

VESZÉLYBEN AZ ALKOTMÁNYJOGI PANASZ JOGORVOSLATI JELLEGE*

KOMMENTÁR AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3042/2013. (II. 28.) AB VÉGZÉSÉHEZ

Az Alkotmánybíróság a 3042/2013. (II. 28.) AB végzésben (a továbbiakban: végzésben.) a kormánytisztviselők indokolás nélküli felmentését lehetővé tevő, *pro futuro* hatállyal alaptörvény-ellenessé nyilvánított törvény konkrét ügyben való alkalmazási tilalmának kimondását kérő alkotmányjogi panasszal foglalkozott. Az indítványozó a vitatott jogszabályhely – az Alkotmánybíróság megsemmisítő döntése és a hatályvesztés közötti időszakban való – alkalmazása utólagos kizárására, a jogszabály alkalmazása miatt keletkezett alapjogsérelmek orvoslására kérte a testületet, amely a befogadást visszautasította. Az ügy alkotmányjogi – és különösen alapjogvédelmi – szempontból fontos következménye az Alkotmánybíróság állásfoglalása, amely szerint alkotmányjogi panasz-indítvány által nem kezdeményezhető alkotmánybírósági eljárás, ha az kizárólag jogalkalmazási tilalom kimondására irányul. E megállapítással a testület az alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellegét veszélyezteti, és a jogintézmény jövőbeli sorsát negatív irányba befolyásolja.

TÉNYÁLLÁS

Az alkotmányjogi panasz indítványozója kormánytisztviselőként dolgozott. A munkáltatói jogkör gyakorlója az indítványozó kormánytisztviselői jogviszonyát – a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény (a továbbiakban: Ktjt.) alapján – indokolás nélküli felmentéssel 2011. január 16-i hatállyal megszüntette. Az indítványozó a munkáltató intézkedésével szemben munkaügyi pert kezdeményezett, egyebek mellett annak megállapításáért, hogy a munkáltató a szolgálati jogviszonyát jogellenesen szüntette meg. Az indítványozó által megindított peres eljárás folyamatban léte alatt, jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló absztrakt normakontroll keretében hozta meg az Alkotmánybíróság a 8/2011. (II. 18.) AB határozatát,

amelyben – egyéb rendelkezések mellett – megállapította a Ktjt. 8. § (1) bekezdése alkotmányellenességét, és azt 2011. május 31-i, tehát *pro futuro* hatállyal megsemmisítette.¹ Az indítványozó ügyében elsőfokon eljáró Fővárosi Munkaügyi Bíróság 2011. április 1-jén kelt ítéletével az indítványozó keresetét elutasította, és megállapította, hogy a Ktjt. 8. § (1) bekezdés b) pontja alapján jogszerű volt a felmentés, mert a jogszabály alapján a munkáltatót nem terhelte indokolási kötelezettség. A másodfokon eljáró Fővárosi Bíróság 2011. november 11-én kelt jogerős ítéletével az elsőfokú bíróság ítéletét helyben hagyta. Döntését – egyebek mellett – a Ktjt. 8. § (1) bekezdés b) pontjára alapította, és indoklásában utalt arra is, hogy amikor a munkáltató a felmentést az indítványozóval közölte, a Ktjt. 8. § (1) bekezdés b) pontja hatályos volt, ezen a később az e tárgyban hozott 8/2011 AB határozat sem változtatott. Az indítványozó 2012. március 20-án alkotmányjogi panaszt terjesztett elő az Alkotmánybíróságnál, amelyben kérte, hogy a testület állapítsa meg a Ktjt. 8. § (1) bekezdés b) pontjának alaptörvény-ellenességét, továbbá a jogerős bírói ítéletet semmisítse meg, valamint zárja ki a Ktjt. 8. § (1) bekezdése alkalmazhatóságát a konkrét munkaügyi perben.

ELŐZMÉNYEK

Az alkotmányjogi panasz tárgyában született végzéshez szorosan kapcsolódik az alábbi három korábbi alkotmánybírósági határozat, az ezekben felsorakoztatott érvrendszer alapvetően befolyásolta a vizsgált ügyben kialakult többségi álláspontot.

8/2011. (II. 18.) AB határozat – a *pro futuro megsemmisítés indoka*

A határozat – ahogy arra a tényállás is utalt – jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványok alapján a Ktjt. 8. § (1) be-

* A kutatás az Európai Unió és Magyarország támogatásával a TÁMOP 4.2.4.A/2-11-1-2012-0001 azonosító számú „Nemzeti Kiválóság Program – Hazai hallgatói, illetve kutatói személyi támogatást biztosító rendszer kidolgozása és működtetése konvergenciaprogram” című kiemelt projekt keretei között valósult meg.

kezdését alkotmányellenessé nyilvánította, és azt *pro futuro* hatállyal megsemmisítette.

