

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3426/2021. (X. 25.) AB HATÁROZATA

utólagos normakontroll indítvány elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének utólagos vizsgálata tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről szóló 2020. évi LVIII. törvény 56. § (3) és (4) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítása és a kihirdetésre visszamenőleges hatállyal történő megsemmisítése iránti indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] Az indítványozó országgyűlési képviselők az Abtv. 24. § (1) bekezdés alapján előterjesztett indítványukban a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről szóló 2020. évi LVIII. törvény (a továbbiakban: Vmtv.) 56. § (3) és (4) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és a kihirdetésre visszamenőleges hatállyal történő megsemmisítését kérték az Alkotmánybíróságtól.
- [2] Az indítványozók az Alaptörvény több szakaszát idézték olyanként, mint amelyeket a támadott jogszabály sért. Ilyenként idézték a következő Alaptörvényi rendelkezéseket: B) cikk (1) bekezdés, II. cikk, XVIII. cikk (1)–(4) bekezdései, VI. cikk (1) bekezdés, I. cikk (3) bekezdés, XV. cikk (2) bekezdés, XXVIII. cikk (1) bekezdés.
- [3] Az indítvány ezt követően az Alaptörvény XVII. cikk (4) és (3) bekezdését ismételtelen ismerteti, majd ezen rendelkezésekhez kapcsolódó alkotmánybírói határozatokból idéz, valamint a)–h) pontokba szedve az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdéséhez kapcsolódó alkotmánybírói határozatokból idéz az alapjogi korlátozás lehetséges feltételeit illetően. Röviden és általánosságban összefoglalja a munkaidőkeretnek a munka törvénykönyvről szóló 2012. évi I. törvénybe foglalt (a továbbiakban: Mt.) szabályainak lényegét, melyet abban jelöl meg, hogy a munkaidő a munkaidőkeretben egyenlőtlenül is beosztható, s hogy a napi munkaidő, illetve a heti pihenőidő főszabályától is eltérést enged. Rögzíti, hogy a munkaidőkeret alkalmazásának a lehetősége a napi és heti pihenőidő korlátozását jelenti. Ezt azzal indokolta, hogy a munkaidőkeret hosszától függően a heti és napi pihenőidő kiadása olyan távolra húzódhat, ami a valódi pihenés korlátját jelenti. Röviden ismerteti, hogy milyen objektív feltételekkel, illetve az érdekvédelmi szervekkel megállapodva megengedett a négy hónapos munkaidőkereten túl a 6 hónapos, vagy akár a 36 hónapos munkaidőkeret elrendelése. Az indítványozók szerint azonban a Vmtv. 56. § (3) és (4) bekezdése mellől „az objektív, garanciális szabályok hiányoznak”, a munkaidőkeret „alapjogi vonatkozásait teljes egészében figyelmen kívül hagyják, azt pusztán az állam oldaláról szemlélik”. Álláspontjuk szerint a „nemzetgazdasági érdek”, az „új munkahelyteremtő beruházás” olyan „rendkívül tág mérlegelést engedő, pontatlan fogalmak, amelyek nem jelenthetik alapvető jogok korlátozásának legitim okait és célját”.
- [4] Az indítványozók az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére hivatkozva, és alkotmánybírói határozatokra utalva foglalták össze a normavilágosság követelményének jelentését. Álláspontjuk szerint a támadott jogszabály „meghaladja a jogalkalmazó értelmezési kompetenciáját, és a diszkrecionális döntési hatáskör telepítése egyetlen állami foglalkoztatási szervre pedig önkényes és kiszámíthatatlan döntéseket eredményez”. Ebben a körben

hivatkozik az indítvány arra, hogy az állampolgárookra vonatkozó normatív tartalom meghatározására uniós normában vagy jogszabályban kerülhet sor [Alaptörvény E) cikk (3) bekezdés, T) cikk (1) bekezdés].

