

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3082/2018. (III. 5.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Schanda Balázs* és *dr. Varga Zs. András* alkotmánybírók különvéleményével meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény 6. § (1) és (3) bekezdése, a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény 101. § (1) bekezdése és 140. §-a, valamint a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzésre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi XXIII. törvény 4. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó – az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján – a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzésre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 1. § (1) és (2) bekezdése, 2. § (1) és (2) bekezdése és 4. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól. A Módtv. sérelmezett rendelkezéseit a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény (a továbbiakban: Kertv.) 6. § (1) és (3) bekezdése, valamint a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) 101. § (1) bekezdése és 140. §-a inkorporálta. A Módtv. 4. §-a arról rendelkezik, hogy hatályát veszti a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzés tilalmáról szóló 2014. évi CII. törvény (a továbbiakban: Vmt.), valamint a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzési tilalomtól eltérő nyitva tartás engedélyezésének feltételeiről szóló 53/2015. (III. 17.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet).
- [2] Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint, ha az indítványozó egy új rendelkezés tartalmának alaptörvény-ellenességét állítja, akkor az alkotmánybírói vizsgálat tárgya minden esetben a módosított (inkorporáló), nem pedig a módosító jogszabályi rendelkezés {3143/2015. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [37]}, ezért az Alkotmánybíróságnak a Kertv. 6. § (1) és (3) bekezdését, az Mt. 101. § (1) bekezdését, 140. §-át és a Módtv. 4. §-át kell vizsgálnia.
- [3] Az indítványozó a mellékleteként csatolt munkaszerződés tanúsága szerint egy kiskereskedelmi áruházlánc pénztáros alkalmazottjaként sérelmezi a vasárnapi nyitva tartás újbóli bevezetését szabályozó törvényi rendelkezéseket. Indítványa szerint azzal, hogy a Kertv. 6. § (1) és (3) bekezdései alapján a kereskedő állapítja meg az üzlet nyitvatartási idejét, továbbá lehetővé teszi a december 24-i nyitva tartást, továbbá azzal, hogy az Mt. 101. §-a, valamint 140. §-a rendes munkaidőnek tekinti a kereskedelemről szóló törvény hatálya alá tartozó, kereskedelmi tevékenységet folytató munkáltatónál foglalkoztatott munkavállaló munkavégzését, valamint lehetővé teszi a vasárnapi, rendes munkaidőben történő munkavégzés elrendelését, továbbá hatályon kívül helyezi a Vmt.-t és a Korm. rendeletet, súlyosan sérül az Alaptörvény több rendelkezése is.
- [4] Az indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének (jogállamiság, jogbiztonság klauzulája) sérelmét abban látja, hogy a Kertv., valamint az Mt. illetve a Módtv. támadott rendelkezéseinek megalkotását – hivatkozva a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 2. § (4) bekezdésére, valamint 17. §-ára – nem előzte meg hatásvizsgálat, ezért nem biztosított a szabályozás alapjogokkal való összhangja. Ezzel összefüggésben az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdésének sérelmét is felveti az indítvány, állítása szerint a jogalkotó a támadott rendelkezések társadalomra kifejtett hatásait nem vizsgálta meg.
- [5] Az indítvány szerint a jogalkotó nem tesz eleget az Alaptörvény L) cikk (1) és (2) bekezdéseiben foglalt intézményvédelmi kötelezettségének, mivel a Kertv. 6. § (1) bekezdése alapján a munkáltató állapíthatja meg az üzlet nyitva tartási idejét, a munkavállalónak (így az indítványozónak is) bármikor, akár vasárnap is rendelkezésre kell állnia, ezt az időt nem töltheti családjával, továbbá akadályozza abban is, hogy több gyermeket vállaljon. Az L) cikk sérelmével összefüggésben az indítványozó hivatkozik a Nemzeti Hitvallás következő fordulatára is: „Büszkék vagyunk arra, hogy Szent István királyunk ezer évvel ezelőtt szilárd alapokra helyezte a magyar

államot, és hazánkat a keresztény Európa részévé tette. [...] Elismerjük a kereszténység nemzetmegtartó szerepét. Becsüljük országunk különböző vallási hagyományait. [...] Valljuk, hogy együttélésünk legfontosabb kerekei a család és a nemzet, összetartozásunk alapvető értékei a hűség, a hit és a szeretet.”