Az indítványozók mindegyike a Ktjt. 8. § (1) bekezdés b) pontja azon rendelkezésének alkotmányosságát vitatta, amely módot adott arra, hogy a munkáltató a kormánytisztviselő jogviszonyát indokolás nélkül megszüntesse. Az Alkotmánybíróság a határozatban a Ktjt. 8. § (1) bekezdés b) pontjának alkotmányossági vizsgálata során a kormánytisztviselő indokolás nélküli felmentésének alkotmányellenességét állapította meg, a kormánytisztviselő indokolás nélküli lemondásának alkotmányosságát – mivel azt az indítványozók nem vitatták – nem vizsgálta. A támadott törvényi rendelkezésben azonban az „indokolás nélkül megszünteti” szövegrész egyaránt vonatkozott a kormánytisztviselő lemondására és a munkáltató által történő felmentésre is, így a Ktjt. 8. § (1) bekezdésének megfogalmazása nem tette lehetővé kizárólag az alkotmányellenesnek ítélt rendelkezés megsemmisítését, ezért az Alkotmánybíróság az egész 8. § (1) bekezdését megsemmisítette.

A határozat meghozatalakor még hatályban volt az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: régi Abtv.), amelynek 42. §-a szerint az Alkotmánybíróság által megsemmisített jogszabályi rendelkezés – főszabályként – a határozat közzétételét követő napon veszti 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.² E konkrét ügyben a testület figyelemmel volt arra, hogy a Ktjt. 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, és így a rendelkezést a jövőre nézve, 2011. május 31-i hatállyal, *pro futuro* semmisítette meg.

A végzés szempontjából szükséges kiemelni, hogy utólagos absztrakt normakontroll eljárás keretében megállapított alkotmányellenesség esetén alkalmazási tilalom kimondására – egyedi ügy hiányában – a határozatban fogalmilag nem kerülhetett sor.

35/2011. (V. 6.) AB határozat – alkalmazási tilalom kimondására irányuló bírói kezdeményezések

A 35/2011. (V. 6.) AB határozat a vizsgált alkotmánybírói végzés előzményeinek sorában szintén meghatározó szerepet tölt be. E határozatában a testület – korábbi gyakorlatától eltérve – megnyitotta annak a lehetőségét, hogy a bíró utóbb – az előtte folyamatban levő konkrét ügyben – kizárólag a korábban alkotmányellenessé nyilvánított jogszabály alkalmazási tilalmának kimondása miatt forduljon az Alkotmánybírósághoz.

A határozatban az Alkotmánybíróság a régi Abtv. 43. § (1)-(2), illetve (4) bekezdéseit értelmezte. Megállapította, hogy a testület alkotmányvédelmi feladatának egyik lényeges célja, hogy alkotmányellenes norma ne érvényesüljön a jogrendben. A jogbiztonság elvének érvényesítése érdekében – az Alkotmánybíróság egyéni alkotmányvédelemben fennálló alkotmányos kötelezettsége, valamint a bíróság előtti egyenlőség alkotmányos eljárási elve alapján – a testület arra a következtetésre jutott, hogy hatásköri szabályai megadják a lehetőséget a

A TESTÜLET ARRÁ A KÖVETKEZTETÉSRE JUTOTT, HOGY HATÁSKÖRI SZABÁLYAI MEGADJÁK A LEHETŐSÉGET A BÍRÓI KEZDEMÉNYEZÉSEK ESETÉBEN, AZ ALKOTMÁNYELLENES JOGSZABÁLY ALKALMAZÁSI TILALMÁNAK ÁLTALÁNOS, MINDEN FOLYAMATBAN LÉVŐ PERRE KITERJEDŐ KIZÁRÁSÁRA, ILLETVE ARRÁ IS, HOGY KORÁBBAN MEGÁLLAPÍTOTT ALKOTMÁNYELLENESSÉG ESETÉN AZ ALKALMAZÁSI TILALOMRÓL ÖNÁLLÓAN DÖNTSÖN.

bírói kezdeményezések esetében, az alkotmányellenes jogszabály alkalmazási tilalmának általános, minden folyamatban lévő perre kiterjedő kizárására, illetve arra is, hogy korábban megállapított alkotmányellenesség esetén az alkalmazási tilalomról önállóan döntsön. A testület kimondta, hogy olyan esetben, amikor a konkrét peres eljárásban a bíró alkotmányos kötelezettségeinek eleget téve az alkalmazandó jog alkotmányossági felülvizsgálatát kezdeményezi, az Alkotmánybíróság által megállapított alkotmányellenesség hatálya főszabály szerint kiterjed minden, az alkotmánybírói ügygel megegyező

