

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3065/2022. (II. 25.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a veszélyhelyzet során a légitözlekedés biztonságának megőrzése és a COVID-elleni védekezéshez elengedhetetlen eszközök zökkenőmentes szállítása érdekében szükséges intézkedésekről szóló 446/2021. (VII. 26.) Korm. rendelet 1. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A dr. Rácz Zoltán ügyvéd által képviselt indítványozók az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróságra 2021. október 11-én érkezett alkotmányjogi panaszt nyújtottak be.
- [2] Az indítványozók kérték az Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg a veszélyhelyzet során a légitözlekedés biztonságának megőrzése és a COVID-elleni védekezéshez elengedhetetlen eszközök zökkenőmentes szállítása érdekében szükséges intézkedésekről szóló 446/2021. (VII. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 1. §-a alaptörvény-ellenességét, és azt az Abtv. 41. § (1) bekezdése alapján semmisítse meg. Az indítvány tartalma szerint a kifogásolt rendelkezés sérti az Alaptörvény XVII. cikk (2) bekezdését (a munkavállalók munkabeszüntetéshez való joga). Az Alkotmánybíróság az indítványt a tartalma szerint bírálta el.
- [3] Az indítványra okot adó ügyben az érintett Szakszervezet sztrájkot kezdeményezett a Munkáltatónál. Tekintettel arra, hogy a felek közötti egyeztetés nem vezetett eredményre, a Szakszervezet bírósági nemperes eljárást kezdeményezett a sztrájk jogszerűségének megállapítása iránt a Munkáltatóval szemben a Fővárosi Törvényszéken. A Fővárosi Törvényszék Munkaügyi Kollégiuma 13.Mpk.75.206/2021/20. számú végzésével megállapította, hogy a Szakszervezet által meghirdetett határozatlan idejű sztrájk jogszerű. A Fővárosi Törvényszék megállapította továbbá, hogy a sztrájjal érintett munkabeszüntetés idejében a még elégséges szolgáltatást miként biztosítják a munkavállalók. Az ítélet tábla a döntést helybenhagyta, a végzés 2021. július 20. napján emelkedett jogerőre (2.Mpkf.35.080/2021/5.).
- [4] Ezt követően az R. 1. §-a – amely 2021. július 27-én lépett hatályba – kimondta, hogy nincs helye sztrájknak a honvédelmi érdekből nemzeti létfontosságú rendszerelemmé kijelölt rendszerelemet üzemeltető légiforgalmi irányító szolgálat ellátásáért felelős szervezetnél.
- [5] Az indítványozók légiforgalmi irányító munkakörben állnak munkaviszonyban a Munkáltatónál. A Munkáltató a honvédelmi rendszerek és létesítmények ágazati kijelölő hatósága által a honvédelmi érdekből nemzeti létfontosságú rendszerelemmé kijelölt rendszerelemet üzemeltető légiforgalmi irányító szolgálat ellátásáért felelős szervezetnek minősül. Vagyis a meghirdetett határozatlan idejű munkabeszüntetés nem tartható meg.
- [6] 2. Az indítványozó az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés megjelölése körében előadja, hogy az Alaptörvény XVII. cikke biztosítja a munkabeszüntetés jogát, vagyis sztrájkjogot a dolgozók számára, A sztrájk jog alapvető alkotmányos jog, a jelen panaszban támadott jogszabályi rendelkezés a sztrájkhoz való jogtól fosztja meg a légiforgalmi irányító szolgálat ellátásáért felelős szervezetnél dolgozókat. A panasz azon az alapon támadja az R.-t, hogy az sérti az Alaptörvény XVII. cikk (2) bekezdésében írt munkabeszüntetési (sztrájk) jogot. Az R. 1. §-ának alaptörvényellenessége ugyanis nemcsak érdemben befolyásolja a munkabeszüntetéshez való jog gyakorlásának a lehetőségét, hanem abból teljes egészében kizárja a honvédelmi érdekből nemzeti létfontosságú rendszerelemmé kijelölt rendszerelemet üzemeltető légiforgalmi irányító szolgálat ellátásáért felelős szervezetnél dolgozókat.