- [6] Az Alaptörvény L) cikkében foglalt intézményvédelmi kötelezettség megszegésén túl az indítványozó szerint az Alaptörvény VI. cikk cikkében foglalt alapjoga is sérül, állítása szerint a támadott rendelkezések miatt nincs biztosítva olyan időtartam, amelyet a családjával tölthetne. Az üzlet nyitva tartási idejének meghatározásakor ugyanis a foglalkoztatottak érdekeit kellene első sorban figyelembe venni, nem pedig a Kertv. 6. § (1) bekezdésében elsőként meghatározott „vásárlási szokásokat”. Ezzel kapcsolatban állítja az indítványt az Alaptörvény R) cikkének a sérelmét is, ugyanis érvelése szerint a jogalkotó „felhatalmazta a munkáltatót arra, hogy felülírja az Alaptörvényben foglalt családi élethez való jogot”, így nem a jogszabály határozza meg a jövőben gyakorlásának kereteit, hanem a munkáltató. Ezen indokoknál fogva hivatkozott az indítványozó az Alaptörvény XVI. cikk (3) bekezdésében foglalt kötelezettségére is (gyermekéről való gondoskodás kötelezettsége), amelynek állítása szerint a támadott jogszabályi rendelkezések miatt nem tud eleget tenni.
- [7] Az indítvány szerint a Kertv. 6. § (1) és (3) bekezdései, és a Módtv. 4. §-a az Alaptörvény XV. cikk (1)–(2) és (5) bekezdéseivel is ellentétes, ugyanis hátrányos megkülönböztetést idéz elő a jogszabály azok között, akiknek vasárnap is kell dolgozniuk és akik nem kötelesek vasárnap munkát végezni. Az indítványozó álláspontja szerint a vasárnapi munkavégzés megengedése a kereskedelmi szférában nem indokolt, nem úgy, mint egyéb hivatások (pl. orvosok, rendőrök, tűzoltók) esetében.
- [8] Az indítványozó hivatkozott továbbá az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésének, valamint XII. cikk (1) és (2) bekezdéseinek sérelmére is a Módtv. 4. §-ával összefüggésben, azért mert e rendelkezés miatt kötelezettségei kompenzáció nélkül váltak terhesebbé, és szükségtelenül korlátozta több alapjogát is.
- [9] A Kertv. 6. § (1) és (3) bekezdései, az Mt. 101. § (1) bekezdése és 140. §-a, valamint a Módtv. 4. §-a nincs összhangban – indítványozó szerint – az Alaptörvény XXX. cikk (1) és (2) bekezdéseivel sem, mert a vasárnapi munkavégzésre történő beosztásával figyelmen kívül hagyják teherbíró képességét és családi körülményeit (gyermek nevelése). Ezzel összefüggésben is felhossa az indítványozó a nyitva tartási idő megállapítását érintő, munkáltatónak adott „korlátlan” felhatalmazás alaptörvény-ellenességét.
- [10] A vasárnapi munkavégzés miatt – az indítványozó szerint – nagy mértékben csökken a pihenésre fordítható ideje, ezért a támadott rendelkezések az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésével is ellentétesek.
- [11] Végül az indítványozó az Alaptörvény L) cikk (1)–(3) bekezdései; M) cikk (1) bekezdése; R) cikk (1) és (3) bekezdései; T) cikk (3) bekezdése; VI. cikk (1) bekezdése; XII. cikk (1) és (2) bekezdései; XV. cikk (1), (2) és (5) bekezdései XVI. cikk (3) bekezdése, XX. cikk (1) bekezdése és XXXX. cikk (1) és (2) bekezdései figyelmen kívül hagyása és sérelme miatt az Alaptörvény I. cikk (1) és (2) bekezdései sérelmét is állítja.
- [12] Ezen túl a jogalkotó az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését is sértő jogszabályt alkotott, hiszen – szól az indítványozói érvelés – a hivatkozott, Alaptörvényben rögzített államcélakat, intézményvédelmi kötelezettséget nem vizsgálta meg a támadott rendelkezések megalkotását megelőzően; valamint a „vásárlási szokásokat” az alapjogvédelem felé helyezte.
- [13] Érvelése szerint a Módtv. sérelmezett rendelkezései miatt sérül elsősorban az Alaptörvény VI. cikke szerinti családi élethez fűződő joga, az e jog részkötelezettségét tartalmazó XVI. cikk (1) bekezdése, a diszkrimináció tilalma, terhesebbé vált számára a XII. cikk (1) és (2) bekezdése szerinti jogának és kötelezettségének gyakorlása, a XX. cikk szerinti testi és lelki egészséghez való joga, valamint nem érvényesül a XXX. cikk (2) bekezdésében rögzített feltétel sem. Sérelmezi, hogy a törvényhozó a vásárlási szokások kielégítését fontosabbnak tartja, mint pl. a családi élethez való jogot, amelynek védelmére kötelezettséget vállalt. Állítása szerint továbbá a Módtv. megalkotása és hatálybaléptetése nem tartalmaz olyan alapvető jogot, alkotmányos értéket amely érvényre juttatása miatt az Alaptörvényben biztosított jogai korlátozása indokolható lenne.
- [14] 2. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése előírja, hogy az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálása előtt dönteni kell annak befogadásáról. Az alkotmányjogi panasz befogadásáról az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján – figyelemmel az Abtv. 47. § (1) bekezdésére, 50. § (1) bekezdésére, valamint az Ügyrend 5. § (1) és (2) bekezdéseire – tanácsban eljárva dönt. A panaszt akkor lehet befogadni, ha az megfelel a törvényben előírt formai és tartalmi követelményeknek, különösen az Abtv. 26–27. és 29–31. §-aiban foglalt feltételeknek. Ezekon kívül az Abtv. 52. § (1) bekezdése értelmében az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. A kérelem akkor határozott, ha megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdés a)–f) pontjaiban foglalt kritériumoknak.

