

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3411/2020. (XI. 13.) AB VÉGZÉSE

### alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Törvényszék 8.Kf.650593/2018/6 számú ítélete és a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 52.M.168/2018/16. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

### I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz. Indítványában a Fővárosi Törvényszék 8.Kf.650593/2018/6. számú ítélete alaptörvény-ellenességének a megállapítását és annak – a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 52.M.168/2018/16. ítéletére is kiterjedő hatályú – megsemmisítését kérte az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének, valamint XII. cikk (1) és (2) bekezdésének megsértése miatt.
- [2] 1.1. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy előzménye, hogy a Budapesti Rendőr-főkapitányságnál szolgálati jogviszonyban álló indítványozót a Pestvidéki Nyomozó Ügyészség (továbbiakban: PNYÜ) gyanúsítottként hallgatta ki vesztegetés bűntette miatt. A gyanúsítás szerint az indítványozó vesztegetéssel szerezte meg nyelvvizsga-bizonyítványát. Az indítványozó a bűncselekmény elkövetését nem ismerte el, a gyanúsítás ellen panasszal élt, amelyet a Pest Megyei Főügyészség elutasított. Az állományilletékes parancsnok a büntető-eljárás befejezéséig szolgálati beosztásából felfüggesztette az indítványozót, valamint az illetménye 50%-ának visszatartását, illetve a nyelvvizsga alapján járó pótlék folyósításának szüneteltetését rendelte el. Az állományilletékes parancsnok kezdeményezésére a Nemzeti Védelmi Szolgálat (továbbiakban: NVSZ) az indítványozóval szemben kifogástalan életvitel ellenőrzését rendelte el, amelyet felfüggesztett a büntetőeljárás jogerős befejezéséig. A nyomozásra tekintettel Budapest rendőrkapitánya fegyelmi eljárást kezdeményezett, amelyet szintén felfüggesztett a büntetőeljárás jogerős befejezéséig. A PNYÜ határozatában időmúlásra tekintettel vádemelés elhalasztásáról döntött és felhívta az indítványozó figyelmét, hogy a határozattal szemben panasszal élhet, amely esetben vádemelésnek van helye. Az indítványozó nem élt panasszal, így az ügyészségi határozat jogerőre emelkedett. Utóbb az NVSZ elrendelte a kifogástalan életvitel ellenőrzésének folytatását, amely során megállapította, hogy az indítványozó életvitele kifogásolható, ugyanis egyrészt kötelessége lett volna, hogy az ellene indított eljárásban mindent megtegyen, hogy tisztázza magát, azonban ez nem valósult meg azzal, hogy a vádemelés elhalasztása ellen nem élt panasszal; másrészt a jogellenesen megszerzett nyelvvizsgát felhasználva folyamatosan fenntartott egy jogellenes állapotot, amikor a nyelvvizsga után pótlékban részesült, ami a korrupciót elítélő és tisztességes életet megkövetelő rendőri etikai kódexekkel is ellentétes. Az Országos Rendőr-főkapitányság vezetője állományparancsával az indítványozó szolgálati jogviszonyát megszüntette, egyben a korábban 50%-ban visszatartott illetményének végleges visszatartását rendelte el. Az indítványozót érintő fegyelmi eljárás a szolgálati jogviszonyának megszűnése okán szintén megszüntetésre került. Később a PNYÜ megszüntette a büntetőeljárást, ugyanis a vádemelés elhalasztásának időtartama eredményesen eltelt.
- [3] A jogviszony megszüntetése okán az indítványozó keresetet terjesztett elő a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon, alperesként az Országos Rendőr-főkapitányságot jelölve meg. Az elsőfokú bíróság az indítványozó keresetét elutasította, de a másodfokú bíróságként eljáró Fővárosi Törvényszék az elsőfokú ítéletet hatályon kívül helyezte és az elsőfokú bíróságot újabb határozat hozatalára utasította, mert az indítványozó a Budapesti Rendőr-főkapitánysággal állt szolgálati jogviszonyban. A megismételt eljárásban az indítványozó pontosított kereseti kérelmében a szolgálati jogviszonyt megszüntető határozat hatályon kívül helyezését és visszatartott illetményének megfizetésére kötelezést kérte, valamint fenntartotta sérelemdíj címén előterjesztett igényét. Keresete indokolásául előadta, hogy a vádemelés ellen jogi képviselője tanácsára nem terjesztett elő panaszt, de a bűncselekmény elkövetésére nem tett beismerő vallomást, a jogorvoslat elmulasztása viszont

