

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3341/2017. (XII. 20.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Pokol Béla* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény 2. § (4a) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására, valamint alkalmazásának általános kizárására irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény 2. § (5) bekezdés a) pont aj) alpontja alaptörvény-ellenességének megállapítására, valamint alkalmazásának általános kizárására irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozó (képviseli: dr. Amman Zsuzsanna ügyvéd, 1055 Budapest, Szent István körút 19.,) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.
- [2] Az indítványozó az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszában a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény (a továbbiakban: Kftv.) 2. § (4a) bekezdése és (5) bekezdés aj) alpontja alaptörvény-ellenességének megállapítását és a kihirdetésük napjára visszamenőleges hatályú megsemmisítését, valamint az „alkalmazási tilalom általános érvényű kimondását” kérte.
- [3] A panaszos – a Kftv. hatálya alá tartozó munkavállalóként – azt tartotta az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével és a XVII. cikk (4) bekezdésével ellentétesnek, hogy a Kftv. kifogásolt rendelkezései a közfoglalkoztatási jogviszony esetén kizárják a munka törvénykönyvének a szabadság mértékére és kiadására vonatkozó rendelkezéseinek alkalmazását, ezáltal a közfoglalkoztatottat naptári évenként csak húsz nap alapszabadság illeti meg, amely kiadásának időpontját teljes egészében a munkáltató határozza meg.
- [4] Nézete szerint a Kftv. kifogásolt rendelkezései a közfoglalkoztatási jogviszonyban állóknak „jelentős hátrányt” eredményeznek a munkaviszonyban foglalkoztatottakhoz képest, mivel az indítványozót mint közfoglalkoztatottat nem illeti meg a munka törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (a továbbiakban régi Mt.) 131–133. §-aiban rögzített pótszabadság.
- [5] Álláspontja szerint a Kftv. szabadság kiadására vonatkozó szabályozása folytán a közfoglalkoztatottak szabadságának kiadásáról teljes egészében a munkáltató rendelkezik, nem vonatkozik rájuk a régi Mt. szabályozása, amely szerint a szabadság kiadásának időpontját a munkavállalóval legkésőbb a szabadság kezdete előtt egy hónappal közölni kell. Utal továbbá egyéni példájára, ugyanis a támadott szabályozásra hivatkozással egy régóta tervezett és esedékes műtéthez szükséges előzetes orvosi vizsgálatosorozatra sem „engedte el” munkáltatója.

