



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Alkotmánybíróság

Budapest
Donáti u. 35-45.
1015

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	11/3464-0/2012
Érkezett:	2012 OKT 05.
Példány:	1
Melléklet:	— db
Kezelőiroda:	Ke

Ügyszám:
Előadó:

AJB-6347/2012
dr. Rigó Anett

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 2. § (3) bekezdésében biztosított jogkörömnél fogva

i n d í t v á n y o z o m,

hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság vizsgálja meg és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében semmisítse meg a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalról szóló 355/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 12/A. § (1) bekezdése „közvetlen jogi érdek fennállásának igazolása nélkül” szövegrészét, mivel álláspontom szerint az ellentétes

- az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével (jogállamiság elve);
- az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével (alapvető jogok alkotmányos korlátozásának követelménye);
- az Alaptörvény II. cikkével (emberi méltósághoz való jog); továbbá
- az Alaptörvény XVIII. cikk (1) bekezdésével (perbeli önrendelkezéshez való jog).

I n d o k o l á s

I.

Az Ajbt. 2. § (3) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál. Az Abtv. 24. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll. Az Abtv. 41. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság a 24-26. § szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti.

Az Ajbt. és az Abtv. idézett rendelkezéseivel összhangban az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 2/2012. (I. 20.) AJB utasítás (a

továbbiakban: AJB utasítás) VII. fejezete tartalmazza az alkotmánybírósági indítványok előkészítésével és előterjesztésével kapcsolatban irányadó szakmai szabályokat és feltételeket.

Az AJB utasításban felsorolt szempontok közt szerepel, hogy az indítványozást indokolhatja az, ha az Alaptörvényben meghatározott alapvető jogok, *alkotmányos elvek és követelmények érvényesülésével* kapcsolatos alkotmányossági aggály merül fel, továbbá, ha az alapjogsérelem *kirívó súlyú*, illetve a *sérelmet szenvedők száma jelentős*.

Egy magánszemély azzal a beadvánnyal fordult hozzám, hogy kezdeményezzem az Alkotmánybíróságnál a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalról szóló 355/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) egyes előírásai alkotmánybíróság általi megsemmisítését. A kifogásolt jogszabályi rendelkezés a R. 12/A. § (1) bekezdése, amely szerint „*a Hivatal saját nevében közvetlen jogi érdek fennállásának igazolása nélkül keresetet indíthat a hatáskörében eljárva megismert szerződés semmisségének megállapítása és az érvénytelenség következményeinek alkalmazása iránt*”. A beadványozó álláspontja szerint a R.-ben a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (a továbbiakban: KEHI) részére közvetlen jogi érdek igazolása nélkül biztosított széleskörű keresetindítási jogosultság sérti az a jogállamiság elvét és az emberi méltósághoz való jogot.

Az AJB utasításban megfogalmazott szempontrendszernek megfelelően a beadványt és az abban jelzett alkotmányossági problémákat áttekinttem és arra a következtetésre jutottam, hogy a R. idézett rendelkezésével *kapcsolatban súlyos alkotmányossági aggályok merülnek fel*.

Az ombudsmani gyakorlatban hivatkozási pontot jelent az egyes alkotmányos jogokat és követelményeket értelmező alkotmánybírósági esetjog, az élethez és emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, a jogállamiság elvével kapcsolatos alaptételek, valamint az egyes alapjogi tesztek.

A két évtizedes alkotmányossági gyakorlat eredményeinek felhasználását és alkalmazását szükségessé és elengedhetlenné teszi egyúttal az is, hogy az azokban rögzített megállapítások pontosan megfeleljenek az európai alapjogi sztenderdeknek. Fennmaradásukkal biztosítható, hogy a magyar alapjogi gyakorlat továbbra is eleget tegyen nemzetközi kötelezettségeknek, az Európai Unió és az Európa Tanács által is megkövetelt elvárásoknak. Az Alkotmánybíróság pedig a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”.

II.