nem értékelhető beismerésként. Ehhez képest a szolgálati jogviszonyának a megszüntetése megsérti személyi jogait, mert őt bűnelkövetőként állítja be. Álláspontja szerint az NVSZ hatáskörét túllépve vizsgálta az etikai szabályzatban foglaltakat, ráadásul jogvesztő határidőn túl hozta meg határozatát. A visszatartott illetmény körében arra hivatkozott, mivel a vádemelés elhalasztásának időtartama eredményesen eltelt, s a büntetőeljárás felelősség megállapítása nélkül szűnt meg, ezt felmentésnek kell tekinteni, ezért a visszatartott illetmény jár részére. Az elsőfokú bíróság úgy ítélte meg, hogy a szolgálati jogviszony megszüntetésére jogszerűen került sor, a sérelemdíj iránti igényt megalapozatlannak találta, ugyanakkor a keresetnek részben helyt adott a visszatartott illetmény tekintetében. Az ítélettel szemben a felperes és az alperes fellebbezéssel élt.

- [4] A másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság ítéletét a fellebbezett részében részben megváltoztatta, az indítványozó keresetét egészében elutasította. A felmentés jogszerűségével és a sérelemdíjjal kapcsolatban az elsőfokú bíróságnak a döntésével egyetértve előadta, hogy a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (továbbiakban: Hszt.) 56. § (2) bekezdése rögzíti a kötelező felmentés esetköreit, a bekezdés *b)* pont *ba)* alpontja rögzíti felmentési okként, hogy a hivatásos állomány tagja alkalmatlanná válik, ha életvitele kifogásolható. A bíróság rámutatott, hogy a Kúria EBH 2017.M.11. számon közzétett, hasonló jogi és ténybeli alapokon nyugvó elvi határozata irányadó a jelen ügyben, arra helyesen hivatkozott az elsőfokú bíróság. Nem értett ugyanakkor egyet a másodfokú bíróság a fellebbezéssel szintén érintett, visszatartott illetmény körében hozott elsőfokú döntéssel. A másodfokú bíróság úgy ítélte meg, hogy a Hszt. 107. § (2) bekezdése – amely szerint a beosztásból való felfüggesztés, vagy előzetes letartóztatás miatt visszatartott illetményt a kamataival utólag ki kell fizetni, ha a fegyelmi, vagy büntetőeljárás felmentéssel zárult – a perbeli esetben nem alkalmazható, ugyanis a büntetőeljárás megszüntetésére kizárólag formális intézkedéssel – és nem felmentéssel – került sor, a kógens törvényi rendelkezés tekintetében az érdemi döntést analógiára, illetve eltérő tényálláson alapuló, ezért tévesen értelmezett eseti döntésre alapozni nem lehet.
- [5] 1.2. Az indítványozó a fenti jogerős döntéssel szemben nyújtott be alkotmányjogi panaszt, amelyet az Alkotmánybíróság hiánypótlási felhívására kiegészített, illetve módosított.
- [6] Az indítvány előadja, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésébe foglalt tisztességes eljáráshoz fűződő jogát sérti, hogy az ügyében eljáró bíróságok kellő vizsgálat nélkül fogadták el tényként, hogy a vádemelés elhalasztásáról szóló ügyészégi határozat *res iudicata*t nem keletkeztet, abban bűnösség nem került megállapításra; az ügyészégi határozat elleni jogorvoslat hiánya a hivatásos állományú tag részéről kizárólag etikai szabályszegést valósít meg; etikai vétség gyanúja etikai vizsgálat hiányában nem lehet alapja a kifogásolt életvitel megállapításának; az NVSZ megállapításai hatáskör hiányában jogszabálysértők; a jogszabálysértő határozatra történő hivatkozáson túl nem indokolták meg, hogy miben látták megalapozottnak a munkáltató döntését. Az indítványozó részletesen kifejti, hogy az NVSZ a kifogásolható életvitelt az alapján állapította meg, hogy a vádemelés elhalasztása ellen panasszal nem élt, ezáltal nem tett meg mindent annak érdekében, hogy tisztázza magát, s hogy ez a körülmény a MRK Rendvédelmi és Hivatásetikai Kódex és Eljárási Szabályzatban foglaltakat sérti. Az indítványozó szerint azonban mindezt tényként kezelni nem lehet, ugyanis azt, hogy a magatartása etikai vétségnek minősül-e kizárólag egy az MRK Rendvédelmi és Hivatásetikai Kódex és Eljárási Szabályzatban meghatározott eljárási rend szerint állapítható meg, amely eljárás lefolytatására egy három tagú Eljárási Bizottság jogosult. Amennyiben ezt az eljárást nem folytatják le, az etikai szabályszegés nem állapítható meg, így arra hivatkozni sem lehet. Az indítványozó szerint a tisztességes eljáráshoz való jogát sérti, hogy a kifogásolható életvitel megállapításához a MRK Rendvédelmi és Hivatásetikai Kódex és Eljárási Szabályzatban foglaltakat mint „mankót” használják fel.
- [7] 2. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az Ügyrendjében meghatározottak szerinti tanácsban dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról, az 56. § (2) bekezdése értelmében pedig a befogadhatóságról dönteni jogosult tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket.
- [8] 2.1. A kérelem a határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdésében felsorolt követelményeinek részben eleget tesz, tartalmazza ugyanis azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá azt, amely az indítványozó indítványozói jogosultságát megalapozza; az eljárás kezdeményezésének indokait; az Alkotmánybíróság által vizsgálandó bírósági döntést; az Alaptörvény sérülni vélt

