



IGAZSÁGÜGYI MINISZTER

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	III/58-6/2017
Elkezett:	2017 JÚL 12.
Példány:	1
Melléklet:	2 db
Kezelőiroda:	5

Iktatószám: XX-AJFO/143/.../2017.
Hivatkozási szám: III/58-5/2017.

Alkotmánybíróság

Budapest
Donáti utca 35-45.
1015

Tárgy: válasz az Alkotmánybíróság III/58-5/2017. számú végzésére

Tisztelt Alkotmánybíró Úr!

Az Alkotmánybíróság III/58-5/2017. számú végzésében az Igazságügyi Minisztérium állásfoglalását kérte egy bírói indítvánnyal kapcsolatban. A bírói indítvány a Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) 83. § (1) bekezdés d) pontja és a 294. § (1) bekezdés e) pontja alaptörvény-ellenességének és nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítását, valamint megsemmisítését kéri az Alkotmánybíróságtól.

Tájékoztatom, hogy az Mt. szabályozásával kapcsolatban a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 90. § 6. pontja alapján elsősorban a foglalkoztatáspolitikáért felelős nemzetgazdasági miniszter álláspontja tekinthető irányadónak, különösen a nemzetközi szerződés és a hazai szabályozás összhangjával összefüggésben. Az indítvánnyal kapcsolatosan – kiemelt figyelemmel a végzés kérésének megfelelően az Mt. és a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) közötti szabályozásbeli különbségre – az alábbiakról tájékoztatom, egyben javaslom a nemzetgazdasági miniszter megkeresését.

1. Formai észrevételek az indítvánnyal kapcsolatban:

Az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezésekkel szemben az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. §-ával kapcsolatban támasztott követelményeket összefoglalóan a 3058/2015. (III. 31.) AB végzésében rögzítette {Indokolás [8]–[23]}.

Az Alkotmánybíróság a hivatkozott végzésében megállapította, hogy az Abtv. 25. §-ának (1) bekezdése értelmében «...az egyedi normakontroll eljárásnak további két feltétele, hogy a bírói kezdeményezés ténybeli alapja a bíró előtt folyamatban lévő egyedi ügy legyen, a kezdeményezésnek pedig az ebben az ügyben alkalmazandó jogszabály vizsgálatára kell irányulnia [3111/2014. (IV. 17.) AB végzés, 3112/2014. (IV. 17.) AB végzés, 3242/2014. (IX. 22.) AB végzés]. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy az „eljáró bíró tehát csak azon jogszabály, illetve jogszabályi

rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására tehet indítványt, melyet a konkrét ügy elbírálása során kifejezetten alkalmaznia kell(ene). Ebből következően alapvető feltétel a támadott norma és a folyamatban lévő egyedi ügy közötti közvetlen összefüggés. Amennyiben a bírói kezdeményezés olyan jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést támad meg az Alkotmánybíróság előtt, mely az előtte folyamatban lévő (az Alkotmánybírósághoz fordulás miatt felfüggesztésre került) ügygel nem áll összefüggésben, annak elbírálása során nyilvánvalóan nem kerül alkalmazásra, akkor érdemi alkotmányossági vizsgálatnak nincs helye [...] A bírói kezdeményezés mint normakontroll „egyedi vagy konkrét” jellege az absztrakt utólagos normakontrollhoz képest annyiban szűkebb, hogy az indítványozó bíró csak az ügyben alkalmazott jogszabályt támadhatja meg és részletesen meg kell indokolnia, hogy valóban kell azt az adott ügyben alkalmaznia. Csak ezzel biztosítható ugyanis a kezdeményezés egyedi – konkrét – normakontroll jellege” {3193/2014. (VII. 15.) AB végzés, Indokolás [5]–[7]}.»

Az Alkotmánybíróság a 6/2014. (II. 26.) AB határozatában is rámutatott, hogy az „...alkalmazandó jogot a bíróságnak kell megjelölnie, ezt az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja felül, kivéve, ha nyilvánvaló, hogy a megjelölt jogszabályt az indítványra okot adó esetben biztosan nem kell alkalmazni.” (Indokolás [14]) Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján csak kivételes esetben mérlegeli felül a kezdeményező bíró álláspontját az alkalmazandóság tekintetében [lásd 3240/2015. (XII. 8.) AB végzés, 3117/2015. (VII. 2.) AB végzés, 3242/2014. (IX. 22.) AB végzés, 3169/2014. (VI. 3.) AB végzés, 3112/2014. (IV. 17.) AB végzés, 3111/2014. (IV. 17.) AB végzés, 33/2013. (XI. 22.) AB határozat].