- [5] Az indítvány összefoglalóan kijelenti, hogy „a munkaidőkeret alkalmazása korlátozza a napi és pihenőidőidőhöz való jogot és a magán- és családi élethez való jogot, mivel arra ad lehetőséget (engedély alapján) a munkáltatónak, hogy az Mt. főszabályát képező pihenőidőt akár egy éven keresztül folyamatosan csökkentse”, azonban e tekintetben sem tartalmaz további érvelést, részletes, az alkotmányossági problémát kifejtő indokolást.
- [6] Az előbbieken túl az indítványozók hivatkoztak még az egyéni jogérvényesítés nehézségére. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét abban látja, hogy „a munkavállalónak úgy kellene az általa állított (alap) jogsérelem miatti igényét bíróság előtt érvényesítenie, hogy csak a bírósági eljárás alatt ismerheti meg, hogy mik voltak azok az okok, amely miatt a 24 hónapos munkaidőkeretet engedélyezték”. Ebben a körben az indítványozók az Alaptörvény M) cikkére mint fogyasztóvédelmi szabályra, valamint a munkáltatók és a munkavállalók együttműködését előíró XVII. cikkre is utaltak.
- [7] Az indítványozók végezetül az egyenlő bánásmód követelményének sérelmére hivatkoztak, mivel „kellő indok nélkül, a szükségesség-arányossági teszt követelményeit megsértve kezel eltérőként azonos (homogén) csoportba tartozó foglalkoztatottakat”. Alkotmánybírói határozatokra hivatkozva általánosságban foglalják össze, hogy a megkülönböztetés mibenléte, illetve a homogén csoportba tartozás hogyan vizsgálendő. Állították – anélkül, hogy a csoportokat, illetve a csoportba tartozókat megneveznék vagy azonosítanák –, hogy a támadott jogszabály a megkülönböztetés a szükségességi-arányossági teszt elemeibe ütközik, mivel a norma nem kiszámítható, a kívánt cél fontossága és az alapjog-sérelem súlya nem áll arányban, azaz az eltérésnek nincs alkotmányos indoka.
- [8] Az innovációért és technológiáért felelős miniszter az Abtv. 57. § (1b) bekezdése alapján tájékoztatta az Alkotmánybíróságot az üggyel kapcsolatos álláspontjáról. Eszerint a Vmtv. 56. § (3) és (4) bekezdése az Mt. eltérő alkalmazásával összefüggő átmeneti szabályokról rendelkezik. Az Mt. egészére vonatkozó értelmezési alapelv azonban, hogy a munkajogi szabályokat nem izoláltan, önmagukban, hanem az irányadó jogrendszer egészéhez viszonyítva kell értelmezni. Az Mt. 5. § (1) bekezdéséből következik, hogy a törvény rendelkezéseit Magyarország jogrendjével, az Alaptörvényével és a hatályos jogszabályokkal összhangban kell értelmezni. Ezen túlmenően rámutatott, hogy az értelmezési elvekre vonatkozó szabályoktól a veszélyhelyzet megszűnése utáni időszakra szóló Vmtv. rendelkezései esetében sincs mód eltérésre.

II.

- [9] 1. Az Alaptörvény indítványban felhívott rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„I. cikk (3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

„II. cikk Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”

„VI. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák. A véleménynyilvánítás szabadsága és a gyülekezési jog gyakorlása nem járhat mások magán- és családi életének, valamint otthonának sérelmével.

(2) Az állam jogi védelemben részesíti az otthon nyugalmát.

(3) Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.

(4) A személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését sarkalatos törvénnyel létrehozott, független hatóság ellenőrzi.”

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

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

„XVII. cikk (1) A munkavállalók és a munkaadók – a munkahelyek biztosítására, a nemzetgazdaság fenntartásához és más közösségi célokra is figyelemmel – együttműködnek egymással.

(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.

(3) Minden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez.

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

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.”

[10] 2. Az Vmtv. vonatkozó rendelkezései:

„56. § (1) A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) az ebben a §-ban foglalt eltérő szabályokkal kerül alkalmazásra.

[...]

(3) A veszélyhelyzet tartama alatt egyoldalúan vagy a felek megállapodása alapján elrendelt munkaidőkeretben történő foglalkoztatást a munkaidőkeret végéig a veszélyhelyzet megszűnése nem érinti.

(4) Az állami foglalkoztatási szervként eljáró Békés Megyei Kormányhivatal – az állami foglalkoztatási szerv honlapján közzétettek szerint benyújtott munkáltatói kérelem alapján – engedélyezheti, hogy a munkáltató új munkahelyteremtő beruházás esetén munkaidőkeretet vagy elszámolási időszakot – az Mt. vonatkozó rendelkezéseiben foglaltakra figyelemmel – legfeljebb huszonnégy hónap alapulvételével alkalmazzon, amennyiben a beruházás megvalósítása nemzetgazdasági érdek.”

III.

- [11] Az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálat megkezdése előtt megállapította, hogy az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja, és az Abtv. 24. § (1) bekezdése alapján az indítvány az arra jogosultaktól származik, mivel azt a parlamenti képviselők több mint egynegyede terjesztette elő. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdése szerint az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, melynek a beadvány annyiban megfelel, hogy indítványozók megjelölték az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontját, illetve az Abtv. 24. § (1) bekezdését, amelyek alapján az Alkotmánybíróság hatáskörrel rendelkezik az Alaptörvénnyel való összhang utólagos vizsgálatára irányuló indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozók jogosultságát megalapozza. Megjelölték az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályi rendelkezést és az Alaptörvény érintett rendelkezéseit. A beadvány kifejezett kérelmet tartalmaz a támadott jogszabályi rendelkezések visszamenőleges hatályú megsemmisítésére vonatkozóan. Az indítványozók ebben a körben eleget tettek az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében foglalt törvényi feltételeknek. Az indítvány azonban nem tartalmazott az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja szerinti indokolást az Alaptörvény II. cikkének és VI. cikkének állított sérelmére vonatkozóan, ezért ebben a tekintetben érdemi vizsgálatra nem kerülhetett sor.

IV.

- [12] Az indítvány az alábbiak szerint nem megalapozott.

- [13] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként áttekintette a sérelmezett törvényi szabályzás megalkotásának körülményeit, annak jogszabályi környezetét.

