

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3091/2021. (III. 12.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyáról szóló 1997. évi LXVIII. törvény 6. § (1) bekezdése 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 (továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján 2020. július 29-én alkotmányjogi panaszt terjesztett elő. Kérte az Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyáról szóló 1997. évi LXVIII. törvény (a továbbiakban: lasz.) 6. § (1) bekezdésének alaptörvény-ellenességét, és azt az Abtv. 41. § (1) bekezdése alapján semmisítse meg. A kiegészített indítvány szerint a kifogásolt rendelkezés az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, C) cikk (1) bekezdését, XII. cikk (1) bekezdését és a XV. cikk (2) bekezdését sérti. Az lasz. támadott szabálya szerint „az igazságügyi szervnél – a 3–5. §-okban foglaltakon kívül – az érdemi és az ügydöntő feladatokat középfokú vagy felsőfokú iskolai végzettséggel rendelkező tisztviselők látják el. Tisztviselő a főtanácsadó, a bírósági ügyintéző, továbbá a végrehajtási ügyintéző is.”
- [2] 1.1. Az indítványra okot adó ügyben az alkotmányjogi panasz és mellékletei értelmében az lasz. 6. § (1) bekezdése – a törvényszéki végrehajtással összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2019. évi LXXXI. törvénnyel (a továbbiakban: Módtv.) való módosítása előtt – úgy szólt, hogy „az igazságügyi szervnél – a 3–5. §-okban foglaltakon kívül – az érdemi és az ügydöntő feladatokat középfokú vagy felsőfokú iskolai végzettséggel rendelkező tisztviselők látják el. Tisztviselő a főtanácsadó, a bírósági ügyintéző, a végrehajtási ügyintéző, továbbá a törvényszéki végrehajtó, végrehajtó-helyettes és a végrehajtójelölt is.” A Módtv. 16. §-a módosította az lasz. 6. § (1) bekezdését: eszerint az „a végrehajtási ügyintéző, továbbá a törvényszéki végrehajtó, végrehajtó-helyettes és a végrehajtójelölt” szövegrész helyébe a „továbbá a végrehajtási ügyintéző” szöveg lépett. Vagyis a törvényszéki végrehajtó, végrehajtó-helyettes és a végrehajtójelölt már nem szerepel a 6. § (1) bekezdésben; az alkotmányjogi panasz ezt a változást támadja.
- [3] Az indítványra okot adó ügynek az előzményeihez tartozik, hogy az állami adó- és vámhatóság végrehajtási feladatainak ellátásához szükséges egyes intézkedésekről szóló 1499/2017. (VIII. 11.) Korm. határozat 1. pontja szerint a Kormány „egyetért azzal, hogy a törvényszéki végrehajtási feladatokat 2019. január 1-jétől az állami adó- és vámhatóság lássa el”. 2020. január 1-jét követően a folyamatban lévő végrehajtási eljárásokat is az állami adó- és vámhatóság foganatosítja, ezért 2020. január 1-jével a törvényszéki végrehajtás mint feladat kikerült a bíróság szervezetrendszeréből, és a törvényszéki végrehajtó mint jogállás megszűnt; az lasz. törvényszéki végrehajtó jogállásával kapcsolatos rendelkezéseit ezért, emiatt az átalakítás miatt kellett módosítani. A Módtv.-t 2019. november 28-án hirdették ki, a 16. §-a szerinti módosítás – ami az lasz. 6. § (1) bekezdését érintette – 2020. január 31-én lépett hatályba [68. § (2) bekezdés].
- [4] A panasz szerint a törvényszéki végrehajtó jogállását a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.) 255–259. §-a rendezte. A Vht. 256. §-ának (1) bekezdése rögzítette, hogy a törvényszéki végrehajtó a törvényszéknél szolgálati jogviszonyban álló bírósági tisztviselő, akit a törvényszék elnöke nevez ki határozatlan időre, meghatározott törvényszékhez. A Vht. 255–259. §-át a Módtv. 13. § n) pontja helyezte hatályon kívül 2020. január 1-től.
- [5] Az indítványozó a beadványai tartalma szerint 1997. december 1-je óta a Fővárosi Törvényszéki – akkor még Fővárosi Bírósági – Végrehajtók Irodájánál teljesített szolgálatot, 2001. augusztus 21. napjától, mint megyei bírósági, később törvényszéki végrehajtó. 2019-ben a Fővárosi Törvényszék Elnöke tájékoztatta az indítványozót, hogy az lasz. módosítása miatt 2020. január 31. napjával végrehajtó munkakörben történő alkalmazására nincs

lehetőség, egyúttal felajánlotta, hogy 2020. január 31. napjától bírósági ügyintézőként folytathatja munkáját. Az indítványozó a felajánlott bírósági ügyintézői munkakört nem fogadta el, így jogviszonya a panasz értelmében 2020. január 30. napjával felmentéssel megszűnt.