- [7] Az indítványozó utal a sztrájkról szóló 1989. évi VII. törvényre (a továbbiakban: Sztrájk tv.). A Sztrájk tv. 1. § (1) bekezdése így szól: „A dolgozókat a gazdasági és szociális érdekeik biztosítására – az e törvényben meghatározott feltételek szerint – megilleti a sztrájk joga.” A Sztrájk tv. 3. § (2) bekezdése pedig azt mondja ki, hogy „nincs helye sztrájknak az iqazságszolgáltatási szerveknél, a Magyar Honvédségnél, a rendvédelmi, rendészeti szerveknél és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatoknál. Az államigazgatási szerveknél a Kormány és az érintett szakszervezetek megállapodásában rögzített sajátos szabályok mellett gyakorolható a sztrájk joga, de a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnál pénzügyőri munkakört betöltő foglalkoztatottak nem jogosultak a sztrájkjog gyakorlására.”
- [8] Az alkotmányjogi panasz szerint a támadott rendeleti rendelkezés ezt a jogszabályi előírást egészítette ki, a felsorolt személyi kört bővítette a légitforgalmi irányító szolgálat ellátásáért felelős szervezettel.
- [9] Az indítványozó azzal érvel, hogy a jogirodalomban a sztrájkjog megítélésével kapcsolatban az alapjogok legelterjedtebb felosztásának elve az azok kialakulása szerinti rendszerezés, ennek értelmében beszélhetünk első generációs, második generációs és harmadik generációs jogokról. A hagyományos felosztás szerint a sztrájkjog a második generációs gazdasági, szociális, kulturális jogok körébe tartozik (egyes vélemények szerint politikai, gazdasági, szociális jogok megkülönböztetés helyett helyesebb lenne a szociális szférára kiható alapvető jogok fogalom bevezetése). A jogi irodalomban felmerülő álláspontok szerint a sztrájkjog tulajdonképpen az egyesülési és a gyülekezési jog körében nyer alkotmányos védelmet, míg mások felfogása alapján a véleménynyilvánítási jog legalább annyira előfeltétele a sztrájkjognak, mint a gyülekezési jog. Az egyesülési jog mindenkit megillető alapvető politikai szabadságjog, az egyén joga, hogy akarata, véleménye, érdekei kinyilvánítása és védelme érdekében másokkal szervezetet hozzon létre, ezekhez csatlakozzon, illetve onnan kilépjen. Az egyesülési jog tehát egyrészt egyéni jellegű, hiszen minden jogalanyt megillet, másrésztől kollektív is, mert csak többen, együttesen képesek azt gyakorolni.
- [10] Az organikus elmélet szerint a sztrájk a szakszervezetek rendelkezésére álló kollektív jog, mert a munkavállalók azért alakítanak szakszervezeteket, hogy a munkáltatók erőfölényét képesek legyenek ellensúlyozni és így a sztrájk e cél elérésének az elengedhetetlen eszköze. Az egyéni elmélet szerint a sztrájk az egyéni munkavállalót, nem pedig a kollektívát (szakszervezetet) megillető jog. Annak ellenére, hogy a munkavállalók együttesen, közösen lépnek fel, a sztrájkhoz való jog a munkavállalókat, mint individuumokat megillető jog. A sztrájkjog fejlődése azt mutatja, hogy a klasszikus munkáltató-munkavállaló relációhoz kötött jogból egyre inkább állampolgári joggá alakul át. Más nézetek szerint a sztrájkjog (pontosabban a munkaharchoz való jog) levezethető a tradicionális, első generációs alapjogokból. A feleket megillető szabadságjogok elismerése és a szabályozásba történő beépítése olyan intézmények megjelenését hozta magával, amelyek a munkajogot a békés megoldások jogává tették (ide tartozik a koalíció joga, a kollektív megállapodások megkötéséhez való jog és a kollektív érdekkonfliktusok feloldását célzó vitamegoldási módszerek alkalmazásának lehetősége). Ennek oka, hogy a munkajog az idők változása folytán egyre inkább a magánjog kultúrájának megfelelően kezd felépülni, kialakítja saját intézményrendszerét és ebbe már kevésbé fér bele a munkaharchoz (sztrájkhoz) vezető konfliktusfeloldási módszer.
- [11] Ugyanakkor a panasz kiemeli, hogy a munkaharc (sztrájk) jogát nem a károkozással való fenyegetettség, hanem a kollektív érdekérvényesítés szükségessége hozta létre. A munkaharc a szociális jogállam egyik szükséges velejárója, amelybe, illetve az ezzel okozott károkba azért kell belenyugodnunk, mert nem egyszer ez az utolsó esély a munka- és gazdasági, illetve szociális feltételeknek egy magasabb társadalmi és jogi szinten történő autonóm rendezésére. A munkaharchoz való jog levezethető az általános, tradicionális, első generációs alapjogokból.
- [12] 3. Az indítványozó utalt arra, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és a C) cikk (1) bekezdése is sérült. A jogállamiság elve azzal sérül, hogy a megjelölt rendeleti rendelkezés szabadságjogtól (a munkabeszüntetéshez való jogtól) fosztja meg a jogalanyokat. A C) cikk (1) bekezdésben meghatározott elvvel kapcsolatban a panasz szerint az eljáró bíróságok a sztrájk jogszerűségének megállapításáról jogerősen döntöttek, ezzel szemben a Kormány a panasszal támadott rendeleti rendelkezéssel sztrájktilalmat határozott meg a légitforgalmi irányító szolgálat ellátásáért felelős szervezetenél, vagyis a végrehajtó hatalom szembehelyezkedett a független bírói hatalom által meghozott jogerős döntéssel, ami sérti az hatalommegosztás elvét.
- [13] 3. A 2021. december 2-án az Alkotmánybíróságra érkezett beadványában az Innovációs és Technológiai Minisztérium a miniszter nevében és megbízásából – az Abtv. 57. § (1b) bekezdése, a Kormány tagjainak feladat-