ténybeli és jogi alaphoz származó folyamatban lévő peres eljárásra is. Meg kell adni továbbá annak a lehetőségét is, hogy a bíró által kezdeményezett konkrét normakontroll-eljárásban megállapított alkotmányellenes norma általános alkalmazási tilalom kimondása hiányában se érvényesülhessen a folyamatban levő, azonos ténybeli alaphoz származó,

ugyanazon jog alapján megítélendő, de az Alkotmánybíróság elé el nem jutott eljárásokban. Mindezt az alkotmányos jog érvényesítésének bírói kötelezettsége, a peres felek bíróság előtti egyenlőséghez, illetve a törvényes bíróhoz való alapjogainak érvényesíthetősége indokolta. Ezért a testület szerint az alkotmánybírói eljárás alapjául szolgáló ügygel azonos ténybeli és jogi alapból származó peres eljárással párhuzamosan folyamatban levő perek esetében utólag is biztosítani kell az alkalmazás kizárásának lehetőségét. Mivel a bíró alkotmányos felhatalmazása az alkotmányellenes jog mellőzésére nem terjed ki, ezért lehetőséget kellett biztosítani arra is, hogy csak az alkalmazási tilalom kimondására irányuló bírói kezdeményezést is érdemben vizsgálhassa az Alkotmánybíróság.

A közvetlen előzmény: a 34/2012. (VII. 17.) AB határozat

A 34/2012. (VII. 17.) AB határozat a végzés közvetlen előzményének tekinthető, amely ugyanakkor érvrendszerében kifejezetten a 35/2011 AB határozat megállapításaira támaszkodik.

A határozatban az Alkotmánybíróság folyamatban levő ügyekben alkalmazandó alkotmányellenes jogszabály – jelesül a Kjt. 8. § (1) bekezdése – alkalmazási tilalmának megállapítására irányuló bírói kezdeményezések tárgyában döntött.

A 8/2011 AB határozat meghozatalát követően számos bíró fordult az Alkotmánybírósághoz, s kérték a Kjt. 8. § (1) bekezdésének, különösen a 8. § (1) bekezdés b) pontjának az előttük folyamatban lévő ügyekben való alkalmazhatósága kizárását. A bírák indítványait azzal indokolták, hogy miután az Alkotmánybíróság 2011. május 31-i hatállyal semmisítette meg a Kjt. 8. § (1) bekezdését, a perekben olyan jogszabályi rendelkezést kellene alkalmazniuk, amelyeknek az alkotmányellenességét az Alkotmánybíróság az Abh. 1.-ben már megállapította. Arra is hivatkoztak, hogy ha az előttük folyamatban levő perekben alkotmányellenes jogszabályi rendelkezést kellene alkalmazniuk, az ellentétes lenne alkotmányos kötelezettségeikkel.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat elutasította. A többségi indokolás kiindulópontként tekintett arra a tényre, hogy a Kjt. 8. § (1) bekezdésének megsemmisítése absztrakt utólagos normakontroll keretében történt. A testület az indokolásban elsősorban azt hangsúlyozta: a határozat ugyan lehetőséget adott arra, hogy alkotmányellenességet megállapító határozat meghozatalát követően kizárólag alkalmazási tilalom kimondását kezdeményezzék a bíróságok, de csak abban az esetben, ha a korábbi határozat bírói kezdeményezés alapján állapított

meg alkotmányellenességet és rendelt el a bírói kezdeményezésekkel érintett ügyben konkrét alkalmazási tilalmat. A többségi álláspont szerint a határozatban nem terjesztették ki az alkalmazási tilalom önálló kezdeményezésének lehetőségét az olyan esetekre, amikor egy alkotmánybírói határozat hatályban lévő jogszabályról, absztrakt normakontroll eljárásban született, és nem tette lehetővé azt sem, hogy alkotmányellenességet megállapító határozat meghozatalát követően kizárólag alkalmazási tilalom kimondására irányuló alkotmányjogi panaszt nyújtsanak be.³ A többségi érvelés azzal folytatódott, hogy absztrakt normakontroll eljárásban az alaptörvény-ellenesség megállapításának és a jogszabály megsemmisítésének általában ugyanolyan hatásúnak kell lennie, mint amilyen a jogalkotói hatályon kívül helyezésnek van, vagyis főszabály szerint egy AB határozatnak sem lehet visszaható hatálya, kivéve, ha ezt az Alaptörvény védelme, a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja. Alaptörvény-ellenes jogszabály vagy jogszabály alaptörvény-ellenes értelmezése alapján számos tényállás keletkezik folyamatosan, amelyek eltérő szakaszban, vagy az eljárások különféle fázisaiban lehetnek. A korábbi 8/2011. AB határozat *pro futuro* hatállyal semmisítette meg a Kjt. 8. § (1) bekezdését, és konkrét ügyben vagy ügyekben nem rendelt el semmilyen alkalmazási tilalmat; nyilván azért, mert nem bírói kezdeményezésről vagy alkotmányjogi panaszról kellett döntenie. A testület szerint *ezért* a hasonló ténybeli alapból származó, azonos jog alapján keletkezett jogviszonyok akkor nyerhetnek el hasonló elbírálást a bíróság előtt, ha az Alkotmánybíróság továbbra sem mondja ki a Kjt. 8. § (1) bekezdése alkalmazhatatlanságát a bírói kezdeményezésekkel érintett ügyekben.