- [15] 2.1. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 26. § (2) bekezdésében meghatározott esetben az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan napon belül lehet írásban benyújtani. Az Abtv. 30. § (4) bekezdése pedig akként rendelkezik, hogy a 26. § (2) bekezdésében meghatározott esetben az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan nap elteltével alkotmánybírósi eljárás megindításának nincs helye.
- [16] Az indítvánnyal támadott Módtv.-t az Országgyűlés 2016. április 12-én fogadta el, 2016. április 15-én lett kihirdetve és 2016. április 16-án lépett hatályba. Az indítványt 2016. október 10-én, személyesen nyújtották be az Alkotmánybíróságon, a benyújtásra nyitva álló határidő 2016. október 13., tehát az indítvány határidőben benyújtottnak minősül.
- [17] 2.2. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése értelmében, az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, 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 indítványozó csatolta beadványához a kiskereskedelmi áruházláncsal kötött munkaszerződését. Az Alkotmánybíróság tanácsa ez alapján elfogadta az indítványozó érintettségének igazolását.
- [18] 2.3. Az Alkotmánybíróság vizsgálta továbbá, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv. 52. § (1) és (1b) bekezdéseiben előírt, a határozott kérelemmel szemben támasztott feltételeknek. Az indítványozó ugyan ismertette az eljárás megindításának az okait, megjelölte az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezést, az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit, valamint a vizsgálandó jogszabályi rendelkezést, ám az alábbiak miatt a benyújtott alkotmányjogi panasz nem fogadható be.
- [19] 2.4. Az indítványozó elsődlegesen az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében deklarált jogállamiság, jogbiztonság elvének sérelmére hivatkozott, főként a hatásvizsgálat állított elmaradása miatt. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben korábban úgy foglalt állást, hogy „alkotmányjogi panaszt elsősorban a visszaható hatályú jogalkotás tilalmára és a felkészülési idő hiányára lehet alapítani, önmagában a jogállamiság követelményének sérelmére nem lehet hivatkozni” {elsőként lásd: 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [171]}. Az előzetes hatásvizsgálat állított elmaradása miatt indítványozó az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdésének sérelmét is megjelöli. Az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdése és a panasszal támadott jogszabályi rendelkezések között nincs összefüggés, hiszen az Alaptörvény e rendelkezése a közvetlen hatalomgyakorlásról rendelkezik.
- [20] 2.5. Az indítványozó megjelöli az Alaptörvény L) cikk (1) bekezdésének, valamint XV. cikk (5) bekezdésének sérelmét is. Az Alkotmánybíróság 3127/2015. (VII. 9.) AB határozatában az alábbiakat fogalmazta meg: „az alkotmányjogi panasz az Abtv. 26–27. §-ai alapján az Alaptörvényben biztosított jogok védelmének eszköze, így ezen hatáskörei gyakorlása során az Alkotmánybíróság kizárólag valamely Alaptörvényben biztosított joggal összefüggésben állított jogsérelem esetén járhat el, az Alaptörvény más rendelkezéseinek megsértésére való hivatkozás esetén nem. Az Alaptörvény L) cikk (1) bekezdése a házasság intézménye és a család védelmének állami kötelezettségét fogalmazza meg. Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése szintén az államot terhelő alkotmányos kötelezettségként írja elő a családok, a gyermekek, a nők, az idősek és a fogyatékkal élők külön intézkedésekkel történő védelmét. Az Alaptörvény ezen rendelkezéseire tehát, mivel ezek nem Alaptörvényben biztosított jogokról rendelkeznek, alkotmányjogi panasz indítványt nem lehet alapítani” {3127/2015. (VII. 9.) AB határozat [20]–[25]}.
- [21] 2.6. Azáltal, hogy a jogalkotó a „vásárlási szokásokat helyezi előtérbe” és az Alaptörvényben foglalt állampolgárt figyelmen kívül hagyja, az indítvány szerint a támadott jogszabályi rendelkezések az Alaptörvény I. cikk (1)–(3) bekezdéseit is sértik. Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében „az Alaptörvény vonatkozó rendelkezései az állam kötelezettségeit határozzák meg az alapjogok védelme és biztosítása érdekében, így közvetlenül ezen rendelkezések vonatkozásában sincs helye alkotmányjogi panaszoknak” {3231/2014. (IX. 22.) AB végzés [8]; 3024/2015. (II. 9.) AB határozat [32]}.
- [22] 2.7. Az Abtv. 52. § (1) bekezdése értelmében az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az 52. § (1b) bekezdése pontokba szedve sorolja fel, mikor tekinthető a kérelem határozottnak. Az indítványból ki kell