Fentiekkel összefüggésben indokolt utalni arra, hogy jelen ügyben **a bírói indítvány nem tartalmaz részletes indokolást arra nézve, hogy a támadott rendelkezéseket a folyamatban lévő egyedi ügyben alkalmaznia kellene a bíróságnak.** Kiemelendő továbbá, hogy az indítvány szerint az indokolatlan megkülönböztetés és a nemzetközi szerződésbe ütközés azon alapul, hogy az Mt. alapján a szakszervezet tisztségviselőjére nem vonatkozik a megsemmisíteni kért szabályozás (lásd 3. oldal 5. bekezdés; 4. oldal 5. bekezdés). Ezzel az indítványozó tulajdonképpen elismeri, hogy a támadott rendelkezések nem alkalmazhatóak az előtte folyamatban lévő ügyben (a munkavállalói képviselőnek¹ nem minősülő felperes vonatkozásában). Mindezek alapján a támadott rendelkezések és a folyamatban lévő egyedi ügy közötti összefüggés nem tekinthető közvetlennek, **ezért az indítvány álláspontom szerint nem felel meg az Abtv. 25. § (1) bekezdésében, valamint a 32. § (2) bekezdésében foglalt feltételeknek.**

Megjegyezhető továbbá, hogy az indítványozó által alkalmazni kért jogkövetkezmény, a hatályos szabályozásban nevesített munkavállalói képviselők vonatkozásában csökkentené a nemzetközi szerződésbe ütközés vonatkozásában érvként említett hatékony védelmet (lásd 4. oldal 5. bekezdés).

2. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének sérelme (hátrányos megkülönböztetés)

Az indítvány az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésére két vonatkozásban hivatkozik. Elsősorban amiatt, mert az Mt. alapján a szakszervezeti tisztségviselőt nem illeti meg a munkaviszony helyreállításának lehetősége jogellenes felmondás esetén, ellentétben a munkavállalói képviselővel. Másodsorban pedig amiatt, mert az indítvány szerint az Mt. alá tartozó munkavállalók kedvezőtlenebb helyzetben vannak a kormánytisztviselőkhez képest a Kttv. alapján.

¹ Mt. 294. § (1) e) munkavállalói képviselő: az üzemi tanács tagja, üzemi megbízott, a gazdasági társaság felügyelő bizottságának munkavállalói képviselője,

2.1. A szakszervezeti tisztségviselő és a munkavállalói képviselő közötti különbségtétel

Az Alkotmánybíróság 3076/2017. (IV. 28.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) emlékeztetett következetes gyakorlatára, amely szerint az alapjogok egyenlőségét és a diszkrimináció tilalmát deklaráló, az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglalt szabály az Alaptörvényben elismert alapvető jogokat az ember megváltoztathatatlan tulajdonságain alapuló hátrányos különbségtétel nélkül garantálja. Ezzel összefüggésben az Abh. azt is rögzítette, hogy „...az alkotmányos előírás az emberek megváltoztathatatlan tulajdonságai tekintetében egy nyílt, vagyis nem kimerítő jellegű felsorolást tartalmaz. Az emberek ilyen megváltoztathatatlan – saját elhatározásától nem függő, többnyire eleve adott – tulajdonságain alapuló, alapjogok tekintetében történő megkülönböztetése a hátrányos megkülönböztetés legsúlyosabb esete. Ilyen megkülönböztetés, ha a jogszabály alapján képzett azonos tulajdonságú csoportok az egyén megváltoztathatatlan tulajdonsága szerint különböznek egymástól {42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [39]–[41] és 16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [48]}.”

Az Abh. arra is rámutatott, hogy következetes az alkotmánybírósági gyakorlat abban, hogy a személyek közötti hátrányos megkülönböztetés akkor állapítható meg, ha valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon. E megkülönböztetés pedig abban az esetben „... alkotmányellenes, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egymással összehasonlítható) jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne. Ezen kívül az Alkotmánybíróság olvasatában az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó, személyek közötti hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság jogával, és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagos mérlegelés szerint észszerű indoka, vagyis önkényes {lásd összefoglalóan: 3024/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [48]–[49]}.”