A 34/2012. AB határozat kritikája

Meggyőződésem szerint helytelen következtetésekben alapszik az Alkotmánybíróság határozatában megfogalmazott többségi indokolás, amely nemcsak a bíró által kezdeményezhető konkrét utólagos normakontroll-eljárás indítványozásának lehetőségét szűkítette le, de – a végzésen keresztül – az alkotmányjogi panasz jogorvoslati funkciójának a lerontásához is vezetett.

A határozat érdemi kritikája előtt röviden szükséges áttekinteni a döntés időpontjában hatályos jogi szabályozást. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. §-a szerint, ha a bírónak az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíró

ság már megállapította – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróságnál kezdeményezi a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását. A régi Abtv.-ben foglaltakhoz képest lényeges újítás a szabályozásban, hogy – a 35/2011 AB határozatban tett alkotmánybírósági megállapításokkal is összhangban – a törvény lehetőséget ad a bírónak arra, hogy amennyiben az előttük folyamatban lévő konkrét eljárásban olyan jogszabályt kellene alkalmazniuk, amelynek alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította, úgy kérhetik a testülettől kizárólag a norma alkalmazási tilalmának kimondását.

Ilyen helyzet, vagyis az, hogy az Alkotmánybíróság által Alaptörvény-ellenessé nyilvánított jogszabályt kellene alkalmaznia a bírónak, egyrészt akkor állhat elő, ha a jogszabályt a főszabálynak megfelelően,⁴ azaz *ex nunc* hatállyal semmisíti meg a testület. Az Abtv. 45. § (3) bekezdése szerint a jogszabály megsemmisítése ugyanis nem érinti a határozat közzététele napján vagy azt megelőzően létrejött jogviszonyokat, és a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket. Ha tehát egy jogszabályt absztrakt utólagos normakontroll keretében *ex nunc* hatállyal semmisít meg a testület – és egyedi ügy nem lévén, alkalmazási tilalomról nem kell döntenie – a folyamatban levő bírósági eljárásokban a határozat közzététele napján vagy azt megelőzően létrejött jogviszonyokra, valamint az ilyen jogviszonyokból származó jogokra és kötelezettségekre a bírónak az alaptörvény-ellenes jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést kell alkalmaznia. Ha a testület bírói kezdeményezés vagy alkotmányjogi panasz alapján semmisít meg az egyedi ügyben alkalmazott jogszabályt, az Abtv. 45. § (2) bekezdése alapján a megsemmisített jogszabály az eljárásra okot adó ügyben nem alkalmazható. A többi folyamatban levő bírósági eljárásban azonban – hacsak a 35/2011 AB határozat által a bírói kezdeményezések esetére lehetővé tett általános alkalmazási tilalmat nem mondta ki az Alkotmánybíróság – az alkotmánybírósági határozat közzététele napján vagy azt megelőzően létrejött jogviszonyokra, valamint az ilyen jogviszonyokból származó jogokra és kötelezettségekre a bírónak továbbra is az alaptörvény-ellenes jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést kell alkalmaznia.

A bíró másrészt akkor találkozhat az előtte folyamatban levő eljárásban alaptörvény-ellenes jogsza-

bály alkalmazásának kötelezettségével, ha a jogszabályt a testület az Abtv. 45. § (4) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján *pro futuro* hatállyal semmisíti meg. Ahogy arra a 34/2012 AB határozat többségi indokolása is utal, a *pro futuro* megsemmisítés az alaptörvény-ellenes jogszabály határozott idejű alkalmazás lehetőségével és egyben kötelezettségével jár mindenki számára. A testület az 1813/B/2010. AB határozatában egyértelművé tette, hogy amikor az Alkotmánybíróság törvényi felhatalmazással élve – amennyiben az Alaptörvény védelme, a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja – az alkotmányellenes jogszabály hatályvesztését a jövőben meghatározott időpontban jelöli meg, akkor lényegében maga terjeszti ki az alkotmányellenes jogszabály alkalmazásának időtartamát, amely az ügyben eljáró bíróság számára irányadó.

