

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3365/2024. (X. 8.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény 12/A. §-a, a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény 197. § (6) bekezdése, a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény 170. § (15) bekezdése, az egészségügyi szolgálati jogviszonyról szóló 2020. évi C. törvény 15. § (12) bekezdése, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal személyi állományának jogállásáról szóló 2020. évi CXXX. törvény 226. §-a, a pedagógusok új életpályájáról szóló 2023. évi LII. törvény 144. § (6) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Tizenkét indítványozó szakszervezet [Bölcsődei Dolgozók Demokratikus Szakszervezete (BDDSZ), Egészségügyi Szakszervezet (FESZ), Közgyűjteményi és Közművelődési Dolgozók Szakszervezete (KKDSZ), Központi Statisztikai Hivatal Szakszervezete (KSH-SZ), Magyar Köztisztviselők, Közalkalmazottak és Közszolgálatban Dolgozók Szakszervezete (MKKSZ), Mentődolgozók Szövetsége (MOMSZ), Nemzeti Adó- és Vámhivatal Országos Szakszervezete (NAVOSZ), Pedagógusok Szakszervezete (PSZ), Szociális Ágazatban Dolgozók Szakszervezete (SZÁD), Szociális Területen Dolgozók Szakszervezete (SZTDSZ), Társadalombiztosítási Dolgozók Szakszervezete (UBDSZ), Vám- és Pénzügyi Dolgozók Szakszervezete (VPDSZ)] közös beadványban, jogi képviselővel (dr. Szabó Imre Szilárd ügyvéd), az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján fordult alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz.
- [2] Alkotmányjogi panaszukban a rendelkező részben megjelölt egyes jogállási törvényeknek azt a közös szabályát támadták, amely szerint a munkavállalói érdekképviselői tagdíjfizetés önkéntességéről szóló 1991. évi XXIX. törvénytől (a továbbiakban: Tagdíjtv.) eltérően a munkáltató (államigazgatási szerv, kormányzati igazgatási szerv, állami fenntartású egészségügyi szolgáltató) a közalkalmazottak (kormánytisztviselők, egészségügyi szolgálati viszonyban álló személyek, foglalkoztatottak) munkabéréből (illetményéből) szakszervezeti vagy egyéb érdekképviselői tagdíjat nem vonhat le és nem utalhat tovább. A támadott rendelkezések az alábbiak:
- a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.) 12/A. §-a,
 - a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) 197. § (6) bekezdése,
 - a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Kit.) 170. § (15) bekezdése,
 - az egészségügyi szolgálati jogviszonyról szóló 2020. évi C. törvény (a továbbiakban: Eszjtv.) 15. § (12) bekezdése,
 - a Nemzeti Adó- és Vámhivatal személyi állományának jogállásáról szóló 2020. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: NAVSzjtv.) 226. §-a
 - a pedagógusok új életpályájáról szóló 2023. évi LII. törvény (a továbbiakban: Púétv.) 144. § (6) bekezdése.
- [3] Kérték e rendelkezések alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [4] 1.1. Az indítvány szerint a törvény hatályosulása során közvetlenül, bírói döntés nélkül bekövetkezett jogsérelem az indítványozóknál a következő.
- [5] Megvalósul az a helyzet, hogy az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem”, és „nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás.
- [6] A vitatott szabály közvetlenül, bírói jogalkalmazói döntés nélkül hatályosuló rendelkezés, nincs ugyanis olyan hatósági vagy bírósági döntés, amely közvetítené az alkotmányjogi panasz tárgyát képező, feltételezett alapjogsértést. Az alapjogsérelem tehát közvetlenül a sérelmezett jogszabály rendelkezésének hatályosulásából következik. Az Alkotmánybíróság kizárólag abban az esetben állapíthatná meg a közvetlenség hiányát, ha a jogszabály érvényesüléséhez konstitutív hatályú végrehajtási aktus lenne szükséges, jelen esetben azonban a közvetlenség követelménye szempontjából az a meghatározó, hogy a kifogásolt jogszabályi rendelkezés maga érinti az indítványozó alapjogait, azáltal, hogy a munkáltatókat passzivitásra kötelezi, amelyhez nem szükséges vég-

rehajtási aktus, jelen esetben figyelemmel arra, hogy a korábban élő lehetőség (tagdíjlevonás és továbbutalás) tilalmát tartalmazza.

- [7] 2. Az indítványozók alkotmányjogi panaszukban az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, VIII. cikk (5) bekezdése, Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdése, XVII. cikk (1) bekezdése sérelmét állítják.
