

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TANÁCSAINAK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI ÉS VÉGZÉSEI



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 6/2024. (IV. 3.) AB HATÁROZATA

a Fővárosi Törvényszék 105.K.701.377/2022/2. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Törvényszék 105.K.701.377/2022/2. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselője útján (dr. Bodrogi Bea ügyvéd) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, melyben a Fővárosi Törvényszék 105.K.701.377/2022/2. számú ítélete, továbbá az Egyenlő Bánásmód Hatóság EBH/HJF/457/2/2020. számú határozata alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését indítványozta.
- [2] 2. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló eljárás jelen alkotmányjogi panasz elbírálása szempontjából releváns elemei az alábbiak szerint összegezhetőek.
- [3] 2.1. Az indítványozó egy olyan egyesület munkatársa, melynek célja minél több közterületen lakó hajléktalan ember szociális bérlakásba költöztetése. Célja érdekében az egyesület egy telket vásárolt, ahová szociális bérlakások kialakítására szolgáló háromlakásos sorház építését tervezte. A telekvásárlással érintett fővárosi kerület polgármestere saját hivatalos Facebook-oldalán egy közleményt tett közzé, amelyben leírta, hogy az adott településrészen élők számára jelenleg is komoly terhet jelentenek az ugyancsak a kerület központi részén lévő hajléktalanszállók. Kifejtette az általa javasolt megoldást, és kijelentette, hogy amíg ő a polgármester, addig a kerületben nem lesz több hajléktalanszálló, és a kerület központi részén nem fog hajléktalanok számára lakás épülni. Az indítványozó kommentként egy linket illesztett be a közlemény alá saját egyesületének közleményével, amely alatt vita bontakozott ki. Az indítványozó által közzétett közleményt és a hozzászólását rövidesen eltávolították a Facebook-oldalról, és lehetetlenné tették számára, hogy a véleményét ott a továbbiakban kifejezze.
- [4] 2.2. Az indítványozó kérelmet nyújtott be az Egyenlő Bánásmód Hatósághoz (a továbbiakban: EBH) arra hivatkozással, hogy a polgármester részéről közvetlen hátrányos megkülönböztetés érte az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Ebktv.) 8. § j) pontjában szereplő politikai vagy más véleménye miatt. Arra hivatkozott, hogy a közleményei a személyiségének lényegi vonásából eredően baloldali politikai vélemények voltak egy helyi ügyben. Véleménye szerint a polgármester pusztán emiatt törölte a bejegyzéseit, és zárta el a véleménynyilvánítás lehetőségétől, míg azok számára, akik a polgármesterrel hasonló politikai véleményt képviselnek, továbbra is megjelenést biztosított.