rendelkezéseit; valamint kifejezett kérelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a támadott bírósági döntés alaptörvény-ellenességét és semmisítse azt meg az első- és másodfokú ítéletekre is kiterjedő hatállyal [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a)–d) és f) pont]. Az indítvány a XXVIII. cikk (1) bekezdés vonatkozásában indokolást tartalmaz arra nézve, hogy a sérelmezett bírósági döntés az indítványozó álláspontja szerint miért ellentétes az Alaptörvény általa megjelölt rendelkezéseivel; azonban az Alaptörvény XII. cikke (a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog) vonatkozásában alkotmányjogilag releváns indokolással nem támasztotta alá kérelmét, csak arra hivatkozott, hogy az álláspontja szerint jogszabálysértő döntés a jövőbeni munkavállalás szempontjából hátrányosan érinti. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben is hangsúlyozza: „Indokolás hiányában a kérelem nem felel meg a határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdésében írt követelménynek, annak elbírálására nincs lehetőség.” {34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [212]} A kérelem tehát e tekintetben nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjában írt feltételnek.

- [9] Az indítvány megjelöli az indítványozó nevét és címét; az indítványozó nyilatkozott arról, hogy saját adatainak nyilvánosságra hozatalához nem járul hozzá [Abtv. 52. § (5) bekezdés].
- [10] Az Alkotmánybíróság az indítvány vizsgálatának kiindulópontjaként rögzíti, hogy az Abtv. 52. § (6) bekezdése alapján az indítvány mellékleteként meg kell küldeni az Alkotmánybíróság részére mindazon dokumentumokat, melyek az indítványban foglaltakat igazolják. Az indítványozó indítványában utalt az NVSZ kifogásolható életvitelt megállapító határozatának, az ORFK vezetője szolgálati jogviszonyt megszüntető parancsának és az ügyében keletkezett egyéb jogi aktusoknak a tartalmára, ezeket ugyanakkor nem mellékelte indítványához, ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz befogadhatóságát kizárólag a támadott bírósági ítéletekbe foglalt tényállás figyelembevételével tudta vizsgálni.
- [11] 2.2. Az indítványozó az általa 2019. május 6-án átvett ítélettel szemben 2019. július 2-án, tehát az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott hatvan napos határidőben nyújtotta be az alkotmányjogi panaszt. Az indítványozó az Alaptörvényben biztosított jogának sérelmére hivatkozik; a Fővárosi Törvényszék jogerős ítélete az eljárást befejező döntésnek minősül, így alkotmányjogi panasszal támadható; a kérelmező alkotmányjogi panasz benyújtására indítványozói jogosultsággal rendelkezik, érintettsége – mivel a támadott ítélettel lezárt eljárásban felperes volt – fennáll (Abtv. 27. §).
- [12] Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság tartalmi feltételeként határozza meg, hogy az egyéb törvényi feltételeknek megfelelő alkotmányjogi panasz alapvető jelentőségű kérdést vessen fel vagy a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességre utaljon. A feltételek meglétének a vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik.