- [8] Az alkotmányjogi panasz az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés meghatározása körében egyrészt azt adja elő, hogy az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata szerint adott alkotmányjogi probléma országos elszaporodottsága, vagy nagyobb számban ismétlődő, visszatérő jellege megalapozza annak alapvető jelentőségét. A támadott rendelkezés ugyan „csak” a szakszervezetek körét érinti közvetlenül, azok tagjaira csak közvetetten van kihatással (így ők közvetlenül indítványozási lehetőséggel nem rendelkeznek), a szakszervezeti tagdíj levonásának vagy továbbutalásának tilalma a szakszervezetek nagy részére kiterjed, ebből adódóan a tagokra nézve is hátrányos hatással van. Mindez álláspontjuk szerint megalapozza a probléma alapvető alkotmányjogi jelentőségét.
- [9] Másrészt az indítványozók azzal is érvelnek, hogy a magánjogi viszonyokba történt jelentős állami beavatkozás önmagában megalapozza az érdemi vizsgálat szükségességét. A törvény támadott szabálya azzal, hogy önkényesen megtiltja a szakszervezeti tagdíj levonásának és továbbutalásának lehetőségét, az adott szakszervezet és tagjai közötti, erre vonatkozó önkéntes alapú megállapodást felülírja és *ex lege* megakadályozza annak érvényesülését. Azaz a törvényhozó magánjogi viszonyokba avatkozott be, a jelentős számú szakszervezeti tagra, valamint az érintett szakszervezetekre nézve is tömegesnek tekinthetően.
- [10] Álláspontjuk szerint továbbá alapvető jelentőségű kérdés az is, hogy az egyenlő bánásmód alaptörvényi követelményével összhangban áll-e olyan tartalmú szabályozás, amely a szakszervezetek közötti megkülönböztetésként csak meghatározott szakszervezet(ek) vonatkozásában tiltja a tagdíj levonását és továbbutalását, más szakszervezetek esetén pedig nem.
- [11] Ezen kívül alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés az is, hogy az Alaptörvény szakszervezetekre vonatkozó szabályainak részletes kibontására eddig nem kerülhetett sor, így a szakszervezetek szabadon alakulásának és szabadon történő tevékenykedésének tartalmát mindeddig részletesen nem tudta kibontani az Alkotmánybíróság. A jelen ügyben az Alaptörvény VIII. cikk (5) bekezdése, valamint a XVII. cikk (1) bekezdése tartalmának kibontásával mind a jelen ügyben, mind a jövőbeli ügyekre vonatkozóan az Alkotmánybíróság iránymutatást adhat, hogy a szakszervezetek szabad működésének mi a tartalma, beletartozik-e a tagdíjak levonásának munkáltató általi jogosultsága, érinti-e ez a jogintézmény a szakszervezetek működőképességét, a tagok megtartásának kérdését, továbbá kapcsolatban áll-e ez az alapvető jog indítványozók által nevesített sérelme a szakszervezetek szabad működésének korlátozásával, és amennyiben igen, az megfelel-e a teszteknek; azaz: valamely alapjog vagy alkotmányos érték védelme érdekében más eszközzel nem biztosítható, és ha más módon nem érhető el, szükséges, illetve arányos-e.
- [12] Az indítvány több alkotmánybírósági határozatra hivatkozik az egyes kérdéseket illetően. Az indítvány részletes érvelése a következő.
- [13] 2.1. Az indítvány elsőként a jogállamiság elvének sérelme körében a megfelelő felkészülési idő hiányát állítja. Eszerint bár a hatályba lépésre való felkészülésre két hónap is rendelkezésre állt, a jogalkotó nem vette figyelembe a jogállamiság elvéből is eredő megfelelő felkészülési időre vonatkozó elvárást. A módosító rendelkezéseknek a támadott törvényi szabályokba kerülését követően – többek között – az alábbiakra kellett felkészülnie az érintett szakszervezeteknek: a munkavállalóknak újabb tagdíjlevonásra vonatkozó nyilatkozatokat kell tenniük, az érdekképviselőknek át kell állítaniuk a rendszereiket, az ilyenfajta tagdíjlevonásra alkalmassá kell tenni a tagdíjlevonások pénzügyi befogadását, az adókedvezmény érvényesítése tárgyában igazolásokat kell kiállítani. Minderre ez a felkészülési idő nem megfelelő, így a szabályozási megoldás sérti az Alaptörvény B) cikkében foglalt jogállamiság elvét.
- [14] 2.2. Az alkotmányjogi panasz lényeges állítása szerint a XV. cikk (1) bekezdése – amely kimondja az általános jogegyenlőséget – és a XV. cikk (2) bekezdése – amely tiltja az alapvető jogok tekintetében a hátrányos megkülönböztetést – is sérül. Az alkotmánybírósági gyakorlat szerint alkotmányosan védett igény az, hogy a releváns szempontból hasonló eseteket hasonlóan kezeljék, illetve, ha valamely, az Alaptörvényből levezethető többlet-elem miatt szükséges a különbségtétel, akkor a szabályozás reflektáljon a lényeges és releváns szempontból különböző helyzetben lévők megkülönböztető jegyeire is.
