

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3064/2018. (II. 20.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 27. §-a, 39. § (2) bekezdése, 55. § (1)–(3) és (5) bekezdése, valamint az Alkotmánybíróság ügyrendjéről szóló 1001/2013. (II. 27.) AB Tü. határozat 25. § (3), (4), (6) bekezdései és 26. § (4) bekezdése, továbbá az Alkotmánybíróság IV/290-7/2017. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. A dr. Galambos Károly Ügyvédi Iroda (1054 Budapest, Alkotmány utca 4., I/105.; eljáró ügyvéd: dr. Galambos Károly) által képviselt személyek (a továbbiakban: indítványozók) alkotmányjogi panasszal fordultak az Alkotmánybírósághoz.
- [2] Az indítványozók az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a, 39. § (2) bekezdése, 55. § (1)–(3) és (5) bekezdése, valamint az Alkotmánybíróság Ügyrendje 25. § (3), (4), (6) bekezdései és 26. § (4) bekezdése, továbbá az Alkotmánybíróság egyesbíróként hozott IV/290-7/2017. számú végzése (a továbbiakban: AB végzés) ellen terjesztettek elő az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt 2017. július 27-én, közvetlenül az Alkotmánybíróságnál. Az alkotmányjogi panasz az Alkotmánybíróságra 2017. augusztus 1-jén érkezett be. A panaszbeadvány a támadott rendelkezéseket és az AB végzést az Alaptörvény Nemzeti hitvallásában foglalt több mondattal, a B) cikk (1) bekezdésével, az R) cikkel, a T) cikkel, az I. cikkel, a II. cikkel, a XXIV. cikk (1)–(2) bekezdésével, a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésével, a 26. cikk (1) bekezdésével és a 28. cikkel tartotta ellentétesnek.
- [3] 2. Az alkotmányjogi panaszban foglaltakból a jelen ügy előzményeként megállapítható, hogy az indítványozók korábban keresetet terjesztettek elő a Magyar Közigazgatási Társaság küldöttgyűlése határozatainak bírósági felülvizsgálata iránt, amely keresetet a Fővárosi Törvényszék – joggal való visszaélésre hivatkozással – elutasított a 28.P.21.169/2014/4. számú ítéletével. Az elsőfokú ítélet ellen az indítványozók fellebbeztek, a fellebbezés alapján pedig a Fővárosi Ítéletábla a 2.Pf.21.526/2014/8-II. számú végzésével az elsőfokú ítéletet hatályon kívül helyezte és az elsőfokú bíróságot új eljárásra utasította. Ebben az új eljárásban a Fővárosi Törvényszék a 122.P.24.949/2015/16. számú végzéssel megállapította az illetékessége hiányát, majd az iratokat nyomban felterjesztette a Kúriához az eljáró bíróság kijelölése érdekében. Bár e végzés ellen „a Fővárosi Törvényszék a fellebbezést kizárta”, az indítványozók annak átvételét követően mégis fellebbezést nyújtottak be, kifogásolva a végzésnek az illetékesség hiányára és a Kúriához történt felterjesztésre vonatkozó rendelkezéseit, és kérve az alperes marasztalását a fellebbezési perköltségben. Az indítványozók fellebbezésének keltezésével azonos napon azonban a Kúria a Pkk.V.25.023/2016/2. számú végzésével az ügyben a Kaposvári Törvényszéket jelölte ki az eljárásra. Ezt követően a Fővárosi Törvényszék az indítványozók 122.P.24.949/2015/16. számú végzés ellen előterjesztett fellebbezését megküldte a Kaposvári Törvényszéknek, amely azt a 19.P.21.822/2016/6. számú végzésével hivatalból elutasította. E végzés ellen az indítványozók fellebbezést nyújtottak be a Pécsi Ítéletáblához.
- [4] Ezt követően, 2017. január 13-án az indítványozók alkotmányjogi panaszt terjesztettek elő – amelyet 2017. május 17-én ki is egészítettek – a Kúria fent említett, Pkk.V.25.023/2016/2. számú, kijelölő végzése ellen. Ezen alkotmányjogi panaszukat az Alkotmánybíróság, egyesbíróként eljárva, az AB végzéssel visszautasította, arra hivatkozva, hogy a Kúria támadott végzése nem minősül sem az ügy érdemében hozott döntésnek, sem a bírósági eljárást befejező egyéb döntésnek, ebből következőleg – az Abtv. 27. § értelmében – vele szemben alkotmányjogi panasz előterjesztésének nincs helye. Az AB végzés utolsó mondata rögzítette: „Az Alkotmány-