és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet 116. § 18. pontja és 132. § (1) bekezdés *b*) pontja alapján – az indítvánnyal összefüggő jogi álláspontjáról tájékoztatta az Alkotmánybíróságot. A beadvány – a szabályozási környezet áttekintése, az Alkotmánybíróságnak a régi Alkotmány szerinti sztrájkjog és az Alaptörvény XVII. cikke szerinti sztrájkjog értelmezésére vonatkozó határozatai részletes ismertetése mellett – utalt arra, hogy a sztrájkjog „még »békeidőszak« idején sem áll alapjogi védelem alatt”. A beadvány az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdése felhívása mellett kifejtette, hogy „a munkabeszüntetés (sztrájk) joga [...] nem tartozik az Alaptörvény 54. § (1) bekezdésében taxatív meghatározott azon alapvető jogok körébe, amelynek felfüggesztése, korlátozása a különleges jogrend – így a veszélyhelyzet – idején nem megengedett”. Hivatkozott arra is, hogy a 23/2021. (VII. 13.) AB határozat megállapításai szerint „különleges jogrend idején a jogalkotó az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése alapján, az ott meghatározott kivételektől eltekintve hozhat olyan rendkívüli intézkedéseket, amelyek ideiglenesen valamely alapjog gyakorlásának teljes felfüggesztésével járnak. Az ilyen rendelkezések célszerűségét az Alkotmánybíróság nem vitathatja, az viszont már alkotmányossági kérdés, hogy a jogkorlátozás megmarad-e az Alaptörvény keretei között.” (Indokolás [25])