- [14] Az Alaptörvény önálló cím alatt rögzíti a különleges jogrend eseteit, és az arra vonatkozó alapvető szabályokat. Eszerint hat olyan minősített helyzet lehetséges, melyek különleges jogrend bevezetését teszik szükségessé: rendkívüli állapot, szükségállapot, megelőző védelmi helyzet, terrorveszélyhelyzet, váratlan támadás és veszélyhelyzet. Mindezekről az Alaptörvény 48–53. cikke tartalmaz rendelkezéseket.
- [15] Az Alaptörvény indokolása szerint „a minősített időszakok helyzetek, a különleges jogrend Alaptörvényben való szabályozásának indoka az, hogy e rendelkezések magától az Alaptörvénytől engednek eltérést: a különleges jogrendben felfüggeszthetők vagy korlátozhatók az alkotmányosság klasszikus alapelvei. Ennek megfelelően ilyen időszakokban korlátozni lehet az emberi jogokat, a nyilvánosságot, illetve az államszervezet működésének szabályaitól, a hatalommegosztás elvétől kell eltérést engedni. Az Alaptörvényben rögzített elvektől, a demokrácia legfontosabb intézményeitől való eltérést az Alaptörvényen kívül más jogszabály nem rendezheti. Célja, hogy a különleges jogrendre vonatkozó szabályokat áttekinthetően és egységesen, egy fejezetben állapítsa meg, az Alaptörvényben való szabályozást a lehetőségekhez képest a legrövidebben, ugyanakkor az alkotmányosság minimumát biztosítva határozza meg.”
- [16] A veszélyhelyzetre vonatkozóan az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy „[a] Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében” hirdetheti ki, és sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be. A (2) bekezdés értelmében „[v]eszélyhelyzetben a Kormány rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, illetve törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.” A különleges jogrend egyik sajátosságaként a (3) bekezdés kimondja, hogy „[a] Kormánynak a veszélyhelyzetben meghozott rendelete tizenöt napig marad hatályban, kivéve, ha a Kormány – az Országgyűlés felhatalmazása alapján – a rendelet hatályát meghosszabbítja”. Ugyanakkor az Alaptörvény értelmében a Kormány rendelete a veszélyhelyzet megszűnésével hatályát veszti [Alaptörvény 53. cikk (4) bekezdés]. Ez az automatikus hatályvesztés a gyakorlatban azt jelenti, hogy a Kormány veszélyhelyzetben alkotott rendeletei kifejezett hatályon kívül helyezésére nincsen szükség, mivel maga az Alaptörvény rendelkezik arról, hogy a veszélyhelyzet megszűnésével egyidejűleg ezek a rendeletek is hatályukat veszítik {3326/2020. (VIII. 5.) AB végzés, Indokolás [12]–[16]}.
- [17] A veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendeletben a Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében Magyarország egész területére veszélyhelyzetet hirdetett ki. Az Országgyűlés a 2020. március 30-i ülésnapján fogadta el a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvényt, amelynek 2. §-a felhatalmazta a Kormányt arra, hogy az állampolgárok élet-, egészség-, személyi-, vagyon és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának érdekében rendeletével törvényi rendelkezésektől eltérhet. Erre hivatkozva hirdették ki a koronavírus világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges azonnali intézkedésekről szóló 47/2020. (III. 18.) Korm. rendelet munkajogi szabályainak a Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében történő kiegészítéséről szóló 104/2020. (IV. 10.) Korm. rendeletet. Ennek 1. §-a – az Mt. rendelkezéseitől eltérve – lehetővé tette, hogy a munkáltató legfeljebb huszonnégy havi munkaidőkeretet rendeljen el, illetve a korábban elrendelt munkaidőkeretet erre az időtartamra meghosszabbítsa.
- [18] 2. Az indítványozók által támadott, a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készségről szóló 2020. évi LVIII. törvényt 2020. június 17-én hirdették ki. A törvény preambuluma szerint az Országgyűlés annak érdekében alkotta meg a törvényi szabályozást, hogy a Kormány által, a 2020. évben a COVID-19 fertőzés okozta humánjárvány megelőzésére, illetve következményeinek elhárítására a veszélyhelyzet idején tett rendkívüli intézkedésekkel összefüggő szabályozási átmenetet biztosítsa, szem előtt tartva különösen a jogbiztonság érvényesülésének követelményét. A törvény jogalkotói indokolása szerint a veszélyhelyzet megszüntetése esetén az Alaptörvény 53. cikk (4) bekezdése szerint a Kormánynak az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdése szerinti rendelete a veszélyhelyzet megszűnésével hatályát veszti. A jogbiztonság követelménye ugyanakkor megkívánja, hogy a veszélyhelyzet megszűnése és a veszélyhelyzeti kormányrendeletek hatályvesztése ne történjen meg annak hiányában, hogy megfelelő átmeneti rendelkezések megalkotásra kerüljenek. A Vmtv. célja az volt, hogy a veszélyhelyzeti jogalkotás által érintett tárgykörökben az Országgyűlés a jogbiztonság érvényesülése érdekében a veszélyhelyzet idején létrejött jogviszonyokat, illetve jogi várományokat úgy szabályozza a veszélyhelyzetet követően, hogy a szabályozási átmenet egyértelműen és kiszámíthatóan – a bizalomvédelem követelményére is figyelemmel – biztosított legyen, és a szabályozási

