

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3018/2015. (I. 27.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

végzést:

Az Alkotmánybíróság a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Mfv.I.10.084/2014/5. számú ítéletével, a Kaposvári Törvényszék 3.Mf.20.322/2012/3. számú ítéletével és a Kaposvári Munkaügyi Bíróság 3.M.220/2011/17. számú ítéletével összefüggésben ezen ítéletek nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítása, alaptörvény-ellenességének megállapítása és ezen bírói ítéletek megsemmisítése, valamint a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény – már nem hatályos – 8. § (1) bekezdés *b*) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítását, nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítását, továbbá a perben történő alkalmazási tilalmának megállapítása iránt előterjesztett alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

Indokolás

- [1] 1. Az ügyvéd által képviselt indítványozó 2014. augusztus 29-én az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján a törvényben előírt határidőn belül alkotmányjogi panaszt terjesztett elő az Alkotmánybíróságnál.
- [2] Az indítványozó 2002. szeptember 9-étől állt jogviszonyban az alapper alperesével, illetőleg annak jogelődével. A Somogy Megyei Igazgatóság Államháztartási Irodájának a Felülvizsgálati és Ellenőrzési Osztályán vezető-főtanácsosként felülvizsgálati referensi munkakörben végezte tevékenységét. Az indítványozó jogviszonya 2010. július 6-ai hatállyal a törvény erejénél fogva kormánytisztviselői jogviszonnyá alakult át. A munkáltató 2011. január 31-én az indítványozóval szemben fegyelmi eljárást indított arra hivatkozással, hogy a közszolgálati jogviszonyából eredő kötelezettségét vétkeesen megszegte, melyet az összeférhetetlenség írásbeli bejelentésének elmulasztásával valósított meg. A vizsgálat lefolytatása után a munkáltatói jogkört gyakorló igazgató 2011. február 15-én az indítványozóval szembeni fegyelmi eljárást megszüntette arra

hivatkozással, hogy a meghallgatása során a kérdések tisztázásra kerültek, így a fegyelmi eljárásnak nem volt oka.

- [3] 2011. február 9-én az alperes a Somogy Megyei Igazgatóságon 2011. június 30-áig megvalósítandó 139 fős létszám elérésére intézkedési tervet dolgozott ki, amely szerint 2011. március 31-ig 2 fő jogviszonyát kell megszüntetni a kincstár Somogy Megyei Igazgatóságán. Az indítványozó 2011 januárjában két alkalommal találkozott a megyei kormány megbízottal, továbbá az egyik államtitkárral, melynek során szóba került az is, hogy az indítványozó esetlegesen osztályvezetői szintű feladatok ellátására is alkalmas. Az Államháztartási Iroda Felülvizsgálati és Ellenőrzési Osztályára vezetőként 2011. január 1-ei visszamenőleges hatállyal végül nem az indítványozó, hanem más személy került kinevezésre.
- [4] A munkáltató az indítványozó jogviszonyát a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) 8. § (1) bekezdés *b*) pontja alapján 2011. március 23-án kelt határozatával indokolás nélküli felmentéssel megszüntette.
- [5] Az indítványozó a munkáltató intézkedésével szemben munkaügyi pert kezdeményezett. Keresetében a munkáltatói intézkedés jogellenességének megállapítását és az ehhez fűződő jogkövetkezmények alkalmazását kérte, kormánytisztviselői jogviszonya helyreállításának mellőzése mellett. Az indítványozó a perben hivatkozott arra, hogy a Ktjt. 8. § (1) bekezdését az Alkotmánybíróság megsemmisítette, tehát azt a munkáltató nem alkalmazhatta volna. A Kaposvári Munkaügyi Bíróság 2012. január 24-én kelt 3.220/2011/17. számú ítéletével a felperes keresetét elutasította. A bíróság álláspontja szerint, miután az Alkotmánybíróság a Ktjt. 8. § (1) bekezdését 2011. május 31-ei *pro futuro* hatállyal semmisítette meg, az alperes a már megsemmisített, de a *pro futuro* hatályvesztés elrendelése miatt még hatályban volt jogszabály alapján volt köteles eljárni az indítványozó ügyében. A bíróság szerint a munkáltató nem sértette meg a rendeltetésszerű joggyakorlás elvét sem a felmentéshez való joga gyakorlása során figyelemmel arra, hogy egy olyan jogszabályi rendelkezés alapján intézkedett, amely a felmentés időpontjában alkalmazható és hatályos volt. A bíróság nem állapított meg rendeltetésellenes joggyakorlást a munkáltató részéről egyéb kérdésekben sem.
- [6] A munkaügyi bíróság ítélete ellen az indítványozó élt fellebbezéssel. A Kaposvári Törvényszék 2012. április 26-án kelt 3.Mf.20.322/2012/3. számú ítéletével az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta. A másodfokú bíróság ítéletének indokolása szerint az indítványozó nem vitatta, hogy a felmentése időpontjában hatályos Ktjt. 8. § (1) bekezdés *b*) pontja alapján a kormánytisztviselői