- [5] Az EBH az EBH/HJF/457/2/2020. számú határozatával a kérelmet elutasította. Megállapította, hogy az indítványozó rendelkezett az Ebktv. 8. § j) pontjában megjelölt védett tulajdonsággal, és azáltal, hogy a véleményét eltávolították, hátrány is érte, azonban a hátrány az indítványozót nem a személyisége lényegi vonását jelentő baloldali politikai vagy más véleménye miatt érte, hanem egy adott konkrét kérdésben kifejtett véleménye miatt, amelynek lényege az indítványozó és a polgármester között kialakult nézetkülönbség.
- [6] 2.3. Az indítványozó keresete nyomán eljáró Fővárosi Törvényszék a 105.K.701.777/2021/9. számú, 2021. június 8. napján kelt ítéletével az EBH határozatát megsemmisítette, és a hatóságot új eljárásra kötelezte, mivel a védett tulajdonság és az őt ért hátrány indítványozó általi valószínűsítése ellenére az Ebktv. 19. § (1) és (2) bekezdésében foglalt speciális bizonyítási szabályok szerinti fordított bizonyítást nem folytatta le. Az ítélet megállapítása szerint az Ebktv. alapján a bizonyítás három szakaszra tagolódik: először az eljárást indító félnek kell valószínűsítania a hátrányt és a védett tulajdonságot, amelynek sikeressége esetén megindul a bizonyítás második szakasza, amelyben az eljárás alá vont személyt terheli a kimentésének bizonyítása. Végül – az eljárás harmadik szakaszában – a sérelmet szenvedett félnek szükséges a kimentési bizonyításban előadottakat megcáfolni. A bíróság szerint „az Ebktv.-ben foglalt speciális bizonyítási szabályokat nem írhatja felül az alperes egyoldalú döntése, azok megkerüléséről nem rendelkezhet” (Fővárosi Törvényszék ítélete, Indokolás [16]). Az új eljárásra előírta a polgármester felhívását a kimentésre, majd az indítványozót az utóbbi cáfolatára annak megállapítása mellett, hogy a polgármester Facebook-posztja politikai véleménynek minősül.
- [7] 2.4. Az EBH felülvizsgálati kérelme alapján eljáró Kúria a Kfv.VI.37.989/2021/7. számú, 2022. február 17. napján kelt végzésében az ítéletet hatályon kívül helyezte, és az ügyben eljáró bíróságot új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasította, mivel szerinte a törvényszék a jogszabályi rendelkezések téves értelmezéséből helytelen jogi következtetésre jutott a megelőző eljárásban lefolytatott bizonyítás jogszerűségét illetően. A Kúria végzésének indokolása szerint az általános közigazgatási rendtartástól szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) és az Ebktv. együttes értelmezéséből az következik, hogy amennyiben már a kérelem és az ahhoz csatolt iratok alapján egyértelműen megállapítható, hogy a diszkriminációs tényállás egyik tényállási eleme (az okozati összefüggés) hiányzik, akkor szükségtelen a bepanaszolt személyt nyilatkozattételre, bizonyításra felhívni az Ebktv. 19. § (2) bekezdése alapján, mivel az Ákr. 62. § (2)–(4) bekezdésében foglaltakra tekintettel az alperes az eljárása során minden olyan bizonyítékot felhasználhat, amely a tényállás tisztázására alkalmas, az (1) bekezdés értelmében pedig bizonyítási eljárást csak akkor kell lefolytatni, ha a rendelkezésre álló adatok nem elegendőek a döntéshozatalhoz. Arra hivatkozott, hogy amennyiben az Ebktv. 19. §-ában rögzített háromlépcsős bizonyítás minden esetben végigjárandó lenne, az sértené az Ákr. 62. § (1)–(4) bekezdését és az ügyekben elsődlegesen alkalmazandó Ákr. 2. §-ában és 4. §-ában foglalt alapelveket (Kúria végzése, Indokolás [48]–[49]). Az új eljárásra előírta, hogy az elsőfokú bíróságnak – érdemben – az eset összes körülményére tekintettel kell abban állást foglalnia, hogy helytállóan állapította-e meg az EBH a keresettel támadott határozatában, hogy a kérelem és az ahhoz csatolt bizonyítékok alapján egyértelműen megállapítható, hogy a más kerületben lakó, nem az egyesület képviselőjében eljáró magánszemély indítványozót egy konkrét kérdésben kifejtett véleménye miatt érte hátrány, nem pedig védett tulajdonsága miatt.
- [8] 2.5. A megismételt bírósági eljárásban a Fővárosi Törvényszék a 105.K.701.377/2022/2. számú, 2022. június 14. napján kelt ítéletével az indítványozó keresetét a Kúria iránymutatását követve elutasította. Megállapította, hogy az EBH határozata megfelelő indokolást tartalmazott, mivel az indítványozó ugyan valószínűsítette az Ebktv. 8. § j) pontja szerinti védett tulajdonságát, és azt is, hogy őt a törlés és kitiltás miatt hátrány érte, azonban a kérelemből egyértelműen megállapítható volt az is, hogy a hátrány az indítványozót nem a politikai véleményével, hanem egy konkrét építési projekt kapcsán kifejtett véleményével okozatban érte (Fővárosi Törvényszék ítélete, Indokolás [20]).
- [9] 3. Az indítványozó ezt követően előterjesztett alkotmányjogi panaszában a Fővárosi Törvényszék 105.K.701.377/2022/2. számú ítélete, továbbá az Egyenlő Bánásmód Hatóság EBH/HJF/457/2/2020. számú határozata alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését indítványozta. Arra hivatkozott, hogy a törvényszék ítélete és az EBH határozata sérti az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdését, továbbá a XXVIII. cikk (7) bekezdését, az alábbiak szerint.
- [10] Az indítvány szerint az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdéséből az államnak objektív intézményvédelmi kötelezettsége is fakad, melynek a jogalkotó az Ebktv. és különösen annak 19. §-a elfogadásával tett eleget. A panasz külön is kiemelte, hogy a diszkriminációs ügyekben a diszkrimináció áldozata sokszor nincs abban

a helyzetben, hogy a hátrányos megkülönböztetés fennállásához szükséges összes tény a hatóság elé tudja tárni, azokkal sok esetben kizárólag az eljárás alá vont rendelkezik. A hatóság éppen ezért csak mindkét fél előadását (a kérelmező valószínűsítését és a bepanaszolt kimentését) követően kerül abba a helyzetbe, hogy döntést hozzon a hátrány és a védett tulajdonság közötti ok-okozati összefüggés meglétéről vagy hiányáról. Jelen ügyben mind az EBH, mind a megismételt eljárásban a bíróság kizárólag az indítványozó előadása alapján döntötték az ügy érdemében, ekként (az Ebktv. Alaptörvény XV. cikkét végrehajtó kifejezett rendelkezése ellenére) az EBH az Ebktv. kifejezett céljával ellentétesen nem a felek együttes előadása, hanem az egyébként önmagában is hátrányos helyzetben lévő panaszos szükségképpen (a diszkriminációs élethelyzet fogalmi sajátosságai-ból adódóan) hiányos előadása alapján hozta meg a döntését. Az indítványozó érvelése szerint az EBH (és a Kúria végzése nyomán a Fővárosi Törvényszék) jogértelmezése látszólag semleges ugyan, valójában azonban a sérelmet szenvedett felek (így jelen esetben az indítványozó) számára hátrányos következményekkel jár, így az egyértelműen közvetett hátrányos megkülönböztetést valósít meg.