- [15] Az indítványozók álláspontja szerint ezt az elvárást a tagdíjlevonást és a tagdíj továbbutalását tiltó szabályozás nem egységes alkalmazása sérti. Az „azonos körbe tartozás” kérdésével kapcsolatban arra hivatkoznak, hogy

a támadott rendelkezések szakszervezeteik vonatkozásában is tiltják a munkáltatónak a tagdíj közalkalmazotti munkabérből és más jogviszonyban állók illetményéből történő levonását és szakszervezetük számára történő továbbutalását. Több más szakszervezet esetében ugyanígy rendelkezik a szabályozás, viszont más szakszervezetekre nem vonatkoznak ilyen jellegű tiltó szabályok, a panasz tartalma szerint a közszférán belül sem egyetemes a szabályozás. Így például a 2015. évi XLII. törvény alapján a rendvédelmi szervnél működő szakszervezetek vonatkozásában megtartja az erre vonatkozó megállapodás alapján történő tagdíjlevonás lehetőségét. Azaz, álláspontjuk szerint – mivel a szakszervezet valamennyi érintett jogállási törvény alá tartozók vonatkozásában ugyanazt a tevékenységet folytatja, ugyanazt az alkotmányos rendeltetést végzi, ugyanazon alaptörvényi szabály érvényesülésének biztosítékaként jelenik meg – önkényes, indokolatlan és ezáltal alaptörvényellenes az eltérő megoldás a jelen indítványozók vonatkozásában. Igazolható az is, hogy az indítványozók és a tilalom alá nem eső szakszervezetek azonos körbe tartoznak: mindannyian ugyanazt az Alaptörvényből eredő feladatot látják el, ugyanazt a funkciót töltik be; szerepükben lényeges különbség nem áll fenn. A megkülönböztetésnek alkotmányosan indokolható objektív oka nem létezik, azaz a szabályozás alaptörvény-ellenes.

- [16] Ugyancsak diszkriminatív az indítványozókra vonatkozó szabályozás azzal összehasonlítva is, hogy a magánszférában (versenyszférában) tevékenykedő szakszervezetek vonatkozásában ilyen megoldás nem jelenik meg, azaz az – általuk önkényesnek vélt – különbségtétel a közszféra egyes szakszervezetei és a magánszféra (versenyszféra) szakszervezetei között is megjelenik.
- [17] Ezen túlmenően, a támadott rendelkezések véleményük szerint sértik az Európai Unió Alapjogi Chartája (2016/C 202/02) 28. cikkét is. Ezzel kapcsolatban a panasz indítványt nem tartalmaz.
- [18] 2.3. Az indítvány részletesen foglalkozik azzal, hogy a tagdíjlevonás és továbbutalás tiltása miért korlátozza alaptörvény-ellenesen a szakszervezetek működését a szóban lévő körben.
- [19] Az indítványozók álláspontja szerint a szakszervezetnek a tagdíjakhoz való hozzájárítása a létezésének és működésének az alapfeltétele. A tagdíj munkáltató általi levonása és a szakszervezet számára történő továbbutalása álláspontjuk szerint egyik megnyilvánulása az Alaptörvény XVII. cikk (1) bekezdésében foglalt együttműködésnek. A munkaadó és a munkavállaló közötti együttműködés egyik formája, hogy megegyezés alapján a munkaadó levonhatja a tagdíjat a munkavállaló béréből és más jogviszonyban állók illetményéből, és azt az őt védelmező, jogait, érdekeit érvényesítő alkotmányos szervezet, a szakszervezet részére továbbutalhatja.
- [20] A szakszervezetek szabad működése [Alaptörvény VIII. cikk (5) bekezdése] az Alaptörvény által védett érdek és érték. A szabad működés elengedhetetlen feltétele a tagdíjfizetési lehetőség biztosítása, az önkéntesen kialakított szakszervezeti tagsághoz kapcsolódó juttatás. A tagdíj csak abban az esetben képes betölteni funkcióját, hogy a szakszervezet működőképességéhez hozzájáruljon, azt biztosítsa, ha indokolatlan jogi akadályok nem állnak a hozzájárulás útjába. A más módon történő tagdíjfizetési módok a szakszervezeti tagok számára többletterhet jelentenek (adminisztrációs és anyagi vonatkozásban egyaránt), és a szakszervezet számára is hátrányos következményekkel járnak (így például: a tag részére felmerülő magasabb adminisztratív terhek önmagában a tagság tényét is veszélyeztethetik, mivel a jogalkotó jogi akadályokkal tántorítja el a tagot a szakszervezektől). Konkrét indítvány nélkül utalnak arra, hogy szerintük sérül az 151. sz. ILO Egyezmény 6. cikke is (kihirdetve a közszolgálatban foglalkoztatottak szervezkedési szabadságának védelméről és a foglalkoztatási feltételeik megállapításával kapcsolatos eljárásokról szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1978. évi 64. ülésén elfogadott 151. számú Egyezmény kihirdetéséről szóló 2000. évi LXXIII. törvénnyel), amennyiben az érintett szakszervezetek képviselői nem részesülnek kellő kedvezményekben, amelyek lehetővé tennék számukra funkcióik gyors és hatékony ellátását. Amennyiben a megnehezített tagdíjfizetésnek következményeként a taglétszám csökken, az a szakszervezetek erejének (és a munkavállalóknak egy Alaptörvényben rögzített jogának) gyengülésével járhat.