jogviszonya indokolás nélküli felmentéssel történő megszüntetésének még helye volt, figyelemmel a 8/2011. (II. 18.) AB határozatban foglaltakra is. A perben az átszervezés, illetve létszámcsökkentés tényét nem kellett vizsgálni. A törvényszék szerint a Pp. 164. § (1) bekezdése alapján az indítványozót terhelte annak bizonyítása, hogy a munkáltató rendeltetéssel ellenesen járt el a felmentése során. Az indítványozó ezt a perben nem tudta bizonyítani.

[7] Az indítványozó a jogerős ítélet ellen felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő. A Kúria 2014. május 28-án kelt Mfv.I.10.084/2014/5. számú ítéletével a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta. Az ítélet indokolása megállapítja, hogy az indítványozó felmentésének közlése időpontjában a Kjt. 8. § (1) bekezdése alkalmazható volt, ennek alapján az indítványozó indokolás nélküli felmentése nem volt jogszabályba ütköző. A Kúria álláspontja szerint a másodfokú bíróság helytállóan fejtette ki, hogy az átszervezés, illetve a létszámcsökkentés megvalósulását nem kellett vizsgálni, mert a felmentésnek indokolást nem kellett tartalmaznia. Azt, hogy az alperes rendeltetéssel ellenesen járt el, az indítványozónak kellett bizonyítania, aki ezt nem tudta a perben bizonyítani.

[8] 2. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában kérte, hogy az Alkotmánybíróság folytassa le a Kjt. már hatálytalan 8. § (1) bekezdés *b*) pontja Alaptörvénnyel való összhangjának, továbbá nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát, valamint az eljárás tárgyát képező ügyekben történő alkalmazhatóságának vizsgálatát. Indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy a Kúria Mfv.I.10.084/2014/5. számú ítélete, a Kaposvári Törvényszék 3.Mf.20.322/2012/3. számú ítélete, valamint a Kaposvári Munkaügyi Bíróság 3.M.220/2011/17. számú ítélete az – indítvány indokolásában hivatkozott – Alaptörvényben biztosított jogait sérti, nemzetközi szerződésbe ütközik, az Alaptörvény vonatkozó rendelkezései téves értelmezésén alapulnak. Mindezekre tekintettel kérte a bírói ítéletek megsemmisítését is.

[9] Az indítványozó szerint az indítvánnyal támadott ítéletek azért alaptörvényellenesek, mert sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvét, a T) cikk (3) bekezdését, mely kimondja, hogy jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel, a Q) cikk (2)–(3) cikkét, mely a magyar jognak a nemzetközi joggal való összhangját szabályozza, az Alaptörvény II. cikkében foglalt emberi méltósághoz való jogát, a XII. cikkben foglalt munkához való jogát, a XXIII. cikkben szabályozott közhivatal viseléséhez való jogát, a XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt bírói jogvédelemhez való jogát, a XXVIII. cikk (7) bekezdésbe foglalt jogorvoslati joghoz való jogát, valamint a 28. cikket, mely kimondja, hogy a bíróságok a jogalkalmazás során

a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik.