1. Az Alaptörvény II. cikke rögzíti, hogy az emberi méltóság sérthetetlen. Az önrendelkezési jogról az Alkotmánybíróság 8/1990. (IV.23.) AB határozatában megállapította, hogy az a modern alkotmányokban, illetve az alkotmánybíróságok gyakorlatában – a személyiség szabad kibontakoztatásához való jog, az általános cselekvési szabadság, illetve a magánszférához való jog mellett – az általános személyiségi jog egyik aspektusának megnevezése; az általános személyiségi jog viszont az emberi méltósághoz való jog egyik megfogalmazása. Az eljárásjogi értelemben vett fél rendelkezési joga az alkotmányos önrendelkezési jog egyik aspektusa, eljárásjogi vonatkozása, amely az egyén autonómiáját érinti, illetőleg azzal kapcsolatos. Az önrendelkezési jog speciális vetülete az Alaptörvény XVIII. cikk (1) bekezdéséből következő perbeli önrendelkezési jog.

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. A KEHI számára a közvetlen jogi érdek igazolása nélkül biztosított keresetindítási jog lehetővé teszi az alanyi jogoknak az egyén akaratától független vagy akár azzal ellentétes érvényesítését, a jogviszonyoknak a személyi autonómiáját sértő megváltoztatását. Az önrendelkezési jog az egyén autonómiáját az állami beavatkozásokkal szemben is védi. A KEHI keresetindítási joga éppen ezért – még ha az

fontos állami vagy társadalmi érdekből történik is – e jog lényeges tartalmára vonatkozik, azaz az emberi méltósághoz való jog szerves részét adó önrendelkezési jog lényeges korlátozása. A R. kifogásolt rendelkezése alapjogok – az önrendelkezési jog illetve a perbeli önrendelkezés – korlátozását tartalmazza, erre azonban a jogalkotónak csak törvényben lett volna lehetősége.

A polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) rendelkezései alapján jelenleg is kezdeményezhető, hogy a szerződés semmisségét bíróság állapítsa meg.

Az 57/1991. (XI.8.) AB határozat szerint az Alkotmánybíróságnak nem a normaszöveget önmagában, hanem az érvényesülő, a hatályosuló és megvalósuló normát, azaz az "élő jogot" kell az Alkotmány rendelkezéseinek tartalmával és az alkotmányos elvekkel összevetnie.

A bírói gyakorlat is alátámasztja azt a megállapítást, hogy a törvényi szabályozás a semmisség megállapítása iránti perindításhoz minden esetben megköveteli a jogi érdekelttség fennállását. A Ptk. 234. § (1) bekezdése alapján a semmis szerződés érvénytelenségére – ha a törvény kivételt nem tesz – bárki határidő nélkül hivatkozhat. A semmisség megállapításához külön eljárásra nincs szükség. A harmadik személy által indított érvénytelenség megállapítása iránti perekben a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 123. §-ában foglalt feltételek vizsgálata, valamint a Ptk. 134. § (1) bekezdésének alkalmazása együttesen történik. Az eljárási törvényben írt jogmegóvási szükséglet, valamint a semmisség megállapítása iránti perindításhoz a töretlen bírói gyakorlat által megkövetelt jogi érdekelttség nyilvánvaló összefüggésére mutatott rá számos ítéletében a Fővárosi Ítéltábla. Egyebek között kimondta, hogy a mások közötti szerződés semmisségének megállapítását eredménnyel csak az kérheti, akinek jogainak megóvása érdekében ez szükséges.¹ Az Ítéltábla értelmezése szerint a Ptk. 134. § (1) bekezdéséből nem vonható le olyan következtetés, hogy a mások által kötött szerződés semmisségének megállapítása iránt kívülálló harmadik személy minden további feltétel nélkül, eredménnyel az érdemi elbírálást igénylő módon keresetet indíthat. E szabály alkalmazása szempontjából „bárki” alatt csak a szerződő feleken kívüli jogi érdekeltséggel rendelkező harmadik személy értendő.²

A KEHI részére a R.-ben biztosított közvetlen jogi érdek igazolása nélküli, semmisség megállapítása iránti keresetindítási jog túlterjeszkedik a Ptk. szabályrendszerén, amire a jogalkotónak nem volt felhatalmazása.

2. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének második mondata 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. Az Alkotmánybíróság eredetileg a 30/1992. (V. 26.) AB határozatában fogalmazta meg az ún. alapjogi tesztet, amely szerint az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Az AB határozat szerint alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan. *Szakmai álláspontom szerint az önrendelkezési jog korlátozása a kifogásolt R.-ben nem a feltétlenül szükséges mértékben történt és nem arányos az elérni kívánt céllal sem.* A szükségességi-arányossági teszt egyik legújabb összegzése szerint „az alapjogot korlátozó szabályozás akkor alkotmányos, ha alkalmas valamely legitim jogalkotói

¹ 5.Pf.20.458/2006/4. számú ítélet (BDT 2006/11/175.)

² 5.Pf.20.339/2005/6. számú ítélet (BDT 2005/6/106.)

cél elérésére, továbbá megfelel a szükségesség és arányosság követelményeinek. Az emberek egyes alapvető jogainak korlátozásához legitim cél lehet mások alapvető jogainak védelme [...], továbbá az állam intézményes (objektív) alapjog-biztosítási kötelezettsége [...], valamint egyes alkotmányos közcélok érvényesítése [...]. Az állam csak abban az esetben korlátozhatja az alapjogokat, ha a legitim célok védelme más módon nem érhető el. [...] szükséges, hogy a korlátozás megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.” [39/2007. (VI. 20.) AB határozat].

Ahogy azt az előzőekben már kifejtettem, a KEHI közvetlen jogi érdek fennállása nélküli keresetindítási joga éppen egy alapvető jog lényeges tartalmát korlátozza, azaz az emberi méltósághoz való jog szerves részét adó önrendelkezési jog olyan korlátozása, amely alkotmányosan megengedhetetlen. Az Alkotmánybíróság az ügyészi törvényességi óvás alkotmányellenességét megállapító 9/1992. (I.30.) AB határozatában rámutatott arra, hogy a polgári per rendelkezési jogra vonatkozó alapelvének sérelme egyben az önrendelkezés alkotmányos jogának sérelmét jelenti, amely a jogállamiság alkotmányos elvével is összeegyeztethetetlen. A határozat rámutat arra, hogy a fél alkotmányos joga annak eldöntése, hogy jogvitáját bíróság elé vigye, avagy e jogával ne éljen. Az önrendelkezési jog fontos tartalmi eleme a cselekvési szabadság; az egyén joga arra, hogy alanyi jogait bíróság előtt érvényesítse – másrészt azonban az is, hogy a jogérvényesítéstől tartózkodjon. Így tehát – alkotmányosan indokolt kivételektől eltekintve – senkinek sincs joga arra, hogy más jogát a jogosult akaratától függetlenül bíróság elé vigye.

Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény (a továbbiakban: Üt.) az ügyészség közérdekvédelmi feladatairól szóló fejezetében szabályozza az ügyész perindítási jogát. Az Üt. 27. § (5) bekezdés c) pontja szerint törvény perindításra jogosíthatja az ügyészt – egyebek mellett – a semmis szerződéssel a közérdekben okozott sérelem megszüntetésével összefüggésben. Az ügyésznek ez a hatásköre teljes mértékben megfelel a fenti R.-ben a KEHI számára biztosított hatáskörnek, azonban egy nagyon fontos különbséggel. Az Üt. *garanciális szabályokat* tartalmaz az ügyész perindítási jogosultságával összefüggésben: a perindítási jogosultságot az ügyész csak törvényi felhatalmazás alapján gyakorolhatja, valamint a perbeli fellépése során köteles tiszteletben tartani a felek rendelkezési jogát. Az olyan jogszabályi rendelkezés azonban, amely a KEHI számára a szerződések semmisségének megállapítása céljából közvetlen jogi érdek igazolása nélkül és a felek akaratától függetlenül teszi lehetővé a bíróság igénybevételét, álláspontom szerint nem tekinthető az önrendelkezés szükséges, elkerülhetetlen és arányos korlátozásának. Az önrendelkezési jog ilyen módon és mértékben történő korlátozása nem szükséges és elkerülhetetlen, hiszen az ügyészség már rendelkezik ezzel a hatáskörrel, alkotmányos garanciákkal biztosítva. A korlátozás arányosnak sem tekinthető, hiszen teljes mértékben figyelmen kívül hagyja a felek önrendelkezési jogát.