- [6] Mindezek alapján érvelése szerint a Kftv. támadott rendelkezései sértik a fizetett szabadsághoz való jogot, továbbá hátrányosan különböztetik meg a közfoglalkoztatott személyt. Utalt még az Alaptörvény Nemzeti Hitvallás és Alapvetés részében, valamint XII. cikkében foglaltakra, amelyek a munka, a tisztességes foglalkoztatás szabályainak jelentőségét támasztják alá.
- [7] 2. Tekintettel arra, hogy az indítvány benyújtásának időpontjában már a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) volt hatályos, az Alkotmánybíróság az indítványt az Mt. elbíráláskor hatályos rendelkezéseiben foglaltakkal összefüggésben bírálta el.
- [8] 3. Az Alkotmánybíróság – szakmai álláspontjának kifejtése céljából – megkereste a belügyminisztert.
- [9] 3.1. A belügyminiszter szakmai álláspontja szerint az alábbiakra tekintettel nem tekinthető aránytalannak, hogy a közfoglalkoztatottat csupán húsz nap alapszabadság illeti meg.
- [10] A munkaviszony és a közfoglalkoztatási viszony bár sok hasonlóságot mutat, céljában, az érintettek körében, valamint a finanszírozás módjában is eltérnek egymástól, mely különbségek eltérő szabályozást indokolnak. A Kftv. az Alaptörvény XII. cikk (2) bekezdésében megfogalmazott azon állami kötelezettség teljesítését kívánja megvalósítani, mely kimondja: „Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson”.
- [11] A miniszter érvelése szerint a jogalkotó a Kftv. megalkotásakor figyelembe vette a nemzetgazdaság állapotát és a munkaerőpiaci helyzetet. A közfoglalkoztatás átmeneti megoldás, amelynek legfontosabb feladata a tartósan munka nélkül lévők aktivizálása; célja, hogy a közfoglalkoztatottat munkatapasztalat szerzése révén segítse a munkaerőpiacra való visszatérésre.
- [12] Kifejtette, hogy a közfoglalkoztatási jogviszonyban – a munkaerőpiacon lévő munkavállalókkal szemben – csak közelítő követelmények érvényesülnek, így nem kötelezhetőek rendelkezésre állásra, ügyeletre, készenlétre, megszakitás nélküli munkarendben történő munkavégzésre, rendkívüli munkavégzésre [Kftv. 2. § (5) bekezdés a) pont], a vasárnapi és a munkaszüneti napon történő munkavégzésük lehetősége korlátozottabb [Kftv. 2. § (5) bekezdés l) pont], munkaszerződéstől eltérően nem lehet őket foglalkoztatni [Kftv. 2. § (6) bekezdés].
- [13] 3.2. A belügyminiszteri észrevétel továbbá reagált azon indítványi részre, hogy miért rendelkezik a közfoglalkoztató teljes egészében a szabadság kiadásával a Kftv. 2. § (5) bekezdésének a) pont a) alpontja alapján.
- [14] Érvelése szerint különösen a rövidebb (legfeljebb négy hónapos) időtartamú közfoglalkoztatás esetében kerülhet veszélybe az elérni kívánt cél azzal, ha a szabadságok kiadása nem szervezeten történik. Utalt továbbá arra, hogy az Mt. szabadság kiadására vonatkozó szabályai is csak részben kedvezőek a munkavállalók részére, miután az Mt. 123. § (5) bekezdés a) és b) pontjai alapján a munkáltató különösen fontos gazdasági érdek vagy a működését közvetlenül és súlyosan érintő ok esetén a szabadság kiadásának korábban már közölt időpontját módosíthatja, illetve a munkáltató a munkavállaló már megkezdett szabadságát megszakíthatja.
- [15] Ugyanakkor a közfoglalkoztatás rendszerében is alkalmazni kell az Mt. 6. § (1)–(3) bekezdései szerinti, az elvárhatóság, a jóhiszeműség és tisztesség, a felek kölcsönös együttműködési kötelezettségének alapelveit, továbbá az Mt. 7. §-a szerinti rendeltetésellenes joggyakorlás tilalmának elvét. Utalt továbbá arra, hogy a konkrét ügyben a Kftv. alkalmazni rendeli az Mt. 55. § (1) bekezdés j) pontját, amely szerint a munkavállaló mentesül a rendelkezésre állási és munkavégzési kötelezettségének teljesítése alól a különös méltánylást érdemlő személyi, családi vagy elháríthatatlan ok miatt indokolt távollét tartamára.

II.

- [16] 1. Az Alaptörvénynek az indítványban megsértettként hivatkozott rendelkezései:

„XV. cikk (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.

(2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”

„XVII. cikk (4) Minden munkavállalónak joga van a napi és heti pihenőidőhöz, valamint az éves fizetett szabadsághoz.”

[17] 2. A Kftv.-nek az indítványozó által támadott, az indítvány benyújtásakor hatályos szabályai:

„2. § (4a) A közfoglalkoztatottat megillető szabadság mértéke naptári évenként 20 munkanap.

[...]

(5) A közfoglalkoztatási jogviszony esetén:

a) az Mt. [...]

[...]

aj) szabadság kiadására,

[...]

vonatkozó szabályai nem alkalmazhatók, [...]"

III.

[18] Az alkotmányjogi panasz az alábbiak szerint befogadható.