- [14] A beadvány szerint „[a] támadott rendelkezés célja [...], hogy a légiforgalmi szolgálat teljeskörű és folyamatos működése a jelenleg fennálló veszélyhelyzetben megszakítás nélkül, egyenletesen biztosítható legyen annak érdekében, hogy a szolgálat közreműködjön a járvány kezelése, annak következményei enyhítése és leküzdése céljából szükségessé váló intézkedések maradéktalan teljesítésében a nemzeti légiközlekedési alpinfrastruktúra, illetve szolgáltatás folyamatos és zavartalan ellátásán keresztül. Veszélyhelyzet ideje alatt – ahogy az indítvánnyal érintett konkrét jogszabályi rendelkezés tekintetében a COVID-19 vilá járványra tekintettel elrendelt veszélyhelyzet ideje alatt is – a létfontosságú rendszer elemek üzemeltetése kiemelt érdek, tekintettel arra, hogy azok elengedhetetlenek a létfontosságú társadalmi feladatok ellátásához. Az indítvánnyal támadott rendelkezés a honvédelmi miniszter által honvédelmi érdekből is nemzeti létfontosságú rendszer elemmé kijelölt rendszer elemet üzemeltető légiforgalmi szolgáltatónál honvédelmi és nemzetbiztonsági érdekből rögzítette, hogy nincs helye sztrájknak. Ennek azért van kiemelt jelentősége, mert egy esetleges, a veszélyhelyzet ideje alatti munkabeszüntetés kihathat a veszélyhelyzettel kapcsolatos intézkedések (pl. a COVID-19 vilá járvánnyal kapcsolatos egészségügyi berendezések, eszközök légi úton történő szállítása) teljesítésére is.”
- [15] Utalt a Sztrájk tv. 3. § (3) bekezdésében foglaltakra, eszerint maga a Sztrájk tv. sem teszi lehetővé a sztrájkjog gyakorlását, amennyiben az az életet, vagy az egészséget közvetlenül és súlyosan veszélyeztetné, vagy elemi kár elhárítását gátolná. A beadvány szerint az R. továbbá számos nemzetközi kötelezettség zavartalan teljesítését segíti elő. Mindezek miatt a panasz nem megalapozott.

II.

- [16] 1. Az Alaptörvény szerint:

„XVII. cikk (2) Törvényben meghatározottak szerint a munkavállalóknak, a munkaadóknak, valamint szervezeteiknek joguk van ahhoz, hogy egymással tárgyalást folytassanak, annak alapján kollektív szerződést kössenek, érdekeik védelmében együttesen fellépjenek, amely magában foglalja a munkavállalók munkabeszüntetéshez való jogát.”

- [17] 2. Az R. szerint:

„1. § A sztrájkról szóló 1989. évi VII. törvény 3. § (2) bekezdésében meghatározott szervezeteken túl honvédelmi és nemzetbiztonsági érdekből nincs helye sztrájknak a honvédelmi rendszerek és létesítmények ágazati kijelölő hatósága által a honvédelmi érdekből nemzeti létfontosságú rendszer elemmé kijelölt rendszer elemet üzemeltető légiforgalmi irányító szolgálat ellátásáért felelős szervezetnél.”

III.

- [18] 1. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az ügyrendjében 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.
- [19] Az Ügyrend 31. § (6) bekezdése szerint az előadó alkotmánybíró a panasz befogadásáról szóló döntés helyett a panasz érdemi elbírálását tartalmazó határozat-tervezetet terjeszthet a testület elé.
- [20] Habár az indítvány az Alaptörvény XVII. cikke (2) bekezdését, a B) cikk (1) bekezdését és a C) cikk (1) bekezdését hívja fel, az Alkotmánybíróság a B) cikk (1) bekezdése és a C) cikk (1) bekezdése sérelmét nem vizsgálhatta a jelen panasz-eljárásban, mert ezek a szabályok egyrészt a panaszban foglaltak szerinti összefüggést illetően nem Alaptörvényben biztosított jogot tartalmaznak, másrészt a B) cikk és a C) cikk sérelme a panasz szerint a munkabeszüntetéshez való jog gyakorlásával kapcsolatban tartalmaz felvetéseket. Az Alkotmánybíróság ezért a továbbiakban a XVII. cikk (2) bekezdésére vonatkozóan vizsgálandó.
- [21] 2. Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. §-a alapján mindenekelőtt azt kellett megvizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság egyes formai és tartalmi törvényi feltételeinek eleget tesz-e. 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 indítványozó 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 vizsgálandó jogszabályi rendelkezést [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont]; az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezését [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]; 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 rendelkezés alaptörvény-ellenességét és semmisítse meg azt [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont]. Az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett azt is, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz feltételeinek fennállása megállapítható-e a jelen esetben a támadott jogszabály kapcsán.
- [22] 3. 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. Az Abtv. 30. § (1) bekezdés második fordulata szerint az alkotmányjogi panaszt az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan napon belül lehet írásban benyújtani.
- [23] 3.1. Az R. szerinti változás a jogszabály személyi hatálya alá tartozók jogi helyzetét illetően elvont módon, elvileg lényegi változásnak tekinthető. Ebből következően az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az R. 1. §-ára vonatkozóan előterjesztett alkotmányjogi-panasz tekintetében az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerinti határidő a jelen esetben megtartott.
- [24] 3.2. Az Alkotmánybíróság ezt követően az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti feltételek fennállását vizsgálta.
- [25] 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 befogadhatóságának feltétele az érintettség, nevezetesen az, hogy a panaszos által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érintő rendelkezést állapít meg, s 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 (régí Abtv.) 20. § (2) bekezdés]” {3105/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3]}
- [26] 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]}.