- [6] 1.2. A panasz tartalma szerint a panaszban kifogásolt jogsérelem a törvényszéki végrehajtói jogállás megszűnése. Ennek a sérelemnek az orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás nincs, a jogsérelem a sérelmezett jogszabályi rendelkezés hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be. A panasz szerint a támadott jogszabályi rendelkezés az indítványozó esetében a Fővárosi Törvényszékkel fennálló szolgálati jogviszonyát, törvényszéki végrehajtói munkakörét megszüntette, életpályáját derékba törte.
- [7] Az alkotmányjogi panasz az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés meghatározását illetően azt tartalmazza, hogy a panasz „a normaalkotói kompetencia gyakorolhatóságának vizsgálatára irányul. Az igazságszolgáltatáshoz kapcsolódó törvényszéki végrehajtói szervezet működésére, illetve a végrehajtói szervezetrendszer alapjait érintő jogszabályváltozásokra vonatkozik. A törvényszéki végrehajtási szervezetrendszerrel érintő jogszabályváltozások közvetlen kapcsolatban állnak az Alaptörvényben elismert jogbiztonság alkotmányjogi alapelveivel, valamint a bírósági döntésekbe vetett közbizalomnak és e döntések tekintélyének megőrzésével, illetve az adósok vagyoni és személyiségi jogait korlátozó állami kényszerintézkedésekkel. Ezekről a kérdésekről és összefüggésekről a testület korábban még nem hozott határozatot, a végrehajtói szervezet működését korábbi döntéseiben csak az önálló bírósági végrehajtók tekintetében vizsgálta. Ugyanakkor a kérdések tisztázása nem csupán az érintett szervezet és az igazságszolgáltatás működése szempontjából releváns. Jelentősége van annak, hogy a bírósági határozatok végrehajtása miként, milyen színvonalon és határfokkal történik. A szervezet szakmailag és igazgatásilag hogyan, miként működik és annak átalakítása alkotmányossági szempontok alapján kívánatos-e.”
- [8] Az indítványozó a panasz érdemi indokolásaként arra hivatkozik, hogy az lasz. 6. § (1) bekezdése sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében elismert jogállamiság elvéből fakadó visszaható hatályú jogalkotás tilalmát, valamint a kellő felkészülési idő követelményét, a kifogásolt rendelkezés a kihirdetését megelőző időre vonatkozóan állapít meg új szabályokat, a törvényszéki végrehajtók korábbi jogállását megszüntetve. A jogszabályváltozás hátrányos tartalmú, minthogy határozatlan időre szóló, végrehajtói kinevezéssel létrejött szolgálati viszonyt szüntet meg, azzal, hogy a szabályozást a hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni rendelte. Visszaható hatályú jogalkotásnak tekinthető az, hogy a jogalkotó úgy avatkozik bele a jogviszonyba, hogy azzal jelentősen megváltoztatja az egyik fél anyagi és személyi körülményeit, munkajogi státuszát. Álláspontja szerint a szóban forgó jogszabály jelen alkotmányjogi panasszal támadott rendelkezése ezért a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmába ütközik. Számára – a fentiekben részletezett – hátrányos következményeket előidézve. A támadott jogszabályi rendelkezés a kellő felkészülési idő hiánya miatt is alaptörvény-ellenes, mert azt az Országgyűlés 2019. november 19-i ülésén fogadta el, 2020. január 31-én hatályosult, azonban az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyát érintő személyügyi intézkedések körében a törvényszéki végrehajtónak már 2019. november 28. napjáig nyilatkoznia kellett arról, hogy a felajánlott munkakört elfogadja-e vagy kezdeményezi szolgálati viszonyának megszüntetését. A jogalkotó szűk időkeretet határozott meg arra, hogy a törvényszéki végrehajtó átgondolja további élethelyzetét, vagyis, hogy a felajánlott új munkakört vagy a felmentést válassza, azaz miként alkalmazkodjon a támadott jogszabályi rendelkezés által teremtett helyzethez.
- [9] Az indítványozó szerint az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésében kinyilvánított hatalom megosztásának elve is sérül azzal, hogy a törvényszéki végrehajtó eljárása az 1994. évi LIII. törvény 225. §-ának (2) bekezdése szerint a bíróság eljárásával volt azonos, ebből eredően eljárása során a törvényszéki végrehajtó is a bíróéhoz hasonló függetlenséget élvezett, ezzel szemben az adóvégrehajtó eljárása során nem független, minthogy kormánytisztviselőként hierarchikus alá-fölrendeltségben dolgozik, felettese által bármely intézkedése tekintetében utasítható.
- [10] Az alkotmányjogi panasz azzal is érvel, hogy az Alaptörvény XII. cikkének (1) bekezdésében deklarált munka és foglalkozás szabad megválasztásához fűződő jogot is sérti a határozatlan idejű jogviszony megszüntetése. Sérelmes, hogy nem ajánlottak fel jogszabályi szinten önálló bírósági végrehajtói álláshelyet, esetleg adóvégrehajtóként való további alkalmazás lehetőségét. A bírósági ügyintézői állás törvényszéki végrehajtói jogállásnak és munkakörnek megfelelő foglalkozásnak nem tekinthető. A törvényszéki végrehajtói munkakörtől való megfosztás egyben a foglalkozás megválasztásának és gyakorlásának alkotmányos szabadságát is sérti.