A támadott rendelkezések kapcsán fontos annak vizsgálata, hogy a szakszervezeti tisztségviselő összehasonlítható helyzetben van-e a munkavállalói képviselők egyéb csoportjaival. Álláspontom szerint a nevesített személyi kör (és a munkaviszonyuk jogellenes megszüntetésének jogkövetkezménye) az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének alkalmazása során önmagában azért **nem jelenthet csoportképző ismérvet, mert nem egy személyben rejlő és tetszés szerint nem változtatható – emberi önazonosságot, identitást meghatározó – az alaptörvényi szabályban felsorolt lényegi tulajdonság.**

Emellett indokolt utalni arra, hogy a szakszervezeti tisztségviselő, az üzemi tanács tagja, az üzemi megbízott és a gazdasági társaság felügyelő bizottságának munkavállalói képviselője egymástól eltérő hatáskörökkel rendelkeznek, amint erre az indítvány önmaga, az Mt. egyes rendelkezéseinek felhívásával is utal (vö. indítvány 2. és 3. oldal).

Mindebből következően a szakszervezeti tisztségviselő és a munkavállalói képviselők egyéb csoportjai a szabályozás szempontjából nincsenek összehasonlítható helyzetben. A homogén csoportba tartozás ugyanakkor a diszkrimináció tilalmának vizsgálatát illetően alapvető és meghatározó ismérv. Az Alkotmánybíróság idézett gyakorlata szerint ugyanis csak akkor alaptörvény-ellenes a megkülönböztetés, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó, egymással összehasonlítható jogalanyok között tesz különbséget. **Csoportazonosság, vagyis összehasonlítható helyzet hiányában a kifogásolt rendelkezések nem sértik az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében előírt alkotmányos tilalmat.**

2.2. Munkavállalók és kormánytisztviselők közötti különbségtétel

Álláspontom szerint az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének sérelmét cáfoló, **a 2.1. pontban bemutatott érvek, az idézett alkotmánybíróági gyakorlat alapján a munkavállalók és a kormánytisztviselők vonatkozásában is irányadóak**, az alábbi kiegészítő jellegű megállapításokra is figyelemmel.

Az Alkotmánybíróság 1/2016. (I. 29.) AB határozatára tekintettel megjegyzendő, hogy az Alaptörvény „...nem tartalmaz kifejezetten a közszolgálatra, az államszervezetben dolgozó, az állam közigazgatási feladatait ellátó tisztviselők jogállására nézve speciális szabályokat, ennek megfelelően az Alaptörvény keretei között széles mozgásteret élvez a jogalkotó a közszolgálati jogviszony szabályozása során.”

1992 előtt minden foglalkoztatási jogviszony, - így az állam feladatait ellátó köztisztviselők szolgálati viszonyai is - egységesen a Munka Törvénykönyve rendelkezéseinek hatálya alá tartoztak. Ezt követően 1992-ben alapjaiban alakult át a foglalkoztatási jogviszonyok törvényi szabályozása, a korábbi egységes munkajogi szabályozást egy differenciált szabályozás váltotta fel. A differenciálás lényege a versenyszférában, illetőleg a közsférában létrejövő foglalkoztatási jogviszonyokra vonatkozó szabályozás elválasztása volt. Az elválasztás eredményeként a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (a továbbiakban: régi Mt.) a munka világában a korábbi szabályozáshoz képest jelentősen növelte a szerződési szabadságot, magánjogi jellegű szabályozást alakított ki. A közsférában, ahol mind a munkáltató, mind az alkalmazott jogi helyzetét az állami költségvetéstől való függőség határozza meg, alapvetően a zárt közszolgálati rendszer sajátosságainak megfelelő közjogi szabályozás jött létre. Az állam szolgálatában munkát végzők jogállását az ellátott tevékenység sajátosságainak megfelelően külön törvényekkel rendezte a jogalkotó. E törvények egyike a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, melynek megalkotása során a törvényhozó a köztisztviselői tevékenység sajátosságainak figyelembevételével – az Európában széles körben alkalmazott – zárt közszolgálati rendszer elveinek megfelelő jogi szabályozást alakított ki.

Az Alkotmánybíróság a 8/2011. (II. 18.) AB határozatában kifejtette, hogy „[a] zárt közszolgálati rendszer alapvető jellemzője, hogy a közszolgálati jogviszony tartalmát, a jogviszony alanyainak jogait és kötelezettségeit nem a felek megállapodása, hanem jogszabály, törvény határozza meg. A jogviszonyt nem mellérendelt felek szerződése, hanem az állam egyoldalú aktsa hozza létre, amelyben kinevezi a köztisztviselőt, megbízva meghatározott feladatkör, munkakör vagy tisztség ellátásával. A köztisztviselőnek nincs aktív szerepe a jogviszony tartalmának alakításában, csak arról dönthet, hogy elfogadja a törvényben meghatározott feltételek mellett a kinevezést vagy sem.”