- [21] A taglétszám megfelelő ismerete és igazolása kiemelt jelentőséggel bír az olyan alapvető jogintézmények esetében, amelyek a munkaügyi kapcsolatok rendeltetésszerű gyakorlásához, így például a kollektív szerződéskötési képesség megállapításához, valamint a munkáltatónál működő szakszervezeti tisztségviselőt megillető munkaidő-kedvezmény megállapításához is szükséges. E körben hivatkoznak az Mt., a Kjt, a Püétv., a NAVSzjt, a Kit., a Ktv. egyes előírásaira. Előadják, hogy az Mt. hatálya alatt foglalkoztatottak esetében ugyanakkor (helyesen) továbbra is megmaradt a „tagdíjlevonás” lehetősége. Ezen megkülönböztetés jogalapjának indokolását jogalkotó teljes mértékben negligálta. Hivatkoznak arra is, hogy jelenleg az ún. „tagdíjlevonásos” módszer képezi az alapját a közalkalmazotti szakszervezeti taglétszám megállapítására irányuló eljárásnak is, az országos, ágazati és területi érdekegyeztetésben való részvételt megalapozó szakszervezeti reprezentativitást a hatályos rendelkezések a szakszervezeti taglétszámhoz kötik. A reprezentativitás megállapítására jogszabályban meghatározott keretek között kerül sor, az erre vonatkozó szabályok alapján a taglétszám megállapítása elsődlegesen

a munkavállalói tagdíjfizetés önkéntességéről szóló törvény szerint a munkavállalónak (közalkalmazottnak) a szakszervezeti tagdíj munkabérből (illetményből) való levonására a munkáltatónak adott megbízása alapján összesített taglétszáma alapján történik.

- [22] Utalnak az indítványozók arra, hogy Púétv. alapján a szakszervezeteket a munkaidő-kedvezmény az általános munkajogi szabályok (Mt.) szerint illeti meg. Míg az általános munkajogban e jogokkal a munkahelyi képviselővel rendelkező szakszervezetek rendelkeznek, és csak a kollektív szerződés-kötéshez való jognál ír elő a törvény 10 százalékos tagsági feltételt, addig a Púétv. 144. §-a szerint a munkáltatói szintű érdekegyeztetésben is csak az a szakszervezet rendelkezik konzultációs, tájékoztatási joggal, amelynek legalább 10 százalékos tagsága van. A Púétv. 149. § (2) bekezdése alapján szakszervezet kollektív szerződés kötésére akkor jogosult, ha a munkáltatónál köznevelési foglalkoztatotti jogviszonyban és munkaviszonyban álló tagjainak száma eléri a munkáltatóval köznevelési foglalkoztatotti jogviszonyban és munkaviszonyban álló, munkáltatói érdekképviselői szervezet által kötött kollektív szerződés esetében a kollektív szerződés hatálya alá tartozó köznevelésben foglalkoztatottak létszámának 10 százalékát. Ezen jogszabályi rendelkezésekhez elengedhetetlenül szükséges a szakszervezeti taglétszámok hiteles igazolása, melyhez a „tagdíjlevonás” lehetősége vitathatatlan tényként szolgált.
- [23] A „munkáltatói szinten” jelentkező munkaidő-kedvezmény mértékének pontos meghatározása a munkáltatók munkaszervezési és anyagi érdeke is, ezért a jelenlegi „levonási” rendszer hiányában ezt a kötelezettségüket nem vagy nehezebben tudják megfelelően teljesíteni, egyúttal hitelt érdemlően bizonyítani a munkáltatói kifizetések jogszerűségét is. A változással jelentősen nehezebbé válik, hogy a szakszervezetek hozzájussanak legfőbb bevételi forrásukhoz. A taglétszám meghatározásának bizonytalansága, a szakszervezeteknek a tagdíjbeszedés nehézségeiből adódó gyengülése, kapacitásaik nagy részének átfordítása a valódi érdekvédelemről a szervezet pusztá létfenntartását szolgáló feladatokra, konfliktusokhoz, a munkabéke megrendüléséhez is vezethet. A munkabéke gazdasági erő, gazdasági érték, ezért annak gyengülése, gyengítése az egész gazdaságra, és a közfeladatok ellátásának színvonalára is negatívan hathat.
