

Többpólusú alapjogvédelmi rendszer a gyakorlatban – a kormánytisztviselők indokolás nélküli felmentésének tükrében

*többszintű alkotmányosság – hatékony jogorvoslathoz való jog –
alapjogi bírászkodás – alapjogvédelem*

Az európai integráció politikai folyamattá szélesedésével az európai alkotmányos térség többszintűvé alakult. Ebben az alkotmányos térségben párhuzamos alkotmányként funkcionálnak az Emberi Jogok Európai Egyezménye, az EU alapszerződéseinek alkotmányos értékű rendelkezései az Unió Alapjogi Chartájával együtt olvasva, valamint az uniós tagállamok alkotmányai.¹ A jogrendszer differenciálódásával szükségképpen együtt jár az ún. normatorlódás, a normakonfliktusok számának növekedése, tekintettel arra, hogy egyes életviszonyokat – különösen az alapjogok vonatkozásában – több normacsoport is szabályoz.² Az egyéni alapjogvédelem területén kínálózkodó lehetőségeket így a három fórum együttműködése határozhatja meg. A nemzeti jogalkalmazókat elsősorban saját nemzeti alkotmányuk köti – a becsatornázott nemzetközi emberi jogi és alapjogi standardok módosíthatják ugyan a nemzeti jog alkalmazását, az alapjogvédelem végső fundamentuma azonban továbbra is a nemzeti jog és jogvédelem marad.³

Az európai alkotmányos jogrendet tehát a luxembourgi és a strasbourgi, illetve a tagállami rendes és alkotmánybíróságok gyakorlata alakítja és működteti, amelyek az esetjogukban tetten érhető „párbeszéd” útján folyamatosan építik, gazdagítják az európai alkotmányosságot.⁴ Az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéleteiben rögzített jogértelmezés alapján a belső jogorvoslatok kimerítésének kötelezettsége mint eljárási előfeltétel is azért szükségeltetik, hogy a nemzeti fórumoknak megmaradjon a lehetősége az emberi jogsértés saját jogrendszeren belüli orvoslására. Így válik a

* Dr. Szabó Zsuzsanna egyetemi tanársegéd, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Európa-jogi és Nemzetközi Jogi Tanszék, szabo.zsuzsanna@law.unideb.hu.

¹ CHRONOWSKI Nóra: A többszintű alkotmányosság többszintű könyve (Dezső Márta–Vincze Attila: Magyar alkotmányosság az európai integrációban – könyvismertetés), *Közjogi Szemle*, 2013/1., 68.

² Vö. BLUTMAN László: A jogrendszer nemzetköziesedése (Normák kapcsolódásai, konfliktusai a mai alkotmányos rendszerben). In Kocsis Miklós–Zeller Judit (szerk.): *A köztársasági Alkotmány 20 éve*, PAMA, Pécs, 2009, 351–352.

³ DEZSŐ Márta–VINCZE Attila: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban*, HVG-ORAC, Budapest, 2012, 489.

⁴ CHRONOWSKI: i. m., 68.

nemzetközi jogvédelem a nemzeti szinthez képest kiegészítő jellegűvé.⁵ Az Európa Tanács alkotmányozási kérdésekben tevékenykedő tanácsadó szerve, a Velencei Bizottság is leszögezte, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága által nyújtott jogorvoslat természete szerint szubszidiárius, mert kívánatos, hogy az emberi jogi problémákat nemzeti szinten rendezzék az államok, melynek eszköze lehet például az általuk preferált valódi alkotmányjogi panasz.⁶

Jelen tanulmány a többszintű alkotmányosság koncepciójának gyakorlati megvalósulását kívánja bemutatni. Kiindulópontja az *Ingolf Pernice*-féle többszintű alkotmányosságelmélet, mely egyénpontú, különösen nagy hangsúlyt helyez az alapjogok biztosítására.⁷ A többszintű alkotmányosság a nemzeti és az uniós jog korrelációjára fókuszál, méghozzá az állam és az egyén viszonyának perspektívájából. Abból a hipotézisből indul ki, hogy a modern demokráciákban az állampolgároktól származik mind a nemzeti intézményekre, mind pedig az uniós intézményekre ruházott közhatalom gyakorlásának joga, így az alkotmányosság két szintje két egymást kiegészítő eleme egy, az állampolgárok érdekeit szolgáló rendszernek.⁸ Ezen elmélet szerint az uniós és a tagállami jogvédelmi szint egymást interaktívan kiegészítve segíti az alapjogok érvényesítését, ami megfelel az uniós polgári és tagállami állampolgári státusz kettősségének, valamint annak a kettős feladatnak, amit a tagállami bírói és közigazgatási szervek a tagállami és uniós jog alkalmazójaként ellátnak.⁹

Az emberi jogokat védő nemzetközi jogi normák alapvető, természetes tulajdonsága, hogy fő szabály szerint államon belüli viszonyokat érintenek. A nemzetközi jog belső jogban való érvényesülésének módjáról szóló döntést a nemzetközi jogi gyakorlat hagyományosan átengedi az államoknak. A nemzetközi normák számának növekedésével azonban az utóbbi időben valamelyest változott a helyzet. A vállalt nemzetközi kötelezettségek teljesítésének mikéntje iránt érdeklődni kezdett a nemzetközi közösség.¹⁰ Az alapjogvédelem elsődleges garantálója továbbra is a nemzetállam marad, de csak amennyiben hibátlan a nemzeti szinten megvalósított jogvédelmi rendszer.

Az alapjogi ítélkezés Magyarországon alapvetően a rendes bíróságok feladata, e funkcióban azonban a valódi alkotmányjogi panasz révén osztoznak az Alkotmány-

⁵ *Neshkov és mások kontra Bulgária*, 2015. január 27-i ítélet (ügyszám: 36925/10, 21487/12, 72893/12, 73196/12 77718/12 és 9717/13) 177. pont.

⁶ Tóth J. Zoltán: Az egyéni (alap)jogvédelem az Alkotmányban és az Alaptörvényben (II. rész), *Közjogi Szemle*, 2012/4., 29. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): *Opinion on three legal questions arising in the process of drafting the new Constitution of Hungary*, 63. pont, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)001-e) (2015. 01. 30.).

⁷ WALKER, Neil: *Multilevel Constitutionalism: Looking Beyond the German Debate*. LSE 'Europe in Question' Discussion Paper Series, No. 08/2009, 4. <http://www.lse.ac.uk/europeaninstitute/LEQS/LEQSPaper8Walker.pdf> (2015. 01. 31.).

⁸ PERNICE, Ingolf E. A.: The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action, *Columbia Journal of European Law*, 15 (2009) 3., 372.

⁹ VINCOZE Attila: Osztott szuverenitás – többszintű alkotmányosság. In Kocsis Miklós–Zeller Judit (szerk.): *A köztársasági Alkotmány 20 éve*, PAMA, Pécs, 2009, 370.

¹⁰ SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: Alapjogok (európai) válaszüton – Lisszabon után, *Jogtudományi Közlöny*, 2013/1., 17.

bírósággal. Ezáltal a bírósági intézményi és hatásköri rendszer duálissá válik.¹¹ Ahhoz, hogy az alapjogok megfelelően érvényesüljenek a bíróságok tevékenységében, szükséges, hogy a bíróságok ítéleteiket adott esetben közvetlenül és érdemben az alkotmány szabályaira alapítsák, akár olyan esetben is, ha alacsonyabb szintű jogszabályi rendelkezések nem közvetítik az alkotmányos norma tartalmát.¹² A többszintű alkotmányosság koncepciója megkívánja, hogy a bíróságok az alkotmányi szintű szabályokat és a nemzetközi emberi jogi bíróságok értelmezését is figyelembe vegyék ítékezésük során, amennyiben az ügy tárgya valamely alapjog értelmezése.

A kutatásom fókuszában a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény (továbbiakban: Kjt.) 8. § (1) bekezdése áll, amely kimondta, hogy a kormánytisztviselői jogviszonyt a munkáltató felmentéssel, két hónapos felmentési idővel, indoklás nélkül megszüntetheti.¹³ E szabályozás nézetem szerint alapjaiban ingatta meg a jogorvoslathoz való jog mint alapjog gyakorlásának lehetőségét Magyarországon. Amennyiben a volt kormánytisztviselő nem ismerhette meg a felmentés okait, amelyet adott esetben alappal támadhatott volna, a jogorvoslathoz való joga kiüresedett, hiszen nem tudta a munkaügyi bírósághoz benyújtott keresetét mire alapozni.¹⁴ A következőkben azon eljárásokból fogok bemutatni néhányat, amelyekkel volt kormánytisztviselők kezdeményeztek annak érdekében, hogy az őket ért joghátrány orvoslása bekövetkezhesen.

A vizsgálatot az kapcsolja a többszintű alkotmányosság témaköréhez, hogy a jogsérelmet szenvedett volt kormánytisztviselők a nemzeti fórumokon kívül kénytelenek voltak nemzetközi jogi fórumot is igénybe venni, mivel a magyar jogrendszer nem volt képes megfelelő jóvátételt biztosítani számukra. Az indokolás nélküli felmentések esetei kiválóan alkalmasak tehát a többszintű alkotmányos együttműködésben részt vevő fórumok közötti párbeszéd, vagy inkább annak hiánya bemutatására, ugyanis mindhárom fórumrendszernek – a magyar Alkotmánybíróságnak és a rendes bíróságoknak (nemzeti szint), az Európai Unió Bíróságának (uniós szint) és az Emberi Jogok Európai Bíróságának (nemzetközi szint) is – alkalma nyílt a jogi probléma megvizsgálására. A tanulmány az eljárásokat kronologikus sorrendben és eljárástípus szerint mutatja be, és ennek során értékeli azt is, hogy hol tart az alapjogi, illetve az alapelvek mentén történő igazságszolgáltatás Magyarországon. A vizsgált jogszabályhely kapcsán kibontakozó alkotmányos problémakör rámutat arra is, hogy a jogvédelmet kínáló többpólusú rendszer – bár sokrétűnek tűnik, akár egy „zsúfolt ház”¹⁵ – korántsem tökéletes. Az alábbiakban bemutatott esettanulmányok

¹¹ SOMODY Bernadette–SZABÓ Máté Dániel–VISSY Beatrix: *Az alapjogi bíráskodás kézikönyve*, HVG-ORAC, Budapest, 2013, 32.