- [11] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslathoz való jog az alkotmányjogi panasz szerint azért sérült, mert azáltal, hogy az EBH (utóbb a bíróság által is megerősített) jogértelmezése szerint szükségte-len a bepanaszolt fél nyilatkozatának beszerzése, az eljáró hatóság a döntését nem valamennyi releváns információ birtokában hozza meg, ezen információk pedig így a kérelmező előtt is rejtve maradnak, illuzórikussá téve az elviekben rendelkezésére álló jogorvoslatok hatékonyságát, hiszen jogorvoslati kérelmében éppen azt az elemet nem tudja vitatni (nevezetesen a bepanaszolt fél jogi indokainak értékelését), amely egyébként az Ebktv. szerinti eljárás kifejezett célja.

- [12] 4. Az indítvánnyal kapcsolatban ellenérdekű félként az alapvető jogok biztosa is kifejtette az álláspontját.

II.

- [13] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

(2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékosság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”

„XXVIII. cikk (7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

- [14] 2. Az Ebktv. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„19. § (1) Az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt indított eljárásokban a jogsérelmet szenvedett félnek vagy a közérdekű igényérvényesítésre jogosultnak kell valószínűsítene, hogy

a) a jogsérelmet szenvedő személyt vagy csoportot hátrány érte vagy – közérdekű igényérvényesítés esetén – ennek közvetlen veszélye fenyeget, és

b) a jogsérelmet szenvedő személy vagy csoport a jogsértéskor – ténylegesen vagy az eljárás alá vont személy feltételezése szerint – rendelkezett a 8. §-ban meghatározott valamely tulajdonsággal.

(2) Az (1) bekezdésben foglaltak valószínűsítése esetén a másik félnek kell azt bizonyítania, hogy

a) a jogsérelmet szenvedett fél vagy a közérdekű igényérvényesítésre jogosult által valószínűsített körülmények nem álltak fenn, vagy

b) az egyenlő bánásmód követelményét megtartotta, illetve az adott jogviszony tekintetében nem volt köteles megtartani.”

- [15] 3. Az Ákr. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„2. § [A jogszerűség elve]

(1) A közigazgatási hatóság (a továbbiakban: hatóság) jogszabály felhatalmazása alapján, hatáskörét a jogszabály keretei között, rendeltetésszerűen gyakorolva jár el.

(2) A hatóság a hatásköre gyakorlása során

- a) a szakszerűség, az egyszerűség, az ügyféllel való együttműködés és a jóhiszeműség követelményeinek megfelelése,
- b) a törvény előtti egyenlőség és az egyenlő bánásmód követelményét megtartva, indokolatlan megkülönböztetés és részrehajlás nélkül,
- c) a jogszabályban meghatározott határidőn belül, észszerű időben jár el.”

„4. § [A hatékonyság elve]

A hatóság a hatékonyság érdekében úgy szervezi meg a tevékenységét, hogy az az eljárás valamennyi résztvevőjének a legkevesebb költséget okozza, és – a tényállás tisztázására vonatkozó követelmények sérelme nélkül, a fejlett technológiák alkalmazásával – az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen.”

„62. § [A tényállás tisztázása]

- (1) Ha a döntéshozatalhoz nem elegendőek a rendelkezésre álló adatok, a hatóság bizonyítási eljárást folytat le.
- (2) A hatósági eljárásban minden olyan bizonyíték felhasználható, amely a tényállás tisztázására alkalmas. Nem használható fel bizonyítékként a hatóság által, jogszabálysértéssel megszerzett bizonyíték.
- (3) A hatóság által hivatalosan ismert és a köztudomású tényeket nem kell bizonyítani.
- (4) A hatóság szabadon választja meg a bizonyítás módját, és a rendelkezésre álló bizonyítékokat szabad meggyőződése szerint értékeli.”

III.