derülnie, hogy mely jogszabályi rendelkezést mely alkotmányos jog sérelme miatt tart a panaszos alaptörvényellenesnek, és milyen indokok alapján. Nem tekinthető az indítvány határozottnak, ha a panaszos több alkotmányos jog sérelmét említi, azonban a megjelölt szabályok tartalmához és az alkotmányos joghoz nem igazodó vagy általános indokolással {3193/2016. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [15]}. Bár nem elvárás az indítványozókkal szemben, hogy alkotmányjogi érvelésként részletesen kimunkált indokokat terjesszenek elő, azonban a konkrét rendelkezésre be kell mutatni azt a logikai kapcsolatot, mely az adott alkotmányos jog sérelmére vezethető {3193/2016. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [17]}. Az indítványozó az Alaptörvény Nemzeti Hitvallásának egyes rendelkezéseit; L) cikk (2)–(3) bekezdéseit; M) cikk (1) bekezdését; R) cikk (1)–(2)–(3) bekezdéseit; T) cikk (3) bekezdését; II. cikkét; VI. cikk (1) bekezdését; XII. cikk (1)–(2) bekezdéseit; XV. cikk (1)–(2) bekezdéseit; XVI. cikk (3) bekezdését; C) cikk (3) bekezdését; XX. cikk (1) bekezdését; valamint XXX. cikk (1)–(2) bekezdéseit megjelölte indítványában, azonban a megjelölt alaptörvényi rendelkezésekkel való ellentétre – magánéleti helyzetének elemzésén túl – alkotmányjogilag értékelhető indokolást nem terjesztett elő, így az indítvány nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) és e) pontjában foglalt feltételnek.