- [24] Mindezekből következően az indítvány szerint a tagdíjlevonás és továbbutalás törvényi tilalma egyértelműen a szakszervezet működését nehezíti, eshetőlegesen ellehetetleníti. Mindebből látható, hogy a szakszervezet szabad tevékenységének alaptörvényi elve csorbát szenved mindazon intézkedések által, melyek a működés bármely formáját akadályozzák.
- [25] Az indítványozók álláspontja szerint a szakszervezet mint az Alaptörvény által nevesített intézmény vonatkozásában is érvényes lehet az, amit az Alkotmánybíróság már több vonatkozásban (környezet védelme, jogállamiság elért szintje) kimondott: alkotmányellenes a már elért védelmi szintből való visszalépés. A szakszervezetek szabad működése, tevékenysége vonatkozásában a tagdíjhoz való hozzájutás módja csak látszólag marginális, apró tényező. Viszont valóban csak látszólag az: ez a kis részlet a szakszervezeti működés súlyos zavarához és ellehetetlenüléséhez vezethet. Ez pedig ellentétes az Alaptörvény említett szabályaival. A tilalomnak nincs legitím célja, önkényesen gátolja egy alaptörvényi szabály kiteljesedését, szükségtelen és aránytalan.
- [26] 2.4. Az Igazságügyi Minisztérium 2024. május 27-én az indítványra észrevételt tett. Az észrevétel szerint az indítvány nem fogadható be, mert az Abtv. 26. §-ának (2) bekezdése szerinti törvényes előfeltételek nem állnak fenn.
- [27] Az észrevétel szerint továbbá az alkotmányjogi panaszban előadottakkal szemben a jelen ügy tárgyát képező érdekképviselői tagdíj levonására vonatkozó új szabályozási rezsim bevezetésének alapjául szolgáló valós és teljes jogalkotói szándék nem az indítványozók által előadottakra, vagyis a szakszervezeti működés ellehetetlenítésére irányult. A bevezetett törvénymódosítások következtében 2024. január elsejétől a munkáltató a munkabérből, illetve az illetményből a szakszervezeti vagy egyéb érdekképviselői tagdíjat nem vonhatja le és nem utalhatja tovább. A szakszervezeti tagdíjak levonása során hazánk a módosítás hatályba lépését megelőzően úgynevezett „check-off” rendszert alkalmazta. Ez egy olyan rendszer, amelyben a munkaadók levonják munkavállalóik szakszervezeti tagdíját a bérükből a bérjegyzéken keresztül, és a pénzt átutalják a szakszervezeteknek. Ez a módszer az 1960-as években terjedt el világon, és hazánk is ezt alkalmazta 1991-től. Kiemelendő, hogy amikor bevezetésre került a szakszervezeti tagdíjak munkáltató általi átutalása, akkor még nem volt általánosan elterjedt az, ami most már a mindennapi életünk része, vagyis az, hogy bankszámlával rendelkezünk és a munkabért vagy juttatást bankszámlára kapjuk. Ma már a pénzintézeteknél, online illetve mobiltelefonos applikáción keresztül nagyon egyszerűen bárki képes beállítani átutalási megbízást, amely a szakszervezetek esetében sem jelenthet kihívást, ha rendelkeznek bankszámlaszámmal. Nemzetközi példaként említhető Portugália, Spanyolország, Svájc, Németország, ahol a szakszervezeti tagdíjat banki átutalással, illetve a tagdíjak befizetését csoportos beszedési megbízással teljesítik a belépéskor kitöltött banki meghatalmazás révén a szakszervezeti tagok.

- [28] A jogalkotói szándék a támadott szabályozást érintően arra irányult, hogy – az indítványozók által is elismerten – jelentős adminisztratív terhet jelentő tagdíjlevonási kötelezettség ne a munkáltatókat terhelje. A szakszervezetbe való belépés kizárólag önkéntes lehet és ugyanígy a kilépés is önkéntes: a tag saját elhatározásából megválhat a szakszervezettől. A szakszervezeti tagdíj munkáltató általi levonásának megszüntetése azt eredményezi, hogy a munkavállalónak kell intézkedni a szakszervezeti tagdíj befizetéséről, amely nem más, mint a munkavállaló választása: hiszen a munkavállalónak döntenie kell, hogy melyik szakszervezet számlájára utalja át a tagdíját. Előfordulhat, hogy a „mozdulatlanságukban vegetáló” érdekképviselők a hitelük elvesztése mellett a tagságukat is el fogják veszteni, ugyanakkor a valós érdekképviselőket ellátó szakszervezetek számára a szakszervezeti tagok továbbra is intézkedni fognak a tagdíjak megfizetése iránt.
