

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3066/2015. (IV. 10.) AB VÉGZÉSE**alkotmányjogi panasz visszautasításáról**

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Czine Ágnes* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

végzést:

Az Alkotmánybíróság a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Mfv.I.10.078/2014/2. számú ítéletével, a Fővárosi Törvényszék 51.Mf.634.735/2012/4. számú ítéletével és a Fővárosi Munkaügyi Bíróság 6.M.2763/2011/6. számú ítéletével összefüggésben ezen ítéletek nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítása, alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése, valamint a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény – már nem hatályos – 8. § (1) bekezdés *b*) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítása, nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítása, továbbá a perben történő alkalmazási tilalmának megállapítása iránt előterjesztett alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

Indokolás

- [1] 1. Az indítványozó 2014. július 17-én a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon alkotmányjogi panaszt terjesztett elő. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság főtítkárnak felhívására 2014. november 13-án kiegészítette.
- [2] 1.1. Az indítványozó 2005. július 18-tól köztisztviselőként állt a Nemzeti Innovációs Hivatal (a továbbiakban: Hivatal) alkalmazásában. Az indítványozó köztisztviselői jogviszonya 2010. július 6-i hatállyal kormánytisztviselői jogviszonná alakult át. A Hivatal az indítványozó kormánytisztviselői jogviszonyát 2011. május 25-én közölt felmentéssel indokolás nélkül megszüntette. A munkavégzés alól 2011. június 17-étől 2011. augusztus 17-éig felmentette, amely időszakra átlagkeresetet, ezen kívül két havi illetménynek megfelelő végkielégítést fizetett meg. Az okirat a felmentés indokolását a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.) 8. § (1) bekezdés *b*) pontja alapján nem tartalmazta.

- [3] 1.2. Az indítványozó a munkáltatói intézkedés ellen 2011. június 9-én a Fővárosi Munkaügyi Bírósághoz fordult, keresetében a felmentés jogellenességének és rendeltetésellenességének megállapítását kérte. A Fővárosi Munkaügyi Bíróság 6.M.2763/2011/6. számú ítéletével a keresetet elutasította. Az ítélet indokolásában a munkaügyi bíróság rámutatott, hogy az Alkotmánybíróság 8/2011. (II. 18.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) a Kjtj. 8. § (1) bekezdésének *b*) pontját 2011. május 31-ével semmisítette meg, ezért a felmentés indítványozóval való közlésekor (2011. május 25.) a jogszabály hatályos volt, tehát nem jogellenes. A munkaügyi bíróság álláspontja szerint az ügyben irányadó 1992. évi XXII. tv. (rég. Mt.) 6. § (4) bekezdése alapján a felmentés jogszerűségének megítélésénél a közlés napja irányadó. Ekkor a Kjtj. 8. § (1) bekezdés *b*) pontja hatályos volt.
- [4] Az indítványozó fellebbezése folytán eljáró Fővárosi Törvényszék mint másodfokú bíróság 51.Mf.634.735/2012/4. számú ítéletében az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta. A döntés indokolásában kifejtette, hogy az Alkotmánybíróság a kormánytisztviselők vonatkozásában a Kjtj. 8. § (1) bekezdésének *b*) pontját *pro futuro*, vagyis a jövőre nézve semmisítette meg, ezért e rendelkezést a Hivatal a felmentés közlésének időpontjában jogszerűen alkalmazhatta. Az Európai Unió Alapjogi Chartája 30. cikkének az indítványozó által állított sérelmével összefüggésben a másodfokú bíróság megállapította, hogy a magyar jogalkotó a Kjtj. megalkotásával nem uniós jogot hajtott végre.
- [5] Az indítványozó ezt követően felülvizsgálati kérelmet nyújtott be. Ebben többek között hivatkozott az Európai Unió Alapjogi Chartájának értelmezésére, az Európai Unióról Szóló Szerződésre, és az emberi méltóságnak megsértésére az Abh.-val és az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJB) *K.M.C. kontra Magyarország* [(1954/11), 2012. július 10.] ügyben hozott ítéletével összefüggésben.
- [6] A Kúria az Európai Unió Bíróságánál előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett. Az Európai Unió Bírósága végzésében (ügyszám: C-332/13.) megállapította, hogy nem rendelkezik hatáskörrel a szóban forgó ügyben, mivel a jogi helyzet nem tartozik az uniós jog alkalmazási körébe. Ezt követően a Kúria az eljárást folytatta, majd ítéletével a Fővárosi Törvényszék 51.Mf.634.735/2012/4. számú ítéletét hatályában fenntartotta.
- [7] A döntés indokolásában a Kúria rámutatott, hogy az Alkotmánybíróság általi *pro futuro* megsemmisítésből az következik, hogy a felmentés közlésekor a Kjtj. 8. § (1) bekezdés *b*) pontja alkalmazható volt, ezért a másodfokú bíróság erre vonatkozó jogi érvelése nem jogszabálysértő.

