ág alkotmányos jogköre, hogy a bírói hatalom a jogszabályoknak egységesen alkalmazandó tartalmat ad. A 'bírói jogalkotás', amíg az kizárólag a jogszabályok értelmezésén alapul (amíg a bírói-ítélkezési hatalom nem veszi át alapvetően és közvetlenül a jogalkotás funkcióját), nem kerül ellentétbe a hatalommegosztás elvével” [42/2004. (XI. 9.) AB határozat, 11/2015. (V. 14.) AB határozat, 2/2016. (II. 8.) AB határozat, 19/2017. (VII. 18.) AB határozat].

A 19/2017. (VII. 18.) AB határozatban az Alkotmánybíróság mindehhez hozzátette: „a jogegységi határozat – a bíróságokra nézve általánosan kötelező erejéből fakadó normatív jellege ellenére is – bírói döntés, amely előtt korlát áll. Ez a korlát pedig – elsősorban az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdéséből is következően [...] a jelenben sem léphető át. A jogszabály-értelmezés természetesen visel magán olyan jegyeket, melyeken keresztül e tevékenység – különösen a Kúria esetében – a jogalkotás határán járhat, de ez a jogszabályoknak való alárendeltségen nem változtat. A jogértelmezésre – akár az adott jogvitához kötődően, akár, mint jelen esetben a tartós jogalkalmazási gyakorlat egységének biztosítására irányulóan – csak a jogi szabályozás keretei között kerülhet sor. A bírói hatalom

tehát alapvetően és közvetlenül nem veheti át a jogalkotás funkcióját egyik – a hatalommegosztás rendjében erre feljogosított – szervtől sem.”

Az érintett rendelkezés alaptörvény-ellenessége tehát abban áll, hogy a jogalkotó nem alkotta meg egyértelműen azokat a szabályokat, amelyekből a jogegységi panasszal támadható határozatok köre (tárgyi és időbeli jellemzőik alapján) világosan meghatározható és ennek következtében a jogintézmény kiszámítható működése biztosítható lenne. Mivel a jogalkotónak ez a hiányossága – a már ismertetett indokok miatt – jogalkalmazói jogértelmezéssel (sem a jogegységi panaszokat elbíráló Jogegységi Panasz Tanács eseti döntéseiben, sem a Kúria rendelkezésére álló normatív eszközökkel) sem pótolható, ezért a Bszi. 197/B. § (5) bekezdése a normavilágosság követelményén keresztül sérti a jogbiztonság alkotmányos elvét, és ezért az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdésébe ütközik.

A Bszi. 197/B. § (5) bekezdés beiktatásának alapjául szolgáló jogalkotói szándék – a végső előterjesztői indokolásból is kitűnően – az új jogorvoslati intézmény alkalmazására való megfelelő felkészülési idő biztosítása volt, azonban a bekezdés jelenlegi szövegének valamennyi lehetséges értelmezése a jogegységi panasszal támadható határozatok körének, a jogegységi panasz eljárás tárgyi hatályának leszűkítéséhez vezet.

Mivel a Bszi. 197/B. § (5) bekezdésének értelmezési nehézségét alapvetően – a Bszi. 41/B. § (1)-(2) bekezdésének szövegezésével nem koherens – „jogerős” és „az ügy érdemében hozott” kifejezések okozzák, ezért a rendelkezés alaptörvény-ellenessége a bekezdés tartalmának részbeni megsemmisítésével orvosolható.

A kifejtettek alapján indítványozom, hogy a T. Alkotmánybíróság állapítsa meg a Bszi. 197/B. § (5) bekezdésének alaptörvény-ellenességét és az Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés a) pontjában, valamint az Abtv. 41. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében eljárva részben semmisítse azt meg az alábbiak szerint:

„197/B. § (5) Jogegységi panasz eljárásnak a 2020. július 1-jén és az azt követően meghozott jogerős ítélet vagy az ügy érdemében hozott jogerős végzés ellen van helye.”

Kérem továbbá T. Elnök Urat, hogy az absztrakt utólagos normakontroll eljárásban az Alkotmánybíróság Ügyrendjéről szóló 1001/2013. (II. 27.) AB Tü. határozat 16. § (5) bekezdés

a) pontja alapján rendelje el az ügy soron kívüli elbírálását, figyelemmel arra, hogy a fentiekben ismertetett alaptörvény-ellenesség egy jogorvoslati intézmény igénybevétele kapcsán, a jogorvoslat megengedettsége terén mutatkozik meg, mely tovább növeli annak súlyát. Mivel a Bszi. 197/B. § (5) bekezdésének jelenlegi megfogalmazása veszélyezteti a jogegységi panasz eljárás mint rendkívüli jogorvoslati eszköz kiszámítható működését, ezért kiemelt igazságszolgáltatási és társadalmi érdek fűződik az utólagos normakontroll eljárás soron kívül történő lefolytatásához.

Budapest, 2020. október 13.