- [29] Utalt arra is az észrevétel, hogy alkotmányjogi szempontból nem összehasonlítható a teljesen eltérő foglalkoztatási szabályok hatálya alá tartozó szakszervezetek helyzete. Azért alakultak ki ágazatonként számos különböző – törvényben meghatározott – jogviszony, mert az érintettek által végzett munka, a munkavégzés körülményei, az irántuk támasztott elvárás, a komparatív előnyök kérdése, ahogyan az érdekképviselőjük is annyira eltérően alakul egy nem állam által alkalmazott munkavállaló, egy rendvédelmi dolgozó vagy éppen egy pedagógus esetében, hogy nem lehet egy egyszerű „versenyszféra- közsféra” megkülönböztetéssel kezelni.
- [30] 3. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az Ügyrendben meghatározottak szerint tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A (2) bekezdés alapján a tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, ezek között a 26–27. § szerinti érintettséget, az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket. A (3) bekezdés úgy szól, hogy a befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokait.
- [31] Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. §-a alapján vizsgálnia kellett, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság egyes formái és tartalmi törvényi feltételeinek eleget tesz-e. Noha a tizenkét indítványozót nem mindegyik jogállási törvény érinti egyformán, az egyes jogállási törvények tartalmi szempontból közös rendelkezése, továbbá a közös indítvány, az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti kivételes panasz hatáskörben eljárás, a jelen esetben és körülmények között, nem indokolta azt, hogy mind a tizenkét indítványozóra és hat jogállási törvényre az Alkotmánybíróság külön-külön vizsgálódjék és külön határozatokban döntsön.
- [32] 3.1. Az Abtv. 30. § (1) bekezdés második fordulata szerint az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapított alkotmányjogi panaszt az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan napon belül lehet írásban benyújtani. A támadott rendelkezések 2024. január 1-jén léptek hatályba. Az alkotmányjogi panaszt 2024. április 11-én nyújtották be. Megállapítható tehát, hogy az indítványozók az alkotmányjogi-panaszt az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerinti határidőn belül nyújtotta be.
- [33] 3.2. A panasz a határozott kérelem feltételeinek megfelel [Abtv. 52. § (1b) bekezdés], tartalmazza ugyanis azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozók jogosultságát megalapozza [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) pont, Abtv. 26. § (2) bekezdés]; az eljárás megindításának indokait [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont]; az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályi rendelkezést [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont]; az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezését [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]; több, Alaptörvényben biztosított joggal kapcsolatban indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont]; kifejezett kérelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a támadott jogszabályi rendelkezések alaptörvény-ellenességét és semmisítse meg azokat [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont], a keletkezésükre visszaható hatállyal.
- [34] 3.3. Az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett azt is, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz feltételeinek fennállása megállapítható-e a jelen esetben a támadott jogszabályi rendelkezések kapcsán. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor kezdeményezhető, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.
- [35] Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) és d) pontja szerinti alkotmányjogi panasz jogintézményének egyaránt elsődleges célja [...] az egyéni, szubjektív jogvédelem: a ténylegesen jogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes jogszabály, illetve alaptörvény-ellenes bírói döntés által okozott jogsérelem orvoslása. [...] a panasz befogad-

hatóságának feltétele az érintettség, nevezetesen az, hogy az indítványozó által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály az indítványozó személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érintő rendelkezést állapít meg, és ennek következtében a panaszos alapjogai sérülnek {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [61]–[62], [66]} {3367/2012. (XII. 15.) AB végzés; Indokolás [13], [15]}. Tehát „[a] kivételes panasz esetében, mivel az közvetlenül a norma ellen irányul, különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának, hiszen a panaszos alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az utólagos normakontroll korábbi, bárki által kezdeményezhető változatától. [Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (régi Abtv.) 20. § (2) bekezdés]” {3105/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3]}. A kivételes alkotmányjogi panasz kapcsán az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint „[a]z érintettségnek [...] személyesnek, közvetlennek és aktuálisnak kell lennie {lásd: 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]}.” {3120/2015. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [55]}. Nem állapítható meg az indítványozó érintettsége akkor, ha a támadott jogszabályi rendelkezés az indítványozóval szemben nem került alkalmazásra, vagy annak hatályosulása őt közvetlenül nem érintette (vagyis a jogsérelem nem következett be, nem aktuális) {3170/2015. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [11]}. Ha a jogszabály érvényesüléséhez konstitutív hatályú végrehajtási aktus szükséges, az indítványozónak először a jogsértést közvetlenül megvalósító államhatalmi aktust kell megtámadnia, amelyet követően lehetővé válik a norma közvetett vizsgálata is. „Az aktuális érintettség követelménye azt jelenti, hogy az érintettségnek az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kell állnia” {először 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]–[31], legutóbb megerősítette: 3123/2015. (VII. 9.) AB végzés, Indokolás [12]}. {A gyakorlat összefoglalását lásd legutóbb például: 33/2017. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [32]–[35]; 33/2019. (XI. 27.) AB határozat, Indokolás [18]–[19]}

- [36] 4. Az egyes jogállási törvények támadott rendelkezései az 1991-es törvénytől térnek el. A szakszervezeti tagdíj levonásának szabályait, az Mt. mellett, ez a törvény tartalmazza. A munkáltató a szakszervezeti tagdíj levonásáért és a szakszervezet részére történő átutalásért ellenértéket nem követelhet [Mt. 272. § (9) bekezdés]. A munkáltató a munkavállalók munkabéréből a szakszervezeti vagy egyéb érdekképviselési tagdíjat a munkavállaló írásbeli kérelmére köteles levonni, és a munkavállaló által megjelölt szakszervezet vagy egyéb munkavállalói érdekképviselőt javára köteles a kérelemben meghatározott összeget átutalni. A munkáltató a megbízás megszűnéséig köteles a tagdíjat a munkavállaló munkabéréből a bérfizetés esedékességekor levonni, és az érdekképviselőnek rendelkezése alapján kifizetni vagy a megjelölt fizetési számlára átutalni. A törvény azt is tartalmazza, hogy a munkáltató köteles évenként egy alkalommal – az érdekképviselőt kérésére – a kérelmező munkavállalók nevét és a levont tagdíj mértékét tartalmazó jegyzéket az eltelt időszakra vonatkozóan összeállítani és az érdekképviselőt rendelkezésére bocsátani (Tagdíjtv. 1. és 2. §).
- [37] 5. Az indítványozó szakszervezetek által támadott egyes jogállási törvények tartalmi szempontból azonos, közös rendelkezésének címzettje a munkáltató. E rendelkezések szerint ugyanis: a Tagdíjtv.-től eltérően a munkáltató (államigazgatási szerv, kormányzati igazgatási szerv, állami fenntartású egészségügyi szolgáltató) a közalkalmazottak (kormánytisztviselők, egészségügyi szolgálati viszonyban álló személyek, foglalkoztatottak) munkabéréből (illetményéből) szakszervezeti vagy egyéb érdekképviselési tagdíjat nem vonhat le és nem utalhat tovább.
- [38] A támadott, a munkáltatókra vonatkozó rendelkezés, azzal, hogy megtiltja a munkáltatóknak, hogy a szakszervezeti vagy egyéb tagdíjat a foglalkoztatottak munkabéréből (illetményéből) levonja, közvetve kihathat a foglalkoztatottakra. Lehetséges, de az alkotmányjogi panaszban nincs arra utalás, hogy a foglalkoztatottaknak valamely, Alaptörvényben biztosított joga sérelme származott volna abból, hogy a munkabérükből (illetményükből) a munkáltató nem vonhatja le a szakszervezeti vagy egyéb érdekképviselési tagdíjat. Az indítványozók nem állítják megfelelően alátámasztott módon, hogy a foglalkoztatottaknak a támadott rendelkezés alkalmazása vagy hatályosulása okán alapjogi jogsérelem következett volna be. Enélkül, vagyis a foglalkoztatottak jogsérelem hiányában nem valószínűsíthető, és az alkotmányjogi panasz sem utal erre, hogy a foglalkoztatottak számára olyan jelentősen megnehezült, ellehetetlenült volna a szakszervezeti vagy egyéb érdekképviselési tagdíjfizetés, ami önmagában a tagság megszűnését, a taglétszám csökkenését váltotta volna ki. Feltételezhetően ugyanis ebben az esetben keletkezhetett volna az indítványozó szakszervezeteknek közvetve jogsérelem a támadott rendelkezésből.
- [39] Az indítvány érvelése alapján nem állapítható meg, hogy az alkotmányjogi panasszal támadott rendelkezés alapján a tagdíjlevonástól eltérő tagdíjfizetési módoknak szükségszerű következménye, hogy az indítványozó szakszervezeteknek az általuk támadott, de a munkáltatókra vonatkozó jogszabályi rendelkezés alkalmazása vagy hatályosulása folytán olyan közvetlen, Alaptörvényben biztosított jogra vonatkozó jogsérelemük követke-

zett volna be, amely a kivételes panasz feltételeinek fennállása megállapítását a jelen esetben megalapozhatná, ezt kellőképpen érvekkel nem indokolták.