[19] Az indítványi kérelem első és második része is megfelel a befogadhatóság valamennyi (formai és tartalmi) követelményének.

[20] Az Abtv. 30. §-a alapján az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján benyújtott panaszt a vitatott jogszabály hatálybalépésétől számított 180 napon belül kell benyújtani. A kifogásolt rendelkezéseket 2012. július 1-jén hatálybalépő, a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti rendelkezésekről és törvénymódosításokról szóló 2012. évi LXXXVI. törvény 74. § (5)–(6) bekezdése iktatta be, míg az indítvány 2012. november 19-én került benyújtásra, ezért az indítvány határidőben érkezett.

[21] Az alkotmányjogi panasz megfelel az Abtv. 52. § (1)–(1b) bekezdéseiben foglalt feltételeknek. Eszerint tartalmazza az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozóan az Abtv. 26. § (2) bekezdésének megjelölését, melyre a panaszt alapították. Az alkotmányjogi panasz határozott kérelmet, valamint a támadott jogszabály alaptörvény-ellenességére vonatkozó részletes indokolást tartalmaz.

[22] Az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörben vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket.

[23] Az indítványozó az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint személyében és közvetlenül, a vitatott jogi szabályozás által érintett, lévén maga is közfoglalkoztatott.

[24] Mivel a munkaügyi jogvita önmagában nem eredményezhette volna, hogy az alkotmányjogi problémában megfogalmazottak, nevezetesen a munkáltató egyoldalú döntése helyett a munkavállaló befolyásolási joga is szerepet játsszon a szabadság kiadásakor, azért az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az adott ügyben nem volt a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, így azt kimeríteni sem lehetett.

[25] Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság tartalmi feltételeként határozza meg, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést tartalmazzon. A panasz szerint a kifogásolt rendelkezések az éves fizetett szabadsághoz való jogot korlátozzák, a közfoglalkoztatottak és más munkaviszonyban álló személyek indokolatlan megkülönböztetését eredményezik a szabadság mértékét és kiadása módját illetően. Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a kifogásolt szabályozás alapvető alkotmányossági problémát vet fel, ezért érdemben bírálendő el, hogy a közfoglalkoztatottak és az Mt. hatálya alá tartozó munkavállalók közötti, a szabadságra vonatkozó szabályok tekintetében a különbségtétel alkotmányosan indokolható-e.

IV.

[26] 1. Az Alkotmánybíróság az ügy érdemi tárgyalása során észlelte, hogy az Országgyűlés hatályon kívül helyezte a Kftv. 2. § (5) bekezdés a) pont aj) alpontját, valamint módosított több, ezzel tartalmilag összefüggő törvényi rendelkezést.

[27] Ezeknek – a jelenleg is hatályos szabályoknak – az értelmében a közfoglalkoztatott részére, ha jogviszonya év közben kezdődött vagy szűnt meg, a szabadság arányos része jár; a közfoglalkoztató évente hét munkanap

szabadságot legfeljebb két részletben a közfoglalkoztatott kérésének megfelelő időpontban köteles kiadni; a közfoglalkoztatottnak erre vonatkozó igényét legalább tizenöt nappal a szabadság kezdete előtt be kell jelentenie; a közfoglalkoztatási jogviszony esetében – a munkaviszonytól eltérően – a szabadság időarányosan, a jogviszony első 3 hónapjában is kiadható [Kftv. 2. § (7) bekezdés a) pont; Mt. 122. § (2) bekezdés, 121. §]. A szabadság kiadásának időpontját a közfoglalkoztatottal legkésőbb a szabadság kezdete előtt tizenöt nappal közölni kell; ennél később közölt szabadság csak a közfoglalkoztatott hozzájárulásával adható ki [Kftv. 2. § (7) bekezdés b) pont; Mt. 122. § (4) bekezdés]. A szabadságot esedékességének évében kell kiadni; a naptári éven áthúzódó jogviszonyok esetében a közfoglalkoztatott oldalán felmerült ok miatt az esedékesség évében ki nem adott szabadságot, az ok megszűnését követően – a munkaviszonytól eltérően nem hatvan napon belül, hanem – haladéktalanul ki kell adni [Kftv. 2. § (7) bekezdés c) pont; Mt. 123. § (1) és (3) bekezdés].

