



IGAZSÁGÜGYI MINISZTER

Iktatószám: XX-AJFO/195/.../2019.
Hivatkozási szám: IV/700/2019.

**Dr. Sulyok Tamás úr,
az Alkotmánybíróság elnöke**

**Dr. Bitskey Botond úr,
az Alkotmánybíróság főttkára
részére**

Alkotmánybíróság

Budapest
Donáti u. 35-45.
1015

Tárgy: a IV/700/2019. számú indítvánnyal kapcsolatos jogi vélemény

Tisztelt Elnök Úr! Tisztelt Főttkár Úr!

A tárgybeli ügyben az alkotmányjogi panasz indítványozója az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. § bekezdése alapján a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 106.K.30.511/2018/23. számú ítéletének, az Abtv. 26. § (1) alapján pedig az igazságügyi szakértőkről szóló 2016. évi XXIX. törvény (a továbbiakban: Szakértői tv.) 13. § (1) bekezdésének alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.

Az indítványozó álláspontja szerint a támadott bírósági ítélet a foglalkozás szabad megválasztásához, illetve a vállalkozáshoz fűződő alapvető jogait korlátozta, a szakértői névjegyzékből való törléssel vagyoni értékű jogosultságát vonta el, az alkalmazott jogszabályt úgy értelmezte, hogy a döntés által alapvető joga szükségtelen, aránytalan korlátozásához vezetett, így az az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésbe ütközik.

Az indítvány által támadott jogszabályi rendelkezésekkel összefüggésben jogi véleményemről az Abtv. 57. § (1b) bekezdésére tekintettel az alábbiak szerint tájékoztatom.

1. Az ügy érdemében

Az igazságügyi szakértői tevékenységre és szervezetrendszerre vonatkozó alapvető szabályokat a Szakértői tv. tartalmazza. A törvény rendelkezései szerint igazságügyi szakértői tevékenység végzését a névjegyzéket vezető hatóság – az Igazságügyi Minisztérium – az igazságügyi szakértői névjegyzékbe, meghatározott szakterületre történő felvétel útján engedélyezi, amelynek eredményeként a kérelmező igazságügyi szakértővé válik. Az igazságügyi szakértővé válás feltételeiről és kizáró okairól a Szakértői tv. 5. §-a rendelkezik. Az igazságügyi szakértővé válás egyik feltétele, hogy a kérelmező a kérelmében megjelölt szakterületen az igazságügyi szakértői tevékenység folytatásához meghatározott vagy azzal egyenértékű képesítéssel rendelkezzen.

A Szakértői tv. 13. § (1) bekezdése az igazságügyi szakértők névjegyzékből való törlésének okait határozza meg. A Szakértői tv. 13. § (1) bekezdés *b)* pontja alapján az igazságügyi szakértőt törölni kell a névjegyzékből, ha a névjegyzékbe való felvétel feltételei – ide nem értve az 5. § (3) bekezdés *a)* pontjában meghatározott feltételt – már a felvételkor sem álltak fenn, vagy utóbb megszűntek. A rendelkezés, valamint az ahhoz fűzött miniszteri indokolás alapján a névjegyzékbe való felvétel feltételeinek fennállását a névjegyzéket vezető hatóság nem csak a felvételkor, hanem bármikor megvizsgálhatja.

A Szakértői tv. 2016. június 15. napján történő hatálybalépését megelőzően az igazságügyi szakértőkre vonatkozó törvényi szintű szabályozást az igazságügyi szakértői tevékenységről szóló 2005. évi XLVII. törvény (a továbbiakban: régi Szakértői tv.) és az igazságügyi szakértői kamaráról szóló 1995. évi CXIV. törvény tartalmazta.

Az indítványozó alkotmányjogi panaszában előadottak szerint méltánytalannak érzi a felülvizsgálati eljárást, mert véleménye szerint a Szakértői tv. utólag változtatta meg az 1995-ben még hatályos feltételeket.

Felhívom a figyelmet ezzel kapcsolatban, hogy nem a Szakértői tv. változtatta meg az 1995-ben hatályos névjegyzékbe vételi feltételeket, hanem a már 2006. január 1-jén hatályba lépett régi Szakértői tv. A régi Szakértői tv. 32. § (1) bekezdése elrendelte a 2006. január 1. napján az igazságügyi szakértői névjegyzékben szereplő valamennyi igazságügyi szakértőnek (kb. 4.600 fő) a régi Szakértői tv. 3. §-ában meghatározott névjegyzékbe vétel feltételei fennállásának egyedi felülvizsgálati eljárás keretében történő vizsgálatát. Eszerint az igazságügyi miniszter

„a) felülvizsgálja a névjegyzékben szereplő igazságügyi szakértők névjegyzékbe vétele feltételeinek fennállását,

b) módosítja az igazságügyi szakértők szakterületét az erre vonatkozó rendeletek megfelelően.”