bíróság – egyesbíróként meghozott – végzése ellen az Abtv. 39. § (2) bekezdése értelmében jogorvoslatnak nincs helye.”

- [5] 3. Az alkotmányjogi panaszban az indítványozók az AB végzést támadták; valamint az Abtv. azon rendelkezéseit, amelyek rögzítik az alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben benyújtható alkotmányjogi panaszra vonatkozó követelményeket, kizárják a jogorvoslatot az Alkotmánybíróság döntéseivel szemben, továbbá amelyek az Alkotmánybíróság eljárásának a főtitkár általi előkészítését szabályozzák – ideértve különösen a hiánypótlásra felhívás szabályait, és az érdemi elbírálás mellőzésének esetét –, továbbá amelyek az egyesbíró érdemi vizsgálat nélküli visszautasító döntés meghozására vonatkozó hatáskörét tartalmazzák. Támadják ezen kívül az alkotmányjogi panasz az Ügyrend rendelkezéseit a főtitkári előkészítő eljárás és a hiánypótlás részletszabályairól, a hiánypótlás elmulasztásának jogkövetkezményéről és az egyesbírói végzés előkészítéséről.
- [6] 3.1. Az indítványozók kifejtik, hogy az AB végzés őket közvetlenül érinti. Ezután idézték az Alaptörvénynek az Alkotmánybíróságra vonatkozó rendelkezéseit, és utaltak rá, hogy az AB végzés meghozatala, valamint az Abtv. alkalmazott rendelkezései több ponton sértik ezeket az alaptörvényi cikkeket és egyéb, az Alaptörvényben foglalt jogait.
- [7] 3.2. Az alkotmányjogi panasz szerint az Alaptörvény 24. cikke csak az Alkotmánybíróságról és az Alkotmánybíróság tagjairól tartalmaz rendelkezést, a főtitkárról nem. Az Alaptörvény 24. cikk (9) bekezdése szerint: „Az Alkotmánybíróság hatáskörének, szervezetének, működésének részletes szabályait sarkalatos törvény határozza meg.” Az Alaptörvény nem rendelkezik arról, hogy az Alkotmánybíróság megalkothatná a saját ügyrendjét. Nem említi a főtitkárt az Abtv. 18. alcíme sem, amely „Az Alkotmánybíróság döntéshozatali szervei”-ről rendelkezik. Ezek alapján az indítványozók úgy vélik, hogy a főtitkár az alkotmánybírósági indítványok tekintetében döntést – ideértve a hiánypótlásra történő felhívást is – nem hozhat. Ennek ellenére az Abtv. 20. alcíme, „Az eljárás előkészítése és az indítványok befogadhatóságának előzetes vizsgálata” körében az Alkotmánybíróság eljárásának előkészítését a főtitkár feladatává teszi. Az ezen alcímben szereplő szabályok – közöttük az indítványozó által támadott törvényi rendelkezések – az alkotmányjogi panasz szerint „valóságos, tényleges döntési jogkört biztosítanak a főtitkár számára”. A főtitkári előkészítő eljárás ugyanis vezethet arra az eredményre – különösen