környezet változatlansága törvényben garantált legyen. A törvény az értelmező rendelkezések körében, az 1. §-ban rögzíti, hogy „[e] törvény alkalmazásában veszélyhelyzet: a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet”. míg a hatályról rendelkező 2. § értelmében „[e]z a törvény a veszélyhelyzet következtében az állampolgárok élet-, egészség-, személyi-, vagyon- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében szükséges, a veszélyhelyzet megszűnését követően alkalmazandó – így különösen egyes, veszélyhelyzet idején hozott rendkívüli intézkedésekkel összefüggő átmeneti – szabályokat állapítja meg”.

- [19] 3. Az indítványozók által sérelmezett rendelkezések az Mt. eltérő alkalmazásával összefüggő átmeneti szabályok körében találhatók, és alapvetően két csoportra oszthatók. Míg a Vmtv. 56. § (3) bekezdésében a veszélyhelyzet tartama alatt már létrejött egyoldalúan vagy a felek megállapodása alapján elrendelt munkaidőkeretben történő foglalkoztatásra vonatkozóan mondja ki a jogalkotó, hogy annak időbeli hatályát nem érinti a veszélyhelyzet megszűnése. Addig az 56. § (4) bekezdés olyan – az állami foglalkoztatási szerv engedélyéhez kötött – beruházásokra vonatkozik, amelyek új munkahely teremtésére irányulnak, és amely beruházások megvalósulása nemzetgazdasági érdeknek minősülnek. A kérelem alapján induló engedélyezési eljárás kezdeményezője a munkáltató/foglalkoztató, a munkaidőkeret vagy elszámolási időszak legfeljebb 24 hónap lehet, azonban ekkor is figyelembe veendőek az Mt. vonatkozó rendelkezései. A munkáltatói kérelem az állami foglalkozási szervként eljáró Békés Megyei Kormányhivatal honlapján közzétettek szerint nyújtható be. A Vmtv. 56. § (5) bekezdésében az engedélyezésre az állami foglalkozási szervként eljáró Békés Megyei Kormányhivatal kapott felhatalmazást.
- [20] 4. A munkaidőkeretnek, az elszámolási időszaknak a Vmtv.-ben hivatkozott szabályai az Mt. XI. fejezetében, a munka- és pihenőidő cím alatt kaptak helyet. Az Mt. a munkaidő beosztás meghatározására a munkáltatót hatalmazza fel, de ehhez kereteket, korlátokat határoz meg. Elsődlegesen az általános munkarendet nevesíti az Mt. 97. § (2) bekezdése, amely szerint a munkaidő heti öt napra, hétfőtől péntekig osztható be. Másodlagosan lehetővé teszi az egyenlőtlen munkaidőbeosztást is [Mt. 97. § (3) bekezdés], amikor a napi munkaidőt, valamint a heti pihenőnapot, illetve a heti pihenőidőt az általános munkarendtől eltérően határozhatják meg. Az egyenlőtlen munkaidőbeosztásra azonban csak munkaidőkeret, vagy elszámolási időszak alkalmazása esetén kerülhet sor. A munkaidőkeret lényegét az Mt. 93. §-a, míg az elszámolási időszak mibenlétét az Mt. 98. §-a határozza meg. Előbbi lényege, hogy a munkavállaló által az általános munkarend szerint teljesítendő munkaidő össz mennyiségét egy meghatározott hosszabb időtartamon belül kell ledolgozni. Ennek az időtartamnak a felső határát az Mt. 94. §-a szabályozza. A munkaidő kerete a munkáltató által egyoldalúan meghatározottan legfeljebb négy hónap (tizenhat hét), vagy legfeljebb hat hónap (huszonhat hét) lehet. Az utóbbira akkor kerülhet sor, ha a munkavállalót megszakítás nélküli, több műszakos, idényjellegű tevékenység keretében, vagy készenléti jellegű, vagy egyéb különleges munkakörben foglalkoztatják. Az Mt. 94. § (3) bekezdése szerint a munkáltató és a szakszervezet a kollektív szerződésben akár 36 hónapos munkaidőkeretben is megállapodhat, feltéve, hogy ezt objektív, műszaki vagy munkaszervezéssel kapcsolatos okok indokolják. Az elszámolási időszak ugyanekkora időkeretekre vonatkozhat, de ezek az időszakok csak az érintett héttel kezdődhetnek.
- [21] Mindkét típusú elszámolási időszakra vonatkozó korlátnak tekintendő az Mt. 99. § (7) bekezdése, amely szerint egyenlőtlen munkaidőbeosztás esetén a beosztás szerinti heti munkaidő tartamát akkor is a tizenkét hónapon belüli átlagban kell figyelembe venni, ha a munkaidőkeret, az elszámolási időszak tizenkét hónapnál hosszabb.
- [22] Az Mt. ezen fejezete egyéb időtartamokat (egy munkanapon belül stb.) is nevesítve állít korlátokat a munkaidő lehetséges tartamára, illetve a kiadandó pihenőidő (napi pihenőidő, heti pihenőnap, illetve heti pihenőidő stb.) szükséges tartamára, és elosztására vonatkozóan.
- [23] 5. Az Alkotmánybíróság legutóbb a 18/2021. (V. 27.) AB határozat (továbbiakban: Abh.) foglalkozott a munkaidőkeret jogintézményével. Ebben alkotmányos követelményként határozta meg a következőket: „ha a munkaidőkeret (vagy az elszámolási időszak) alkalmazására a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény 2019. január 1. napjától hatályos 94. § (3) bekezdése alapján kerül sor, és az a kollektív megállapodásban foglaltak értelmében meghaladja az egy éves időtartamot, akkor a heti pihenőidő és a munkavállaló által teljesített rendkívüli munkavégzés átlagban történő elszámolása tekintetében – a munkavállaló által teljesített heti munkaidő figyelembevételére vonatkozó szabályhoz hasonlóan – az Mt. 99. § (7) bekezdésének *b)* pontjában rögzített időtartamot, nem pedig a munkaidőkeret (elszámolási időszak) teljes időtartamát kell figyelembe venni.”