- [13] Az Alkotmánybíróságnak részletesen kimunkált és következetesen alkalmazott gyakorlata van az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése tartalmát érintően.
- [14] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a „bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz nem tekinthető a bírósági szervezeten belül jogorvoslattal (már) nem támadható bírói határozatok által okozott valamennyi jogsérelem orvoslása eszközének” {3107/2016. (V. 24.) AB végzés, Indokolás [35]}. Az Alkotmánybíróság a bírói döntéssel szemben benyújtott alkotmányjogi panasz intézményén keresztül is az Alaptörvényt és az abban elismert jogokat oltalmazhatja {erről lásd elsőként: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]}. Vagyis az Alkotmánybíróság a bírói döntések felülvizsgálata során is az Alaptörvényben elismert alapjogi követelményrendszer tényleges érvényesülését garantálja. „A jogszabályokat a bíróságok értelmezik, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki. Ez a jogkör azonban nem teremthet alapot arra, hogy minden olyan esetben beavatkozzon a bíróságok tevékenységébe, amikor olyan (állítólagos) jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor, mely egyéb jogorvoslati eszközzel már nem orvosolható. Sem a jogállamiság elvont elve, sem a tisztességes eljárás alapjoga [...] nem teremthet alapot arra, hogy az Alkotmánybíróság a bírói szervezet feletti »szuperbíró« szerepébe lépjen, és hagyományos jogorvoslati fórumként járjon el. [...] A bíró bármely ténybeli vagy jogi tévedése nem teszi automatikusan tisztességtelenné az egész eljárást, mivel az ilyen tévedések teljesen soha nem küszöbölhetők ki, azokat az igazságszolgáltatás ma ismert rendszere magában hordozza.” {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]–[15]}
- [15] Az alkotmányjogi panaszban állított jogértelmezési hibát a tisztességes eljárással összefüggésben az Alkotmánybíróság nem vizsgálja, az önmagában nem alapozza meg az alkotmányellenességet {20/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [21]–[29]; 3295/2019. (XI. 18.) AB végzés, Indokolás [37]–[40]}.
- [16] A Kúriának a jelen ügyben eljáró bíróságok által idézett, hasonló jogi és ténybeli alapú EBH 2017.M.11. számú elvi határozata szerint „[ü]gyészégi határozatba foglalt nem vitatott tényszerű megállapítások okszerűen alapot

adhatnak arra a következtetésre, hogy a hivatásos állomány tagja nem felel meg a kifogástalan életvitel követelményének. Azzal, hogy a felperes lemondott a vádemelés elhalasztásáról szóló határozat elleni panasz lehetőségéről, már nincs lehetősége a vele szemben megfogalmazott gyanú elhárítására, amely körülmény kihat a hivatásos szolgálati viszonyára, így annak munkajogi következményei alól nem mentesülhet arra hivatkozva, hogy bűnösségét bíróság jogerősen nem állapította meg [1996. évi XLIII. törvény 37/B. § (3) bekezdés c) pont, 56. § (2) bekezdés *ba*) alpont].”