- [23] 3. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján, az 56. § (3) bekezdésére figyelemmel, valamint az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) és h) pontjára tekintettel az alkotmányjogi panaszt visszautasította.

Budapest, 2018. február 27.

Dr. Schanda Balázs s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Varga Zs. András alkotmánybíró különvéleménye

- [24] Nem értek egyet az indítvány visszautasításával.
- [25] Az ószövetségi Izrael feltétlen szombat-tiszteletéből a kereszténység által kialakított, vasárnapra átkerült heti egy munkaszüneti nap olyan kulturális identitáselem, amely máig meghatározza Európa gondolkodását és mindennapjait. Természetesen emögött eredetileg és elsősorban vallási megfontolások álltak, ugyanakkor általános társadalmi jelentősége is van, mégpedig a korlátlan dolgoztatás tilalma, amelyből a pihenéshez való alapjog nőtt ki. A vasárnapi munkaszünet tehát a piaci érdekekkel szembeni védelem alkotmányos súlyú eszköze.
- [26] Nem véletlen a német Alkotmánybíróság 2009. január 12-ei 1 BvR 2857/07 és 1 BvR 2858/07 ügyszámú határozataiban foglalt döntés a vasárnapi nyitvatartás alkotmányossági vizsgálatáról. A német Alkotmánybíróság megállapította, hogy a vallásszabadság alapjogából, valamint az *Grundgesetz* 140. cikkéből (ez beemelte a *Grundgesetz*-be a Weimari Birodalmi Alkotmány 139. cikkét, amely a vasárnapok védelméről rendelkezett) a vasárnapok védelmének egy minimális szintje mindenképpen következik. A határozat a testi épséghez való jogra és a házasság, család védelmére is hivatkozott. Sőt összefüggésbe hozta a vasárnap védelmét az emberi méltósággal is, mert az határt szab a gazdasági haszonelvűségnek (*ökonomisches Nutzendenken*) és önmagáért az emberért van vagy az embert önmagáért szolgálja (*dem Menschen um seiner selbst Willen dient*, 144 margószám). Azt is kimondta, hogy mindez nem ellentétes az állam semlegességének elvével.
- [27] Magyarországon Szent István államalapítása óta töretlen, ilyenként történeti alkotmányunk vívmánya a vasárnapi pihenőnap. Ez pedig az Alaptörvény Nemzeti hitvallása értelmében olyan alap, amely az R) cikk (3) bekezdése alapján az Alaptörvény más rendelkezéseinek kötelező értelmezési kerete. A töretlen szokás fenntartása önmagában is felfogható alkotmányos identitáskérdésnek.
- [28] Ugyanakkor az Alaptörvény L) cikke védeni rendeli a házasságot és a családot, a VI. cikk ezt alapjogként biztosítja, a XX. cikkben biztosított vallásszabadság alapjoga pedig további alapjogi vonatkozást ad a kérdésnek.

[29] Nem vitás, hogy napjaink viszonyai között a vasárnapi munkaszünet kérdése nem dönthető el egyszerű igennel vagy nemmel. Megítélése során figyelembe kell venni a közösség érdekeit (folyamatos munkarendet igénylő foglalkozások), a jellemző társadalmi gyakorlatot, és a piaci igényeket is. Mindezt érdemi vizsgálat lett volna hivatott elvégezni, amihez az indítvány elégséges alapot kínált. Álláspontom szerint ezért az indítványt be kellett volna fogadni.

Budapest, 2018. február 27.

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

[30] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2018. február 27.

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1700/2016.

• • •