a hiánypótlás szabályai összefüggésében –, hogy az indítvány érdemi elbírálására végül nem kerül sor. Ilyenkor a visszautasításról rendelkező egyesbírói végzés tartalmára is a főtitkár tesz javaslatot. Ezzel pedig az indítványozók szerint a főtitkár érdemi döntési hatáskört kap, amely már túllép az előkészítés és a közreműködés keretein, és nem felel meg annak a törvényi követelménynek, hogy az ügyben az Alkotmánybíróság döntsön.
- [8] Az indítványozók különösen is sérelmezik az Abtv. 55. § (3) bekezdését, amely szerint: „Ha az indítvány az e törvényben előírt formai és tartalmi követelményeknek nem felel meg, a főtitkár hiánypótlásra hívja fel az indítványozót, aki annak harminc napon belül köteles eleget tenni. Ha az indítványozó a hiánypótlási felhívásnak határidőben nem, vagy ismételten hiányosan tesz eleget, az indítvány érdemi vizsgálatára nem kerül sor.” Ezt alaptörvény-ellenesnek tartja, mert értelmezése szerint az Alkotmánybíróságnak kell kimondania, ha az indítvány nem felel meg a nyilvántartásba vétel feltételeinek, ezt „törvény nem mondhatja ki”. Ugyanezen okból tartják alaptörvény-ellenesnek az indítványozók az Abtv. 55. § (4) bekezdés a) pontját is. Hivatkoznak arra, hogy a jogorvoslatához való jogot sérti, ha az indítványról „végérvényesen nem az Alkotmánybíróság testülete dönt, továbbá ha a döntés nem érdemi befejező határozattal történik.” Emellett az indítványozó szerint a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog és a közhatalom-gyakorlási alapelvek [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés, B) cikk (1) bekezdés] is megköveteli, hogy ne a főtitkár döntsön a hiánypótlásról, és ahhoz ne sarkalatos törvény fűzzön jogkövetkezményeket, hanem az Alkotmánybíróság az egyedi ügyben meghozott határozatával „teljesítse köteleességét és gyakorolja hatáskörét”. Az Abtv. támadott szabályai – az indítványozó következtetése szerint – nem felelnek meg ezeknek az alaptörvényi rendelkezéseknek. Ez az állapot pedig sérti az indítványozónak az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdésében rögzített, az alapvető jogok védelméhez és biztosításához való jogát, valamint a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogát.
- [9] 3.3. Az alkotmányjogi panasz elemzi, hogy az Abtv. 70. § (1) bekezdése alapján az Ügyrend csak az Alkotmánybíróság eljárására vonatkozó részletes szabályokat állapíthatja meg, de az indítványozók személyére vonatkozóan nem tartalmazhat jogokat és kötelezettségeket. Ez következik az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdésé-