- [27] Az indítványozók az érintettség körében utaltak arra, hogy az R. hatálya alá tartozó munkáltatónál, az R. által érintett munkakörben foglalkoztatott személyek, akik munkabeszüntetéshez való joguk gyakorlására készültek a törvényi feltételek megtartása mellett. Az R. időbeli hatálya erre a tervezett munkabeszüntetésre is kiterjed. Az ügyben való személyes és közvetlen érintettség vizsgálható. Az aktuális, azaz jelenvaló érintettség követelménye – a fentebb idézett gyakorlat szerint – azt jelenti, hogy az indítványozó érintettségének az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kell állnia. Az indítványozóknak más jogi út nem áll rendelkezésre, az R. hatályosulásához konkrét jogalkalmazói lépések nem szükségesek, a tilalom a jogszabály erejénél fogva érvényesül. Az Alkotmánybíróság a jelen esetben ezért megállapította, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt feltételek az R. 1. §-ával összefüggésben, ideértve a jogsérelem bekövetkezését, a jelen esetben fennállnak. Az alaptörvény-ellenesnek állított jogszabály az indítványozók személyét, konkrét jogviszonyát, közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan (jelenvaló módon) érinti.
- [28] 4. Az Abtv. 29. §-a szerinti kérdés a jelen esetben az indítvány alapján, hogy a munkabeszüntetés jogának a gyakorlásától az R. 1. §-a az érintett személyeket – a légitforgalmi irányító szolgálat ellátásáért felelős szervezetenél dolgozókat – az Alaptörvény XVII. cikkével összhangban fosztja-e meg.

IV.

- [29] Az indítvány nem megalapozott.
- [30] 1. Az Alkotmánybíróságnak elsőként azt kellett vizsgálnia, hogy az R. támadott rendelkezése megfelel-e az alapjog-korlátozás feltételeinek. Ennek első lépése annak a meghatározása, hogy az Alaptörvény hogyan szabályozza a munkabeszüntetés jogát. Habár az Alaptörvény értelmezésénél általánosságban figyelemmel lehet lenni az indítványban felhívott jogirodalomban megfogalmazott értelmezésekre is, az Alaptörvény értelmezésére az R) cikk (3) bekezdése és 28. cikke tartalmaz kötelező előírást.
- [31] A XVII. cikk (2) bekezdése szerinti jogok – a munkavállalók és munkaadók tárgyalás folytatásához való joga, jog a kollektív szerződés kötésére, az együttes fellépésre érdekeik védelmében, ideértve a munkabeszüntetéshez való jogot is – „törvényben meghatározottak szerint” gyakorolhatók. A Sztrájk tv. vizsgálatánál az Alkotmánybíróság – értelmezve a XVII. cikk (2) bekezdését – utalva a 88/B/1999. AB határozatára (ABH 2006, 1188) arra a megállapításra jutott, hogy „a sztrájkjog egy sajátos, nem alanyi jogi természetű alapvető jog, amely nem áll alapjogi védelem alatt, ezért a szabályozása során a törvényhozó felhatalmazással rendelkezik a korlátozására is. Alaptörvényben foglalt jog lévén azonban a szabályozás nem korlátlan: a törvényhozó köteles biztosítani a sztrájkjog gyakorlásának feltételeit, a sztrájkjog gyakorlásából való kizárásnak csak valamely Alaptörvényben megfogalmazott jog, érték, cél védelme érdekében, azzal arányosan van helye.” {30/2012. (VI. 27.) AB határozat, Indokolás [24]} A határozat szerint nem alaptörvény-ellenes, hogy az államigazgatási szerveknél a sztrájkjog csak a Kormány és az érintett szakszervezetek megállapodásában rögzített sajátos szabályok mellett gyakorolható.
- [32] Az R. nem módosítja a Sztrájk tv.-t. Az veszélyhelyzeti rendelet.
- [33] A munkabeszüntetés jogától nem fosztja meg általánosságban az érintett dolgozókat, hanem ennek a jognak a gyakorlását tiltja, a különleges jogrend időtartama alatt. Az R. alaptörvény-ellenességének megítélésére ezért nem az általános szabályok [Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése] irányadók, hanem a különleges jogrendre vonatkozók [54. cikk (1) bekezdése].
- [34] 2. Az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása – a II. és a III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)–(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével –

felfüggeszthető vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható. Az Alaptörvény XVII. cikk (2) bekezdése nem szerepel az említett kivételek között. Vagyis a XVII. cikk (2) bekezdése szerinti jogok gyakorlása – ideértve a munkabeszüntetéshez való jog gyakorlását is – felfüggeszthető vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható.

- [35] Az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése értelmezésével a 23/2021. (VII. 13.) AB határozat foglalkozott. Eszerint különleges jogrend idején az Alaptörvény az alapjogok gyakorlásába kétfajta beavatkozást enged meg. Egyfelől lehetőséget biztosít az alapjogok gyakorlásának felfüggesztésére, ami lényegében olyan erős korlátozást jelent, mely miatt az alapjog átmenetileg egyáltalán nem gyakorolható. Ennél enyhébb korlátozásnak minősül, amikor az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozhatja a jogalkotó egy alapjog gyakorlását. A felfüggesztés vagy korlátozás mindkét esetben legfeljebb addig állhat fenn, amíg a rendkívüli jogrend elrendelésének feltételei fennállnak és a rendkívüli jogrend kihirdetésre is került. Az arányosság garanciája ebben a tekintetben tehát az intézkedés fogalmilag határozott időbeliségében valósul meg (Indokolás [24], [25]–[28]).
- [36] Ahogy arra a 15/2021. (V. 13.) AB határozat rámutatott: „az alkotmányozónak nem volt célja a különleges jogrendi jogalkotót felhatalmazni sem arra, hogy a veszély leküzdésével össze nem függő alapjogkorlátozást vezessen be, sem arra, hogy egyes alapjogokat jobban korlátozzon, mint amennyire a rendkívüli körülmény indokolja. A korlátlan vagy korlátozhatatlan hatalom eleve ellentétes az Alaptörvény szellemiségével, még különleges jogrend idején is.” (Indokolás [33]) Az adott ügyben az Alkotmánybíróság arra következtetett, hogy „veszélyhelyzeti kormányrendelet alapjogot korlátozó szabálya tartalmi alkotmányossági vizsgálat alá vonható” (Indokolás [37]). Különleges jogrend idején a jogalkotó az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése alapján, az ott meghatározott kivételektől eltekintve hozhat olyan rendkívüli intézkedéseket, amelyek ideiglenesen valamely alapjog gyakorlásának teljes felfüggesztésével járnak. Az ilyen rendelkezések célszerűségét az Alkotmánybíróság nem vitathatja, az viszont már alkotmányossági kérdés, hogy a jogkorlátozás megmarad-e az Alaptörvény keretei között.
- [37] Az alapjog-korlátozás szükségessége tekintetében azt lehet megállapítani, hogy a sztrájk joga az Alaptörvény XVII. cikk (2) bekezdése szövege szerint eleve törvényi korlátok között foglalja magában a munkabeszüntetés jogát, a jognak a gyakorlása a törvényi korlátok között lehetséges. Ezeknek a korlátoknak általánosságban az egyik típusa a munkabeszüntetéssel érintett szolgáltatásra van tekintettel (pl. közszükségletet kielégítő alapvető szolgáltatásoknál), másik típusa az alanyi kört illetően tartalmazhat korlátozó szabályokat (pl. bizonyos állami alkalmazottaknál, akiknél törvény szabályozza a jogállásuk egyes elemeit, vagyis általában nem a munkaadó és munkavállaló közötti megállapodás kérdése a jogállásuk).
- [38] Munkabeszüntetésnél a Sztrájk tv. szerinti „még elégséges szolgáltatás” biztosítása [4. § (2) bekezdése] nélkül a sztrájk jogellenes. A „még elégséges szolgáltatás szabálya” a sztrájkjog gyakorlását azoknál a munkáltatóknál korlátozza, amelyek működése a társadalom alapvető érdekében elengedhetetlen (pl. közforgalmú közlekedés, energia szolgáltatás, távközlés). A még elégséges szolgáltatás megállapítására három megoldás áll rendelkezésre: a törvényi szabályozás, a megállapodás a felek között és ezek hiányában a bíróság megállapítása, amint az a jelen esetben is történt.
- [39] Hogy a „még elégséges szolgáltatás” és a munkáltató rendeltetésszerű működésének a fenntartása, vagy valamely közfeladatnak a zavartalan ellátása, nem azonos fogalmak, az a munkabeszüntetés, mint az érdekérvényesítés eszköze jogintézményéből következik. A munkabeszüntetés a munkáltató rendeltetésszerű működésének a fenntartását akadályozza. Lehet olyan közfeladat, amelynek a zavartalan ellátásához erősebb érdek fűződik általánosságban, mint az érintett dolgozók munkabeszüntetéshez való joga gyakorlásához. A koronavírus-járvánnyal szembeni védekezés számos alapjog gyakorlásának a korlátozásával vagy gyakorlásának a felfüggesztésével járhat. Az Alaptörvény különleges jogrendi szabályai a veszélyhelyzet idejére a Kormányt hatalmazzák fel arra, hogy határozza meg azokat az intézkedéseket, amelyek a veszélyhelyzet leküzdéséhez, a normális működés helyreállításához szükségesek.
- [40] Elsődlegesen célszerűségi kérdés annak megítélése, hogy milyen intézkedések szükségesek a koronavírus-járvány leküzdéséhez. Az alkotmányossági vizsgálat során az Alkotmánybíróság a korlátozások célszerűségét nem vizsgálhatja, azt azonban igen, hogy az alapjogot korlátozó szabály igazolható-e a veszélyhelyzettel szembeni védekezés jegyében. Az Alkotmánybíróságnak a vizsgálat keretében meg kell győződnie arról, hogy a támadott szabályozás alkalmas-e a különleges jogrend bevezetésére okot adó körülmények elhárítására, enyhítésére. Amennyiben az intézkedés alkalmassága nem igazolt, az alapjog gyakorlásának a felfüggesztése, illetve korlátozása nem felel meg az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdéséből és I. cikk (3) bekezdéséből levezethető követelményeknek.