- [16] 1. Az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt arról kellett döntenie, hogy az alkotmányjogi panasz befogadható-e. Ennek során vizsgálnia kellett a befogadhatóság mind formai, mind tartalmi feltételeinek érvényesülését. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a következő megállapításokra jutott.
- [17] Az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt a sérelmezett bírói döntést követő 60 napon belül nyújtották be [Abtv. 30. § (1) bekezdés]. Az indítvány tartalmazza azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozó jogosultságát megalapozza [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) pont]. Az indítvány tartalmazza az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont]. Az indítvány tartalmazza az Alkotmánybíróság által az indítványozó szerint vizsgálandó bírói döntést [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont]. Az indítvány tartalmazza az Alaptörvény megsértett rendelkezését [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]. Az indítvány tartalmaz indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont]. Az indítvány tartalmaz kifejezett kérelmet a bírói döntés megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont].
- [18] Az indítvány megfelel annak a tartalmi feltételnek, mely szerint – az indítványozó állítása alapján – az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be [Abtv. 27. § (1) bekezdés a) pont]. Az indítványozó jogosultnak tekinthető [Abtv. 51. § (1) bekezdés]. Az indítványozó érintettnek tekinthető (Abtv. 27. §). Az indítvány továbbá megfelel annak a tartalmi feltételnek, mely szerint az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva [Abtv. 27. § (1) bekezdés b) pont].
- [19] 2. Az Abtv. 29. §-a értelmében az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kétélye vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés felvetése esetén fogadható be. E befogadhatósági feltételek vaglyagos jellegűek, így azok fennállását az Alkotmánybíróság külön-külön vizsgálja {3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]}.
- [20] 2.1. Az indítványozó érvelésének lényege, hogy az Ebktv. 19. §-ának bizonyításra vonatkozó szabályainak megsértése esetén ellehetetlenül az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdése által biztosított alapvető jog érvényesíthetősége, ezáltal pedig a XXVIII. cikk (7) bekezdése által biztosított jogorvoslati lehetőség is formálissá válik.
- [21] 2.2. Az indítványozó az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdésének sérelmével kapcsolatban egyrészt azt állította, hogy a bizonyítási szabályok mikénti értelmezése alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés, másrészt arra hivatkozott, hogy a téves jogértelmezés és annak nyomán megvalósuló jogalkalmazás nyomán hátrányos megkülönböztetés érte az EBH és a bíróság részéről, ugyanis a védett tulajdonságokkal rendelkező személyeket

nagyobb arányban érinti hátrányosan más diszkriminációt elszenvedő személyekhez képest, mivel nem biztosítja számukra, hogy az őket ért alapjogsérelemmel szemben érdemben és hatékonyan lépjenek fel.

- [22] Az indítványozó panaszában egyszerre hivatkozott az XV. cikk (1) és (2) bekezdésének sérelmére. Az Alkotmánybíróság a következetes gyakorlata szerint az indítványt alapjogi érintettség és az egyén védett tulajdonságainak állított sérelme esetében a XV. cikk (2) bekezdése alapján, míg egyéb jogok esetében a XV. cikk (1) bekezdése alapján bírálja el [lásd pl. 6/2018. (VI. 27.) AB határozat, Indokolás [37]]. Az alkotmányjogi panaszra okot adó alapügy egyértelműen az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése hatálya alá tartozik, azonban az indítványozó által állított alapjogi sérelem már nem az indítványozó védett tulajdonságára, hanem az egyenlő bánásmód követelményének megsértését állító panaszosokra általában fogalmazza meg a hátrányos megkülönböztetés tilalma sérelmét. Az Alkotmánybíróság ezért az alkotmányjogi panaszt az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése szerinti törvény előtti egyenlőség általános követelményének sérelmét állító panaszként bírálta el.
- [23] Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel úgy ítélte meg, hogy csak érdemi vizsgálat eredményeként válaszolható meg az a kérdés, hogy az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése szerinti törvény előtti egyenlőség követelményét sértően ellehetetleníti-e az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése szerinti hátrányos megkülönböztetés tilalmának érvényre juttatását az a hatósági és bírósági jogértelmezés, mely szerint az Ebktv. 19. §-a szerinti, a bepanaszolt felet terhelő kimentési bizonyítás szabályait az EBH (illetőleg jogutódja) mellőzheti a tényállás tisztázottságára hivatkozással abban az esetben, ha a sérelmet szenvedett fél a védett tulajdonságát és az őt ért hátrányt ugyan valószínűsíti, ám az Ebktv.-ben egyébként nem nevesített okozati összefüggést a hatóság megítélése szerint nem. Az Alkotmánybíróság ezért az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 31. § (6) bekezdését alkalmazva, külön befogadási eljárás mellőzésével, érdemben bírálta el.

IV.