ből, valamint T) cikk (1)–(2) bekezdéseiből is. Az indítvány mikénti elbírálására ezért csak az Alaptörvény, vagy az Abtv. állapíthat meg az indítványozóra is kiható jogkövetkezményt, az Ügyrend nem. Az indítvány szerint az Ügyrend fent hivatkozott rendelkezései ezért az Alaptörvénybe és az Abtv.-be ütköznek.

- [10] 3.4. Az Abtv. 39. § (2) bekezdése kapcsán az indítványozók rámutatnak, hogy az sérti a jogorvoslathoz való jogot. Meglátásuk szerint az Alaptörvény 24. cikk (9) bekezdésében foglalt felhatalmazás sarkalatos törvény megalkotására nem foglalja magában azt a lehetőséget, hogy az Országgyűlés az Alkotmánybíróság döntéseivel szemben kizárja a jogorvoslatot. Az indítványozók álláspontja szerint ezt csak az Alaptörvény mondhatja ki; ennek hiányában a törvényhozó ilyen tartalmú rendelkezése túllépi az Alaptörvény 24. cikk (9) bekezdésének kereteit, és az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésébe ütközik.
- [11] Az indítványozók mindezek alapján kérik az Abtv. és az Ügyrend általuk támadott szabályainak a megsemmisítését.
- [12] 4. Az indítványozók ezt követően arra is kitértek, miért tartják alaptörvény-ellenesnek az AB végzést.
- [13] Leírják, hogy az Alkotmánybíróság megsértette az emberi méltóságukat, mert egy nem indokolt hiánypótlási felhívásra tekintettel figyelmen kívül hagyta az indítványukat, tisztességtelen módon nem vette nyilvántartásba, helyette egy egyesbíró azt visszautasította. Ebből az eljárásból az indítvány szerint kitűnik „az indítványozó lekezelése, és emberként való semmibe vétele”. Az alkotmányjogi panasz szerint ez abban nyilvánult meg, hogy az említett egyesbíró a beadványban foglaltakkal érdemben nem foglalkozott, a főtitkár által előkészített döntés-tervezetre „csak az Alkotmánybíróság pecsétjét üti rá”. Az indítványozók kifogásolták, hogy az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz-eljárásban nem egyértelmű, mit ért a jogalkotó a „bírói eljárást befejező egyéb döntés” alatt. Ez az indítványozók számára az emberi méltóságot sértő folyamatos bizonytalanságot okoz, mert nem tudhatják, hogy az Abtv. 27. §-a alapján előterjesztett különböző alkotmányjogi panaszukat az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálatra alkalmasnak találja-e, vagy sem. Kifejti továbbá, hogy az „emberi méltóság védelme tekintetében jelentős tényező a jogorvoslathoz való jog”, az pedig, hogy a törvény a Kúria és az Alkotmánybíróság döntéseivel szemben kizárja a jogorvoslatot, háttérbe szorítja az emberi minőséget, sérti az emberi méltóságot.
- [14] Az Alkotmánybíróság eljárását, amelynek eredményeként az AB végzés született, az indítványozók a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogba ütközőnek is tartják, mert – értelmezésük szerint – sem az Abtv., sem az Ügyrend nem ad lehetőséget a „»pecsétnyomó« hatáskörrel felruházott egyesbíróként eljáró alkotmánybíróknak”, hogy a főtitkár által előkészített visszautasító végzéstől eltérő döntést hozzon. Emellett az alkotmányjogi panasz alaptörvény-ellenesnek tartja, hogy egyesbíró egyáltalán eljárhat, és az Alkotmánybíróság nevében befejezheti az ügyet. Arról ugyanis, hogy egy indítvány az Abtv. mely rendelkezéseinek nem felel meg, és milyen okból, az Abtv.-nek kellene egy külön eljárási rendet tartalmaznia, amelynek lefolytatására csak az Alkotmánybíróság testületének lehetne hatásköre. Az Alaptörvény ugyanis az Alkotmánybíróságot tizenöt tagból álló testületként határozza meg, arról pedig nem rendelkezik, hogy az Alkotmánybíróság hatásköreit egy alkotmánybíró önállóan is gyakorolhatná.
- [15] Az AB végzés kapcsán – a fent írtak szerint – az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésének sérelmére is hivatkoztak az indítványozók, mert azzal szemben nem élhettek jogorvoslattal.
- [16] 5. Az alkotmányjogi panaszban az indítványozó az AB végzés kapcsán arra is felhívta a figyelmet, hogy az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) és d) pontjai nem tartalmaznak korlátozást arra nézve, hogy milyen jogszabály és bírói döntés támadható meg alkotmányjogi panasszal. Vagyis az Alaptörvény az Abtv. 27. §-ában foglaltaknál tágabb körben biztosít indítványozási jogot az alaptörvény-ellenesnek tartott bírói döntésekkel szemben, emiatt pedig a Kúria Pkk.V.25.023/2016/2. számú, kijelölő végzése ellen előterjesztett alkotmányjogi panaszt sem lehetett volna visszautasítani érdemi vizsgálat nélkül. Sarkalatos törvény ugyanis alkotmányosan nem szűkítheti azt a jogot, amelyet az Alaptörvény biztosít. Az ilyen eljárás sérti az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdését és a XXIV. cikk (1) bekezdését.
- [17] Erre tekintettel az indítványozók kérték az Abtv. 27. §-ának és az AB végzés megsemmisítését.