- [28] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy helye van-e okafigyottság miatt az eljárás megszüntetésének.
- [29] Az Abtv. 59. §-a szerint az Alkotmánybíróság – ügyrendjében meghatározottak szerint – kivételesen a nyilvánvalóan okafigyottá váló ügyek esetén az előtte folyamatban lévő eljárást megszüntetheti. Az indítvány okafigyottá válásának egyes indokait az Ügyrend 67. § (2) bekezdése tartalmazza. Ennek a)–d) pontja a jelen ügyben egyértelműen nem alkalmazható. Az e) pont szerint okafigyottá válik az indítvány akkor is, ha „az eljárás folytatására okot adó körülmény már nem áll fenn, illetve az indítvány egyéb okból tárgytalanná vált”.
- [30] Az Alkotmánybíróság joggyakorlata szerint az alkotmányjogi panasz jogintézménye kettős céllal rendelkezik. „Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) és d) pontja szerinti alkotmányjogi panasz jogintézményének egyaránt elsődleges célja ugyanis az egyéni, szubjektív jogvédelem: a ténylegesen jogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes jogszabály, illetve alaptörvény-ellenes bírói döntés által okozott jogsérelem orvosolása. Ehhez kapcsolódik a jogszabály felülvizsgálatára irányuló alkotmányjogi panaszok esetén másodlagos célként a későbbiekben előforduló hasonló jogsértések megelőzése és ennek révén egyben az alkotmányos jogrend objektív védelme” [3367/2012. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [13]–[14]].
- [31] Az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabály alaptörvény-ellenességét csak kivételesen, akkor vizsgálja, ha a jogszabályt konkrét esetben még alkalmazni kellene [Abtv. 41. § (3) bekezdés]. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy „[a]z Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz az absztrakt utólagos normakontrollt felváltó speciális eljárás-fajta, mely személyes érintettséget feltételez. A panaszra tehát a jogszabály alkalmazása vagy hatályosulása ad okot, azonban úgy, hogy konkrét [bírósi] eljárás nem folyt/folyik az ügyben. Az Alkotmánybíróság rámutat: amennyiben egy jogszabályi rendelkezés alkalmazásra került [hatályosult] és ez a panaszos szerint alapjogi sérelmet okozott, a vizsgálat – határidőben érkezett kérelem esetében – akkor is lefolytatható, ha a támadott jogszabályt [jogszabályi rendelkezést] a jogalkotó időközben módosította – esetleg hatályon kívül is helyezte –, ugyanakkor ezzel az állított alapjogi sérelmet nem szüntette meg” [3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [42]; 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [227]]. Mindezek alapján elvileg nem kizárt a Kftv. már hatályon kívül helyezett rendelkezéseinek a vizsgálat alá vonása.
- [32] A Kftv. 2. § (5) bekezdés a) pont aj) alpontja az Mt. szabadság kiadására vonatkozó szabályai alkalmazását zárta ki a közfoglalkoztatási jogviszony esetén. Az indítványozó a rendelkezés kihirdetése napjára történő visszamenőleges hatályú megsemmisítését és alkalmazási tilalom kimondását kérte. A támadott rendelkezés a közfoglalkoztatónak és a közfoglalkoztatottnak a szabadságának kiadásával kapcsolatos döntési jogkörét rendezte abban az időszakban, amikor hatályban volt, ezt követő időszakra nézve továbbható hátrányos jogkövetkezményei nincsenek. A közfoglalkoztatott szabadsága az érintett időszakban az akkor hatályos rendelkezés alapján a közfoglalkoztató döntése szerint kiadásra került, annak – a közfoglalkoztatott igényeinek inkább megfelelő – visszamenőleges időbeli átrendezése az alaptörvény-ellenesség Alkotmánybíróság általi esetleges megállapítása és a visszamenőleges alkalmazási tilalom megállapítása útján sem lenne lehetséges. A jogsérelem orvosolásának célja tehát a jelen ügyben nem alapozza meg a hatályon kívül helyezett rendelkezés alkotmányossági vizsgálatának lefolytatását. A panaszosnak a támadott jogszabályi rendelkezés megsemmisítésére vonatkozó kérelme a rendelkezés hatályon kívül helyezése okán formailag és – a jogszabályi környezet módosulása okán – tartalmilag is tárgytalanná vált.
- [33] Mindezekre tekintettel a Kftv. 2. § (5) bekezdés a) pont aj) alpontja vonatkozásában az alkotmányjogi panasz eljárást annak okafigyottsága miatt az Alkotmánybíróság az Abtv. 59. §-a, valamint az Ügyrend 67. § (2) bekezdés e) pontja alapján megszüntette.