- [24] Az alkotmányjogi panasz az alábbiak szerint nem megalapozott.
- [25] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésének sérelmét állító indítványi elemet vizsgálta.
- [26] 1.1. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a jogorvoslathoz való jog egyik lényegi eleme (ahogyan arra az indítványozó is utalt) a „jogorvoslás” lehetősége, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát. A jogorvoslathoz való jog a tényleges és hatékony jogorvoslás lehetőségének a biztosítását követeli meg. Az alapjog sérelme ezáltal abban az esetben is megállapítható, ha a jogszabályban egyébként biztosított jogorvoslat más okból nem tud ténylegesen és hatékonyan érvényesülni, így például ha azt a részletszabályok rendelkezései akadályozzák meg, ezáltal üresítve ki, illetve téve formálissá a jogorvoslathoz való jogot [3146/2018. (V. 7.) AB határozat, Indokolás [23]–[24]]. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint jelen ügyben a jogorvoslás lehetősége kétséget kizáróan biztosítva volt, hiszen az indítványozó a hatósági döntéssel szemben bírósághoz fordulhatott (fordult is), a bíróság pedig a hatóság döntését megsemmisíthette, és azt új eljárásra és új határozat hozatalára utasíthatta. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a reformáció és a kasszáció lehetősége egyaránt alkalmas a jogorvoslás biztosítására [3297/2019. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [27]]. A konkrét ügyben a törvényszék első alkalommal élt is a megsemmisítés lehetőségével, és a hatóságot új eljárásra kötelezte, továbbá elő is írta számára a bizonyítás lefolytatását. Kétségtelen, hogy a Kúria ezt a határozatot hatályon kívül helyezte, de ez is azt igazolja, hogy az ügyben többszintű érdemi jogorvoslati lehetőség állt a felek rendelkezésére. Az is kétségtelen, hogy a bírósági döntés végül az indítványozó számára kedvezőtlen eredménnyel járt, de ez önmagában nem ad alapot a bíróság határozatának az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése alapján történő megsemmisítésére. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint ugyanis a jogorvoslathoz való jog nem értelmezhető akként, hogy az magában foglalná az indítványozó számára kedvező döntés meghozatalának jogát [lásd például 3510/2023. (XII. 1.) AB végzés, Indokolás [10]].
- [27] 1.2. Mindezek fényében az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésével kapcsolatban megfogalmazott indítványozói érvek nem megalapozottak.
- [28] 2. Az indítványozó (tartalmilag) az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének sérelmét azért állította, mert az EBH és a bíróságok az Ebktv. 19. §-a szerinti kimentési bizonyításra vonatkozó jogértelmezése látszólag semleges ugyan, de hatását tekintve ellehetetleníti a hátrányos megkülönböztetés tilalma sérelmét az EBH (illetőleg jog-

utódja) előtt állító panaszosok jogérvényesítését, ezáltal pedig maga is közvetett hátrányos megkülönböztetést valósít meg. Azáltal ugyanis, hogy az okozati összefüggés valószínűsítésének kötelezettségét a hatóság, illetőleg a bíróságok jogértelmezése az indítványozóra terhelik, a jogalkotó szándékával kifejezetten ellentétes módon a jogsértés elkövetője kerül kedvezőbb helyzetbe, ellehetetlenítve ezáltal az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdéséből fakadó objektív intézményvédelmi kötelezettség érvényre juttatását, végeredményben megsértve az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése szerinti törvény előtti egyenlőség követelményét.