- [11] Az indítványozó hivatkozik arra is, hogy az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdésében foglaltak is sérülnek. A támadott jogszabályi rendelkezés negatív módon diszkriminatív, hiszen az adóvégrehajtó és a törvényszéki végrehajtó között – az utóbbi hátrányára – tesz különbséget. A két csoport feladatainak érdeme, eljárásának feltételei, az intézkedéseikkel érintett jogalanyok, az általuk kezelt követelések, vagy más fontos ismérvek tekintetében semmiféle lényeges különbség nem áll fenn. A két csoportba tartozó végrehajtók hasonló jogi környezetben végezték munkájukat, ezért a megkülönböztetésnek semmiféle indoka nincs. A különbségtétel abban nyilvánul meg, hogy a törvényszéki végrehajtó munkáját – szemben az adóvégrehajtóéval – szükségtelennek ítéli. Ez azt eredményezi, hogy nem csupán az indítványozó absztrakt értelemben vett emberi méltósága, de a foglalkozás gyakorlásához, jogbiztonsághoz fűződő joga is sérült.
- [12] Az alkotmányjogi panasz kiegészítésében az indítványozó utal arra, hogy nem a munkáltató döntését sérelmezi, hanem a jogszabályt, a munkáltatói intézkedésre okot adó jogszabályváltozást. A jogszabályváltozásra hivatkozva nem lehet munkaügyi pert kezdeményezni. Az alkotmányjogi panaszában a jogszabáymódosítást támadja, erre az alkotmánybírói eljárásban van lehetőség. Emiatt nem róható fel vele szemben, hogy nem indított munkaügyi pert. A panasz kiegészítése szerint az Alkotmánybíróság főtítkárának hiánypótlási felhívása – amely szerint a panasz nem hivatkozik az Alaptörvény Szabadság és Felelősség című részben szabályozott alapjog sérelmére – feltehetőleg téves megfogalmazásból eredhet, hiszen eredeti beadványában pontosan megjelölve hivatkozik az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésére, valamint az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdésére.
- [13] 2. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerint tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A (2) bekezdés alapján a tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, ezek között a 26–27. § szerinti érintettséget, az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket. A (3) bekezdés úgy szól, hogy a befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát.
- [14] 3. Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. §-a alapján mindenképp azt kellett megvizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság egyes formai és tartalmi törvényi feltételeinek eleget tesz-e. A 2020. július 29-én benyújtott panasz az lasz. 6. § (1) bekezdése módosításának hatálybalépését (2020. január 31.) követően a 180. napon, vagyis határidőben érkezett az Alkotmánybírósághoz (Abtv. 30. §). A panasz a határozott kérelem feltételeinek megfelel [Abtv. 52. § (1b) bekezdés], tartalmazza ugyanis azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozó jogosultságát megalapozza [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) pont, Abtv. 26. § (2) bekezdés]; az eljárás megindításának indokait [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont]; az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályi rendelkezést [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont]; az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezését [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]; indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont]; kifejezett kérelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a támadott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét és semmisítse meg azt [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont].
- [15] 3.1. Az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett azt, hogy az indítványozó érintettségének a fennállása az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz feltételeinek az alkalmazásakor megállapítható-e a jelen esetben a támadott jogszabály kapcsán. Az indítványozó csatolta az érintettségét szerinte alátámasztó dokumentumokat [1997.El.VI.L.24/20. számú végrehajtói kinevezési irat, 2019.El.VI.A.135/6-IV. számú irat, 2015.El.VI.B.372/15. számú irat, Igazságügyi Minisztérium VII-PF/84/2/2017. számú irata] (Abtv. 26. §). Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor kezdeményezhető, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás. „Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) és d) pontja szerinti alkotmányjogi panasz jogintézményének egyaránt elsődleges célja [...] az egyéni, szubjektív jogvédelem: a ténylegesen jogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes jogszabály, illetve alaptörvény-ellenes bírói döntés által okozott jogsérelem orvoslása. [...] a panasz befogadhatóságának feltétele az érintettség, nevezetesen az, hogy a panaszos által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érintő rendelkezést állapít meg,