Az Abtv. korábban hivatkozott 25. §-a azonban nem tesz különbséget a fenti eshetőségek között, azaz nem szűkíti le az alkalmazási tilalom kimondására irányuló bírói kezdeményezések lehetőségét csupán arra az esetre, amikor az alaptörvény-ellenes jogszabály megsemmisítésére konkrét utólagos normakontroll keretében került sor. Pokol Béla alkotmánybíró a 34/2012 AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában szintén azt hangsúlyozta, hogy az Abtv.-ben megjelenő új kötelezettséget – ti. hogy ezentúl a bírónak nemcsak akkor kell az Alkotmánybírósághoz fordulni, ha egy jogszabály alaptörvény-ellenességét észleli, hanem akkor is, ha már alaptörvény-ellenessé nyilvánított jogszabályt kellene alkalmaznia – nem korlátozza a szabályozás az alaptörvény-ellenesség kimondásának valamelyik fajtájára, hanem azt általános jelleggel határozza meg. Egyetértve Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolásában kifejtett álláspontjával, leszögezhető, hogy a testület a 35/2011 AB határozat által nem terjesztette ki az alkalmazási tilalom önálló kezdeményezésének a lehetőségét olyan esetekre, amikor egy alkotmánybírósági határozat hatályban lévő jogszabályról, absztrakt normakontroll-eljárásban született, valamint nem bírált el alkotmányjogi panaszt, és így nem tette lehetővé azt sem, hogy alkotmányellenességet megállapító határozat meghozatalát követően kizárólag alkalmazási tilalom kimondására irányuló alkotmányjogi panaszt nyújtsanak be. Mindebből azonban *nem következik*, hogy azt a 34/2012 AB határozatban a testület nem tette volna meg. A 35/2011 AB határozatra történő

hivatkozás nem alapozza meg, hogy az Alaptörvényre és különösen az új Abtv. 25. §-ra figyelemmel az Alkotmánybíróságnak nem kellene elbírálnia a kizárólag alkalmazási tilalom kimondására irányuló bírói kezdeményezést vagy alkotmányjogi panaszt, akár abban az esetben sem, ha a támadott jogszabályi rendelkezést az Alkotmánybíróság korábban utólagos absztrakt normakontroll-eljárásban semmisítette meg.

A testületet maga az Abtv. hatalmazza fel 45. § (4) bekezdésében arra, hogy az a főszabálytól – tehát a korábban már hivatkozott 45. § (1)-(3) bekezdésében meghatározottaktól – eltérően is meghatározhatja az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabály hatályon kívül helyezését, illetve a megsemmisített jogszabály általános vagy egyedi ügyekben történő alkalmazhatatlanságát, ha ezt az Alaptörvény védelme, a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja. E rendelkezésre is tekintettel, az Alkotmánybíróságnak tehát az 34/2012 AB határozat-ban azt kellett volna megvizsgálnia, hogy fennállnak-e az alkalmazási tilalom elrendelésének az Abtv. 45. § (4) bekezdésében foglalt feltételei.

A VÉGZÉSBEN FOGLALT TÖBBSÉGI DÖNTÉS LÉNYEGE

Az Alkotmánybíróság a Kjt. 8. § (1) bekezdésének b) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és a bírói ítélet megsemmisítésére, valamint a támadott jogszabályi rendelkezés perben történő alkalmazási tilalmának kimondására irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasította.

A testület álláspontja szerint az, hogy az ügyben eljáró bíróságok – a 2011. május 31. előtt létrejött jogviszony elbírálására – alkalmazták a Kjt. 8. § (1) bekezdés b) pontját, nem vet fel bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet. Márpedig az Abtv. 29. §-a alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. Az Alkotmánybíróság az alábbi indokokkal jutott erre a megállapításra.

A többségi érvelés kiindulópontja a 8/2011 AB határozat volt, jelesül az, hogy a Kjt. 8. § (1) bekezdését *pro futuro* hatállyal semmisítették meg, amiből következően az alkotmányjogi panasszal támadott perben az alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezést a bíróságnak alkalmaznia kellett. Az Alkotmánybíróság szerint 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 testület hangsúlyozta, 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 határozat indokolásában másként nem rendelkezik.

Az indokolás folytatásában a testület a 3302/2012 (XI. 12.) AB határozatra utalt vissza, amelyben alkalmazási tilalom kimondására irányuló bírói kezdeményezés alapján először nyilvánították ki, hogy ha egy korábbi határozat konkrét ügyben vagy ügyekben nem rendelt el semmilyen alkalmazási tilalmat, és bírói kezdeményezésről vagy alkotmányjogi panaszról nem kellett döntenet, akkor a hasonló ténybeli alapból származó, azonos jog alapján keletkezett jogviszonyok úgy nyerhetnek el hasonló elbírálást a rendes bíróság előtt, ha az Alkotmánybíróság az utóbbi benyújtott kezdeményezés alapján sem mondja ki a jogszabály alkalmazhatatlanságát. Rögtön meg is jegyzem, hogy az Alkotmánybíróság ez utóbbi határozatának indokolása teljes egészében a 35/2011 AB határozatra épít, és az elutasítás ugyanazokon az érveken alapszik, mint az 34/2012 AB határozat esetében, így az ott tett kritikai észrevételeimet e helyen is helytállónak tartom.