Az igazságügyi szakértők szakterületének besorolását és a szakterületekhez kapcsolódó képesítési és egyéb szakmai feltételeket az igazságügyi szakértői szakterületekről, valamint az azokhoz kapcsolódó képesítési és egyéb szakmai feltételekről szóló 9/2006. (II. 27.) IM rendelet (a továbbiakban: Iszr.) tartalmazza. Az Iszr. 2006. évi hatályba lépésével a korábban jogi norma által nem szabályozott, rendkívül szerteágazó kb. 1600 db. szakterület kb. 300 szakterületben, jogszabályi szinten került taxatív meghatározásra, a hozzájuk tartozó

(korábban csak általánosan létező) képesítési és egyéb szakmai követelményekkel egyetemben.

A felülvizsgálati eljárás során alapvetően azt ellenőrizte a névjegyzéket vezető hatóság, hogy a 2006. január 1-jét megelőzően névjegyzékbe vett szakértők esetében a régi Szakértői tv. és az Iszr. szerinti névjegyzékbe vétel feltételei fennállnak-e.¹ Első lépésként azt vizsgálta, hogy a szakértők korábbi szakterülete(i) mely, az Iszr.-ben foglalt új szakterület(ek)nek feleltethetőek meg. Amennyiben ez megtörtént, a vizsgálat következő lépése - az egyéb feltételek mellett - az volt, hogy a szakértő rendelkezik-e az új szakterület(ek)hez az Iszr. által előírt képesítési feltételekkel, illetve ezekkel esetlegesen a szakértő korábbi képesítései egyenértékűsíthetőek-e valamely jogszabály, vagy az Iszr. átmeneti rendelkezései alapján. A régi Szakértői tv. 32. § (3) bekezdése alapján, ha a vizsgálat szerint az igazságügyi szakértővé válás feltételei a hatályos jogszabályok szerint is fennálltak, az igazságügyi szakértőt úgy kellett tekinteni, mint akit a miniszter a törvény rendelkezéseinek alkalmazásával 2006. január 1-jén vett fel a névjegyzékbe. Amennyiben egy szakértő szakterülete megfeleltethető volt, azonban az Iszr.-ben foglalt, átsorolt szakterületéhez előírt képesítési feltétellel nem rendelkezett, úgy 2 éven belül igazolnia kellett, hogy a szükséges képesítést megszerezte, vagy annak megszerzéséhez szükséges képzésben részt vesz². Az alkotmányjogi panaszban sérelmezett ügy tárgya épp az ilyen módon haladékot kapott szakértők általi képesítések megszerzésére irányuló ellenőrzések egyik esete volt.

Tehát az indítványozó esetében az *épületenergetika* szakterülethez szükséges névjegyzékbe vétel feltételeit megalapozó jogszabályi előírások 2006 óta fennállnak. Hozzá kell tenni, hogy az *épületenergetika* szakterület az Iszr.-ben 2009. október 1. napjától szerepel bejegyezhető szakterületként.

2. Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata alapján, tekintettel a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban foglaltakra az Alkotmánybíróság a korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja. Erre is figyelemmel álláspontom szerint az alábbi alkotmánybírósági gyakorlat tekinthető irányadónak az ügy kapcsán, amely egyben cáfolja az indítványban foglalt alkotmányossági érvrendszert.

2.1. Az Alkotmánybíróság már az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően több határozatában foglalkozott egy-egy adott szakma gyakorlásához előírt feltételek (végzettség, vizsga, szakmai továbbképzés) szigorítását sérelmező indítványokkal. Következésképpen érvényesített álláspontja szerint önmagában „[n]em tekinthető az Alkotmányban rögzített alapjogok megsértésének valamely terület szakmai követelményeinek a korábbinál szigorúbb feltételekkel történő újraszabályozása” (596/B/1991. AB határozat, ABH 1991, 819, 820.). Az Alkotmánybíróság minden ilyen ügyben hangsúlyozta azt is, hogy a „*szakmai feltételek*

¹ Régi Szakértői tv. 32. §

² Mindez alapvetően a 2 évnél hosszabb képzések esetén volt releváns. Itt ugyan 2 éven belül csak a képzés megkezdését kellett igazolni, azonban ha a végzettség megszerzéséhez előírt képzési idő elteltével a végzettséget nem szerezte meg a szakértő, úgy törlésre került a névjegyzékből (régai Szakértői tv. 32. § (5) és (6) bekezdése).

emelése az adott foglalkozás gyakorlásának megfelelő színvonalon történő folytatását hivatott biztosítani, amelyet egyfelől a tudományos-technikai fejlődés, másfelől a biztonság megkövetel” (511/B/2007. AB határozat, ABH 2008, 3267, 3272.).