¹² SOMODY–SZABÓ–VISSY: i. m., 31.

¹³ 2010. július 6. és 2011. május 31. között volt hatályos.

¹⁴ TURKOVICS István: A jogorvoslathoz való jog az Alkotmánybíróság gyakorlatának tükrében, *Pro Publico Bono: Magyar Közgazgatás*, 2013/2., 40.

¹⁵ CRUZ VILLALÓN, Pedro: Rights in Europe – The Crowded House. *King's College London Working Papers in European Law*, 01/2012, 3. <https://www.kcl.ac.uk/law/research/centres/european/research/CELPPEL-012012FINAL.pdf> (2015. 01. 30.).

központi kérdése, hogy mire számíthatnak a jogsérelmet szenvedett volt kormánytisztviselők az egyes jogvédelmi szintek fórumaitól egyenként, illetve az együttműködésüktől összességében.

1. Az első alkotmánybíróági döntés: 8/2011. (II. 18.) AB határozat

A Kjtj. 8. § (1) bekezdése, amely a munkáltató számára biztosította az indokolás nélküli felmentés jogát, elvonva a kormánytisztviselő lehetőségét a döntés bíróság előtti sikeres megtámadásától, nézetem szerint egyértelműen alkotmányellenes volt. Az Alkotmánybíróság is így vélekedett, és absztrakt utólagos normakontroll keretében a 8/2011. (II. 18.) AB határozatban¹⁶ 2011. május 31-i hatállyal, *pro futuro* megsemmisítette a rendelkezést.

A *pro futuro* hatályú megsemmisítés feltétele a 47/2003. (X. 27.) AB határozat szerint egyrészt az, hogy a megalkotandó új jogszabály hatálybalépéséig biztosítható legyen a jogrend kiszámítható működése, másrészt az, hogy az alkotmányellenes jogszabály időleges hatályban tartása kevesebb veszélyt jelentsen a jogrend épsége szempontjából, mint az azonnali megsemmisítés.¹⁷ Az Alkotmánybíróság azon esetekben választja a *pro futuro* konstrukciót az *ex nunc* vagy *ex tunc* megsemmisítés helyett, amikor lehetőséget kíván adni a jogalkotónak a megfelelő szabály megalkotására, így elkerülve a joghézag kialakulását a jogbiztonság általános érdekében biztosítása céljából.¹⁸ A szóban forgó esetben ennek hiányában az indokolás nélküli felmentés kérdése időlegesen szabályozatlanul maradt volna. E tekintetben a *pro futuro* megsemmisítés racionális választásnak tűnhet az Alkotmánybíróság részéről, a 47/2003. (X. 27.) AB határozat fényében azonban vitatható. Az említett határozatban megkövetelt két előfeltétel egyike nem teljesült, mert az indokolás nélküli felmentés lehetősége önmagában veszélyezteti a „jogrend kiszámítható működését”. Álláspontom szerint itt az *ex tunc* hatályú megsemmisítés lett volna a helyes döntés, ami biztosította volna az egyének számára a megfelelő jogvédelmet, mert kizárta volna a felmentés alkotmányellenes szakaszra alapítását.

Az Alkotmánybíróság az érintett szakasz alkotmányellenességét arra alapította, hogy az sérti a jogállamiság elvét, a munkához való jogot, a közhivatal viseléséhez való jogot, a bírósághoz fordulás jogát és az emberi méltósághoz való jogot.¹⁹ Az alkotmányellenességet alátámasztó alapjogsérelmek közül a következőkben csak a tanulmány szempontjából releváns „bírósághoz fordulás jogával” foglalkozom.

¹⁶ ABH 2011, 49.

¹⁷ 47/2003. (X. 27.) AB határozat, ABH 2003, 525, IV. 1. 4. pont.

¹⁸ Lásd még: 4/2013. (II. 21.) AB határozat, ABH 2013, 128; 20/2013. (VII. 19.) AB határozat, ABH 2013, 616; 6/2015. (II. 25.) AB határozat, ABH 2015, 313.

¹⁹ IV. 6. pont.

A határozatban az Alkotmánybíróság a bírósághoz fordulás jogából²⁰ vezette le a hatékony bírói jogvédelem követelményét.²¹ Nevezetesen azt, hogy „a jogi szabályozásnak olyan jogi környezetet kell biztosítani, hogy a perbe vitt jogok a bíróság által érdemben elbírálhatók legyenek, az eljárási garanciák teljesedéséhez önmagában a bírói út megléte nem elegendő. Az indokolási kötelezettség hiánya miatt a felmentés jogszerűségének elbírálásához szempontot adó szabályok hiányában leszűkül azoknak az eseteknek a köre (felmentő határozat semmissége, felmentési tilalomba ütközés, egyenlő bánásmód megsértése, rendeltetésellenes joggyakorlás), amikor a kormánytisztviselő a siker reményében fordulhat a bírósághoz. Az érdemi bírói jogvédelem lehetőségének ez a korlátozása nem nyújt valódi, hatékony jogvédelmet a munkáltató visszaélészerű, önkényes döntésével szemben”.²²

Az Alkotmánybíróság részletesen ismertette a strasbourgi bíróság vonatkozó jogértelmezését.²³ Eszerint a korábbi Alkotmány 57. § (1) bekezdésében szabályozott általános bírói jogvédelmi garanciákat az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikk (1) bekezdése is megköveteli. Ugyanakkor csak saját érveinek alátámasztására, legtöbbször pusztán összehasonlító jogi alapként hivatkozott az Emberi Jogok Európai Egyezményére és más nemzetközi emberi jogi dokumentumokra.²⁴ A releváns nemzetközi dokumentumok (az Európai Unió Alapjogi Chartájának 30. cikke, a Módosított Európai Szociális Charta 24. cikke) felsorolását követően egyszerűen megállapította, hogy e követelményeknek megfelelően nyújt védelmet a munkaviszony önkényes megszüntetésével szemben az akkor hatályos Munka törvénykönyve 89. § (2)–(3) bekezdése is.²⁵

Bihari Mihály a határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában egy, a többségi álláspontban nem szereplő alkotmányos alapjog sérelmét is megállapíthatónak tartotta volna. Véleménye szerint a vizsgált esetben az előző Alkotmány 57. § (1) bekezdését (bírósághoz fordulás joga) az 57. § (5) bekezdésében²⁶ foglalt rendelkezésre (jogorvoslathoz való jog) tekintettel, azzal együtt kellett volna értelmezni. Emlékeztetett az AB korábbi megállapítására, miszerint a jogorvoslathoz való alkotmányos alapjog lényeges tartalmi eleme a jogorvoslás lehetősége, vagyis a jogor-

²⁰ 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról 57. § (1) „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy valamely perben a jogait vagy kötelezettségeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el”.

²¹ V. 6. pont.

²² IV. 6. pont.

²³ *Frydlander kontra Franciaország ügy*, 2000. június 27-i ítélet (ügyszám: 30979/96); *Vilho Eskelinen és társai kontra Finnország ügy*, 2007. április 19-i ítélet (ügyszám: 63235/00); *Iordan Jordanov és társai kontra Bulgária ügy*, 2009. július 2-i ítélet (ügyszám: 23530/02); *Delcourt kontra Belgium ügy*, 1970. január 17-i ítélet (ügyszám: 2689/65); *Barbera, Messegue és Jabardo kontra Spanyolország ügy*, 1988. december 6-i ítélet (ügyszám: 10588/83; 10589/83; 10590/83).

²⁴ SZALAYNÉ: i. m., 17.

²⁵ IV. 3. pont.

²⁶ „A Magyar Köztársaságban, a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. A jogorvoslati jogot – a jogviták ésszerű időn belüli elbírálásának érdekében, azzal arányosan – a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény korlátozhatja”.

voslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát.²⁷ A párhuzamos indoklás szerint a vizsgált esetben az alkotmányos jogsérelem a hatékony jogorvoslat (bírói út), illetve a bekövetkezett jogsérelem orvosolhatóságának a hiányában öltött testet.²⁸ A magam részéről ezzel az érveléssel teljes mértékben egyetértek. Álláspontom szerint a strasbourgi bíróság is megállapította volna az Emberi Jogok Európai Egyezménye 13. cikkében biztosított hatékony jogorvoslatához való jog sérelmét az ügyben hozott határozatában (a következő pontban ismertetett *K. M. C. kontra Magyarország* esetben), ha a kérelmező hivatkozott volna rá. Ám mivel az EJEB következetes ítélkezési gyakorlata szerint eljárásában csak a konkrétan hivatkozott alapjog sérelmét vizsgálhatja, erre nem kerülhetett sor.

2. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának döntése: *K. M. C. kontra Magyarország*

A strasbourgi bíróság 2012. július 10-i ítéletében²⁹ döntött az indokolás nélküli felmentések ügyében. Az anonim panaszos, K. M. C. 2011. március 22-én terjesztette kérelmét a bíróság elé, tehát azt követően, hogy az Alkotmánybíróság a fenti határozatban 2011. február 18-án megállapította az indokolás nélküli felmentés lehetőségét tartalmazó rendelkezés alkotmányellenességét. K. M. C. köztisztviselőként dolgozott egy közigazgatási felügyeletnél. 2010. szeptember 27-én a Kjt. 8. § (1) bekezdését alkalmazva indokolás nélkül felmentették. K. M. C. nem támadta meg az intézkedést bíróság előtt, mert úgy vélte, indokolás hiányában nem lett volna esélye sikerrel perelni korábbi munkáltatóját. K. M. C. azt panaszolta, hogy indokolás nélküli elbocsátása ellehetetlenítette a bírósághoz forduláshoz való jogának gyakorlását, így sérült az Emberi Jogok Európai Egyezménye 6. cikk 1. bekezdésében foglalt alapjoga.³⁰

A magyar kormány vizsgálódásom szempontjából legfontosabb észrevétele az volt, hogy a kérelmező nem merítette ki a hazai jogorvoslatokat, mert nem indított munkaügyi pert a volt munkáltatójával szemben. Ha így tett volna, akkor az ilyen perben ellene meghozott jogerős határozatot megtámadhatta volna az Alkotmánybíróság előtt, az Alkotmánybíróság ugyanis a 35/2011. (V. 6.) AB határozatában kimondta, hogy alkotmányellenesnek nyilvánított jogszabály rendes bíróság előtt folyamatban lévő perben nem alkalmazható.³¹ E határozatot együtt olvasva a 8/2011. (II. 18.) AB határozattal, az Alkotmánybíróság minden bizonnyal olyan határozatot hozott volna, amely kizárta volna az alkotmányellenes jogszabály alkalmazását a kérelmező ügyében, és a határozat nyomán a kérelmező a munkaügyi per újbóli megnyitását kérhette volna. Továbbá, ha egy ilyen kérelmezői munkaügyi per folyamatban lett volna, akkor a munkaügyi bíróság az említett AB határozat értelmében köteles lett

²⁷ A párhuzamos indoklás 4. pontja.

²⁸ A párhuzamos indoklás 4. pontja.

²⁹ *K. M. C. kontra Magyarország* ügy, 2012. július 10-i ítélet (ügyszám: 19554/11).

³⁰ „Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét [...] bíróság tisztességesen [...] tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában...”

³¹ 35/2011. (V. 6.) AB határozat, ABH 2011, 205, IV. 4. 2. pont.

volna az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezni az alkotmányellenes jogszabály ezen, folyamatban lévő perben való alkalmazhatatlanságának megállapítása iránt.³² (A későbbiekben ismertetett alkotmánybírósági döntésekből³³ látható, hogy a kormány elképzelése nem valósult meg, ugyanis az Alkotmánybíróság nem zárta ki az alkotmányellenes szabály egyedi ügyben történő alkalmazhatóságát.)

A strasbourgi bíróság nem fogadta el a kormány érvelését és leszögezte, hogy az olyan kereset, amelyben a kérelmezőnek az elbocsátását kellett volna megtámadnia, amely elbocsátás indokai viszont teljességgel ismeretlenek voltak számára, csak formális indítvány lehetett volna.³⁴ A kérelem tehát nem volt elutasítható a hazai jogorvoslatok kimerítésének hiánya miatt.

Az ügy érdemét tekintve a bíróság érvelése szerint az Egyezmény 6. cikk 1. bekezdésében foglalt jog nem abszolút, hanem korlátozások alá vethető a lényeges tartalom sérelme nélkül,³⁵ amely kapcsán az államok bizonyos terjedelmű mérlegelési jogkörrel rendelkeznek.³⁶ A bíróság tesztje ennek vizsgálata során arra irányult, hogy az alkalmazott korlátozás nem korlátozza vagy csökkenti-e az egyén számára a bírósághoz való hozzáférést olyan módon vagy olyan mértékben, ami már a jog lényegét sérti. Nem alkalmazható továbbá olyan jogkorlátozás, mely nem törvényes célt szolgál; végezetül az alkalmazott korlátozásnak meg kell felelnie az arányossági tesztnek.³⁷

A bíróság szerint az Emberi Jogok Európai Egyezményének célja „nem teoretikus vagy illuzórikus, hanem gyakorlati és hatékony jogok biztosítása”,³⁸ és a munkaügyi perindítás jogának hazai jogban történő fenntartása önmagában nem biztosítja a bírósághoz fordulás jogának hatékony voltát abban az esetben, ha ezt a lehetőséget minden tartalomtól, a siker minden reményétől megfosztják.³⁹ A testület azt is megjegyezte, hogy az Alkotmánybíróság, amelynek megközelítése részben a strasbourgi bíróság releváns esetjogán alapult, nagyrészt az Európai Unió Alapjogi Chartája, valamint a Módosított Európai Szociális Karta szellemével összhangban, hasonló megfontolások miatt semmisítette meg az alapul szolgáló hazai rendelkezést.⁴⁰ A bíróság ítéletében megállapította a bírósághoz forduláshoz való jog sérelmét, és nem vagyoni kár tekintetében 6000 eurót, költségek és kiadások tekintetében 3000 eurót ítélt meg a kérelmező számára.

³² 23. pont.

³³ 34/2012. (VII. 17.) AB határozat és 3167/2013. (IX. 17.) AB végzés, lásd a tanulmány 3. és 4. pontjában.

³⁴ 28. pont.

³⁵ Az alapjogok lényeges tartalmával kapcsolatban lásd bővebben: POZSÁR-SZENTMIKLÓS Y Zoltán: Megismerhető-e az alapjogok lényeges tartalma?, *Magyar Jog*, 2013/12., 714–722.

³⁶ A mérlegelési jogkörrel bővebben lásd: SZEMESI Sándor: *A diszkrimináció tilalma az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatában*, Budapest, Complex, 2009, 64. Lásd továbbá: LEGG, Andrew: *The Margin of Appreciation in International Human Rights Law: Deference and Proportionality*, Oxford University Press, 2012.

³⁷ 32. pont.

³⁸ 38. pont.

³⁹ 33. pont.

⁴⁰ 34. pont.

3. A második alkotmánybíróági döntés: 34/2012. (VII. 17.) AB határozat

A 8/2011. (II. 18.) AB határozat elfogadását követően az Alkotmánybírósághoz számos indítvány érkezett, amelyben bírák kezdeményezték a Kjtj. 8. § (1) bekezdés b) pontjának az előttük folyamatban lévő ügyekben való alkalmazhatósága kizárásának megállapítását.⁴¹ Az indítványokra okot adó konkrét perekben a kormánytisztviselő felperesek vitatták a munkáltató alperesek azon intézkedését, hogy a Kjtj. említett rendelkezése alapján indokolás nélküli felmentéssel szüntették meg a kormánytisztviselői jogviszonyukat. A perekben a felperesek elsősorban a kormánytisztviselői jogviszony jogellenes megszüntetésének megállapítását, eredeti munkakörükbe történő visszahelyezésüket, elmaradt illetményük, valamint egyéb járandóságuk megfizetését kérték.⁴² Ezen volt kormánytisztviselők tehát azt az utat választották, hogy nemzeti fórum előtt támadják meg az indokolás nélküli felmentéseket. Az Alkotmánybírósághoz forduló bírák indítványaikban azzal érveltek, hogy a Kjtj. szóban forgó rendelkezésének alkalmazásával a perekben olyan normát kellene alkalmazniuk, amelynek alkotmányellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította, és ez ellentétes lenne alkotmányos kötelezettségeikkel.

Az indítványok elbírálása során fontos szerepet kapott a fentebb már említett 35/2011. (V. 6.) AB határozat. Ebben az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy alkotmányvédelmi feladatának egyik lényeges célja az, hogy alkotmányellenes norma ne érvényesülhessen a jogrendben. A bíró az (akkori) Alkotmány 50. § (1) bekezdése⁴³ szerinti alkotmányos kötelezettségét akkor tudja maradéktalanul teljesíteni, ha az alkotmányos jog alkalmazásával, értelmezésével dönt az elé tárt jogvitákban. A két döntéshozó bírói szerv közötti kapcsolatot tehát az alkalmazandó jog alkotmányosságának garantálása teremti meg, eszköze pedig a bírói kezdeményezés folyamatban lévő eljárásban.⁴⁴ E határozatban az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy hatásköri szabályai szerint a bírói kezdeményezések esetében két lehetősége van: az alkotmányellenes jogszabály alkalmazási tilalmát megállapíthatja általánosan, minden folyamatban lévő perre kiterjedően, vagy egy korábban megállapított alkotmányellenesség esetén dönthet külön az alkalmazási tilalom kimondásáról.⁴⁵

A 34/2012. (VII. 17.) AB határozatban az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy bár a 35/2011. (V. 6.) AB határozat valóban lehetőséget adott arra, hogy kizárólag az 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 konkrét ügyekben alkalmazási tilalmat.⁴⁶ Az Alkotmánybíróság nem terjesztette ki az alkal-

⁴¹ 34/2012. (VII. 17.) AB határozat, ABH 2012, 143, 11. pont.

⁴² 12. pont.

⁴³ „A Magyar Köztársaság bíróságai védik és biztosítják az alkotmányos rendet, a természetes személyek, a jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek jogait és törvényes érdekeit, büntetik a bűncselekmények elkövetőit”.

⁴⁴ 1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról (rég. Abtv.) 38. § (1) bekezdése.

⁴⁵ 34/2012. (VII. 17.) AB határozat, 41. pont.

⁴⁶ 42. pont.

mazási tilalom önálló kezdeményezésének lehetőségét olyan esetekre, amikor egy alkotmánybírói határozat hatályban lévő jogszabályról, absztrakt normakontroll-eljárásban született.⁴⁷ Ez alapján a testület arra a megállapításra jutott, hogy mivel a 8/2011. (II. 18.) AB határozat absztrakt normakontroll-eljárásban született és nem bírói kezdeményezésre, ezért eleve kizárt, hogy az AB konkrét ügyben kimondja az alkotmányellenes jogszabály alkalmazási tilalmát. Ezen indokok alapján tehát a Kjt. 8. § (1) bekezdésének az eljárás tárgyát képező, folyamatban lévő munkaügyi perekben való alkalmazásának kizárására irányuló indítványokat elutasította.