- [24] A Vmtv. 56. § (4) bekezdése úgy rendelkezik a hatóság által engedélyezhető hosszabb munkaidőkeretről, hogy a munkaidőkeret alkalmazásakor előírja az Mt. vonatkozó rendelkezéseinek figyelembevételét. Ebből következően a Vmtv. 56. §-a alapján alkalmazott munkaidőkeret esetében az Abh.-ben megfogalmazott alkotmányos követelményt is irányadónak kell tekinteni.

V.

- [25] 1. Az indítványozók a Vmtv.-nek a munkaidőkeretben történő foglalkoztatásra vonatkozó előírásait tartják alaptörvény-ellenesnek. Mivel indítványuk megalapozásaként négy, más-más módon vizsgálendő alapjogra hivatkoznak, ezért külön-külön értékelte az Alkotmánybíróság, hogy a támadott rendelkezések sértik-e az Alaptörvény hivatkozott rendelkezéseit, illetve azzal összhangban vannak-e. Az Alkotmánybíróság elsőként a normavilágosság követelményének való megfelelést vizsgálta, másodikként a pihenéshez való jog, majd a jogorvoslathoz való jog, és végül a hátrányos megkülönböztetés tilalmának az érvényesülését.
- [26] Az Abtv. 52. § (1) bekezdése értelmében az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, míg a (2) bekezdés az indítványhoz kötöttség elvét rögzítve kimondja, hogy „az Alkotmánybíróság által lefolytatott vizsgálat a megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódik”. Az Alkotmánybíróság ezért a fentieket szem előtt tartva folytatta le az érdemi vizsgálatot.
- [27] 1.1. Az indítványozók arra hivatkoztak, hogy a Vmtv. 56. § (4) bekezdése úgy teszi lehetővé munkaidőkeret vagy elszámolási időszak alkalmazását, hogy annak feltételül a nemzetgazdasági érdeket, illetve az új munkahelyteremtő beruházás jelleget írja elő. Az indítványozók szerint azonban a nemzetgazdasági érdek, valamint az új munkahelyteremtő beruházás nem körülhatárolt, egyértelmű fogalmak, ezáltal nem tesznek eleget az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogbiztonságból fakadó normavilágosság követelményének. Beadványukban az alkotmánybírói gyakorlat áttekintő elemzése mellett kiemelték, hogy a jelen ügyben relevánsnak tekintik, hogy „a jogbiztonságnak része a világos, a jogalkalmazás során felismerhetően értelmezhető és egyértelmű normatartalom. A normaszöveg értelmezhetetlenségének, avagy eltérő értelmezést engedő voltának az a következménye, hogy kiszámíthatatlan helyzetet teremt a norma címzettjei számára. A normaszöveg túl általános volta mindemellett lehetőséget ad a szubjektív, önkényes jogalkalmazásra is.” Nézetük szerint a normavilágosság hiányában nem csak a jogállami jogbiztonság követelménye sérül, hiszen a támadott normák következményeinek kiszámíthatatlansága miatt esetlegessé válhatnak az indítványban felhívott alapvető jogok érvényre jutása is. Ezen hiányosságok feloldása viszont meghaladja a jogalkalmazó értelmezési kompetenciáját, az erős értelemben vett diszkrecionális döntési hatáskör egyetlen állami foglalkoztatási szervre telepítése pedig önkényes, kiszámíthatatlan döntéseket eredményez.
- [28] 1.2. Az Alkotmánybíróság a fenti indítványozói állítás vizsgálata során először felidézte a normavilágosság terén eddig kialakított gyakorlatát, melyet legutóbb a 3/2021. (I. 7.) AB határozatban foglalt össze. Eszerint a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság, amely az államtól, és elsősorban a jogalkotótól azt követeli meg, hogy a jog egésze, egyes részterületei és szabályai világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára is előre láthatóak legyenek. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság alapkövetelménye a jogszabályok kiszámíthatósága és az egyes jogi normák egyértelműsége [33/2014. (XI. 7.) AB határozat, Indokolás [32]; 3001/2019. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [87]]. Az Alkotmánybíróság korábban rögzítette, hogy a norma egyértelműségének követelményével kapcsolatos eddigi gyakorlata szerint a jogszabályokat a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan és közérthetően kell megszövegezni. A jogszabály-értelmezési nehézségeket általában a jogalkotói vagy jogalkalmazói jogszabály-értelmezés eszközeivel kell felszámolni [24/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [49]; 3098/2016. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [30]–[33]; 3296/2018. (X. 1.) AB határozat, Indokolás [32]]. Az Alkotmánybíróság a 3/2016. (II. 22.) AB határozatban kiemelte, hogy a szabályozás mindaddig nem sérti a normavilágosság elvét, amíg nem minősül a jogalkalmazó számára értelmezhetetlennek, illetőleg nem nyílik lehetőség a túlzottan általános megfogalmazás miatt szubjektív, önkényes jogalkalmazásra (Indokolás [11]). Következésképpen csak az minősül alkotmányosértésnek, ha a sérelmezett jogszabály tartalma olyan mértékben homályos, vagy rendelkezései annyira ellentmondásosak, hogy a tisztázatlanság feloldására a jogszabály-értelmezés már nem elegendő [összefoglalóan: 3/2021. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [52]–[54]].