Az Alkotmánybíróság 2011. július 5. napján kelt 464/B/2006. AB határozatában megállapította, hogy a régi Szakértői tv. igazságügyi szakértők felülvizsgálati eljárására vonatkozó rendelkezései nem sértik a szakértők szerzett jogát. Az Alkotmánybíróság határozatában továbbá kifejtette, hogy a jogalkotó az igazságügyi szakértők képesítési előírásai újraszabályozása során eleget tett a testület gyakorlata szerint kidolgozott követelményeknek, így a munkához való jog alkotmányos elve nem sérült. Hangsúlyozta indokolásában a testület azt is, hogy a szabályozás „*azon túl, hogy lehetővé teszi az igazságügyi szakértővé válást, kellő garanciákat tartalmaz az igazságügyi szakértők további működésére is. A már igazságügyi szakértőként dolgozóknak ugyanis megfelelő idő áll rendelkezésükre, hogy a szükséges szakképzést megszerezzék, az előírt képzésekben részt vegyenek, valamint átmeneti rendelkezések és a korábbi képesítések elismerése biztosítják a folyamatos munkavégzést.*”

Megjegyezhető ezzel kapcsolatban, hogy az Alkotmánybíróság 3076/2017. (IV. 28.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) kiemelte, hogy a végrehajtók és végrehajtó-helyettesek alapos szakmai felkészültségükhöz, valamint eljárásaik törvényességéhez, időszerűségéhez és hatékonyságához szükséges garanciák kiépítése és követelmények érvényesítése a jogalkotó Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó kötelessége. A jogalkotó éppen e követelmények érvényesülését segítette elő, amikor közvetett eszközökkel, így többek között az egyetemi jogi képesítés megszerzésének előírásával növelte a végrehajtói intézmény működésének szakmai színvonalát. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az Alaptörvényből fakadó kívánalmak érvényre juttatásának elősegítése nem tekinthető önkényes vagy szükségtelen jogalkotói intézkedéseknek. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság az Abh.-ban megállapította, hogy a kifogásolt jogszabályok nem tekinthetők az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt alapjog szükségtelen korlátozásának. A tárgybeli indítvány kapcsán, a Szakértői tv. vonatkozásában is megállapítható mindez, ahogy arra a Szakértői tv. preambuluma is utal „*[a] szakértői bizonyítás jelentőségének növekedése szoros összefüggésben áll azzal a fejlődési folyamattal, amely a tudomány és technika terén, valamint ennek hatására a társadalomban az elmúlt évtizedekben végbement. Ennek eredményeként nőtt a különleges szakértelmet igénylő területek száma, a társadalmi viszonyok egyre bonyolultabbá váltak, amely az igazságszolgáltatásban úgy jelent meg, hogy a peres és hatósági eljárások tárgyi és szerkezeti összetétele jelentős változáson ment át. Jellemzővé vált a jogi problémáknak más szakmákhoz tartozó kérdésekkel való összefonódása és emiatt megítélésük egyre nehezebbé válása. Ezzel párhuzamosan a bírósági eljárásokban megnőtt az igény a modern természettudományok eredményeinek a bizonyítási eljárásban történő felhasználása iránt.*”

Az Alkotmánybíróság az Abh. keretében vizsgálta a követelmények arányosságát is. Az indítványokban kifogásolt jogszabályok a végrehajtói foglalkozás megválasztásához szubjektív jellegű követelmények és többletfeltételek teljesítését kívánják meg, amelyek a végrehajtóvá és végrehajtó-helyettesé válás szakmai jellegű korlátait jelentik. Ugyanakkor – jelen ügghöz hasonlóan – e törvényi kívánalmak teljesítése mindenki előtt nyitva áll és nem