- [29] Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt az Ebktv. 19. §-ában foglalt bizonyítási eljárás célját és alapjogi jelentőségét vizsgálta az EBH, illetőleg jogutódja eljárásai vonatkozásában.
- [30] 2.1. Az egyenlő bánásmód megsértésével kapcsolatos bizonyítási szabályok egyik jellegzetessége az osztott (kimentési) bizonyítás. Ez alapján a kérelmezőnek kell valószínűsítania azt, hogy védett tulajdonsággal rendelkezik, és azt, hogy hátrány érte őt. Ezt követően azonban beáll a hátrányos megkülönböztetés vélelme, és az eljárás alá vontra hárul annak bizonyítása, hogy a valószínűsített körülmények nem állnak fenn, vagy pedig megtartotta, illetve nem kellett megtartania az egyenlő bánásmódra vonatkozó követelményeket. Ez azt jelenti, hogy a bizonyítási érdek és a bizonyítási teher az általános, az Ákr. szerinti eljárási szabályokhoz képest eltérően alakul az Ebktv. alapján folyó ügyekben. Ahogy az Ebktv. tervezetének indokolása is megállapította: „A sértetti oldal sikeres bizonyítása esetében a másik fél kimentési bizonyítást folytathat le: mentesül a jogsértés megállapítása alól, ha bizonyítja, hogy az egyenlő bánásmód követelményét megtartotta, vagy az adott jogviszony tekintetében azt nem volt köteles megtartani.” Ez az osztott bizonyítás bevett gyakorlat az európai jogrendszerekben, és magában az Európai Unió jogában is, magyarországi bevezetése (szintén a tervezethez fűzött előterjesztői indokolás szerint) kifejezetten a 2000/43/EK irányelv 8. cikkével és a 2000/78/EK irányelv 10. cikkével összhangban történt.
- [31] A védett tulajdonság és az állított hátrány közötti ok-okozati kapcsolat fennállása nélkül a hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelme nem állapítható meg, ugyanis az egyenlő bánásmód követelménye sérelmének lényege nem egyszerűen a megkülönböztetés tényének a fennállása, hanem kifejezetten a védett tulajdonság miatti hátrányokozás. A diszkriminációnak tehát esszenciális eleme, hogy a hátrány és a védett tulajdonság között ok-okozati összefüggés legyen. Az összefüggés bizonyításának terhe ugyanakkor nem eshet a sérelmet szenvedett félre, hiszen a hátrány valódi okát a diszkriminációs ügyek jellegéből adódóan csak a hátrány okozója ismerheti. Különösen igaz ez a közvetett hátrányos megkülönböztetés eseteiben, melynek lényege, hogy a hátrányos megkülönböztetést eredményező intézkedés valójában látszólag semleges, a hátrányos megkülönböztetés valódi oka pedig nem nyilvánvaló.
- [32] Az Ebktv. (a 65. §-ában kifejezetten megjelölt uniós jogforrásoknak megfelelően) vélelmezi az okozati összefüggés fennállását akkor, ha a sérelmet szenvedett fél az őt ért hátrányt és az ügy elbírálása szempontjából releváns védett tulajdonságot valószínűsíti, az eljárás alá vont pedig ilyen esetekben kimentheti magát, enélkül az osztott bizonyításnak nem lenne értelme. Ennek megfelelően az Ebktv. 19. § (1) bekezdése nem is terheli az okozati összefüggés bizonyítását a kérelmezőre, hanem a 19. § (2) bekezdése szerint az ok-okozati összefüggés bizonyítása az eljárás alá vont bizonyítási kötelezettségén belül értelmezendő. Az okozati összefüggés fennállása vagy hiánya lényegében a „megtartotta” és a „nem volt köteles megtartani” fordulatoknak egyaránt immanens eleme.
- [33] Az osztott bizonyítás gyakorlati következménye, hogy amennyiben egy védett tulajdonsággal rendelkező személyt valamilyen hátrány ér, akkor vélelmezni kell, hogy azt a védett tulajdonsága miatt szenvedte el. Az osztott bizonyítás valójában esélyegyenlőségi szabály, az említett uniós jogi normákon túlmenően az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdésének való megfelelést is szolgálja, és ezzel egyensúlyozza ki a felek között éppen a diszkrimináció lényegéből fakadóan fennálló egyenlőtlenségeket, annak érdekében, hogy az adott esetben megvalósult hátrányos megkülönböztetés ne maradhasson rejtve azért, mert a sérelmet szenvedett fél nem rendelkezik az ügy megítéléséhez szükséges valamennyi releváns információval.
- [34] 2.2. Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az állam kötelessége az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére az alapjogokkal kapcsolatban nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről [lásd pl. 32/2021. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [43]]. „Az alapjog védelmére irányuló intézményvédelmi kötelessége alapján tehát az államnak meg kell teremtenie azon kereteket, amelyek az emberi méltósághoz való alapjog és annak egyes részjogosultságai gyakorlásához a megfelelő feltételeket, valamint a joggyakorlás során érintett jogi érdekek egyensúlyát biztosítják.” [24/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [132]]
- [35] Az Alkotmánybíróság az intézményrendszer kialakításának célszerűségi, illetve működésének hatékonysági szempontjait alkotmányossági szempontból nem értékelheti. Azt azonban az Alkotmánybíróságnak értékelnie kell, hogy

az állam eleget tett-e az objektív intézményvédelmi kötelezettségének, megteremtette-e az alkotmányosan elvárt együttműködés feltételeit (lásd más alapjog kapcsán: 3102/2023. (III. 14.) AB határozat, Indokolás [96]).