- [29] 1.3. Önmagában a nemzetgazdaság/nemzetgazdasági érdek, illetve az új munkahelyteremtő beruházás értelmezése, a fogalom meghatározása valóban nem szerepel a támadott joganyagban. Azonban, ahogyan arra az Alkotmánybíróság korábban rámutatott, a jogalkotó felé fennálló elvárás, hogy a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan és közérthetően kell a jogszabályi rendelkezéseket megszövegezni. Ez egyben azt is jelenti, hogy a jogszabály értelmezés alapját is magyar nyelv szabályai adják, valamint az esetleges jogszabály-értelmezési nehézségeket általában a jogalkotói vagy jogalkalmazói jogszabály-értelmezés eszközeivel kell felszámolni {24/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [49]}. Ezen túlmenően az Alkotmánybíróság viszont azt is rögzítette, hogy még a nem kellő pontossággal megfogalmazott jogszabályi rendelkezés esetében sem állapítja meg automatikusan a jogbiztonság sérelmét, ha a törvényi rendelkezés bizonytalansága a törvény alkalmazása során feloldható {3293/2019. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [21]; 3003/2021. (I. 14.) AB határozat, Indokolás [66]}.
- [30] A jelen beadványban az indítványozók a normavilágosság aggályát mint a jövőben lehetséges esetet, az alap-törvény-ellenességet hipotetikusan előidéző alkotmányossági problémát jelölték meg, azonban nem állították, hogy lenne olyan konkrét eset, amikor a gyakorlatban problémát okozna/okozott volna az indítványban jelzett „nem körülhatárolt, nem egyértelmű” fogalom alkalmazása.
- [31] Az Alkotmánybíróság ugyanakkor szükségesnek tartja arra rámutatni, hogy a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény 3. § (4) bekezdés 7. pontja az értelmező rendelkezések körében részletezi, hogy mi tekintendő beruházásnak. Eszerint beruházás: a tárgyi eszköz beszerzése, létesítése, saját vállalkozásban történő előállítás, a beszerzett tárgyi eszköz üzembe helyezése, rendeltetésszerű használatbavétele érdekében az üzembe helyezésig, a rendeltetésszerű használatbavételig végzett tevékenység (szállítás, vámkezelés, közvetítés, alapozás, üzembe helyezés, továbbá mindaz a tevékenység, amely a tárgyi eszköz beszerzéséhez hozzákapcsolható, ideértve a tervezést, az előkészítést, a lebonyolítást, a hiteligénybevételt, a biztosítást is): beruházás a meglévő tárgyi eszköz bővítését, rendeltetésének megváltoztatását, átalakítását, élettartamának, teljesítőképességének közvetlen növelését eredményező tevékenység is, az előbbieken felsorolt e tevékenységhez hozzákapcsolható egyéb tevékenységekkel együtt.
- [32] A nemzetgazdaság, illetve nemzetgazdasági érdek értelmezése terén az Alkotmánybíróság szükségesnek tartja felhívni a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi LIII. törvényt, mely már címében is jelzi a nemzetgazdaság fogalmának, illetve a nemzetgazdasági szempontnak a hatályos jogrendben való jelenlétét. Ezen törvény célja pedig – a jogalkotói indokolás szerint – a nemzetgazdasági szempontból jelentős beruházások által támasztott speciális igényeknek megfelelő szabályozási környezet kialakításának előmozdítása. Ezen túlmenően a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény 2. § (1) bekezdése a törvény hatálya körében főszabályként azt rögzíti, hogy: „2. § (1) A törvény hatálya – a (3) bekezdésben foglaltak kivételével – kiterjed a gazdaság minden olyan résztvevőjére, amelynek működéséről a nemzetgazdaság más szereplői tájékoztatást igényelnek.” A fenti kiragadott két példa is azt mutatja, hogy a hatályos jogrendben nem tekinthető ismeretlen fogalomnak a nemzetgazdaság, annak tartalmára vonatkozóan mind a jogszabályi előírások, mind az azokhoz fűzött jogalkotói indokolások, mind pedig a gyakorlat, illetve a szakirodalom által kidolgozott „értelmezési segédletek” rendelkezésre állnak.
- [33] Az engedélyezéshez a kérelmezőnek az új beruházás és a nemzetgazdasági érdek fennállásáról kell nyilatkoznia, illetve azt kell igazolnia. Ennek tartalmára és formájára vonatkozóan – ahogyan azt a Vmtv. 56. § (5) bekezdése meghatározza – az állami foglalkoztatási szervként eljáró Békés Megyei Kormányhivatal tájékoztatást tett közzé. Az új munkahelyteremtő beruházás esetén legfeljebb huszonnégy havi munkaidő-keret, vagy elszámolási időszak alkalmazásának engedélyezéséről szóló tájékoztató szerint a kormányhivatal megvizsgálja az új munkahelyteremtő beruházás megvalósulását, ennek keretében a statisztikai állományi létszám emelkedését, a nemzetgazdasági érdek fennállását, valamint a bejelentés megfelelő módon történő bemutatását. A nemzetgazdasági érdek fennállásához a munkáltatónak be kell mutatnia az új munkahelyteremtő beruházást, és az ezt alátámasztó dokumentációt is mellékelnie kell. A bejelentés formanyomtatványon történik, amely pontosítja a szolgáltatandó adatok körét, és a munkáltatói vállalat tartalmát.
- [34] Az Alkotmánybíróság a fentiekre figyelemmel megállapította, hogy a normavilágosság sérelme nem állapítható meg.
- [35] 2. Az indítványozók továbbá azt is sérelmezték, hogy a munkaidőkeret alkalmazásának lehetősége a napi és heti pihenőidő korlátozását jelenti, ami közvetetten az egészséghez való jog és a magán és családi élethez való jog korlátozásával is jár.