eleve lehetetlen. Ennek megfelelően az Abh. szerint sem az indítványozókat, sem másokat nem zártak ki a végrehajtói foglalkozás gyakorlásának lehetőségéből. Az Alkotmánybíróság e körben utalt arra, hogy az egyes igazságügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2012. évi CCXI. törvény a végrehajtói kinevezés feltételeként írta elő az egyetemi jogi végzettség megszerzését, vagyis a jogszabály hatálybalépését követően már csak jogi végzettséggel rendelkezők nyerhettek végrehajtói kinevezést. Az Alkotmánybíróság vizsgálta az egyetemi jogi végzettség megszerzéséhez előírt időtartamot is és a megítélése szerint a jogalkotó által megszabott felkészülési időkeret teljesítése lehetséges volt, ahogy a tárgybéli ügyben is annak tekinthető az I. pontban bemutatott szabályozás által garantált 2 évre figyelemmel. Emellett pedig a kinevezett, de egyetemi jogi végzettséggel nem rendelkező végrehajtók és végrehajtó-helyettesek egyetemi jogi tanulmányaik alatt szakmájukat tovább gyakorolhatják. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság következtetése szerint az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt alapjog korlátozása nem volt aránytalannak tekinthető. Az Alkotmánybíróság ilyen okok mentén kialakított álláspontja szerint a támadott jogszabályokban előírt többletkövetelmények nem jelentik az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében biztosított foglalkozás szabad megválasztásának alkotmányellenes korlátozását.

Az Alkotmánybíróság vizsgálta továbbá az indítványok abbéli kifogását, amely szerint a jogalkotó önkényesen döntött arról, mely életkor alatt követeli meg az egyetemi jogi végzettség megszerzését ahhoz, hogy végrehajtók és végrehajtó-helyettesek szakmájukat tovább gyakorolhassák. Ilyen szabály a régi és a hatályos Szakértői tv.-ben nem jelent meg a képesítés eltérő jellegére figyelemmel. Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy bár az indítványokban előadott érveléssel egyezően az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján az életkor az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének alkalmazásában „egyéb helyzet” szerinti különbségtétel, mert személyben rejlő megváltoztathatatlan tulajdonság {3244/2014. (X. 3.) AB határozat, Indokolás [39]}, ugyanakkor az Alkotmánybíróság értékelése szerint a szabályozásban lévő különbségtételt észszerű indokok alapozták meg, hiszen az 1958. január elsejét megelőzően született végrehajtók és végrehajtó-helyettesek az egyetemi jogi végzettség megszerzéséhez megszabott türelmi idő végén, 2022-ben már elérik a 65 éves nyugdíjkorhatárt, amikor jogviszonyuk megszűnik. Így esetükben az Alkotmánybíróság szerint az egyetemi jogi végzettség megszerzése nem szolgálja az eredeti jogalkotói célkitűzést, nevezetesen a végrehajtói feladatok magasabb színvonalú, szakszerűbb és időszerű teljesítését. Ennek megfelelően a vizsgált szabályozás megfelel a diszkrimináció-tilalomból fakadó elvárásoknak. Az 1. pontban kifejtettek alapján, a szerteágazó és változó szakértői szakterületek számára tekintettel jelen szabályozás alappal nem tartalmazott – az Alkotmánybíróság által egyébként vizsgált – végrehajtói karkedvezményhez hasonló szabályokat. Különös tekintettel arra – ahogy az már korábban bemutatásra került –, ha a felülvizsgálat szerint az igazságügyi szakértővé válás feltételei a hatályos jogszabályok szerint is fennálltak, az igazságügyi szakértőt úgy kellett tekinteni, mint akit a miniszter a törvény rendelkezéseinek alkalmazásával 2006. január 1-jén vett fel a névjegyzékbe.

E körben indokolt utalni továbbá arra is, hogy az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésében foglalt alkotmányos alapelv erősíti és támogatja az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében elismert vállalkozáshoz fűződő jogot, valamint a foglalkozás szabad megválasztását. E rendelkezések nyújtanak lehetőséget üzleti,