A többségi indokolás maga is utal a 34/2012 AB határozatra, és kiemeli, hogy a Kjt. 8. § (1) bekezdése alkalmazásának kizárására irányuló bírói kezdeményezések elbírálásakor az indítványokat elutasították. A testület szerint a jogerőssé vált bírói döntést támadó panasz sorsa sem ítélfelhető meg másként, mint az alkotmányellenessé nyilvánítás után benyújtott bírói kezdeményezéseké. Azzal ugyanis, hogy az Alkotmánybíróság a 8/2011 AB határozatban az alkotmány-ellenes jogszabály hatályvesztését a jövőre nézve meghatározott időpontban jelölte meg, az

adott esetben – kivételek meghatározása nélkül – kiterjesztette az alkotmányellenes jogszabály alkalmazásának időtartamát, előírta a bíró számára az alkotmányellenes jogszabály alkalmazását.

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság úgy vélte, azért, mert a bíróságok a 8/2011 AB határozat után is kötelesek voltak az alkotmányellenessé nyilvánított Kjtj. 8. § (1) bekezdését alkalmazni a *pro futuro* megsemmisítés miatt, az alkotmányjogi panasz nem tartalmazott új alapvető alkotmányjogi kérdéseket, így azt visszautasította.

AZ VÉGZÉS JELENTŐSÉGE

Kritikai észrevételek

A többségi döntés indokolásából egyértelműen megállapítható, hogy az alkotmányjogi panasz befogadásakor a testület központi kérdésként a 8/2011 AB határozat alapján a Kjtj. 8. § (1) bekezdésének *pro futuro* hatályú megsemmisítésére tekintett, és érvelésében annak igazolására törekedett, hogy a perben eljáró bíróságok az alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezést kötelesek voltak alkalmazni. Ezzel szemben viszont az ügy alkotmányjogi – és különösen alapjogvédelmi – jelentősége az Alkotmánybíróságnak az az állásfoglalása, amely szerint alkotmányjogi panasz-indítvány által nem kezdeményezhető alkotmánybírói eljárás, ha az kizárólag alkalmazási tilalom kimondására irányul.

Álláspontom szerint a vonatkozó jogi szabályozásból, illetve a *pro futuro* megsemmisítés jogi természetéből következően az nem vitatható, hogy a panaszos ügyben eljáró bíróságoknak az alaptörvény-ellenes jogszabályt alkalmazniuk kellett. Mindez azonban – ahogy arra még a 34/2012 AB határozatban utalt az Alkotmánybíróság – nem érintették az egyedi ügyet elbíró bíróságok jogát arra, hogy a Kjtj. már alkotmányellenessé nyilvánított, de még hatályos 8. § (1) bekezdése alapján felmondással megszüntetett köztisztviselői jogviszonyról szóló perben önállóan értékeljék a felmondás jogszerűsége megítélésekor a tény: a felmondáskor a felmondásra jogot adó jogszabály alkotmányellenességét és hatályvesztésének időpontját az Alkotmánybíróság már megállapította.

Stumpf István alkotmánybírónak a végzéshez fűzött különvéleményében foglaltakkal megegyezően fontosnak tartom hangsúlyozni: az Alkotmánybíró-

ság *pro futuro* hatályú megsemmisítő döntésének joghatására vonatkozó fenti megállapítás nem zárhatja ki azt, hogy a megsemmisített jogszabályi rendelkezéssel kapcsolatos későbbi alkotmányjogi panasz a konkrét esetre alkalmazási tilalom kimondását kérje, és azt az Alkotmánybíróság érdemben el is bírálja. Az Abtv. 41. § (3) bekezdése alapján ugyanis, ha a jogszabályt konkrét esetben még alkalmazni kellene – az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabály alaptörvény-ellenességét is megállapíthatja. Az Abtv. nem zárja ki, hogy utóbb az ügyben érintett személy alkotmányjogi panaszban kizárólag alkalmazási tilalmat kérjen. Megjegyzem, hogy a bíró által kezdeményezhető utólagos konkrét normakontrollra vonatkozó törvényhellyel ellentétben, a jogalkotó az alkotmányjogi panasznál külön nem nevesítette ezt a lehetőséget, ugyanakkor – ahogy az a későbbiekben részletes kifejtésre kerül – ez az alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellegéből, valamint a korábban hivatkozott Abtv. 45. § (4) bekezdéséből is következik.