- [34] 2. Az Alkotmánybíróság ezt követően megvizsgálta, hogy a Kftv. 2. § (4a) bekezdése, amely a közfoglalkoztatott évi rendes szabadságát naptári évenként húsz munkanapban határozza meg, sérti-e az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdését.
- [35] 2.1. Az Alkotmánybíróság következetes joggyakorlata értelmében „[a]z Alkotmánybíróság az újabb ügyekben vizsgálendő alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indoklásába történő beillesztése” {13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [31]–[32]}.
- [36] „Az Alkotmánybíróság – a fenti feltételek vizsgálata mellett – a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja” {13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [33]}.
- [37] A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja. Jelen esetben a következőket állapította meg.
- [38] 2.2. Az Alkotmány 70/B. § (4) bekezdése rögzítette a pihenéshez, a szabadidőhöz és a fizetett szabadsághoz való alapjogot. Az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdése alapjogként rögzíti a napi és a heti pihenőidőhöz, továbbá az éves fizetett szabadsághoz való jogot. Az Alaptörvény pihenéshez való jogra, továbbá fizetett szabadságra vonatkozó rendelkezései tartalmi összevetéséből megállapítható, hogy az Alkotmány megfelelő rendelkezéseihez képest az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdése annyiban tér el, hogy tartalmi elemeit részletezi. Ezért az Alkotmánybíróság – tekintettel az Alaptörvény Záró és egyes rendelkezések 5. pontjára – az értékeléskor figyelembe vette a korábbi alkotmánybírósági döntésekben kifejtett megállapításokat.
- [39] Az Alkotmány 70/B. § (4) bekezdéséről az Alkotmánybíróság már 1992-ben kifejtette, hogy az Alkotmány alapvető jogként fogalmazza meg a pihenéshez, a szabadidőhöz és a fizetett szabadsághoz való jogot (1403/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 493, 494.). Az 1030/B/2004. AB határozata szerint a pihenéshez való jog a munkához való jog lényeges összetevője; hangsúlyozta ugyanakkor, hogy az Alkotmány a pihenéshez való jog konkrét tartalmát, feltételeit közelebbről nem határozza meg (ABH 2005, 1307, 1311.). A 74/2006. (XII. 15.) AB határozat (ABH 2006, 870, 875.) egyrészt a pihenéshez való joggal kapcsolatosan megkülönböztette a munkavégzéshez közvetlenül kapcsolódó pihenést szolgáló munkaközi szünetet, a napi és a heti pihenőidőt, a munkavállaló tartós pihenését szolgáló „rendes szabadság”-tól, másrészt önálló (alap)jognak tekintette a fizetett szabadsághoz való jogot. Míg a 11/2011. (III. 9.) AB határozat kifejtette, hogy a rendszeres fizetett szabadsághoz való jog nem szabadságjog, hanem elsősorban egy jogintézmény alkotmányos garanciája. Abból ugyanis a jogosultság konkrét mértéke nem, csupán minimuma határozható meg (ABH 2011, 158–159.).
- [40] Az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdése – az Alkotmány 70/B. § (4) bekezdéséhez igen hasonlóan – a munkavállaló alapjogaként rögzíti mind a munkavégzéshez közvetlenül kapcsolódó napi pihenőidőhöz, mind a munkavállaló tartós pihenését szolgáló heti pihenőidőhöz, továbbá a munkavállaló éves fizetett szabadsághoz való jogát. Ezek jogosultja mindenki, aki foglalkoztatási jogviszony keretében (munkaviszonyban, illetve munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban) munkát végez, és nem maga dönt a munkaideje felhasználásáról (ún. függő munka). Értelmszerűen nem illetheti meg ez a jog a munkaviszonyban, illetve munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban nem állókat (mint pl. a vállalkozók vagy szabad foglalkozásúak), hiszen ők maguk döntenek el, mások hozzájárulása nélkül, mikor pihennek, és mikor dolgoznak. Az Alaptörvény az Alkotmánynál részletesebben határozza meg a pihenéshez való jog tartalmát, mert a munkavállaló tartós pihenésének biztosítására szolgáló éves fizetett szabadság mellett a munkavégzéshez közvetlenül kapcsolódó napi és heti pihenőidőt is külön említi. Az Alaptörvény rendelkezésének tartalmi egyezése az Alkotmánnyal indokolja az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatának figyelembe vételét.
- [41] A fizetett szabadsághoz való jog mint alapjog egyik fontos tartalmi eleme a szabadság rendszeressége. A munkavállaló meghatározott időszakonként, jellemzően évente (ennél rövidebb időtartamú, határozott idejű mun-