- [10] Az indítványozó hivatkozott a Ktjt. 8. § (1) bekezdését *pro futuro* hatállyal megsemmisítő 8/2011. (II. 18.) AB határozatra is. Álláspontja szerint azzal, hogy az Alkotmánybíróság *pro futuro* semmisítette meg a törvény rendelkezését, az Alkotmánybíróság „indirekt alkalmazási tilalmat” rendelt el. Szintén hivatkozott a 35/2011. (V. 6.) AB határozatra azzal összefüggésben, hogy a bíró, amennyiben alkotmányellenes jogszabályt kellene alkalmaznia, köteles az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezni. Ugyancsak hivatkozott a 34/2012. (VII. 17.) AB határozatra is, mely ügyben az Alkotmánybíróság a Ktjt. 8. § (1) bekezdés alkalmazási tilalmának kimondása iránti bírói kezdeményezéseket elutasította. Az indítványozó hivatkozott a Legfelsőbb Bíróság MK. 95. számú állásfoglalásának a régi Munka törvénykönyvéről szóló 4. §-ához fűzött indokolására is.
- [11] Az indítványozó arra is nyomatékkal utalt, hogy az ügyében alkalmazott Ktjt. 8. § (1) bekezdése az Emberi Jogok Európai Egyezményének 1. cikkébe, 6. cikk (1) bekezdésébe, 13. cikkébe ütközik. Ez utóbbi körben hivatkozik az EJEB előtt folyamatban volt *K.M.C. kontra Magyarország* (1954/11), 2012. július 10., ügyre, valamint több, a Magyar Állam és a panaszosok között egyezséggel zárt ügyre.
- [12] Az indítványozó szerint a Kúria azzal, hogy az Abtv. 25. §-a alapján – észelve a hivatkozott törvényi rendelkezés Alaptörvénybe és nemzetközi szerződésbe ütközését – nem fordult az Alkotmánybírósághoz alkalmazási tilalom kimondása iránt, alaptörvény-ellenes határozatot hozott az indítványozó ügyében.
- [13] 3. Az alkotmányjogi panasz az alábbiak miatt nem befogadható.
- [14] Az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának a törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket.
- [15] Az alkotmányjogi panasz nem felel meg a befogadhatóság követelményeinek, mivel az Abtv. 29. § alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. Jelen esetben ilyen, az ügy érdemét befolyásoló alaptörvény-ellenességet, illetve alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést az indítvány nem vet fel.
- [16] Az indítványozó által megindított perben az elsőfokú ítélet meghozatala előtt hozta meg az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványok alapján a 8/2011. (II. 18.) AB határozatát

(továbbiakban: Abh.), melyre a munkaügyi perben eljáró bíróságok hivatkoztak. Az Abh. – egyéb rendelkezések mellett – megállapította, hogy a Kjt. 8. § (1) bekezdése alkotmányellenes, ezért azt 2011. május 31-i hatállyal megsemmisítette. A határozat meghozatalakor hatályban volt az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: régi Abtv.) 42. §-a alapján az Alkotmánybíróság által megsemmisített jogszabályi rendelkezés főszabályként a határozat közzétételét követő napon veszítette hatályát. A régi Abtv. 43. § (4) bekezdése alapján azonban az Alkotmánybíróság ettől eltérően is meghatározhatta az alkotmányellenes jogszabály hatályon kívül helyezésének időpontját, ha ezt a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolta. A *pro futuro* megsemmisítés két előfeltétele, hogy a) a megalkotandó új jogszabály hatálybalépéséig biztosítható legyen a jogrend kiszámítható működése, továbbá, hogy b) az alkotmányellenes jogszabály időleges hatályban tartása kevesebb veszélyt jelent a jogrend épsége szempontjából, mint az azonnali megsemmisítés. [47/2003. (X. 27.) AB határozat, ABH 2003, 525, 549–550.]