Az Alkotmánybíróság azonban hozzáfűzte, hogy megállapításai nem érintik az egyedi ügyet elbíráló (így az eljárást kezdeményező) bíróságok jogát arra, hogy a Kjt. már alkotmányellenessé nyilvánított, de még hatályos 8. § (1) bekezdése alapján felmondással megszüntetett köztisztviselői jogviszonyról szóló perben önállóan értékeljék a felmondás jogszerűsége megítélésekor a tényt, hogy a felmondásra jogot adó jogszabály alkotmányellenességét és hatályvesztésének időpontját az Alkotmánybíróság már megállapította.⁴⁸ Így az Alkotmánybíróság áthárította a döntés felelősségét az eljáró bíróra azzal, hogy az előtte fekvő ügyben döntsön belátása szerint.

Az alkalmazási tilalom kérdésében a magam részéről egyetértek *Stumpf István*-nak a határozathoz csatolt párhuzamos indokolásával, amelyben kifejti, hogy miért nem ért egyet az alkalmazási tilalom megállapításának megtagadásával. Érvei közül az alábbiakat érdemes kiemelni:

Az absztrakt utólagos normakontroll-eljárás keretében megállapított alkotmányellenesség esetén alkalmazási tilalom kimondására – egyedi ügy hiányában – a 8/2011. (II. 18.) AB határozatban fogalmilag nem kerülhetett sor, és alaptörvény-ellenesség utólagos normakontroll során történő megállapítása esetén a jövőben sem kerülhet sor. Így azon az alapon megtagadni egy későbbi, konkrét ügyben az alkalmazási tilalom kimondását, mert az első (utólagos normakontroll) ügyben erre nem került sor, olyan lehetetlen feltétel elé állítja a későbbi bírói kezdeményezés vagy alkotmányjogi panasz indítványozóit, amely a jogsérelem orvoslásának szempontjával teljesen ellentétes.⁴⁹ A többségi indokolás a 1813/B/2010. AB végzésre⁵⁰ is hivatkozott, mely szerint a *pro futuro* megsemmisítés az alaptörvény-ellenes jogszabály határozott idejű alkalmazásának lehetőségével és egyben kötelezettségével jár mindenki számára. Amikor az Alkotmánybíróság 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 is irányadó.⁵¹

Stumpf szerint a fenti megállapításokat az Alkotmánybíróságnak nem lett volna szabad precedensként követnie, mivel elfogadásuk időpontjában még az előző Alkotmány és a régi Abtv. volt hatályban. Az Alaptörvény 2012. január 1-jei hatályba-

⁴⁷ 45. pont.

⁴⁸ 55. pont.

⁴⁹ A párhuzamos indokolás 77. pontja.

⁵⁰ 1813/B/2010. AB végzés, ABH 2011, 2936.

⁵¹ A párhuzamos indokolás 80. pontja.

lépése következtében az Alkotmánybíróság szerepe szerinte megváltozott: az alkotmányos jogrend absztrakt, preventív védelméhez képest elmozdult az egyéni alkotmányos jogsérelem utólagos orvoslásának, illetve az Alaptörvényben biztosított jogok egyedi ügyekben történő érvényre juttatásának irányába. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (új Abtv.) vonatkozó rendelkezése pedig kifejezetten lehetővé teszi az alkalmazhatóság kizárásának tág körű kezdeményezését.⁵²

A párhuzamos indokolás szerint az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna vizsgálnia, hogy fennálltak-e az alkalmazási tilalom elrendelésének az új Abtv. 45. § (4) bekezdésében foglalt feltételei, miszerint az Alkotmánybíróság a fő szabálytól (tehát az *ex nunc* megsemmisítéstől és *ex nunc* alkalmazási tilalomtól) eltérően is meghatározhatja a megsemmisített jogszabály általános vagy egyedi ügyekben történő alkalmazhatatlanságát, ha ezt az Alaptörvény védelme, a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja.⁵³ Ilyen esetben is minden ügyben egyedileg tartja Stumpf szükségesnek annak vizsgálatát, hogy mi volt az indoka a megsemmisítés jövőbeli időpontjának, és ehhez képest az Alaptörvény védelme, a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja-e, hogy az Alkotmánybíróság a megsemmisítésről szóló határozatának közzététele és a jogszabály hatályvesztése közötti alkalmazása vonatkozásában utóbb a konkrét ügyben tilalmat rendeljen el.⁵⁴

4. A harmadik alkotmánybírósági döntés: 3167/2013. (XI. 17.) AB végzés

A következő esettanulmányban ugyancsak egy indokolás nélkül felmentett volt kormánytisztviselő „jogorvoslat-keresésének” lehetünk tanúi. A volt tisztviselő a Fővárosi Munkaügyi Bíróságon pert indított a munkáltatóval szemben a kormánytisztviselői jogviszony jogellenes megszüntetésének megállapítása iránt. Előadta, hogy az Alkotmánybíróság 8/2011. (II. 18.) AB határozata értelmében az indokolás nélküli felmentését megalapozó jogszabályhely alkotmányellenes, és mivel az AB nem *ex nunc* hatállyal semmisítette azt meg, kérte, hogy a munkaügyi bíróság forduljon az Alkotmánybírósághoz és kezdeményezze a Kjtj. alkotmányellenes rendelkezése perében történő alkalmazhatóságának kizárását. A Fővárosi Munkaügyi Bíróság a keresetet elutasította arra hivatkozva, hogy az Alkotmánybíróság *pro futuro* semmisítette meg a normát, ezért az ezt megelőzően hozott munkáltatói intézkedés, melyet erre a jogszabályhelyre alapítottak, nem jogellenes.⁵⁵ A Fővárosi Törvényszék másodfokon helybenhagyta az ítéletet.⁵⁶

Érdekes a felperes kérelmét összevetni a *K. M. C. kontra Magyarország ügyben* a magyar kormány által tett észrevétellel. A kormány biztosra vette, hogy a bírák hasonló ügyekben az Alkotmánybírósághoz fognak fordulni, hiszen „ha ilyen munka-

⁵² 79. pont.

⁵³ 81–82. pont.

⁵⁴ 83. pont.

⁵⁵ Fővárosi Munkaügyi Bíróság 15.M.2304/2011/14. számú ítélete.

⁵⁶ Fővárosi Törvényszék 51.Mf.635.021/2012/4. számú ítélete.

ügyi per folyamatban lett volna, akkor a munkaügyi bíróság – az Alkotmánybíróság 2011. május 6-i határozata alapján⁵⁷ – köteles lett volna Alkotmánybíróság előtti eljárást kezdeményezni az alkotmányellenes jogszabály ezen, folyamatban lévő perben való alkalmazhatatlanságának a megvizsgálása iránt”.⁵⁸ Jelen ügyben azonban a Fővárosi Munkaügyi Bíróság nem fordult az Alkotmánybírósághoz, holott az Abtv. 25. §-a alapján⁵⁹ az Alkotmánybíróságnál kell kezdeményezni az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását a felek közötti konkrét jogvitában. Ezért a Fővárosi Törvényszék is helytelenül járt el, mert a munkaügyi bíróság e kötelezettségének elmulasztása miatt az ítéletet hatályon kívül kellett volna helyezni.⁶⁰

Az ítéletek meghozatalát követően a volt kormánytisztviselő alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordult. Indítványa két kérelmet tartalmazott. Az ún. „régí típusú” alkotmányjogi panasz alapján azt kérte az Alkotmánybíróságtól, hogy állapítsa meg a perében alkalmazott jogszabályi rendelkezés [a Kjt. 8. § (1) bekezdés *b*) pontja] alapjogsértő voltát,⁶¹ és visszamenőlegesen zárja ki a jogszabály alkalmazhatóságát. „Valódi” alkotmányjogi panaszában másodlagosan annak megállapítását kérte, hogy a Fővárosi Törvényszék ítélete megsértette alapjogait, valamint ellentétes az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésével, amely Magyarország vállalt nemzetközi jogi kötelezettségei és a belső jog összhangját biztosítja. Ezek alapján kérte a perében hozott első- és másodfokú ítélet megsemmisítését.

Az indítványozó szerint különbséget kell tenni a 8/2011. (II. 18.) AB határozat meghozatala előtt, illetve az azt követően felmentettek ügyei között. Érvéleése szerint az ő esetében a munkáltatója már nyilvánvalóan tudta, hogy alkotmányellenes jogszabályt alkalmaz, hiszen a felmentésekor a felmentésre jogot adó jogszabály alkotmányellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította. Álláspontja szerint a jogszabály *pro futuro* megsemmisítése nem tette alkotmányossá a 2011. február 18. és május 31. közötti időszakban közzétett indokolás nélküli felmentéseket.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasszal összefüggésben azt vizsgálta, hogy annak elbírálása függ-e attól, hogy a panasz alapjául szolgáló bírói döntést a 8/2011. (II. 18.) AB határozat közzététele előtt vagy azután hozták-e.⁶² Az AB megállapítása szerint az említett határozat közzététele előtt meghozott bírói ítéletek kapcsán a bíró köteles volt a Kjt. rendelkezéseit alkalmazni, mert hatályos jogszab-

⁵⁷ 35/2011. (V. 6.) AB határozat.

⁵⁸ *K. M. C. kontra Magyarország ügy*, 2012. július 10-i ítélet (ügyszám: 19554/11) 23. pont.

⁵⁹ „Ha a bírónak az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett –, az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál kezdeményezi a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását”.

⁶⁰ BDT 2012. 2675 (Szekszárdi Törvényszék 3. Mf. 20 061/2011/3.).

⁶¹ A munkához és a munka és foglalkozás szabad megválasztásához való jog, a közhivatal viseléséhez való jog, a hatékony bírói védelemhez fűződő jog és az emberi méltósághoz való jog [Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdés, XXIII. cikk (8) bekezdés, XXVIII. cikk (1) bekezdés, II. cikk] sérelme miatt. Továbbá az indítványozó szerint a rendelkezés ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság követelményével, mert az ügyben alkalmazott alaptörvény-ellenes jogszabály figyelmen kívül hagyta a közigazgatás törvényhez kötöttségének elvét.