kavégzés esetén arányosan) jogosult a fizetett szabadságra. A szabadság idejére a munkavállaló mentesül a munkavégzési kötelezettsége alól, miközben bérfizetésre válik jogosulttá.

- [42] 2.3. A Kftv. 2. § (4a) bekezdése az indítványozó által támadott évi rendes fizetett szabadság mértékét húsz napban határozza meg.
- [43] Az éves fizetett szabadság mértékéről az Alaptörvény nem rendelkezik.
- [44] Az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésével kapcsolatos joggyakorlata, hogy – a *pacta sunt servanda* elvéből következően – az alapvető jogok tartalmának a nemzetközi jogi kötelezettségekkel összhangban álló értelmezését fogadja el és érvényesíti mindaddig, amíg ez az értelmezés az Alaptörvény rendelkezéseivel is összeegyeztethető. Ha az Alaptörvény ugyanúgy fogalmazza meg az alapjog tartalmát, mint valamely nemzetközi szerződés, akkor az Alkotmánybíróság által nyújtott alapjogvédelem szintje semmiképpen sem lehet alacsonyabb, mint a nemzetközi jogvédelem szintje {vö. 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [26]; 3076/2017. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [40]}.
- [45] Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság a jelen ügyben támadott rendelkezés vizsgálatakor is figyelembe veszi a releváns nemzetközi jogi követelményeket.
- [46] Az éves fizetett szabadság minimumának megállapításával kapcsolatban ebben a körben figyelembe veendő a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) a fizetett éves szabadságról szóló, 132. számú egyezménye (melyet Magyarország a 2000. évi LXVI. törvénnyel hirdetett ki). Ezen egyezmény 3. cikk 3. pontja szerint a szabadság időtartama semmilyen esetben sem lehet rövidebb egy szolgálati évre három munkahétnél. A 3. cikk 2. pontja értelmében az egyezményt ratifikáló minden tagállam köteles a ratifikációs okmányhoz csatolt nyilatkozatában megjelölni a szabadság időtartamát. Magyarország a ratifikációs okmányhoz csatolt nyilatkozatában az éves szabadság minimális időtartamát húsz napban jelölte meg.
- [47] Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a jogalkotót kötelező szabályozást tartalmaz továbbá a fizetett szabadság minimális időtartamára nézve a munkaidő-szervezés egyes szempontjairól szóló, 2003. november 4-i Európai Parlament és Tanács 2003/88/EK irányelvének 7. cikk (1) bekezdése, amely legalább négy hétben jelöli meg az éves szabadság minimális időtartamát.
- [48] A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy évenként húsz munkanap szabadság nem tekinthető az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdésében biztosított jog korlátozásának. Ezen időtartamot a Kftv. 2. § (4a) bekezdése biztosítja, így nem sérti az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdését.
- [49] Az Mt. 116. §-a értelmében az alapszabadság mértéke szintén évenként húsz munkanap. Minthogy a közfoglalkoztatási jogviszonyban és a munkaviszonyban biztosított alapszabadság mértéke között nincs különbség, így a vizsgált rendelkezés nem sérti az Alaptörvény XV. cikkét sem.
- [50] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében elutasította.