- [8] 1.3. Az indítványozó a Kúria ítélete ellen fordult az Alkotmánybírósághoz. Alkotmányjogi panaszában az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján kérte, hogy az Alkotmánybíróság semmisítse meg a Kúria támadott döntését, továbbá az első- és másodfokú döntéseket is. Álláspontja szerint az ítélet sérti az Alaptörvény II. cikkében szabályozott emberi méltósághoz való jogát, az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt munka és foglalkozás szabad megválasztásához való jogát, az Alaptörvény XXIII. cikk (8) bekezdésében szabályozott közhivatal viseléséhez való jogát, az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt hatékony bírói védelemhez fűződő alapjogát, az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jogát, továbbá ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság követelményével, az Alaptörvény T) cikkével és az Alaptörvény 28. cikkével is.
- [9] Előadta, hogy az Abh.-ban az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a Ktjt. 8. § (1) bekezdése alkotmányellenes, ezért azt 2011. május 31-i hatállyal megsemmisítette. Az Abh. ugyan nem *ex nunc* hatállyal semmisítette meg a rendelkezést, az azonban álláspontja szerint az Abh. meghozatala időpontjától kezdve alkotmányellenes, illetve 2012. január 1-jétől alaptörvény-ellenes.
- [10] Álláspontja szerint a jogszabály *pro futuro* megsemmisítése nem teszi az Abh. kihirdetését követően közölt indokolás nélküli felmentést alkotmányossá, illetve a vonatkozó jogszabályi rendelkezést alkalmazandóvá, hiszen a bíróságnak az elé tárt jogvitát alkotmányos jogszabály alapján kell eldöntenie.
- [11] Az indítványozó azt is állította, hogy az ítélet ellentétes az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésével, amely szerint Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. A munkáltatói intézkedés ellentétes továbbá az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: EJE, melyet Magyarországon az 1993. évi XXXI. törvény hirdetett ki) 6. cikk (1) bekezdésében foglalt rendelkezéssel. Az indítványozó ismertette az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) *K.M.C. kontra Magyarország* [(1954/11), 2012. július 10.], illetve *N.K.M. kontra Magyarország* [(73743/11), 2013. november 26.] ügyekben hozott ítéleteit, melyekben az EJEB elmarasztalta Magyarországot az indokolás nélküli felmentéssel kapcsolatban a hatékony bírói felülvizsgálathoz fűződő jog megsértése miatt.
- [12] Az indítványozó összefoglalva azt kérte, hogy az Alkotmánybíróság folytassa le a Ktjt. 8. § (1) bekezdés *b*) pontja Alaptörvénnyel való összhangjának és nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát, valamint jelen ügyben történő

alkalmazhatóságának vizsgálatát; állapítsa meg az alaptörvény-ellenességet és a nemzetközi szerződésbe ütközést, és semmisítse meg a támadott döntéseket.

- [13] 2. Az alkotmányjogi panasz az alábbiak miatt nem befogadható.
- [14] 2.1. Az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt feltételeit, különösen az indítványozónak az Abtv. 27. §-a szerinti érintettségét, a jogorvoslat kimerítését, valamint az Abtv. 29–31. §-ai szerinti feltételek fennállását.
- [15] Az indítványozó perbeli jogi képviselője a támadott bírói döntést 2014. május 13-án vette át, az alkotmányjogi panaszt az indítványozó 2014. július 14-én, a határidő utolsó napján postára adta, az alkotmányjogi panasz tehát határidőben benyújtottnak tekintendő. Az indítványozó részben teljesítette az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében meghatározott feltételeket is, és az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló bírósági eljárásban a jogorvoslati lehetőségeit kimerítette.
- [16] Az Abtv. 29. §-a az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának további – tartalmi – feltételeit határozza meg. Eszerint az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.
- [17] Az Alkotmánybíróság a panaszban hivatkozott alapjogok sérelmének vizsgálata során a 13/2013. (VI. 7.) AB határozatban a korábbi alkotmánybírói határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően rögzített szempontok figyelembe vételével járt el.
- [18] 2.2. 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 vesztette hatályát. A régi Abtv. 43. § (4) bekezdése alapján azonban az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes jogszabály hatályon kívül helyezésének időpontját ettől eltérően is meghatározhatta, ha ezt a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolta. A *pro futuro* megsemmisítés két előfeltétele, hogy egyrészt a megalkotandó új jogszabály hatálybalépéséig biztosítható legyen a jogrend kiszámítható működése, másrészt, hogy 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.].