- [36] Mivel az egyenlő bánásmód sérelmének bizonyítása csak az állam tevőleges hozzáállásával valósulhat meg, ezért az igényérvényesítési rendszer működtetése terén, az egyenlő bánásmód követelménye mint alapjog érvényesülésének biztosítása érdekében az államot magából az Alaptörvényből fakadóan is objektív intézményvédelmi kötelezettség terheli. Az alapjog védelmére irányuló intézményvédelmi köteleességük alapján tehát az egyenlő bánásmód megsértése kapcsán eljáró szervek az Ebktv. értelmében kötelesek az igényérvényesítésre alkalmas eljáráshoz való hozzáférést biztosítani.
- [37] 3. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a fentiek tisztázását követően a következő vizsgálandó kérdés az volt, hogy amennyiben a vonatkozó, az állam intézményvédelmi kötelezettsége körében megalkotott eljárási szabályt egy konkrét ügyben megszegik, akkor az szükségképpen az Alaptörvény XV. cikkének megsértéseként értékelhető-e.
- [38] 3.1. A konkrét ügyben a törvényszék a Kúria végzése nyomán hozta meg a döntését. A Kúria arra alapította a döntését, hogy az EBH az okozati összefüggés hiánya tekintetében bármilyen bizonyítékot felhasználhat. Szükségtelen szerinte a bepanaszolt személyt nyilatkozattételre, bizonyításra felhívni az Ebktv. 19. § (2) bekezdése alapján, mivel az Ákr. 62. § (2)–(4) bekezdésében foglaltakra tekintettel az alperes az eljárása során minden olyan bizonyítékot felhasználhat, amely a tényállás tisztázására alkalmas, az (1) bekezdés értelmében pedig bizonyítási eljárást csak akkor kell lefolytatni, ha a rendelkezésre álló adatok nem elegendőek a döntéshozatalhoz, így nem kell a bepanaszoltat nyilatkoztatni az Ebktv. 19. § (2) bekezdése alapján, ha a kérelem és az ahhoz csatolt iratok alapján egyértelműen megállapítható, hogy a diszkriminációs tényállás egyik tényállási eleme (az okozati összefüggés) hiányzik. Ez azonban valójában azt jelentené, hogy az okozati összefüggésnek a kérelemből megállapíthatónak kellene lennie, azaz azt lényegében a kérelmezőnek kellene bizonyítania. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben visszautal a közvetett hátrányos megkülönböztetés azon fogalmi elemére is, miszerint az ilyen intézkedések látszólag semlegesek, éppen ezért egy ilyen, az Ebktv. rendelkezéseiből ki nem olvasható jogértelmezés rendkívüli módon elnehezítené a hátrányos megkülönböztetés elszenvedőinek eljárásjogi pozícióját.
- [39] Habár a Kúria az Ákr. bizonyítási szabályaiból és alapelveiből vezette le, hogy bizonyítási eljárást csak akkor kell lefolytatni, ha a rendelkezésre álló adatok nem elegendőek a döntéshozatalhoz, ugyanakkor a Kúria végzése (és ennek nyomán a Fővárosi Törvényszék ítélete, illetőleg végeredményben az EBH határozata) nem vette figyelembe azt, hogy az Ebktv. az osztott bizonyítás által kifejezetten vélelmezi a diszkriminációt azokban az esetekben, ha a panaszos valószínűsítette a hátrányt vagy annak közvetlen veszélyét [Ebktv. 19. § (1) bekezdés a) pont], és azt, hogy ténylegesen vagy feltételezése szerint rendelkezett valamely védett tulajdonsággal [Ebktv. 19. § (1) bekezdés b) pont], azaz fogalmilag nem tekinthető a tényállás tisztázottnak.
- [40] Mindez pedig egyben azt is jelenti, hogy az a bírósági, illetőleg hatósági jogértelmezés, melynek eredményeként a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggésben az ok-okozati összefüggés bizonyításának terhét annak ellenére kell a panaszosnak viselnie, hogy az Ebktv. 19. § (1) bekezdés a) és b) pontja kétséget kizáróan meghatározza a panaszosokat terhelő bizonyítás terjedelmét, a 19. § (2) bekezdése pedig egyértelművé teszi, hogy az (1) bekezdésben foglaltak valószínűsítése esetén nem a panaszost terheli további bizonyítás, hanem a bepanaszolt felet terheli a kimentés kötelezettsége az ily módon vélelmezett hátrányos megkülönböztetés körében, alkalmas lehet arra is, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalmának érvényre juttatását célzó, az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségéből fakadó jogintézményt lerontsa, különösen azért, mert adott esetben (mindenekelőtt a közvetett hátrányos megkülönböztetés vélelmezett eseteiben) lehetetlenné teheti a hátrányos megkülönböztetés fennállásának igazolását.
- [41] 3.2. Az Alkotmánybíróságnak (az előző alpontban foglaltak fényében) ezt követően azt kellett értékelnie, hogy a fentiek szerint a bíróságok, illetőleg az EBH által választott jogértelmezés az alkotmányjogi panaszra okot adó egyedi ügyben az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése sérelmére vezetett-e. Az Alkotmánybíróság (az indítványozó álláspontjával összhangban) maga is hangsúlyozza, hogy nem tartozik a hatáskörébe annak megítélése, hogy az alapügyben a polgármester megsértette-e az egyenlő bánásmód követelményét, ez ugyanis olyan tényállás-megállapítási, illetőleg bizonyítékértékelési kérdés, amely az Alkotmánybíróság hatáskörén kívül esik. E körben az Alkotmánybíróság arra is utal, hogy az EBH az egyébként az Ebktv. szerint a bepanaszolt felet terhelő kimentési bizonyítást a bepanaszolt fél helyébe lépve, mintegy hivatalból eljárva elvégezte, ennek eredményét pedig a Fővárosi Törvényszék ítéletében tartalmilag is felülvizsgálta.