Budapest, 2017. december 5.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [51] A rendelkező részt és az indokolás nagyobbik részét támogatom, de az indokolás néhány megállapítását nem tudom elfogadni. Az egyik ellenvetésem az alkotmánybíráskodás szerepfelfogására és ezen belül az alkotmányjogi panasz eljárásának funkciójára vonatkozik, a másik a szabadidő és a pihenés szabályozására vonatkozó régi alkotmányi rendelkezés és a mai Alaptörvény XVII. cikke (4) bekezdésének viszonyára.
- [52] Az utóbbival kezdve, nem lehet elfogadni azt a régebbi – 1992-es – alkotmánybíróvási döntésből átvett érvelést, miszerint „a pihenéshez való jog a munkához való jog lényeges összetevője” (Indokolás [39]). Az Alaptörvényben ugyanis már nem szerepel a munkához való jog, hanem ennek pótlékeként alaptörvényi értéként az, hogy „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson.” [XIX. cikk (1) bekezdés első mondat]. A két szabályozásban már az alanyi kör is alapvetően eltérő: az Alkotmány e rendelkezése mindenkinek pihenéshez, szabadidőhöz való jogot biztosított a fizetett szabadsághoz való jog mellett, és ezzel esetleges alkotmányjogi vita esetén egy sor alanyi kör (katonák, tanulók stb.) erre támaszkodva igényelhetette a rá vonatkozó szabályozás megváltoztatását. Az Alaptörvény XVII. cikkének (4) bekezdése azonban e rendelkezését leszűkítette a munka világára, és kifejezetten a munkavállalókra szabva részletezi a napi és a heti pihenőidőhöz való jogot, illetve a fizetett szabadsághoz való jogot. Ebben az összefüggésben nem is lehet helye a „szabadidő” általános kérdéskörének, mert az így nem is szerepel az Alaptörvényben: „Minden munkavállalónak joga van a napi és heti pihenőidőhöz, valamint az éves fizetett szabadsághoz”. A jogban az adott szöveg értelme nem áll ugyan meg a nyelvtani értelemnél, de mint kiinduló értelmi alap megadja a mindenkorai értelmezés keretét.
- [53] A régi alkotmányi szabályozás és az Alaptörvény ettől eltérő elrendezésének azonosítása, illetve az új alaptörvényi szabályozás régi Alkotmányra való visszametszése azért is jelent fokozott problémát, mert a hazai alkotmánybíróvási gyakorlat – a környező országok alkotmánybíróvási gyakorlatát mesze meghaladó mértékben – a mindenkorai új döntéseket elsősorban a régi alkotmánybíróvási döntésekre alapozza, és sokszor csak formálisan vonja oda a vonatkozó alaptörvényi rendelkezés megemlítését, ahogy itt is. Így a mindenkorai alkotmánybíróvási döntések indokolásaiba bekerült érvelési formulák lényegében alaptörvényi kiegészítéseket és hallgatóságos módosításokat tartalmaznak (lásd ennek problémáit összehasonlító empirikus alapon is feltárva: Pokol Béla: *Alkotmánybíróvási döntési stílusok Európában*. Jogelméleti Szemle 2015/3. szám). Ezért nem lehet fontosabb annál, hogy az ilyenfajta, hallgatóságos alaptörvényi módosításokra vezető döntési indokolásokra felhívjuk a figyelmet.