A két jogviszony eltérő jellegét támasztja alá, hogy a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény hatálybalépésével a közszolgálati jogviszonyból fakadó jogviták közigazgatási jogvitának fognak minősülni, és a polgári perrendtartástól eltérő eljárási szabályok vonatkoznak majd rájuk.

Az Alkotmánybíróság 1/2016. (I. 29.) AB határozatában rögzítette, hogy a versenyszféra és a közsféra különbözősége, az eltérő szabályozás kialakulása az Alkotmánybíróság gyakorlatában is nyomon követhető. Az Alkotmánybíróság eddigi határozataiban eltérő alkotmányossági megközelítést alkalmazott a régi Mt. által szabályozott munkaviszonyok megszüntetésére vonatkozó és a közszolgálati jogviszonyok megszüntetését szabályozó rendelkezések megítélése során. Előbbi tekintetében a szerződési szabadság volt a kiindulópont, míg utóbbi, a közszolgálati jogviszonyok tekintetében a felmentés feltételeit szabályozó törvényi szabályok alkotmányosságának a megítélése során már az egyik első ilyen tárgyban született döntésében, a 44/B/1993. AB határozatában rámutatott arra, hogy a közszolgálati jogviszonyokban a felmentési

okok törvényi szabályozása alkotmányossági kérdés, olyan garanciális követelmény, amely összefügg a közszolgálati jogviszonyok sajátosságaival.

Ennek megfelelően az Mt., illetve a Kttv. szabályozása alapvetően nem hasonlítható össze, ugyanis a 8/2011. (II. 18.) AB határozatában „[az] Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában nem tekintette azonos szabályozási körbe tartozónak a különböző foglalkoztatási viszonyokat szabályozó jogállási törvények hatálya alá tartozó jogalanyokat. Határozataiban kimondta, hogy önmagában az, hogy a különböző foglalkoztatási jogviszonyokat szabályozó törvények egyes munkajogi intézményeket eltérően szabályoznak, nem jelent alkotmányellenes diszkriminációt. [Pl. 44/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 574, 575.; 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 65.; 198/B/1998. AB határozat, ABH 1999, 668, 669.; 170/B/2004. AB határozat, ABH 2008, 2067, 2068-2071.]”

Továbbá megjegyzendő, hogy a munkaviszonyt szabályozó Mt. rendszerében a munkáltató általi jogellenes jogviszony megszüntetéshez kapcsolódó jogkövetkezmény elsődlegesen kártérítési alapú; a munkavállaló csak kivételesen, az Mt. 83. § (1) bekezdésében felsorolt súlyos munkáltatói jogsértések esetén kérheti a munkaviszony helyreállítását a kártérítés megfizetése mellett. Álláspontom szerint elsődleges jogkövetkezményként a munkáltatói kártérítési felelősség szabályainak alkalmazása továbbra is előmozdítja a korábbi jogalkotói szándékot: az eredeti munkakörbe történő visszahelyezés a versenyszférában nehézkesen alkalmazható, illetőleg az esetleges munkaügyi perek indokolatlan elhúzódása miatt a munkáltatókra aránytalan többlet terhet ró.

Minderre tekintettel a versenyszférában és a Kttv. hatálya alá tartozó foglalkoztatásban megjelenő jogi szabályozás különbözősége a jogviszonyok tartalmának, és alanyainak eltérő jellegén alapszik, a homogén csoport megállapíthatóságának hiányában a hatályos szabályozás nem sérti az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdését.

3. Nemzetközi szerződésbe ütközés

A bevezetőben említettek szerint ismételt és külön is hangsúlyozandó, hogy a Korm. rendelet 90. § 6. pontja alapján a foglalkoztatáspolitikáért felelős nemzetgazdasági miniszter álláspontja irányadó az Mt. és a munkavállalók üzemi képviselőinek védelméről és kedvezményeiről szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1971. évi 56. ülészakán elfogadott 135. számú Egyezmény kihirdetéséről szóló 2000. évi LXVII. törvény (a továbbiakban: Egyezmény) vonatkozásában.

Megemlíthető ugyanakkor, hogy az Egyezmény 1. cikkében foglalt és az indítványozó által említett „*hatékony védelem*” pontos tartalma nem derül ki az Egyezményből. Erre tekintettel álláspontom szerint kérdéses az indítvány által állított nemzetközi szerződésbe ütközés megállapíthatósága.

Kérem tájékoztatásom szíves elfogadását.

Budapest, 2017. július „10”

Tisztelettel:

Dr. Trócsányi László