- [40] 5.1. Így a panasz nem igazolja a befogadáshoz szükséges módon, hogy a tagdíjfizetés megváltozására a felkészülés nem volt lehetséges. Szakszervezetnek nemcsak munkavállalók lehetnek tagjai, hanem munkakeresők, vagy nyugdíjasok, vagy a közép- vagy felsőoktatásban hallgatói jogviszonyban állók, vagy más olyan személyek, akiknek a tagdíja a kifogásolt módosítás előtt sem a munkáltatói levonás és továbbutalás révén érkezett a szakszervezetéhez. Vagyis a panaszban nem igazolt, hogy új, és eddig egyáltalán nem alkalmazott tagdíjfizetési módra kellene áttérni, és ehhez a konkrét esetben a két hónap felkészülési idő aggályos lehet. Nincs a panaszban megfelelő előadás arra, hogy nem volt kellő idő a jogszabály szövegének megismerésére, a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez (ami a jogkövető magatartás tanúsítására történő felkészülést fogja át, de nem foglalja magában a gazdasági következményekre való felkészülést), továbbá annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire.
- [41] 5.2. Továbbá a jelen esetben az alkotmányjogi panasz nem tartalmaz kellő alkotmányjogi indokolást arról, hogy a szakszervezeti tagdíj-fizetési kötelezettség teljesítésének az egyik módja, szabálya (a szakszervezeti tag kérésére a munkáltatói levonás és továbbutalás) miért tartozik az Alaptörvény XV. cikk (1)–(2) bekezdése hatálya alá. Nincs megfelelő érvelés arról, hogy az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdésével összefüggésben melyik, Alaptörvényben biztosított jog tekintetében áll fenn hátrányos megkülönböztetés a munkáltatói levonás és továbbutalás tiltása körében. Hasonlóképpen: arról sincs megfelelő érvelés az indítványban, hogy ez a tilalom végső soron miért érintené az emberi méltóság védelméhez való jogot az indítványozóknál, akik nem természetes személyek, hanem szakszervezetek.
- [42] 5.3. Ezen kívül az egyesülési jog, valamint a munkavállalók és munkaadók együttműködése állított sérelme körében a következő megállapítások tehetők. Hogy valamely egyesület és a tagja közötti jogviszonyba harmadik személy beléphet-e oly módon, hogy közreműködik az egyesületi tag kötelezettségei teljesítésénél, azt az egyes egyesületi, szervezeti formákat illetően alkotmányjogi szempontból eltérően kell megítélni. Így például a szakszervezeti tagdíj, vagy a közbeszédben az egyházi „adó” fizetésénél nem eleve kizárt, hogy a szakszervezet vagy a vallási egyesület jogállására figyelemmel jogszabály rendelkezzen külsők közreműködéséről. A panasz azonban nem tartalmaz érvelést arról, hogy az egyesülési joggal kapcsolatban miért aggályos az, ha nincs közreműködő, és miért tartozna közreműködő igénybevétele a szakszervezet Alaptörvényben biztosított jogai közé.
- [43] Ami a panasznak a munkaadók és munkavállalók együttműködésére hivatkozását illeti, ez az együttműködés az Alaptörvény szerint a munkahelyek biztosítására, a nemzetgazdaság fenntarthatóságára és más közösségi célokra is figyelemmel kötelező. Nem állapítható meg az indítványban foglaltak alapján az, hogy a szakszervezeti tagdíjra vonatkozó új, tiltó szabály és az indítványozók VIII. cikk (5) bekezdése szerinti jogai között olyan kapcsolat lenne, amely a kivételes panasz szerinti, Alaptörvényben biztosított jog sérelmére hivatkozást megalapozhatná.
- [44] 5.4. Az indítvány a magánjogi viszonyokba történt jelentős állami beavatkozásnak értékeli a támadott szabályokat, amelyek az indítvány szerint önkényesen megtiltják a szakszervezeti tagdíj levonásának és továbbutalásának a lehetőségét, az adott szakszervezet és tagjai közötti, és az erre vonatkozó önkéntes alapú megállapodást felülírják, *ex lege* megakadályozzák annak érvényesülését. Az indítvány azonban nem jelöli meg szövegszerűen, hogy a mondott jelenség milyen alaptörvényi szabályba ütközne.
- [45] 6. Az Alkotmánybíróság szerint a jelen ügyben az alkotmányjogi panaszban foglaltak alapján nem állapítható meg az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti kivételes panasz fennállásának a feltételei. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdése alapján eljárva, az Abtv. 26. § (2) bekezdése és Ügyrend 30. § (2) bekezdés c) és h) pontjai alapján visszautasította.

Budapest, 2024. szeptember 24.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s. k.,
előadó alkotmánybíró

Haszonicsné dr. Ádám Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1914/2024.