- [42] Mindez egyben azt is jelenti ugyanakkor, hogy jelen esetben az indítványozó által vélelmezett alapjogi sérelem valójában nem az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésén (anyagi jog), hanem a XXIV. cikk (1) bekezdésén (eljárásjog) alapulva merülhetett adott esetben fel. Az indítványozó ugyanakkor azonban alkotmányjogi panaszában a tisztességes (hatósági) eljáráshoz való jog sérelmére nem hivatkozott, az indítványozót ért sérelem pedig jellegét tekintve a fentiek szerint anyagi jogi értelemben nem hozható tartalmi összefüggésbe az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésével, tekintettel arra, hogy az indítványozó a bizonyítási teher kiosztásának módját tartotta alaptörvény-ellenesnek, és nem pedig azt állította, hogy az indítványozót mint valamely homogén csoporthoz tartozó személyt különböztetett meg a hatóság, illetőleg a bíróságok jogértelmezése egy másik, vele összehasonlítható helyzetben lévő személyi körhöz képest hátrányosan.
- [43] Nem az EBH, illetőleg a Fővárosi Törvényszék különböztette meg hátrányosan az indítványozót, megsértve az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdését, hanem egy egyenlő bánásmód követelményének megsértésére tekintettel indított eljárásban az EBH nem alkalmazta megfelelően az Ebktv. vonatkozó eljárásjogi rendelkezését, mely eljárásjogi rendelkezés közvetlenül visszavezethető az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésére, felemelve ezáltal az eljárásjogi szabály megsértése miatti törvénysértést az alaptörvény-ellenesség szintjére – de kizárólag eljárásjogi értelemben –, jelen esetben a XXIV. cikk (1) bekezdésével összefüggésben. Az Alkotmánybíróság rámutat: a valamely jogszabályi előírásból következő bizonyítási teher nem megfelelő kiosztása (és adott esetben ennek eredményeként az indítványozó eljárásjogi helyzetének elnehezülése) további, kifejezetten a hátrányos megkülönböztetésre vonatkozó alkotmányjogilag értékelhető érvek hiányában még abban az esetben sem eredményezi azt, hogy az indítványozót az eljáró hatóság, illetőleg bíróság alkotmányjogi értelemben hátrányosan megkülönböztette, ha az alkotmányjogi panaszra okot adó eljárás egyébként egy egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt indult eljárás volt.
- [44] 4. Az Alkotmánybíróság a fentiek szerint lefolytatott érdemi vizsgálata alapján megállapította, hogy a támadott ítélet vonatkozásában az alkotmányjogi panaszban foglaltak alapján nem vetődött fel az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslathoz való jog sérelme. Az indítványban sérelmezett perben meghozott ítélet (bár egy, az egyenlő bánásmód követelményének megsértésével kapcsolatos eljárásban született) az alkotmányjogi panaszban foglaltak alapján nem veti fel az egyenlő bánásmódhoz való jog sérelmét sem, az előadott sérelem nem áll közvetlen alkotmányjogi összefüggésben a XV. cikk (1) bekezdésében garantált alapjoggal (a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog esetleges sérelmét pedig az Alkotmánybíróság az indítványhoz kötöttség elvéből következően jelen eljárásának keretei között nem vizsgálhatta). Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az érdemi összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi [lásd pl. a 3096/2018. (III. 26.) AB határozatot, Indokolás [50]]. Az Alkotmánybíróság mindezekre tekintettel az alkotmányjogi panaszt a rendelkező részben foglaltak szerint elutasította.
- [45] 5. A Magyar Közlönyben való közzétételt az Alkotmánybíróság az Abtv. 44. § (1) bekezdés második mondata alapján, a határozat elvi megállapításaira tekintettel rendelte el.

Budapest, 2024. március 12.

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

Dr. Lomnici Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Patyi András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró különvéleménye

- [46] A határozat rendelkező részét és indokolását nem támogattam. Véleményem szerint az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna semmisítenie a Fővárosi Törvényszék 105.K.701.377/2022. szám alatt meghozott ítéletét.
- [47] Az alapügy az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése sérelméről szól: az indítványozó azt állította, hogy alapjog tekintetében, védett tulajdonság alapján tett különbségtétel áldozata, és ezzel szemben kért védelmet a ható-

ságtól/bíróságtól. A XV. cikk (1) bekezdésére történő áttérés viszont azt a látszatot kelti, mintha az indítványozó azt állítaná, hogy a hatóság/bíróság diszkriminálta őt, holott erről nyilvánvalóan nincs szó.

- [48] Emellett, ha elfogadható álláspont az, hogy az Ebktv. 19. §-a kifejezetten az Alaptörvény XV. cikkéből fakadó hátrányos megkülönböztetés tilalmának érvényre juttatását célzó, az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségéből fakadó jogintézmény, akkor az Ebktv. logikája mentén haladva az Alkotmánybíróságnak a támadott bírói döntés alaptörvény-ellenességének megállapítására kellett volna jutnia. A támadott bírói döntésben megjelent jogértelmezés ugyanis azt eredményezte, hogy a bizonyítás terhét visszafordítva az alapeljárás során valóban az indítványozónak kellett (volna) bizonyítania, hogy őt védett tulajdonsága miatt, alapvető joga tekintetében diszkriminálták. Ez pedig – az Ákr. avagy a korábban hatályos közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény tényfeltárási kötelezettségre vonatkozó rendelkezései ellenére is – ellentétes az Ebktv. speciális bizonyítási szabályaival, és alkotmányossági szempontból nem értelmezhető másként, minthogy az indítványozó nem kapta meg az Alaptörvény XV. cikk (2) cikkéből levezethető, az Ebktv. 19. §-ának eljárási szabályában megtestesülő védelmet.

Budapest, 2024. március 12.

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/2229/2022.

Megjelent a Magyar Közlöny 2024. évi 40. számában.