- [19] Az Alkotmánybíróság az Abh. meghozatala során, a megsemmisítés időpontjának meghatározásánál figyelemmel volt arra, „hogy mivel a Ktjt. 10. § (1) bekezdése alapján a kormánytisztviselői jogviszonyokban a Ktv.-nek a köztisztviselő lemondására és felmentésére vonatkozó 16–17. §-ai nem alkalmazandók, a Ktjt. 8. § (1) bekezdésének megsemmisítése következtében a kormánytisztviselői jogviszony lemondással és felmentéssel való megszüntetése szabályozatlanul marad. Időt kívánt biztosítani a jogalkotónak az Alkotmánynak megfelelő szabályok megalkotására, ezért a Ktjt. 8. § (1) bekezdését a jövőre nézve úgy semmisítette meg, hogy az 2011. május 31-én veszti hatályát.” (ABH 2011, 49, 84.)
- [20] A *pro futuro* megsemmisítéssel tehát az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes jogszabályt meghatározott időtartamra kifejezett rendelkezésével a jövőre nézve alkalmazandónak nyilvánítja, és ilyen esetekben az alkotmányellenes jogszabály alkalmazhatósága tekintetében nincs mód sem egyedi, sem generális jelleggel annak ismételt elbírálására [lásd 1813/B/2010. AB határozat (ABH 2011, 2936, 2939.)].
- [21] 2.3. Az Alkotmánybíróság ezt az álláspontját erősítette meg az elmúlt időszak során, a Ktjt. 8. § (1) bekezdése alapján felmentett személyek alkotmányjogi panaszai alapján meghozott végzéseiben [lásd 3041/2013. (II. 28.) AB végzés, 3042/2013. (II. 28.) AB végzés, 3043/2013. (II. 28.) AB végzés, 3044/2013. (II. 28.) AB végzés, 3045/2013. (II. 28.) AB végzés és 3167/2013 (IX. 17.) AB végzés], amikor kimondta, hogy „[a] *pro futuro* hatállyal megsemmisített jogszabályt (jogszabályi rendelkezést) az adott alkotmánybírósági 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 alkotmánybírósági határozatban másként nem rendelkezik.” {3167/2013. (IX. 17.) AB végzés, Indokolás [22]}
- [22] Ezekben az ügyekben az Alkotmánybíróság – a jelen üggyhöz hasonló ténybeli alapból származó, azonos jog alapján keletkezett jogviszonyokról döntve – azt állapította meg, hogy tekintettel arra, hogy a bíróságok – a *pro futuro* megsemmisítés miatt – az Abh. közzététele után is kötelesek voltak az alkotmányellenessé nyilvánított Ktjt. 8. § (1) bekezdését alkalmazni, az alkotmányjogi panaszok nem tartalmaznak új, alapvető alkotmányjogi kérdéseket, ugyanis az indítványban előadottakat az Abh.-ban az Alkotmánybíróság már elbírálta.

- [23] A jelen ügyben állított alapjogi sérelmekkel összefüggésben ugyanerre a következtetésre jutott az Alkotmánybíróság, ezért az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontja alapján visszautasította.
- [24] 2.4. Az indítványozó az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésének megsértését is állította alkotmányjogi panaszában, vagyis jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát kezdeményezte, amelyre azonban az Abtv. 32. § (2) bekezdése alapján nem jogosult. Az Alkotmánybíróság ezért az indítványt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés c) pontja alapján e tekintetben is visszautasította.
- [25] 2.5. 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 sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, a T) cikket, valamint a 28. cikket is. Alkotmányjogi panaszban azonban nem lehet hivatkozni ezen alaptörvényi rendelkezésekre, mivel nem az Alaptörvényben biztosított jogokat szabályoznak. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés h) pontja alapján e tekintetben is visszautasította.

Budapest, 2015. március 30.