- [36] 2.1. Az indítványozók utaltak beadványukban arra, hogy a munkaidőkeret szabályait az Mt. szabályozza, a „97. § (3) bekezdése alapján a munkaidő a munkaidőkeretben egyenlőtlenül is beosztható, amely értelmében a napi munkaidő (és ennek következtében a napi pihenőidőtől), illetve a heti pihenőidő főszabályától is eltérést enged. Ezen eltérés arra ad lehetőséget, hogy a munkavállaló számára ne kelljen heti két pihenőnapot biztosítani.” Álláspontjuk szerint „a napi munkaidő így emelhető (ezzel csökkentve a napi pihenőidő hosszát), emellett pedig a heti pihenőidő csökkenthető. A fenti szabályok alapján látható tehát, hogy a munkaidőkeret alkalmazásának lehetősége a napi és heti pihenőidő korlátozását jelenti”, és – utalva az Alkotmánybíróság gyakorlatára – szerintük ez „az egészséghez való jog és a magán- és családi élethez való jog korlátozásával jár”. Az indítványozók úgy foglalták össze álláspontjukat, hogy „a munkaidőkeret alkalmazása korlátozza a napi és heti pihenőidőhöz való jogot és a magán- és családi élethez való jogot, mivel arra ad lehetőséget (engedély alapján) a munkáltatónak, hogy az Mt. főszabályát képező pihenőidőt akár egy éven keresztül folyamatosan csökkentse”. Hivatkoztak továbbá arra is, hogy a pihenőidő korlátozásának – az I. cikk (3) bekezdése szerinti – szükségessége és arányossága sem igazolt.
- [37] 2.2. Az Alkotmánybíróság az indítványozók által is hivatkozott 12/2020. (VI. 22.) AB határozatában – visszaülva 3341/2017. (XII. 20.) AB határozatára – rögzítette, hogy az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdése a munkavállaló alapjogaként rögzíti mind a munkavégzéshez közvetlenül kapcsolódó napi pihenőidőhöz, mind a munkavállaló tartós pihenését szolgáló heti pihenőidőhöz, továbbá a munkavállaló éves fizetett szabadsághoz való jogát. Ez minden olyan személyt megillet, aki foglalkoztatási jogviszony keretében (munkaviszonyban, illetve munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban) munkát végez, és nem maga dönt a munkaideje felhasználásáról, azonban értelemszerűen nem illetheti meg ez a jog azokat, akik nem munkaviszonyban, illetve nem munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban állnak (pl. a vállalkozók vagy szabad foglalkozásúak), hiszen ők maguk döntenek el, mások hozzájárulása nélkül, mikor pihennek, és mikor dolgoznak. Az Alaptörvény a pihenéshez való jogon belül a munkavállaló tartós pihenésének biztosítására szolgáló éves fizetett szabadság mellett a munkavégzéshez közvetlenül kapcsolódó napi és heti pihenőidőt is külön említi. Az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdése alapvető jogként biztosítja a pihenéshez való jogot, amelyen belül – az Mt. fogalomhasználatához hasonlóan – megkülönbözteti a napi és heti pihenőidőhöz való jogot.
- [38] Az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdése jogosultságról szól, melynek tartalmát azonban törvény állapítja meg, de annak lényeges tartalma az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében biztosított egészséghez való jogból következik, amelyet az Alaptörvény XVII. cikk (3) bekezdése kifejezetten megerősít a munkavállalók tekintetében, miszerint minden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez. Azt is rögzítette az Alkotmánybíróság, hogy a pihenéshez való jog biztosítása elengedhetetlen az egészséget tiszteletben tartó munkafeltételek garantálásához, mivel az a rendszeres munkavégzés során elhasznált erőforrások, a fizikai és szellemi energia pótlását, a munkavállaló testi és lelki regenerálódását biztosítja. Ugyanakkor az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdése szoros kapcsolatban áll az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében biztosított magánszférához való joggal is, amely átfogóan védi a magánszférát: az egyén magán- és családi életét. A munkaidőn kívüli szabadidő nélkül ugyanis a munkavállalónak nincs lehetősége magán- és családi életre. Ennek megfelelően az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdése a munkavállaló identitásának és testi-lelki integritásának megőrzése érdekében biztosítja a napi és heti pihenőidőt a munkavállalók számára.
- [39] A jogosultság feltételei és annak pontos mértéke nem az Alaptörvényből következik, de az következik az Alaptörvényből, hogy a napi és heti pihenőidő önálló jogcímen illeti meg a munkavállalókat, mivel azok rendelkezése eltérő. Míg a napi pihenőidő a két munkavégzés közötti regenerálódást biztosítja, a heti pihenőidő az egymást követő munkanapok okozta testi és lelki megterhelést ellensúlyozására szolgál. Hangsúlyozta azonban az Alkotmánybíróság, hogy a napi és heti pihenőidőhöz való jog nem korlátozhatatlan alapjog, hanem az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően korlátozható [12/2020. (VI. 22.) AB határozat, Indokolás [45]–[49]].
- [40] A munkaidőkeret alkalmazása az Mt. szabályai körében az általános munkarendtől való eltérést teszi lehetővé, így az mindenképpen kihatással van a pihenőidő igénybevételeének lehetőségére, bár közvetlenül nem tartalmaz a pihenőidőre, illetve annak igénybevételeére vonatkozó előírásokat. Az Alkotmánybíróság korábban már kifejtette: „az Alaptörvény XVII. cikk (3)–(4) bekezdése alapján – de akár a XX. cikk (1) bekezdése alapján is – abban az esetben léphet fel pihenőidő konkrét mértékére vonatkozó szabállyal szemben, ha az olyan kirívóan rövid időtartamot határoz meg a munkavállalók pihenőideje tekintetében (vagy azt olyan hosszú időre teszi jelentős mértékben korlátozhatóvá), amely az orvostudomány által általánosan elfogadottak szerint elégtelennek minősül (vagy netán pusztán a józan ész és az általános emberi tudás alapján is alkalmasnak tekinthető