hasznot hajtó tevékenységek meghatározott szakmai, hivatásbéli, gazdasági és egyéb más feltételek mellett való gyakorlásához. A munka és a foglalkozás szabad megválasztása, valamint a vállalkozás szabadságához fűződő jog a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül az állami beavatkozásokkal és korlátozásokkal szemben. A korlátozások alkotmányosságának megítéléséhez azonban más-más mérce irányadó aszerint, hogy a közhatalmi intézkedés a foglalkozás szabad megválasztását, illetve a vállalkozóvá válást, avagy a foglalkozás, vállalkozás gyakorlását korlátozza. A foglalkozás szabad megválasztása és a vállalkozóvá válás körében további különbséget jelent, hogy a korlátozás objektív vagy szubjektív jellegű. A foglalkozás szabad megválasztásához fűződő jognak és a vállalkozóvá válás szabadságának legsúlyosabb korlátozását az objektív korlátok jelentik, melyek az embert teljesen elzárják egy-egy tevékenység gyakorlásától. Ezzel szemben a szubjektív korlátok, mint például a szakmai képesítés teljesítése elvileg mindenki előtt nyitva áll. Következetes az alkotmánybíróági gyakorlat abban, hogy a vállalkozáshoz fűződő jog nem jelenti a vállalkozásokra érvényes jogszabályi környezet és feltételrendszer módosíthatatlanságát, vagy megváltoztathatlanságát. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság felfogása szerint az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt jog lényegi tartalma kiváltképpen akkor sérül, ha a közhatalmi intézkedés a foglalkozás szabad megválasztásának vagy a vállalkozóvá válás jogát meghatározatlan időre teljes egészében elvonja {összefoglaló jelleggel lásd: 3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [27]–[28] és 3024/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [35]}. Ugyanakkor a vállalkozáshoz való jognak nem tulajdonítható olyan jelentés, amely szerint a már működő vállalkozásokra vonatkozó jogi környezet módosíthatatlan lenne {3024/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [38]}.

2.2. Az indítványozó szerint a támadott rendelkezés az Alaptörvény XIII. cikke szerinti tulajdonhoz való jogát sérti (lásd indítvány kiegészítés 7. pont).

Ezzel összefüggésben indokolt utalni arra, hogy az Alkotmánybíróság következetes álláspontja szerint önmagában a gazdasági vagy rendszeres jövedelemszerző tevékenység, a vállalkozási tevékenység jövőbeni nyereségének reménye nem tekinthető az alkotmányos tulajdonjog által elismert és védett tulajdoni várománynak, vagyis nem áll az Alaptörvény XIII. cikkének oltalma alatt {3024/2014. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [43]–[44]}. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság a 3209/2015. (XI. 10.) AB határozatban úgy fogalmazott például, hogy a határozott időből hátralévő időre várható munkabér nem hozható kapcsolatba az Alaptörvényben szabályozott tulajdonhoz való joggal, az elmaradt munkabér kompenzációja pedig nem közjogi váromány, és az a foglalkoztatási jogviszonyok egyedi sajátosságai miatt nem vezethető le közvetlenül az Alaptörvényből (Indokolás [74]). Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint ugyancsak nem áll az alkotmányjogi tulajdon védelme alatt a gazdasági tevékenység ellátásához, vagy a vállalkozási tevékenység folytatásához szükséges beruházások piaci értékállósága {3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [23]} és nem tekinthető tulajdoni várománynak a gazdasági tevékenységből várható vagy remélt bevétel és nyereség sem. Önmagában a hosszabb vagy határozatlan időre szóló működési engedély alapján végzett gazdasági tevékenység és az abból származó rendszeres jövedelem nem jelenti egyúttal, hogy az adott gazdasági tevékenység megszerzett tulajdonnak

vagy alkotmányosan védett tulajdoni várománynak tekinthető {3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [19] és [24]}. Ezt az érvelést erősíti, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint sem önmagában gazdasági tevékenység, sem a vállalkozások és a vállalkozók által a gazdasági tevékenység végzéséhez szükséges ráfordítások és eszközök megtérülése, piaci értékállósága nem áll az Alaptörvény XIII. cikkének oltalma alatt {3024/2015 (II. 9.) AB határozat, Indokolás [44]–[45]}. Mindez megjelenik a korábban idézett Abh. keretében, amelyben az Alkotmánybíróság a jelen ügy szempontjából releváns módon megállapította azt is, hogy „...önmagában a határozatlan idejű végrehajtói és végrehajtó-helyettesi szolgálat gyakorlása, valamint annak gyakorlásából származó rendszeres jövedelem és nyereség nem jelenti egyúttal, hogy ezen tevékenység megszerzett tulajdonként vagy tulajdoni jogból fakadó várományként értékelhető, mint ahogy az alkotmányjogi tulajdonvédelem a végrehajtói iroda működtetéséhez szolgáló beruházások piaci értékállóságát sem garantálja.” Mindez az indítvány szempontjából is irányadónak tekintendő, erre figyelemmel álláspontom szerint a tulajdonhoz való jog sérelme nem állapítható meg.

Kérem tájékoztatásom szíves elfogadását.

Budapest, 2019. szeptember „13.”

Tisztelettel:

dr. Varga Judit