- [18] 6. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése előírja, hogy az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálása előtt dönten kell annak befogadásáról. Az alkotmányjogi panasz befogadásáról az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján – figyelemmel az Abtv. 47. § (1) bekezdésére, 50. § (1) bekezdésére, valamint az Alkotmánybíróság Ügyrendjének 5. § (1) és (2) bekezdéseire – tanácsban eljárva dönt. A panaszt akkor lehet befogadni, ha az megfelel a törvényben előírt formai és tartalmi követelményeknek, különösen az Abtv. 26–27. és 29–31. §-aiban foglalt feltételeknek. Ezekon kívül az Abtv. 52. § (1) bekezdése értelmében az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. A kérelem akkor határozott, ha megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdés a)–f) pontjaiban foglalt kritériumoknak.
- [19] Jelen esetben a panasz nem felel meg ezeknek a követelményeknek, az alábbiak miatt.
- [20] 6.1. Az indítványozók az alkotmányjogi panaszt az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) és d) pontjai, valamint az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján terjesztette elő. Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezései szerint: „(2) Az Alkotmánybíróság [...] c) alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját; d) alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját.” Az Abtv. 26. § (2) bekezdése értelmében: „Az (1) bekezdéstől eltérően, az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján, ha a) az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és b) nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.”
- [21] Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti kivételes (direkt) alkotmányjogi panasz benyújtásának határidejéről az Abtv. 30. § (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy: „A döntés közlésétől, illetve az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének bekövetkezésétől, valamint a 26. § (2) bekezdésében meghatározott esetben az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan nap elteltével alkotmánybírósági eljárás megindításának nincs helye.”
- [22] Az Ügyrend – figyelemmel az Abtv. 70. § (1) bekezdésére, és a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 23. § (1) bekezdés c) pontjára – közjogi szervezetszabályozó eszköz. Az Abtv. 37. § (2) bekezdése értelmében: „Az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll eljárásban, bírói kezdeményezés alapján folytatott egyedi normakontroll eljárásban, alkotmányjogi panasz alapján, vagy nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata során felülvizsgálja a közjogi szervezetszabályozó eszközöknek, valamint az Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdésében meghatározott jogegységi határozatoknak az Alaptörvénnyel, illetve nemzetközi szerződéssel való összhangját. Az indítványozókra, az eljárásra és a jogkövetkezményekre a jogszabályok felülvizsgálatára vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.”
- [23] 6.2. Az Abtv.-nek az indítványozó által támadott rendelkezései 2012. január 1-jén léptek hatályba. Az Ügyrend 25. § (3) bekezdése és 26. § (4) bekezdése 2013. március 1-jén, 25. § (4) bekezdése 2015. július 22-én, 25. § (6) bekezdése pedig 2014. január 1-jén lépett hatályba. Megállapítható ezért, hogy az alkotmányjogi panasz a támadott rendelkezések hatálybalépését követő száznolcvan napon túl érkezett az Alkotmánybírósághoz. Az Ügyrend 30. § (2) bekezdés d) pontja szerint „[a]z Alkotmánybíróság visszautasítja az alkotmányjogi panaszt, ha az indítvány elkésett”.
- [24] 7. Az indítványozók alkotmányjogi panaszukat ugyan – a fent írtak szerint – az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapították, de megemlítve az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) és d) pontjait, az AB végzés alaptörvényellenességét is állították. Az Alaptörvény és az Abtv. rendelkezései – különösen az Abtv. „Az alkotmányjogi panasz”-ról szóló 9. alcímének szabályai – alapján nincs lehetőség indítványt előterjeszteni az Alkotmánybírósághoz saját végzése alkotmányossági szempontú felülvizsgálatára {Lásd részletesen: 3372/2017. (XII. 22.) AB végzés, Indokolás [5]}.

[25] 8. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság – az Abtv. 47. § (1) bekezdése és az 56. § (2)–(3) bekezdései, valamint az Alkotmánybíróság Ügyrendjének 5. § (1)–(2) bekezdései alapján eljárva – az alkotmányjogi panaszt, figyelemmel az Abtv. 26. § (2) bekezdésében és 30. § (4) bekezdésében foglaltakra, visszautasította, az Alkotmánybíróság Ügyrendjének 30. § (2) bekezdés *d*) pontja, az AB végzés tekintetében pedig az Alkotmánybíróság Ügyrendjének 30. § (2) bekezdés *f*) pontja alapján.

Budapest, 2018. február 13.

Dr. Salamon László s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1580/2017.