⁶² 3167/2013. (IX. 17.) AB végzés, 23. pont.

bályról volt szó, de a határozat közzététele után is fennmaradt ez a kötelezettsége.⁶³ A testület ezt követően visszautalt egy korábbi határozatára. A 3302/2012. (XI. 12.) AB határozat⁶⁴ egy korábban *ex nunc* hatállyal megsemmisített jogszabállyal⁶⁵ összefüggésben alkalmazási tilalom kimondására irányuló bírói kezdeményezés alapján rögzítette: ha egy korábbi határozat konkrét ügyben nem rendelt el alkalmazási tilalmat, és bírói kezdeményezésről vagy alkotmányjogi panaszról nem kellett döntenie, akkor a hasonló ténybeli alapból származó, azonos jog alapján keletkezett jogviszonyok úgy nyerhetnek hasonló elbírálást a rendes bíróság előtt, ha az Alkotmánybíróság az utóbb benyújtott kezdeményezés alapján sem mondja ki a jogszabály alkalmazhatatlanságát.

Az itt vizsgált ügy szempontjából ez alapján az a lényeges, hogy a 34/2012. (VII. 17.) AB határozat éppen a Kjt. 8. § (1) bekezdése alkalmazásának kizárására irányuló bírói kezdeményezéseket bírált el, és azon indítványokat elutasította.⁶⁶ Az AB szerint a 8/2011. (II. 18.) AB határozat közzététele előtt a Kjt. 8. § (1) bekezdésén alapuló munkáltatói felmentés, valamint – ezt követő per esetén – a jogerőssé vált bírói döntést támadó alkotmányjogi panasz sorsa sem ítélt meg másként a jelen esetben, mint az alkotmányellenessé nyilvánítás után benyújtott bírói kezdeményezéseké. Azzal ugyanis, hogy az Alkotmánybíróság az AB határozatban az alkotmányellenes jogszabály hatályvesztését a jövőben meghatározott időpontban jelölte meg, az adott esetben – kivételek meghatározása nélkül – kiterjesztette az alkotmányellenes jogszabály alkalmazásának időtartamát, előírta a bíró számára az alkotmányellenes jogszabály alkalmazását.⁶⁷ Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt visszautasította.

Stumpf István a végzéshez különvéleményt csatolt, mely szerint a panaszt be kellett volna fogadni és érdemben elbírálni. *Stumpf* szerint az ügyben eljáró bíróságok hibáztak, mivel a bírói döntést befolyásoló alaptörvény-ellenesség elkerülhető lett volna, ha a felmondás jogszerűsége megítélésekor a tényt, hogy a felmondáskor a felmondásra jogot adó jogszabály alkotmányellenességét és hatályvesztésének időpontját az Alkotmánybíróság már megállapította, a bíróság megfelelően értékeli, és az alkotmányellenesnek minősített rendelkezésben foglalt szabály alkalmazása során az Alaptörvénnyel összhangban jár el.⁶⁸

Tekintettel arra, hogy jelen ügyben az Alkotmánybíróság megismételte a 34/2012. (VII. 17.) AB határozatában adott – és *Stumpf István* által a határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában bíralt – érvelését, álláspontom szerint a *Stumpf István* által ott előadottak e helyütt is érvényesek. Nézetem szerint itt is tekintettel kellett volna lenni az eljárást kezdeményező fél különösen fontos érdekére, azazhogy alkotmányos alapjogai sérülnek az alkalmazási tilalom kizárásával.

A 3167/2013. (IX. 17.) AB végzéshez *Kovács Péter* szintén különvéleményt csatolt, mely rávilágít a többszintű alkotmányosság általam vizsgált aspektusának a ma-

⁶³ 24. pont.

⁶⁴ ABH 2012, 675.

⁶⁵ A szóban forgó jogszabályt a 42/2008. (IV. 17.) AB határozat (ABH 2008, 417) semmisítette meg.

⁶⁶ 3167/2013. (IX. 17.) AB végzés, 25. pont.

⁶⁷ 26. pont.

⁶⁸ *Stumpf István* különvéleménye, 57. pont.

gyakorlatban meglévő hiányosságaira. Kovács álláspontja szerint is be kellett volna fogadni és érdemben meg kellett volna vizsgálni az alkotmányjogi panaszt. Szerinte a panaszos hivatkozása a *K. M. C. kontra Magyarország ügyre* helytálló.⁶⁹ Teljes mértékben egyetértek a különvélemény érvelésével, miszerint lehetetlen helyzetbe került a magyar jogalkalmazó, hiszen nehezen tud egyszerre két ellentmondásos parancsnak ugyanabban az ügyben eleget tenni: egyrészt alkalmazni a magyar tételes jogot, másrészt tekintettel lenni az alkotmányellenességet ugyan kimondó, de azt *pro futuro* megállapító alkotmánybírói döntésre, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezményébe ütközésre.⁷⁰

Kovács Péter emlékeztetett a 61/2011. (VII. 13.) AB határozatra,⁷¹ miszerint egyes alapjogok esetében az Alkotmány ugyanúgy fogalmazza meg az alapjog lényegi tartalmát, mint valamely nemzetközi szerződés (például a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya vagy az Emberi Jogok Európai Egyezménye). Ezekben az esetekben az Alkotmánybíróság által nyújtott alapjogvédelem szintje semmiképpen sem lehet alacsonyabb, mint a nemzetközi (jellemzően a strasbourgi bíróság által alkalmazott) jogvédelem szintje. A *pacta sunt servanda* elvéből [Alaptörvény Q) cikk (2)–(3) bekezdés] következően tehát az Alkotmánybíróságnak akkor is követnie kell a strasbourgi joggyakorlatot és az abban meghatározott alapjogvédelmi szintet, ha saját korábbi precedenshatározataiból ez kényszerűen nem következne. Álláspontja szerint „a magyar bírósági rendszer bírái tehát azzal a helyzettel szembesülnek, hogy a jelen esetben pozitív magyar jog, a nemzetközi jog (*pacta sunt servanda* elv) és az Európa-jog, ráadásul mindezek a strasbourgi és a luxemburgi bírósági gyakorlat fényében a jelen alkotmányjogi panaszban körülírt esetben nem könnyen egyeztethetők össze. Ez a kialakult inkoherenca olyan mérvű, hogy indokolta volna a panasz befogadását és érdemi megvizsgálását”.⁷²

A Kovács Péter által megjelölt inkoherenca megszüntetése álláspontom szerint erősen kívánatos. Ennek eszköze az egyéni alapjogvédelem kiemelése és első helyre sorolása lehetne az Alkotmánybíróság normakontroll-eljárása során alkalmazott szempontok között. Így lehetőséget látok arra, hogy teljesíthető legyen az a nemzetközi jogi kötelezettségeinkből eredő elvárás, hogy az alapjogvédelem elsődleges színtere a belső jog legyen, és a nemzetközi védelem pusztán kiegészítő szerepet töltsön be. A valódi alkotmányjogi panasz bevezetésével történt előrelépés, hiszen az Alkotmánybíróság tevékenységében lényeges hangsúlyeltolódás következett be. Az alkotmányjogi panaszoknak már nem a normakontroll funkciója dominál az egyedi ügyekben, hanem bírói döntések alkotmányossági szempontú felülvizsgálatával a jogorvoslati jelleg.⁷³ Tekintettel ugyanakkor arra, hogy az absztrakt utólagos normakontroll-eljárásban hozott *pro futuro*, de akár *ex nunc* hatályú megsemmisítés kizárja, hogy az érintettek utóbb alkotmányjogi panasszal önállóan alkalmazási tilalmat

⁶⁹ Kovács Péter különvéleménye, 59. pont.

⁷⁰ 60. pont.

⁷¹ ABH 2011, 290.

⁷² 63–64. pont.

⁷³ NASZLADI Georgina: Veszélyben az alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellege, *Fundamentum*, 2013/1., 82.

kérjenek, ebből következik, hogy csak az *ex tunc* hatályú megsemmisítés biztosíthat az érintetteknek jogorvoslatot.⁷⁴

Az itt vizsgált 3167/2013. (IX. 9.) AB végzés nem hordozza magában az egyéni alapjogvédelemre koncentráló szellemiséget.⁷⁵ Az alkalmazási tilalom kizárt a többségi döntés értelmében. Ezzel az állásponttal a magam részéről nem értek egyet, mert így az Alkotmánybíróság lemond az alaptörvény-ellenes jogalkalmazás áldozatainak nyújtható jogorvoslatról, s ezáltal arról a szerepéről, ami nemzetközi kötelezettségén alapszik, azaz a hatékony egyéni jogvédelem biztosításáról. Ezzel a K. M. C.-hez hasonló panaszosokat arra kényszeríti, hogy nemzetközi fórumot vegyenek igénybe.