A KEHI keresetindítási jogosultsága a fél rendelkezési jogával és így az emberi méltósággal áll szemben, azt korlátozza Alaptörvénybe ütköző módon.

3. Az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el. A feleket megillető rendelkezési jog azt jelenti, hogy a fél anyagi és eljárási jogaival szabadon rendelkezik, így mindenkinek szabadságában áll anyagi jogainak eljárási érvényesítése, a bíróság igénybevétele, peres vagy nem peres eljárás kezdeményezése is. A fél rendelkezési jogának elvonása, illetőleg „helyettesítése” sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdését. A jogvitában érdekelt félnek alkotmányos joga van arra, hogy ügyét bíróság elé vigye. Ez a jog – hasonlóan a többi szabadságjoghoz – magában foglalja annak szabadságát is, hogy e jogával ne éljen. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése mindenkinek ahhoz biztosít jogosultságot, hogy saját jogát a független és pártatlan bíróság

előtt maga érvényesítse. *Alkotmányosan indokolt kivételektől* eltekintve, senkinek sincs tehát joga ahhoz, hogy más jogát – a jogosult akaratától függetlenül – bíróság elé vigye. Az olyan szabályozás, amely a közvetlenül érdekelt, ún. materiális fél akaratától függetlenül, sőt annak ellenére is általában teszi lehetővé más számára a bíróság „igénybevételét”, a jogok és kötelezettségek bíróság elé vitelét, az Alaptörvény XVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított alapjogot sérti, mert közvetlen jogi érdek hiányában, annak aránytalan korlátozását eredményezi.

4. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam. A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csak egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. A KEHI számára közvetlen jogi érdek fennállása nélkül biztosított perindítási jogosultság diszkrecionális jellegű, a perindítás szabad belátáson alapul, annak mellőzését a KEHI senkinek nem köteles megindokolni. A közvetlen jogi érdek hiánya így törvényi garanciák nélkül parttalan diszkrecionális jogkört eredményez, ami a jogbiztonság sérelmével jár. A KEHI perindítási jogának előkészítése szabályozatlan, a közvetlen jogi érdek nélküli perindítás mérlegelésének szempontjai nincsenek rögzítve, a törvényi garanciák hiánya önmagában is elfogadhatatlan.

5. Indítványomat összegezve álláspontom szerint az R. 12/A. § (1) és (2) bekezdése

- sérti az Alaptörvény B) cikkét, mert a KEHI részére biztosított diszkrecionális perindítási jogosultság a jogállamiság nélkülözhetetlen elemét képező jogbiztonság alkotmányos elvével is összeegyeztethetetlen;
- ellentétes az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével, mivel nem felel meg az alapvető jogok alkotmányos korlátozására vonatkozó követelményeknek;
- ellentétes az Alaptörvény II. cikkével, mert sérti az emberi méltósághoz való jogot, melynek szerves részét képezi az önrendelkezési jog; továbbá
- ellentétes az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével, mert sérti a perbeli önrendelkezéshez való jogot.

Mindezekre tekintettel kérem, hogy az R. indítvánnyal támadott rendelkezését az Alkotmánybíróság semmisítse meg.

Budapest, 2012. október 5.

Üdvözlettel:



Prof. Dr. Szabó Máté