- [17] A konkrét ügyben az Alkotmánybíróság figyelemmel volt arra, hogy mivel a Kjt. 10. § (1) bekezdése alapján a kormánytisztviselői jogviszonyokban a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvénynek a köztisztviselő lemondására és felmentésére vonatkozó szabályok nem voltak alkalmazhatók, a Kjt. 8. § (1) bekezdésének megsemmisítése következtében a kormánytisztviselői jogviszony lemondással és felmentéssel való megszüntetése szabályozatlanul maradt. Emiatt időt kívánt biztosítani a jogalkotónak az Alkotmánynak megfelelő szabályok megalkotására. Ezért a Kjt. 8. § (1) bekezdését a jövőre nézve az Alkotmánybíróság 2011. május 31-i hatállyal *pro futuro* semmisítette meg, tehát a jogszabályi rendelkezés 2011. június 1. napjától hatálytalan. Ettől azonban meg kell különböztetni azt, hogy adott esetben a 2011. május 31. napja előtt létrejött jogviszonyokban a már megsemmisített jogszabályi rendelkezést alkalmazni kell.
- [18] A *pro futuro* megsemmisítés az Alkotmánybíróság által alkotmányellenesnek vagy alaptörvény-ellenesnek nyilvánított jogszabály határozott idejű alkalmazása lehetőségével és egyben kötelezettségével jár mindenki számára, hacsak az Alkotmánybíróság az ügyre okot adó konkrét eset(ek)re alkalmazási tilalmat nem rendelt el. Azt is figyelembe kell venni, hogy az Alkotmánybíróság az 1813/B/2010. AB végzésben (ABH 2011., 2936) egyértelművé tette, hogy amikor az Alkotmánybíróság törvényi felhatalmazással élve, az alkotmányellenes jogszabály hatályvesztését a jövőben meghatározott időpontban jelöli meg, akkor lényegében maga terjeszti ki az alkotmányellenes jogszabály

alkalmazásának időtartamát, előírja a bíró számára az alkotmányellenes jogszabály alkalmazását. Ez a döntés összhangban áll a régi Abtv. 27. §-ában foglaltakkal. Azzal, hogy az Alkotmánybíróság határozata a közzétételét követően mindenkire – így a jelen eljárás tárgyát képező perekben eljáró bíróságokra is – kötelező. Ezért a jelen esetben az, hogy az ügyben eljáró bíróságok – a 2011. május 31-je előtt létrejött jogviszony elbírálására – alkalmazták a Kjt. 8. § (1) bekezdés *b*) pontját, nem vet fel a bírói döntést érdemben befolyásoló alkotmányellenességet vagy alaptörvény-ellenességet.

- [19] A *pro futuro* megsemmisítés lehetőségét a régi Abtv.-ben írtakkal lényegileg azonos módon szabályozza az Abtv. 45. § (4) bekezdése is. A *pro futuro* megsemmisítés oka a törvény szerint, ha azt az Alaptörvény védelme, a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja. A *pro futuro* megsemmisítés régi Abtv.-ben, valamint az Abtv.-ben foglalt szabályait összevetve megállapítható, hogy a két szabályozás tartalmilag csaknem megegyezik egymással. Eszerint, ha az Abtv. hatályban léte alatt semmisít meg egy jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést *pro futuro* hatállyal az Alkotmánybíróság, az így megsemmisített jogszabályt annak hatályvesztése napjáig alkalmazni kell, csakúgy mint a régi Abtv. hatályban léte alatt *pro futuro* megsemmisített jogszabályt.
- [20] A jogszabály (jogszabályi rendelkezés) *pro futuro* megsemmisítése esetén sem a régi Abtv. nem tartalmazott, sem a hatályban lévő Abtv. nem tartalmaz arra nézve semmilyen rendelkezést, hogy a *pro futuro* megsemmisítésnél a megsemmisített jogszabály (jogszabályi rendelkezés) meghatározott ideig történő hatályban tartása alatt a már megsemmisített jogszabály (jogszabályi rendelkezés) csak a megsemmisítést kimondó határozatban közölt hatályban tartás okával (okaival) összhangban alkalmazható-e vagy sem. Mivel egyik Abtv. sem tartalmaz erre nézve kifejezett korlátozó rendelkezést, – mindkét törvény olyan általános fogalmakra hivatkozik, mint a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke, – ebből az következik, hogy ezen a területen az Alkotmánybíróság jelentős mérlegelési jogkörrel rendelkezik. A *pro futuro* hatállyal megsemmisített jogszabályt (jogszabályi rendelkezést) az adott alkotmánybírósi határozat indokolásában a *pro futuro* megsemmisítés meghatározott okától függetlenül, minden esetben alkalmazni kell, amíg a megsemmisített jogszabály hatályát nem veszti, hacsak az Alkotmánybíróság az adott alkotmánybírósi határozat indokolásában másként nem rendelkezik.
- [21] Az alkotmányjogi panasszal összefüggésben meg kell vizsgálni azt a következő kérdést, hogy az alkotmányjogi panasz mikénti elbírálása függ-e attól, hogy az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló bírói döntést az Abh. közzététele