- [41] 3. Az R. – a tárgyi hatálya körét illetően – közszükségletet kielégítő alapvető szolgáltatást – légiforgalmi irányító szolgálat ellátása – érint. Az alanyi kört illetően különleges jogállású személyekre vonatkozik, vagyis olyan dolgozókra, akik honvédelmi érdekből nemzeti létfontosságú rendszerelemmé kijelölt rendszerelemet üzemeltető légiforgalmi irányító szolgálat ellátásáért felelős szervezetenél dolgoznak.
- [42] A jelen esetben a fentiekre figyelemmel nem állapítható meg az indítványban foglaltak alapján az, hogy az R. 1. §-a nem alkalmas a különleges jogrend idején hozzájárulni a veszélyhelyzet leküzdéséhez. Amint arra az illetékes miniszter beadványa is utal, az R. célja biztosítani a légiforgalmi szolgálat teljes körű és folyamatos működését a jelenleg fennálló veszélyhelyzetben megszakítás nélkül, annak érdekében, hogy a szolgálat közreműködjék a járvány kezelése, annak következményei enyhítése és leküzdése céljából szükségessé váló intézkedések maradéktalan teljesítésében a nemzeti légiközlekedési alpinfrastruktúra, illetve szolgáltatás folyamatos és zavartalan ellátásán keresztül. Ennek a hiánya, a Sztrájk tv. szerinti a „még elégséges szolgáltatás biztosítása” olyan kockázatot rejthet magában, amelyre figyelemmel nem szükségtelen a munkabeszüntetéshez való jog gyakorlásának a veszélyhelyzet idejére megtiltása az R.-ben foglaltak szerint.
- [43] 4. Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt elutasította.

Budapest, 2022. február 8.

Dr. Schanda Balázs s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Handó Tünde
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Schanda Balázs s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Márki Zoltán
alkotmánybíró helyett

Dr. Schanda Balázs s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Schanda Balázs s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Szívós Mária
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/3842/2021.