- s ennek következtében a panaszos alapjogai sérülnek {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [61]–[62], [66]}.” {3367/2012. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [13], [15]} Tehát „[a] kivételes panasz esetében, mivel az közvetlenül a norma ellen irányul, különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának, hiszen a panaszos alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az utólagos norma-kontroll korábbi, bárki által kezdeményezhető változatától. [Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (rég. Abtv.) 20. § (2) bekezdés]” {3105/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3]}. A kivételes alkotmányjogi panasz kapcsán az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint „[a]z érintettségnek [...] személyesnek, közvetlennek és aktuálisnak kell lennie {lásd: 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]}.” {3120/2015. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [55]} Nem állapítható meg az indítványozó érintettsége akkor, ha a támadott jogszabályi rendelkezés az indítványozóval szemben nem került alkalmazásra, vagy annak hatályosulása őt közvetlenül nem érintette (vagyis a jogsérelem nem következett be, nem aktuális) {3170/2015. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [11]}. Ha a jogszabály érvényesüléséhez konstitutív hatályú végrehajtási aktus szükséges, az indítványozónak először a jogsértést közvetlenül megvalósító államhatalmi aktust kell megtámadnia, amelyet követően lehetővé válik a norma közvetett vizsgálata is. „Az aktuális érintettség követelménye azt jelenti, hogy az érintettségnek az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kell állnia.” {Először 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]–[31], legutóbb megerősítette: 3123/2015. (VII. 9.) AB végzés, Indokolás [12]} {A gyakorlat összefoglalását lásd legutóbb például: 33/2017. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [32]–[35]; 33/2019. (XI. 27.) AB határozat, Indokolás [18]–[19]}
- [16] A támadott jogszabályi rendelkezés, az lasz. 6. § (1) bekezdése a Vht. módosításához kapcsolódik. A módosítás a lényege szerint a 6. § (1) bekezdése második mondata tisztviselőkre vonatkozó felsorolásából törölte a törvényszéki végrehajtó, végrehajtó-helyettes és a végrehajtójelölt megnevezéseket. Ez a hatályon kívül helyezte ugyan további végrehajtási aktus nélkül érvényesül, az indítványozó jogviszonyát viszont nem érintette személyesen és közvetlenül. Az indítványozó foglalkoztatási jogviszonyát az lasz. 6. § (1) bekezdése módosítása nem alakította át, és nem szüntette meg. A törvényszéki végrehajtói feladatokra, szolgálati viszonyára vonatkozó szabályozás a Vht. XX. Fejezete („A törvényszéki végrehajtó”) 2020. január 1-jei hatályvesztésével került ki a Vht.-ből. Az lasz. 6. § (1) bekezdése egyes szövegrészeinek a törlése ehhez a változáshoz igazodott, a kifogásolt bekezdés egyes szövegrészeinek a törlése az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogait önmagában nem érintette, az indítványozó személy jogi pozícióját a korábbi jogosultságaihoz képest nem változtatta meg {vesd össze: 15/2020. (VII. 8.) AB határozat, Indokolás [5]; 3/2019. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [36]}. Az igazságügyi alkalmazotti jogviszonyának a megszűnésére nem az lasz. 6. § (1) bekezdése hatott ki közvetlenül, és nem is a Vht. jelzett módosítása, hanem – ahogyan arra a panasz is utal – a további foglalkoztatásával kapcsolatos saját döntése, amely a munkáltatói intézkedéshez, a jogviszony felmentés útján való megszűnéséhez vezetett.
- [17] Az Alkotmánybíróság a jelen esetben ezért nem tartotta megállapíthatónak, hogy az alaptörvény-ellenesnek állított jogszabály az indítványozó személyét, konkrét jogviszonyát, közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan (jelenvaló módon) érinti.
- [18] 3.2. Az Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt feltétel (érintett-e az indítványozó) hiányában nem kellett vizsgálni, hogy az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogra hivatkozik-e, és az Abtv. 29. §-ában foglaltak teljesülnek-e.
- [19] 4. Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 56. § (2) és (3) bekezdése alkalmazásával, az Ügyrend 30. § (2) bekezdés c) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2021. február 23.

Dr. Handó Tünde s. k.,
tanácsvezető, előadó alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Handó Tünde s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
alkotmánybíró helyett

Dr. Handó Tünde s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett

Dr. Handó Tünde s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Szívós Mária
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1310/2020.