Dr. Szívós Mária s. k.,
megbízott tanácsvezető,
előadó alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

- [26] Nem értek egyet a végzés azon rendelkezésével, amely a Kúria Mfv.I.10.078/2014/2. számú ítélete, a Fővárosi Törvényszék 51.Mf.634.735/2012/4. számú ítélete és a Fővárosi Munkaügyi Bíróság 6.M.2763/2011/6. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt benyújtott alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

- [27] Álláspontom szerint az adott ügyben nem lehet az alkotmányjogi panasz visszautasításának az a hivatkozás az indoka, hogy a *pro futuro* hatályú megsemmisítés esetén „az alkotmányellenes jogszabály alkalmazhatósága tekintetében nincs mód sem egyedi, sem generális jelleggel annak ismételt elbírálására [lásd 1813/B/2010. AB határozat (ABH 2011, 2936, 2939)].”
- [28] Nem lehet ugyanis figyelmen kívül hagyni, hogy az Alkotmánybíróság hivatkozott gyakorlatának nem a hatályos Abtv. az alapja. Az Alkotmánybíróság hatáskörei – különösen az alkotmányjogi panasz szabályozása tekintetében – jelentősen megváltoztak az említett határozat meghozatala óta (2011. október 25.), ezért a fenti megállapításnak nem lehet olyan tartalmat tulajdonítani, amely a hatályos szabályozás értelmezésekor is irányadó.
- [29] Az alkotmányjogi panasz a korábbi szabályozás rendszerében az utólagos normakontroll egy fajtája volt. Ennek keretében az Alkotmánybíróság egy jogszabály alkotmányossági vizsgálatát folytatta le [ld. régi Abtv. 48. § (1)–(3) bekezdés], és nem vizsgálhatta a jogszabály alkalmazásával érintett – konkrét – ügyben bekövetkezett egyedi jogsérelmet. Az Alkotmánybíróság a régi Abtv. alapján több határozatában is rámutatott, hogy az alkotmányjogi panasz alapján „nincs hatásköre a bíróság által esetlegesen elkövetett eljárási hibák felülvizsgálatára, s ennek alapján az egyedi bírósági határozatok alkotmányellenességének megállapítására” [pl. 1029/D/1998. AB határozat, ABH 2001, 1295.]
- [30] A hatályos Abtv. „az alapjogvédelem új korszakát [nyitotta] meg azáltal, hogy [...] az Alkotmánybíróság az egyedi ügyben hozott bírói döntés esetleges Alaptörvénybe ütközését is megvizsgálja. Ez a hatékony rendes jogorvoslati lehetőségeit már kimerítő panaszos számára egy olyan további különleges jogorvoslatot biztosít, amely a legsúlyosabb – alkotmányos – jogsérelmek esetén lehetőséget ad az Alkotmánnyal összhangban lévő döntés meghozatalára”. Hangsúlyozta a jogalkotó azt is, hogy „a valódi alkotmányjogi panasz alapján az alapjogok közjogi alanyi jogként érvényesülnek” (Abtv.-hez fűzött indokolás).
- [31] Álláspontom szerint a fentiekre tekintettel nem tehető az a megállapítás, hogy az adott ügyben „ismételt” elbírálásra kerülne sor, mert az adott ügynek nem normakontroll a tárgya. Az utólagos normakontroll keretében megvalósuló objektív jellegű jogvédelem és a lényegében „alanyi jogérvényesítést” megvalósító – az Abtv. 27. §-a szerinti – alkotmányjogi panasz esetén nem csak az eljárás alanya és tárgya különbözik egymástól, de más a hivatkozott jogsérelmet megállapításának a szempontrendszere is. Az a jogsérelmet, amely az egyéni érintettség esetén alaptörvény-ellenességre vezethet, nem szükségszerűen vezet arra az objektív jogvédelem keretében, és fordítva: lehet olyan

alkotmányossági szempont, amelyre tekintettel a *pro futuro* megsemmisítés indokolt, de ez a normakontroll keretében elfogadható szempont önmagában nem zárhatja ki az egyéni jogsérelemre alapított alkotmányjogi panasz érdemi elbírálását.

- [32] Az adott esetben ezért érdemben kellett volna vizsgálni, hogy az indítványozó által támadott bírósági döntések – az állított jogsérelemhez mérten – sértik-e az indítványozó valamely Alaptörvényben biztosított jogát.

Budapest, 2015. március 30.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1435/2014.