- [54] Egy második problémafelvetésem a határozati indokolásnak egy régebbi alkotmánybíróvási határozatból átvett tézisszerű állítására vonatkozik, mely az Alkotmánybíróvási szerepfelfogását általános jelleggel kívánja rögzíteni. Felfogásom szerint az alkotmánybíráskodás elsődleges szerepe – mely a rendes bírósági hierarchia felső szintjeinek és főként a Kúria beállítottságától megkülönbözteti – abban áll, hogy az alkotmányi előírások, elvek és értékek szükségszerűen absztraktnak megfogalmazott formuláit a konkrét, elé terjesztett esetek kapcsán konkretizálja, és az egyszerű törvények és más jogszabályok rendelkezéseinek konkrétságához közelítve fokozatosan egy konkrét és részletes alkotmányi rendet hoz létre. (Aktivizmushoz és „láthatatlan alkotmány”-kreáláshoz ez akkor vezet, ha ez az alkotmánybíróvási esetjogot jelentő konkretizálás elszakad az írott alkotmánytól, és ez válik a későbbiekben az alkotmánybíróvási döntések végső és tényleges alapjává!) Az Alkotmánybíróvási ezt az alapvető feladatát egy sor eltérő eljárása során fejt ki, és nem vitásan az absztrakt normakontroll különböző eljárásai célozzák meg ezt közvetlenül is, ám a konkrét normakontroll („valódi alkotmányjogi panasz”) is erre irányul, még ha itt másodlagosan az indítványozót ért konkrét alapjogi sérelem orvoslása is a feladatunk. Már csak azért is, mert e nélkül „elfonnyadna” ez az eljárási fajtánk, hisz e nélkül nem lenne ösztönzés arra, hogy a jövőben is élénk hozzájárulást nyújtsanak az indítványozók a konkrét eseteiket, és mi ezzel is végrehajtsuk fő feladatunkat, az alkotmányos rend konkretizálását. A határozati indokolás IV részének 1. pontjában (Indokolás [27]–[33]) ezzel szemben az *egyéni szubjektív jogvédelmet*, a konkrét alapjogi sérelem orvoslását deklarálja az alkotmányjogi panaszok elbírálásához célkitűzésként, melyhez csak a „jogszabályok felülvizsgálatára irányuló alkotmányjogi panaszok esetén” engedi meg másodlagos célként az „objektív alkotmányvédelmet”, az „alkotmányos rend objektív védelmét”. Azért is tartom fontosnak szembenállásomat kifejezni ezzel a szerepfelfogással, mert megítélésem szerint ez tényleg visszaadja a hazai alkotmánybíróvási testületben az utóbbi években egyre inkább felerősödő szerepfelfogást, mely révén a tervezetekben és a testületi vitákban háttérbe szorul az esetek kapcsán a felmerült alaptörvényi dilemmákkal foglalkozás – sokszor csak a tagok kisebbik része szól ezekhez hozzá, és alakít ki tartós álláspontot –, és ezzel szemben az esetek egyszerű tételesjogi rendelkezéseiben, illetve azok kúriai értelmezéseinek történeti változásain folyik a vita.

[55] A vitatott alkotmánybíróvági szerepfelfogás a döntési indokolásban tehát ezzel áll szemben, és ezért a konkrét döntésen túl ezt átfogóbb jelleggel is az egyik legnagyobb problémaként kell felmutatni.

Budapest, 2017. december 5.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybíróvági ügyszám: IV/3568/2012.

• • •