Utóbbi rendelkezésből adódóan, az Alkotmánybíróságnak esetről esetre, egyedileg kellene megvizsgálnia – s így kellett volna eljárnia a vizsgált ügyben is –, hogy mi volt az indoka a megsemmisítésnek (ez esetben a jövőbeli időpontjának), és ehhez képest az Alaptörvény védelme, a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja-e, hogy az Alkotmánybíróság utóbb konkrét ügyben alkalmazási tilalmat rendeljen el. A végzésben pedig az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke vitathatatlanul megállapítható lett volna, és ha az Alkotmánybíróságnak

A VÉGZÉS TÖBBSÉGI INDOKLÁSÁNAK LOGIKÁJÁBÓL AZ KÖVETKEZIK, HOGY ABSZTRAKT UTÓLAGOS NORMAKONTROLL ELJÁRÁSÁBAN HOZOTT – PRO FUTURO, DE AKÁR EX NUNC HATÁLYÚ – MEGSEMMISÍTÉS KIZÁRJA, HOGY AZ ÉRINTETTEK UTÓBB ALKOTMÁNYJOGI PANASSZAL ÖNÁLLÓAN ALKALMAZÁSI TILALMAT KÉRJENEK.

a vizsgált alkotmányjogi panasz alapján most kellene döntenie a Kjtj. 8. § (1) bekezdésének Alaptörvénnyel való összhangjáról, akkor – mivel a 8/2011 AB határozat alapjául szolgáló alkotmányi rendelkezéseket az Alaptörvény is tartalmazza – az Alkotmánybíróság azt hasonló indokokkal megsemmisítené, az Abtv. 45. § (2) bekezdése alapján pedig a megsemmisített rendelkezés az adott ügyben automatikusan nem lenne alkalmazható. Nyilvánvalóan a

Kjtj. 8. § (1) bekezdése *pro futuro* hatályú megsemmisítésének nem az volt a célja, hogy a hatályvesztésig tartó időszakban az alkotmányellenes rendelkezés alkalmazásával további alapjogsértéseket lehessen elkövetni.

Stumpf Istvánnal, valamint a különvéleményéhez csatlakozó alkotmánybírákkal egyetértve úgy vélem,

hogy a jelen ügyben nem helytálló az a következtetés, hogy ne lett volna megállapítható a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség. A bírósági ítéletek a közszolgálati jogvita elbírálásakor a Kjt. 8. § (1) bekezdés b) pontján alapultak, a döntést érdemben befolyásolták, mert e nélkül nem lehetett volna indokolás nélkül felmenteni az érintettet: ez volt a felmentés jogalapja. Mindezek alapján – meglátásom szerint – az alkotmányjogi panasz visszautasításának nem lett volna helye, azt be kellett volna fogadni, és az alkalmazási tilalom iránti kérelmet érdemben elbírálni.

A végzés hatása az alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellegére

A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény jelentős változásokat eredményezett az Alkotmánybíróság hatásköreiben. A testület szerepe megváltozott, és az alkotmányos rend absztrakt, preventív védelméhez képest elmozdult az egyéni alkotmányos sérelmek utólagos orvoslásának, valamint az Alaptörvényben biztosított jogok egyedi ügyekben történő érvényre juttatásának irányába. A változások közül – alapjogvédelmi szempontból – különös jelentőségűnek tekinthető az alkotmányjogi panasz megújítása, amelynek során a jogalkotó részben új formát és tartalmat adott a jogintézménynek, valamint az alkotmányvédelem hazai rendszerének új dimenzióját nyitotta meg. Az absztrakt utólagos normakontroll hatásköre *actio popularis* jellegének elhagyásával a testület tevékenységében lényeges hangsúlyeltolódás következett be, amelyben a megújult alkotmányjogi panasz kiemelkedő helyet és szerepet kapott. Az alkotmányjogi panasz már nem a normakontroll-funkciója dominál az egyedi ügyekben, hanem a bírói döntések alkotmányossági szempontú felülvizsgálatával a jogorvoslati jelleg, amely utóbbit a végzés – meglátásom szerint – lényegesen lerontja.

Az végzés többségi indoklásának logikájából az következik, hogy absztrakt utólagos normakontroll eljárásában hozott – *pro futuro*, de akár *ex nunc* hatályú – megsemmisítés kizárja, hogy az érintettek utóbb alkotmányjogi panasszal önállóan alkalmazási tilalmat kérjenek. Ebből következően csak az *ex tunc*, tehát visszamenőleges hatályú megsemmisítés biztosíthat az érintetteknek jogorvoslatot. A különvéleményhez hasonlóan úgy vélem, hogy nem ésszerű, hogy a panaszos éppen az által esik el az alkotmányjogi panasz biztosította alapjogi, hatékony jogorvoslattól, hogy a tartalmi alkotmányossági kérdést az Alkotmánybíróság már korábban eldöntötte. A testületnek tehát figyelembe kellett volna venni a *principaliter* és az *incidenter* megsemmisítés jogkövetkezményei közötti különbséget. Előbbi alkalma-