- [17] Az elsőfokú ítélet a Hszt. és a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény vonatkozó rendelkezéseinek az alkalmazásával (ld. elsőfokú ítélet 11-12. oldal) eljutott arra a következtetésre, hogy „a felperestől elvárható lett volna, hogy az Ügyészség határozatával szemben jogorvoslattal éljen és elérje azt, hogy ártatlansága megállapításra kerüljön. Ezzel szemben a felperes a jogorvoslat igénybevételének a hiányával a határozatot tudomásul vette, egyben figyelmen kívül hagyta ennek a rá, illetve a teljes állományra vetülő szakmai súlyát. A bíróság álláspontja szerint mindez már önmagában is elégséges annak megállapításához, hogy a felperes életvitele nem kifogástalan.” Az elsőfokú bíróság ezt követően tért ki érvelésében a Kúria fent hivatkozott elvi döntésének az ismertetésére, s az ebben foglaltakat is figyelembe véve állapította meg, hogy a Hszt. 70/B. § (1) bekezdése is alapvető szinten rögzíti többek között a tisztességet; valamint hogy az NVSZ a rá vonatkozó szabályok szerint lefolytatott kifogástalan életvitel ellenőrzésére irányuló eljárást lezáró határozatában „alappal hivatkozhatott arra is, hogy a felperes magatartása egyébként nem felelt meg az MRK Rendvédelmi Hivatás Etikai Kódexben és Etikai Eljárási Szabályzatban foglaltaknak sem” (ld. elsőfokú ítélet 12-13. oldal).
- [18] A másodfokú bíróság a fenti tárgykörben az elsőfokú bíróságnak a döntésével egyetértett, mindazonáltal a felperes fellebbezésével összefüggésben kiemelt néhány összefüggést (ld. másodfokú ítélet 9-10. oldal).
- [19] Az alkotmányjogi panasz számos ponton jogszabálysértőnek, illetve megalapozatlannak, hibásnak minősíti az ügyében eljáró szervek döntéseit (ld. indítvány 11., 12. és 14. oldal; indítványkiegészítés 2., 4. és 5. oldal), aminek következtében – és a bíróságoknak a speciális eljárásokkal kapcsolatos nem megfelelő tájékoztatása miatt – a bíróságok „törvényes, tisztességes eljárást lefolytatni nem tudtak”.
- [20] 3. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az eljáró bíróságok megvizsgálták az ügy körülményeit, értelmezték és alkalmazták jogszabályokat. A bíróságok részletesen megindokolták az általuk alapított tényállást, érvekkel alátámasztották azt. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „[a] bíróságok indokolási kötelezettségéből nem következik a felek által felhozott minden észrevétel egyenként való megcáfolási kötelezettsége, különösen nem az indítványozó szubjektív elvárásait kielégítő mélységű érvrendszer bemutatása” {30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [89]}. Az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja továbbá az indokolásban megjelölt bizonyítékok és érvek megalapozottságát, ahogyan azt sem, „[h]ogy a jogalkalmazó helytállóan értékelte-e az eljárásban beszerzett bizonyítékokat és előadott érveket” {3065/2016. (IV. 11.) AB határozat, Indokolás [36]}.
- [21] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az indítvány lényegét tekintve arra irányul, hogy a rendes bíróságok ténymegállapítását és az ügyben felmerülő kérdések jogi értékelését megváltoztassa. Az Alkotmánybíróság a bírósági döntés általános jellegű felülbírálatától tartózkodik; a tényállás megállapítása, a bizonyítékok értékelése, valamint a jogszabályok értelmezése a rendes bíróságok feladata, melyet az Alkotmánybíróság nem vonhat magához. Az Alkotmánybíróság feladata az Alaptörvényben foglalt garanciák ellenőrzése, érvényre juttatása. Önmagában az a körülmény, hogy az indítványozó a számára hátrányos bírói döntést nem tartja megalapozottnak, nem jelenti azt, hogy a támadott döntés alaptörvény-ellenes lenne.
- [22] 4. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány nem vetett fel az Abtv. 29. §-a szerinti alapvető jelentőségű alkotmányjogi kérdést, illetve nem mutatott rá a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességre, ezért az indítványt – az Abtv. 56. § (3) bekezdésére figyelemmel – az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *a*) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2020. november 3.

Dr. Szalay Péter s. k.,  
tanácsvezető, előadó alkotmánybíró

*Dr. Szalay Péter s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Dienes-Oehm Egon*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Szalay Péter s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Szalay Péter s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Salamon László*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Szalay Péter s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró,  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Szabó Marcel*  
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1237/2019.