5. Az Európai Unió Bíróságának döntései: Nagy és társai; Weigl

A kormánytisztviselők indokolás nélküli felmentésének ügye nem kerülhette meg az európai uniós fórumot sem, mivel a panaszosok – feltehetően egyfajta *ultima ratio* jelleggel – a bírósági eljárásokban gyakran az Európai Unió Alapjogi Chartájának sérelmére is hivatkoztak. Két ilyen ügyben az eljáró bíró előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett az Európai Unió Bírósága (EUB) előtt a Charta értelmezésével kapcsolatban. Az Európai Unió Bíróságának jelentős szerepe lehet az alapjogvédelemben akkor, ha a nemzeti bíróságokkal megerősített együttműködésben dolgozik együtt annak érdekében, hogy az uniós jogvédelem iránti közös felelősség a nemzeti bíróságokban is egyre inkább tudatosuljon.⁷⁶

A magyar bírósági gyakorlatban a Lisszaboni Szerződés 2009. december 1-jei hatálybalépése óta nagyjából húsz – a Kúria vagy az ítéletábrák eljárásával jogerősen befejezett ügyben hozott – bírósági határozat tartalmazott utalást a Chartában foglalt alapvető jogokra.⁷⁷ Az esetek többségében az alapvető jogainak sérelmét állító felperes hivatkozott (egyéb jogalap megjelölése mellett) a Charta cikkeire, a bíróságok azonban érdemben nem e jogalapra hivatkozva hozták meg döntésüket. A határozatok közül egy sem állapította meg az alapjogok sérelmét közvetlenül a Charta rendelkezése alapján.⁷⁸

Az indokolás nélküli felmentések ügye elsőként úgy vált előzetes döntéshozatali eljárás tárgyává, hogy volt kormánytisztviselők az indokolás nélküli felmentésükről szóló határozatok ellen keresetet indítottak a Debreceni Munkaügyi Bíróságon annak érdekében, hogy a bíróság megállapítsa a munkáltatójukkal fennálló jogviszony megszüntetésének jogellenességét. A felperesek egy része a korábbi munkakörében való továbbfoglalkoztatását, továbbá különböző összegű anyagi követelések teljesítését kérte, míg a többiek tizenkét havi átlagkeresetnek megfelelő átalány-kártérítés, valamint az elmaradt illetmény megfizetésére kérték kötelezni az alperese-

⁷⁴ NASZLADI: i. m., 82.

⁷⁵ Hasonlóan lásd a 3042/2013. (II. 28.) AB végzést, ABH 2013, 1323.

⁷⁶ PERNICE. Ingolf E. A.: Die Zukunft der Unionsgerichtsbarkeit – Zu den Bedingungen einer nachhaltigen Sicherung effektiven Rechtsschutzes im Europäischen Verfassungsverbund, *Europarecht*, 2011/2., 167.

⁷⁷ VARGA Zsófia: Az Alapjogi Charta a magyar bíróságok előtt, *Jogtudományi Közlöny*, 2013/11., 554.

⁷⁸ VARGA: i. m., 554.

ket. Az Alkotmánybíróság elutasította a Debreceni Munkaügyi Bíróságnak a Kjt. 8. § (1) bekezdése alkalmazásának kizárására irányuló indítványát, ezután fordult a bíró Nagy Sándor és négy másik volt kormánytisztviselő ügyében az Európai Unió Bíróságához.⁷⁹ Az előterjesztő bíróság szerint a Charta 30. (az indokolatlan elbocsátással szembeni védelemről szóló)⁸⁰ és 51. cikkének (a Charta alkalmazási köréről)⁸¹ egymásra tekintettel történő értelmezéséből következik, hogy a 30. cikk az alkalmazhatóság szempontjából közvetlen hatállyal bír, tehát az alapeljárásokban alkalmazni kell. Az előterjesztő bíróság a Charta 30. cikkének értelmezését kérte az Európai Unió Bíróságától annak eldöntése érdekében, hogy alkalmaznia kell-e az alapjogviták esetén a Kjt. 8. § (1) bekezdés *b*) pontját.

A Charta 51. cikkének (1) bekezdése szerint a Charta rendelkezéseinek a tagállamok csak annyiban címzettjei, amennyiben az Unió jogát hajtják végre. Az Európai Unióról szóló Szerződés 6. cikk (1) bekezdése,⁸² akárcsak a Charta 51. cikkének (2) bekezdése, világossá teszi, hogy ez utóbbi rendelkezései semmilyen módon nem terjesztik ki az Uniónak az alapítószerződésekben meghatározott hatásköreit. Az EUB megállapította, hogy az alapjogviták nem érintik a Chartán kívüli uniós jogszabályok értelmezését vagy alkalmazását, és nem hozhatók összefüggésbe az uniós jogot a Charta 51. cikkének (1) bekezdése alapján végrehajtó nemzeti szabályozással. Márpedig amennyiben valamely jogi helyzet nem tartozik az uniós jog alkalmazási körébe, a Bíróság annak elbírálására nem rendelkezik hatáskörrel, a Charta esetleg hivatkozott rendelkezései pedig önmagukban nem alapozhatják meg e hatáskört. Ezek alapján az EUB kimondta, hogy nem rendelkezik hatáskörrel a feltett kérdések megválaszolására.⁸³

Második alkalommal a Kúria kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárást hasonló ügyben indult felülvizsgálati eljárásban, a Debreceni Munkaügyi Bíróság előterjesztésében foglaltakkal egyező érvek alapján.⁸⁴ A Kúria által előterjesztett kérelem érdemi változást nem eredményezett az uniós és a nemzeti fórum együttműködésének viszonylatában, hiszen az EUB megismételte a *Nagy és társai* ügyben kifejtett érvelését, megállapítva, hogy nem rendelkezik hatáskörrel a magyar bíróság által feltett kérdések megválaszolására. A Kúria a döntést követően kénytelen volt

⁷⁹ C-488/12., C-489/12., C-490/12., C-491/12. és C-526/12. sz., *Nagy Sándor és társai egyesített ügyekben* hozott végzés (ECLI:EU:C:2013:703).

⁸⁰ „Az uniós joggal, valamint a nemzeti jogszabályokkal és gyakorlattal összhangban minden munkavállalónak joga van az indokolatlan elbocsátással szembeni védelemhez”.

⁸¹ „(1) E Charta rendelkezéseinek címzettjei – a szubszidiaritás elvének megfelelő figyelembevételével mellett – az Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint a tagállamok annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre. Ennek megfelelően saját hatáskörükben és a Szerződésekben az Unióra ruházott hatáskörök korlátain belül tiszteletben tartják az ebben a Chartában foglalt jogokat és betartják az abban foglalt elveket, valamint előmozdítják azok alkalmazását.

(2) Ez a Charta az uniós jog alkalmazási körét nem terjeszti ki az Unió hatáskörein túl, továbbá nem hoz létre új hatásköröket vagy feladatokat az Unió számára, és nem módosítja a Szerződésekben meghatározott hatásköröket és feladatokat”.

⁸² „A Charta rendelkezései semmilyen módon nem terjesztik ki az Uniónak a Szerződésekben meghatározott hatásköreit”.

⁸³ A végzés 17–18. pontja.

⁸⁴ C-332/13. számú, *Weigl Ferenc kontra Nemzeti Innovációs Hivatal* ügyben hozott végzés (ECLI:EU:C:2014:31).

maga megítéli, hogy jogellenes-e az indokolás nélküli felmentéssel történő kormánytisztviselői jogviszony megszüntetése, amennyiben ez egy már megállapított alkotmányellenes jogszabályra hivatkozással történik. A Kúria végül úgy döntött, hogy hatályában fenntartja a másodfokú munkaügyi bírósági döntést, amely rendeltetésseljes joggyakorlásnak tekintette az indokolás nélküli felmentést.⁸⁵

Álláspontom szerint az Európai Unió Bíróságának valóban nem volt hatásköre a kérdések megválaszolására. Az EUB a nemzeti fórumok tehetetlensége esetén sem nyújthat jogvédelmet saját hatásköri szabályainak áthágásával, hiszen az előzetes döntéshozatali eljárásnak nem ez a funkciója. *Cruz Villalón* főtanácsnok álláspontja szerint az Unió és a tagállamok alkotta, európai „*Verfassungsverbund*”-nak minősített alapvető alkotmányos berendezkedés helyes értelmezésében a mérlegelési mozgástérrel rendelkező tagállamok közhatalmi aktusainak felülvizsgálata rendszerint magukat az államokat illeti, az alkotmányos rendjük és megkötött nemzetközi szerződéseik szerint.⁸⁶

6. Következtetések

A magyar jogrendszer kínálta alapjogvédelem hiányosságainak feltárása segíthet megtalálni a választ arra a kérdésre, hogy alapjogsérelem esetén a magyar jogkereső panaszosok kitől várhatják a nemzetközi standardok betartatását. Fontos látni, hogy a többpólusú rendszer egyes szintjei különböző „szolgáltatást” nyújtanak a jogkeresőknek, és mivel az alapjogvédelem elsődleges záloga a magyar jogrend hibátlan működése lenne, mind a jogalkotásnak, mind a jogalkalmazásnak törekednie kell a hibák kiküszöbölésére. Véleményem szerint azonban ehhez hiányzik az egyes szintek közötti párbeszéd. A különböző bírói fórumok közötti együttműködés egyben az egyes rendszerek hiányosságait is segítene kiigazítani: amennyiben a nemzeti alkotmánybíróságok alkalmazzák a nemzetközi standardokat, az segítene áthidalni a végrehajthatóság problémáit, a nemzetközi szervek pedig joggyakorlatukkal hozzájárulnának ahhoz, hogy a nemzeti jogvédelmi szervek állandóan kénytelenek legyenek saját gyakorlatukat igazolni, és egyben lehetőséget kínálnának annak megváltoztatására is.⁸⁷

Napjainkban azonban nem beszélhetünk hézagmentes rezsimről a nemzetközi bírói fórumok Magyarországot kötelező döntéseinek belső jogi kötőereje, illetve hatásai vonatkozásában,⁸⁸ pedig ez lenne a nemzetközi esetjogi standardok becsatornázásának alapvető feltétele. A nemzetközi ítéletek nem válnak pro forma a belső jogrendszer részévé, így tisztázatlan, hogy az Emberi Jogok Európai Bíróságának magyar vonatkozású esetjoga a hazai jogalkalmazók számára alaki jogi értelemben kötelező erővel nem rendelkező, pusztán inspirációs forrás-e, vagy épp ellenkező-

⁸⁵ EBH 2014. M.11. (*Kúria Mfv.I.10.082/2014.*)

⁸⁶ Pedro Cruz Villalón főtanácsnok 2012. június 12-i indítványa a C-617/10. számú, *Åklagaren kontra Hans Åkerberg Fransson* ügyben (ECLI:EU:C:2012:340), 35. pont.

⁸⁷ DEZSŐ–VINCE: i. m., 490.