zása nem eredményezheti a másik kiüresítését, mert nem lehet valódi alapjogvédelemről beszélni akkor, ha ugyan megállapítják az alkotmányértést, de annak egyedi ügyben nem lehet érvényt szerezni, és az egyén jogvédelme tulajdonképpen lehetetlenné válik. Ha a jogszabályt absztrakt utólagos normakontroll keretében semmisíti meg a testület – amelynek kezdeményezésére az Alaptörvény 24. cikk (2) bek. e) pontja alapján a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede vagy az alapvető jogok biztosa jogosult – fogalmilag, egyedi ügy hiányában nem rendelhet el alkalmazási tilalmat. Azokban az esetekben pedig, ahol a jogszabály megsemmisítése bírói kezdeményezés vagy alkotmányjogi panasz alapján történik, a megsemmisített jogszabály az Abtv. 45. § (2) szerint az eljárásra okot adó ügyben nem alkalmazható. Akár *ex nunc*, akár *pro futuro* hatályú megsemmisítésről legyen tehát szó, a további érintettek – ha ilyen irányú bírói kezdeményezés sem történt a per során – kizárólag alkalmazási tilalom kimondására irányuló alkotmányjogi panasz keretében nyerhetnének – az Alaptörvényben biztosított jogaik sérelmére – jogorvoslatot. Mindez az alkotmányjogi panaszra vonatkozó Abtv. 31. § *res iudicata* szabályával sem áll ellentétben, mert az minden esetben alaptörvény-ellenesség megállapítására vonatkozik, nem alkalmazási tilalom kimondásáról szól. Ha a hasonló ténybeli alaphoz származó, azonos jog alapján keletkezett ügyekben alkalmazási tilalmat rendelt a testület, de ez a panaszos ügyére nem vonatkozott, meggyőződésem szerint alapjogvédelmi szempontból kifejezetten kívánatos, hogy az Alkotmánybíróság a kizárólag alkalmazási tilalom kimondását kérő alkotmányjogi panaszt érdemben elbírálja. Ahogy arra már utaltam, az Alkotmánybíróságnak ilyen esetekben az egyedi ügy jellegére tekintettel, mérlegelési jogkörében kell eldöntenie, hogy az Abtv. 45. § (4) bekezdésében foglaltak fennállnak-e, vagyis az Alaptörvény védelme, a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja-e, hogy a testület a főszabálytól eltérően határozza meg a megsemmisített jogszabály általános vagy egyedi ügyekben történő alkalmazhatatlanságát. E rendelkezés kifejezetten lehetővé teszi az alkalmazhatóság kizárásának tág körű kezdeményezését.

Az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. Az Abtv. preambuluma az Alaptörvény védelmének körébe tartozó feladati között az Alaptörvényben biztosított jogok védelmét kifejezetten nevesíti. Az alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellege az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) és d) pontja szerinti szabályokból egyértelműen megál-

lapítható, a jogintézmény elsődleges célja ugyanis az egyéni, szubjektív jogvédelem: a ténylegesen jogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes jogszabály, illetve bírói döntés által okozott jogsérelm orvoslása.⁵

A végzés többségi indokolásának érvelése a kizárólag alkalmazási tilalom elrendelésére irányuló alkotmányjogi panaszok benyújtási lehetőségét véleményem szerint szükségtelenül korlátozza, és ezáltal az alkotmányjogi panasz jogintézményének jogorvoslati képességét csorbítja.

JEGYZETEK

1. A Kjtj. 8. § (1) bekezdése szerint: „A kormánytisztviselői jogviszonyt a) a kormánytisztviselő lemondással, b) a munkáltató felmentéssel indokolás nélkül megszüntetheti.”
2. 47/2003. (X. 27.) AB határozat, ABH 2003, 525, 549–550.
3. Megjegyzem, e következtetésre az Alkotmánybíróság azért jutott, mert a 35/2011 AB határozatban olyan alaptörvény-ellenes jogszabály konkrét ügyben való alkalmazásának kizárását kezdeményezték a bírák, amelyet a bíróság szintén konkrét utólagos normakontroll keretében semmisített meg. Igaz, hogy a határozatban a testület nem mondta ki, hogy alkalmazási tilalmat önállóan is lehet kezdeményezni abban az esetben, ha egy alkotmánybírósági határozat absztrakt normakontroll-eljárás vagy alkotmányjogi panasz alapján állapít meg alaptörvény-ellenességet, de erre már csak azért sem került sor, mert a határozat. alapjául szolgáló konkrét ügyben e kérdésekben a testületnek nem kellett döntenie.
4. Abtv. 45. § (1) bek.: „A megsemmisített jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés az Alkotmánybíróság megsemmisítéséről szóló határozatának hivatalos lapban való közzétételét követő napon hatályát veszti, és e naptól nem alkalmazható...”
5. 3367/2012. (XII 15.) AB végzés.