- előtt vagy azután hozták-e, vagyis miért és hogyan kellett az adott, akkor még hatályban volt jogszabályi rendelkezést a bírónak még alkalmaznia.
- [22] Az Abh. közzététele előtt meghozott bírói ítéletek kapcsán a jogi helyzet megítélésénél abból kell kiindulni, hogy a bírónak kötelező volt a Ktjt. rendelkezéseit alkalmazni, mert az Országgyűlés által elfogadott és hatályba léptetett jogszabályról volt szó. De az Abh. közzététele után az adott esetben szintén köteles volt a bíró a perben a már megsemmisített Ktjt. 8. (1) bekezdését alkalmazni. {3045/2013. (II. 28.) AB végzés, Indokolás [21]}
- [23] Az Abtv. 27. §-a alapján az alkotmányjogi panasz akkor terjeszthető elő, ha a bírói döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti. Az indítványozó álláspontja szerint a támadott ítéletek – egyebek mellett – sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, a T) cikket, a Q) cikk (2)–(3) bekezdését, valamint a 28. cikket.
- [24] Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése a jogállamiság-jogbiztonság klauzula, melyre csak kivételesen, a visszaható hatályú jogalkotás és jogalkalmazás esetén lehet hivatkozni alkotmányjogi panasz eljárásban. {3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indoklás [86]–[91], 3041/2014. (III. 13.) AB végzés, Indokolás [22]}. Tekintettel arra, hogy alkotmányjogi panasz a jogállami jogbiztonság sérelmére nem alapítható, az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében visszautasította az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontja alapján.
- [25] A T) cikk a jogalkotásra vonatkozó általános szabályokat határozza meg, a 28. cikk pedig a bíróságok jogértelmezésére irányadó szabályokról rendelkezik.
- [26] Az indítványozó által az indítványában megjelölt – és előbb ismertetett – alaptörvényi rendelkezésekre, mivel nem az Alaptörvényben biztosított alapjogokat szabályoznak, alkotmányjogi panaszban nem lehet hivatkozni. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében is visszautasította az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontja alapján.
- [27] A Q) cikk (2)–(3) bekezdése pedig a nemzetközi jog és a magyar jog összhangja megteremtésének kötelezettségét, illetve a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak elfogadását, és a más nemzetközi jogi jogforrások jogszabályban történő kihirdetésére vonatkozó szabályt tartalmazza. Jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítása iránti eljárás kezdeményezésére az Abtv. 32. § (2) bekezdése alapján nem jogosult az indítványozó, mert azt csak az Abtv.-ben felsorolt személyek kezdeményezhetik. Tehát az Alaptörvény Q) cikk (2)–(3) bekezdésére alapított indítvány nem jogosulttól

származik, ezért az indítványt ebben a részében is azt vissza kellett utasítani az Ügyrend 30. § (2) bekezdés c) pontja alapján.

- [28] Az indítványozó az alapjogok közül hivatkozott a II. cikkben foglalt emberi méltósághoz való jogra, a XII. cikkben foglalt munkához való jogra, a XXIII. cikkben szabályozott közhivatal viseléséhez való jogra, a XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt bírói jogvédelemhez való jogra és a XXVIII. cikk (7) bekezdésben foglalt jogorvoslathoz való jogra.
- [29] Az indítványban előadott ezen alkotmányértéteket az Alkotmánybíróság az Abh.-ban már elbírálta.
- [30] Mindezek miatt az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 29. §-ára tekintettel, az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontja alapján vissza-utasította.

Budapest, 2015. január 20.

Dr. Kiss László s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1464/2014.