⁸⁸ MOLNÁR Tamás: Két kevésbé ismert nemzetközi jogforrás helye a belső jogban: a nemzetközi bíróságok döntései, valamint az egyoldalú állami aktusok esete a magyar jogrendszerrel, *Közjogi Szemle*, 2012/3., 5.

leg, kötelezettséget teremt-e a magyar bíróságok és más hatóságok számára az egyes alapjogok azzal összhangban történő értelmezésére és alkalmazására (aminek hiányában nemzetközi jogsértést követnek el).⁸⁹

A hazai szakirodalom sem egységes e tekintetben. *Halmai Gábor* szerint Magyarországon az Alkotmánybíróság számára sem kötelező a strasbourgi gyakorlat követése, lehet olyan példákat találni, ahol a magyar bírák a strasbourgi esetjoggal ellentétesen vagy legalábbis attól eltérően ítélték meg ugyanazt a problémát.⁹⁰ Más szerzők azt hangsúlyozzák, hogy a magyar Alkotmánybíróság az alkotmányos együttműködés jegyében általában hivatkozik a nemzetközi fórumok döntéseire.⁹¹ Maga az Alkotmánybíróság több határozatában deklarálta, hogy az általa nyújtott alapjogvédelem szintje semmiképpen sem lehet alacsonyabb, mint a nemzetközi (jellemzően a strasbourgi) jogvédelem szintje. Ahogyan arra *Kovács Péter* fentebb ismertetett különvéleménye is emlékeztetett, a *pacta sunt servanda* alkotmányos elvből következően az Alkotmánybíróságnak akkor is követnie kell a strasbourgi joggyakorlatot, ha saját korábbi határozataiból ez kényszerűen nem következne.⁹²

A joggyakorlatot megvizsgálva azonban egy ezzel ellentétes kép látszik kirajzolódni. Az Alkotmánybíróság bár kimondta, hogy az Emberi Jogok Európai Bíróságának felfogása a magyar joggyakorlatot alakítja és kötelezi,⁹³ a jelen tanulmányban feldolgozott esetek arról tesznek tanúbizonyságot, hogy e kötelezettségének az alkotmányértelmezés során csekély jelentőséget tulajdonított. Ha ma arra keresnénk a választ, hogy mely szerv hazánkban az alapjogvédelem elsődleges biztosítója, a legtöbben minden bizonnyal az Alkotmánybíróságot jelölnék meg. Nézetem szerint azonban hibásan, mert bár üdvözlendő lenne, ha az Alkotmánybíróság gyakorlata a továbbiakban ezen irányba mozdulna el, de az itt vizsgált határozatok alapján jelenleg nem e funkciót tekinti elsődleges céljának.

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve,⁹⁴ a nemzeti identitás őrzője. E funkció mellett az egyéni alapjogvédelem a magyar Alkotmánybíróság számára eddig másodlagos volt. *Stumpf István* szerint az Alaptörvény hatálybalépése következtében az Alkotmánybíróság szerepe megváltozott; az alkotmányos jogrend absztrakt, preventív védelméhez képest elmozdult az egyéni alkotmányos jogsérelem utólagos orvosolásának, illetve az Alaptörvényben biztosított jogok egyedi ügyekben történő érvényre juttatásának irányába.⁹⁵ Álláspontom szerint ez a megállapítás egyelőre idealisztikus elképzelés maradt, az általam vizsgált határozatok többségi érvelése ugyanis egyértelműen nem ezt a szellemiséget követi. Az európai alkotmányos térben kívánatosnak tartanám, ha a hazai Alkotmánybíróság proaktív lenne az egyéni jogvédelemben, és ezzel felvállalná azt a szerepet, ame-

⁸⁹ MOLNÁR: i. m., 2.

⁹⁰ HALMAI Gábor: *Alkotmányjog – emberi jogok – globalizáció. Az alkotmányos eszmék migrációja*, Budapest, L'Harmattan, 2013, 69.

⁹¹ Bővebben lásd: BLUTMAN László–CSATLÓS Erzsébet–SCHIFFNER Imola: *A nemzetközi jog hatása a magyar joggyakorlatra*, Budapest, HVG-ORAC, 2014.

⁹² 61/2011. (VII. 12.) AB határozat, V. 2. 2. pont.

⁹³ Kovács Péter 3167/2013. (IX. 17.) AB végzéshez csatolt különvéleménye, 62. pont.

⁹⁴ Magyarország Alaptörvénye 24. cikk (1) bekezdés.

⁹⁵ Stumpf István 34/2012. (VII. 17.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolása, 79. pont.

lyet az európai alkotmányos hagyományok tükrében az alapjogvédelem garantálójaként jogosan elvárnak tőle.

Habár az Alkotmánybíróság maga is rögzíti, hogy az Abtv. alapján az alaptörvényellenességet megállapító határozatában viszonylag szabadon határozhatja meg a jogkövetkezményeket, illetve egyedi esetekben mérlegelhet a jogbiztonság, az egyéni jogok védelme és az alaptörvény-védelem szempontjai között,⁹⁶ a vizsgált határozatok fényében arra a megállapításra kell jutnunk, hogy az Alkotmánybíróság láthatóan nem él ezen lehetőségekkel. E hozzáállás kritikája fogalmazódik meg *Lévay Miklós* 6/2015. (II. 25.) AB határozathoz⁹⁷ fűzött különvéleményében. Lévay szerint „a jövőbeli megsemmisítés azonban nem jelenti azt, hogy a testület a jogbiztonság érvényesülésének generális érdeke mellett ne dönthetett volna az alkalmazási tilalom kimondásáról az eljárást kezdeményező konkrét ügyében nyilvánvalóvá tett, különösen fontos érdeke alapján”.⁹⁸ Az Alkotmánybíróság prioritási sorrendjében tehát a jogbiztonság követelménye még mindig megelőzi az alapjogvédelmi kötelezettséget.

Osztom azt az álláspontot, miszerint ma Magyarországon az alapjogi bírászkodás a rendes bíróságok kezében van, amelyek azonban nem érzik magukat felhatalmazva arra, hogy közvetlenül az Alaptörvényre, illetve az abban foglalt alapjogok közvetlen értelmezésére és alkalmazására vállalkozzanak. A legtöbbször alkalmazott technika szerint az eljáró bírák csak közvetetten, törvények általános szabályainak közvetítésével érvényesíthetik az Alaptörvényben rögzített alapjogokat.⁹⁹ A rendes bíróságok joggyakorlata a nemzetközi standardok alkalmazása területén további érdekes kérdéseket vet fel, az Emberi Jogok Európai Egyezményének rendes bírói fórumokon történő alkalmazása egyelőre nem nevezhető általánosnak a megvizsgált ügyek fényében. Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint az Emberi Jogok Európai Egyezménye és annak esetjoga ugyan közvetlenül nem alkalmazható, de a bíróságoknak a releváns strasbourgi esetjoggal összhangban kell ítélezniük.¹⁰⁰ A vizsgált esetekből megállapítható, hogy ez az összhangteremtés nem nyilvánul meg nyomós, ténylegesen számon kérhető kényszerben. Itt érdemes megismételni *Kovács Péter* korábban már idézett álláspontját: a magyar jogalkalmazó nehezen tud egyszerre több ellentmondásos parancsnak eleget tenni, azaz egyrészt alkalmazni a magyar tételes jogot, másrészt az adott ügyben az alkotmányellenességet kimondó határozatot, valamint az Emberi Jogok Európai Bíróságának jogértelmezését.¹⁰¹

Ez a jogi probléma – melyet jól megvilágítanak az e tanulmányban közölt esettanulmányok – nem oldható meg a magyar jogalkalmazók kompromisszumkészsége nélkül. A rendes bíróságok számára kedvező lehetne a következő koncepció megfontolása, mely igazából az uniós jog és a nemzeti jogok viszonyrendszerére íródott, de van egy olyan immanens tartalma, mely konvertálható az általam vizsgált több-

⁹⁶ 34/2012. (VII. 17.) AB határozat, 53. pont.

⁹⁷ ABH 2015, 313. Az esetről alább még lesz szó.

⁹⁸ Lévay Miklós különvéleménye, 60. pont

⁹⁹ SZALAYNÉ: i. m., 18.

¹⁰⁰ Kovács Kriszta: Az Emberi Jogok Európai Egyezménye és az uniós jog szerepe az alapjogi ítélezésben. In Somody Bernadette (szerk.): *Alapjogi bírászkodás – Alapjogok az ítélezésben*, L'Harmattan, Budapest, 2013, 159.

¹⁰¹ Kovács Péter 3167/2013. (IX. 17.) AB végzéshez csatolt különvéleménye, 60. pont.

pólusú rendszerre is. Az *Ingolf Pernice*-i többszintű alkotmányosság nem csupán az alkotmányos rendszerek egymás mellé rendelését, a hierarchikus viszonyról való lemondást jelöli, hanem a jogalkotói és jogalkalmazói gondolkodással szemben is támaszt elvárásokat. Nevezetesen azt, hogy a többpólusú rendszerben a pozitívizmuson és a pozitivistá törvényesség zárt koncepcióján túllépve a hatékony jogérvényesítés szem előtt tartásával, alkotmányi és szupranacionális értékek bevonásával oldják fel a konfliktusokat a szereplők között.¹⁰²

Sonnevend Pál szerint az Emberi Jogok Európai Egyezménye egyre inkább párhuzamos alkotmányként funkcionál, és az alkotmányos garanciák helyébe lép.¹⁰³ Az Egyezmény mértékadó európai államokban (Belgium, Franciaország, Svájc, Egyesült Királyság) egyenesen „árnyékalkotmányként” jelölhető meg, tekintettel arra, hogy a belső jogi struktúrába úgy emelték be, hogy arra közvetlenül lehessen hivatkozni.¹⁰⁴ A hazai judikatúrában azonban néhány ritka kivételtől eltekintve nem vált általánossá, hogy a rendes bíróságok indokolásukat közvetlenül a strasbourgi bíróság esetjogára alapítsák.¹⁰⁵ Pedig ez törvényi kötelezettség lenne a bírák számára, figyelembe véve, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezménye is kihirdetésével a magyar jog részévé vált,¹⁰⁶ valamint a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény 13. § (1) bekezdése megköveteli az „adott nemzetközi szerződéssel kapcsolatos jogviták eldöntésére joghatósággal rendelkező szerv döntéseinek” figyelembevételét a nemzetközi szerződések bíróságok általi értelmezésekor.

A realitás ezzel szemben az, hogy a rendes bíróságok a nemzetközi jogra történő hivatkozás helyett a belső pozitív jogra hivatkoznak. Az indokolás nélküli felmentések esetében az 1992. évi XXII. törvény (korábbi Munka törvénykönyve) 4. § (1) bekezdése szerinti rendeltetészerű joggyakorlás követelménye volt az, amire hivatkozással a Kúria az előző pontban ismertetett esetben megállapította a felmentés jogellenességét. Tette ezt annak ellenére, hogy az általa vizsgált időpontban az Alkotmánybíróság 8/2011. (II. 18.) AB határozata, mely megkövetelte a (*pro futuro* hatállyal alkotmányellenesnek nyilvánított) jogszabályhely alkalmazását, már megszületett.¹⁰⁷ Az alkotmánybírói határozat követelményével szemben döntött a Kúria, véleményem szerint egyébiránt helyesen. Ugyanakkor említést érdemel, hogy mivel a Kúria határozatának meghozatalakor már a strasbourgi bíróság jogértelmezése is ismert volt, a magam részéről hiányolom a *K. M. C. kontra Magyarország ügyre* történő hivatkozást a Kúria határozatából. Ennek fényében az Emberi Jogok Európai

¹⁰² DRINÓCZI Tímea: Többszintű alkotmányosság az Európai Unióban, *Közjogi Szemle*, 2008/4., 65.

¹⁰³ Előadás az Emberi Jogok Világnapja alkalmából 2013-ban tartott budapesti konferencián, <http://www.jogiforum.hu/hirek/30866> (2015. 01. 30.).

¹⁰⁴ Keller, Helen–Stone Sweet, Alec (eds.): *A Europe of Rights. The Impact of the ECHR on National Legal Systems*, Oxford University Press, 2012, 686.

¹⁰⁵ Ellenpélda a Fővárosi Ítéletábla 5.Pf.20.738/2009/7. sz. ítélete. CHRONOWSKI, Nóra–CSATLÓS, Erzsébet: Judicial Dialogue or National Monologue? The International Law and Hungarian Courts, *ELTE Law Journal*, 2013/1., 18.

¹⁰⁶ 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről.

¹⁰⁷ 11/2014. számú Munkaügyi Elvi Határozat (Kúria Mfv.I.10.082/2014.).

Egyezményének a magyar bírói gyakorlatban betöltött szerepét illetően megállapítható, hogy a rendes bíróságok a magyar törvényi szabályozás és az Egyezmény konfliktusa esetén egyértelműen a magyar jogot alkalmazzák.¹⁰⁸

A többszintű alkotmányosságkonceptió álláspontom szerint nem csupán a nemzeti és nemzetközi szint közötti kommunikáció igényét hordozza magában, hanem a nemzeti szinten belüli, belső fórumoktól is elvárt a szoros együttműködés. Az alkotmánybírói eljárás bírói kezdeményezése az az eszköz, ami a magyar jogban megteremt a kapcsolatot az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok között. Előrelépés, hogy ma már ennek elmaradása a fellebbezési eljárásban az ítélet hatályon kívül helyezését vonja maga után jogszabálysértés miatt.¹⁰⁹

A vizsgált esetek alapján az is megállapítható, hogy az indokolás nélküli felmentés alkotmányos problémájának kezelése során elmaradt egy olyan eljárástípus alkalmazása, melynek funkciója szintén a rendes bíróságok és az Alkotmánybíróság közötti kooperáció működtetése, és amely hozzájárulhatott volna a nemzetközi standardok bírósági eljárásokba való beépítéséhez. Az eljárást az Abtv. 32. § (2) bekezdése intézményesíti. Eszerint a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezi, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek nemzetközi szerződésbe ütközését észleli.

Álláspontom szerint a strasbourgi bíróság *K. M. C. kontra Magyarország*¹¹⁰ ítélete óta minden kétséget kizáróan bizonyított volt a Kjt. 8. § (1) bekezdése nemzetközi szerződésbe ütközése. Ebben az esetben is irányadó a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény 13. § (1) bekezdése, mely kifejezetten előírja, hogy a nemzetközi szerződés értelmezése során a szerződéssel kapcsolatos jogviták eldöntésére joghatósággal rendelkező szerv korábbi döntéseit figyelembe kell venni.¹¹¹ Így az Emberi Jogok Európai Egyezményének alkalmazása és annak hatékony jogorvoslathoz való jogot elismerő rendelkezésére történő rendes bírói hivatkozás a strasbourgi bíróság esetjogát is bevonta volna az eljárásokba.

Az Abtv. 32. § (2) bekezdése szerinti eljárás alkalmazására kiváló lehetősége nyílt volna az Alkotmánybíróságnak egy friss esetben, az áttörés azonban elmaradt. A 6/2015. (II. 25.) AB határozatban az eljárást kezdeményező bíró az Abtv. 25. § (1) bekezdésére hivatkozva, alaptörvény-ellenes norma megsemmisítése iránt fordult az Alkotmánybírósághoz, mert a 2007. évi II. törvény egyik rendelkezését egyrészt alapjogsértőnek, másrészt nemzetközi egyezménybe ütközőnek találta. Ennek alátámasztására egyrészt az Alaptörvény XV. cikkére, másrészt Q) cikkére hivatkozott. Az Alkotmánybíróság az indítvány elbírálása során – megkérdőjelezhető módon – maradt a maga számára korábban kijelölt keretben, és *pro futuro* hatállyal csak alaptörvény-ellenesség miatt semmisítette meg a kérdéses rendelkezést, a nemzetközi szerződéssel való összhang vizsgálatát azonban mellőzte. Osztom a *Pokol Béla* által a határozathoz fűzött különvéleményben megjelenő álláspontot, miszerint „a

¹⁰⁸ HALMAI: i. m., 68.

¹⁰⁹ BDT 2012. 2675 (Szekszárdi Törvényszék 3. Mf. 20 061/2011/3.).

¹¹⁰ *K. M. C. kontra Magyarország ügy*, 2012. július 10-i ítélet (ügyszám: 19554/11).

¹¹¹ KOVÁCS Kriszta: i. m., 159.

határozat érveléstechnikai problémái abból erednek, hogy bár a nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítása jelenti az indítvány tárgyát, de egy általánosabb alaptörvényi deklaráció, a Q) cikk említésén túl eltekintett az Alaptörvénynek a nemzetközi szerződésekbe ütközés vizsgálataira előírt speciális szabályainak elemzésétől”.¹¹²

Összegzőképpen megállapítható, hogy az emberi jogok nemzeti és nemzetközi védelmében minden, jelen tanulmányban is említett „pólusra” külön-külön szükség van, mert az egyes fórumok döntései más-más jogkövetkezményeket vonnak maguk után. Például az Emberi Jogok Európai Bírósága a vonzó kártérítési összeg mellett sohasem fogja a panaszost állásába visszahelyezni, mert erre a magyar igazságszolgáltatási rendszernek van kizárólagos jogosultsága. Véleményem szerint a rendes bíróságoknak kellene szemléletükön változtatni, és elmozdulni az alapjogi bíráskodás irányába, és nem kellene oly mértékben ragaszkodniuk a pozitív joghoz, hogy a természetes igazságérzet vezérelte jogszerű döntés ne születhessen meg, mert nincs meg a bátorságuk a megszokott, nemzeti tételes jogon alapuló keretből való kilépéshez. Véleményem szerint a magyar rendes bírói fórumok szemléletváltásában található a megoldás lehetősége: e fórumoknak konzekvensen vállalniuk kellene, hogy közvetlenül a strasbourgi bírósági ítéletre alapítják az indoklásukat, felvállalva ezzel az amúgy is rájuk írt alapjogi bíráskodást realizáló szerepet.

Az Alkotmánybíróság nézetem szerint még mindig inkább az Alaptörvény és a formális, alaki jogszerűség őrzője, és amennyiben döntési helyzetbe kerül, hogy az alaki törvényesség hátrányára esetleg az alapjogvédelmet helyezze előtérbe, bizonyosan nem az alapjogvédelmi szempont győzedelmeskedik. Éppen ezért van szükség a csak és kizárólag emberi jogokat figyelembe vevő nemzetközi fórumokra, hogy addig, míg e körülményben változás nem áll be, kiegészítő szerepük révén, erejükhez és korlátaikhoz mérten feloldják a jogellenes helyzeteket.

Abstract

Today, in the European multi-level and cooperative constitutional area the European Convention on Human Rights, the constitutional value provisions of the EU Treaties together with the Charter of Fundamental Rights of the EU, as well as the constitutions of the member states of the EU function as parallel constitutions. The legal remedies offered by international forums by nature are subsidiary, because it is desirable that legal issues of human rights be solved by the states at national level. The obligation of the exhaustion of domestic legal remedies as a procedural precondition is needed in order that the national level should have the chance to remedy the violation of human rights within its own legal system.

The present paper focuses on Art. 8 para. (1) of Act LVIII of 2010 on the legal status of government officials, which states that the employer has the right to terminate the contract of government officials by two months' notice period without any justification. The research is of considerable interest because the dismissed officials

¹¹² Pokol Béla 6/2015. (II. 25.) AB határozathoz fűzött különvéleménye, 64. pont.

– who, in my opinion, *de facto* suffered injury by violation of human rights – were forced to turn to international forums because of the fact that the Hungarian legal system was not able to grant them adequate reparation. Therefore, the examination also evaluates the current level of fundamental rights arbitration and the jurisdiction using fundamental principles in Hungary.