arra, hogy komoly egészségügyi vagy munkabiztonsági kockázatot lehessen annak kapcsán feltételezni).” (Abh., Indokolás [52])

- [41] Az indítványozó által sérelmezett rendelkezések magára a pihenőidőre vonatkozó előírásokat nem érintették. A szabályozás révén nem történt változás a tekintetben sem, hogy az általános munkarendtől eltérést engedő munkaidő-keret alkalmazása esetén is érvényesülniük kell azon általános garanciális előírásoknak, melyek a munkavállalók pihenését, regenerálódását hivatottak biztosítani (Mt. 96–99. §, 104–106. §). Ezeket a szabályokat, illetve magát a munkaidőkeretet mint jogintézményt egyébként az indítványozók sem támadták, illetve nem tartották az Alaptörvény általuk hivatkozott rendelkezéseivel ellentétesnek.
- [42] Amint arra fentebb már rámutatott az Alkotmánybíróság, az indítványozók által sérelmezett jogszabályi rendelkezések részint a már létrejött munkaidőkeret lejáratára, részint a hatósági engedélyes, újonnan létrejövő munkaidőkeretre vonatkozóan tartalmazzak előírásokat. Mindezen szabályok azonban a pihenőidőre vonatkozóan konkrét rendelkezéseket nem tartalmazzak, ezt a kérdést közvetlenül nem érintik.
- [43] A munkaidő-keret (elszámolási időszak) jogi természetét az Alkotmánybíróság korábban már vizsgálta, és az ott tett megállapításait a jelen ügyben is mérvadónak tekinti. Eszerint, az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy az Mt. hatálya alá tartozó munkaidőkeret jogintézménye nem ellentétes az Alaptörvény előírásaival (Abh., Indokolás [27]–[28], [40]), a munkaidőkerethez kapcsolódó egyes törvényi előírások alkotmányosságának megítélése során azonban vizsgálandó szempontokként határozta meg a garanciális rendelkezések létét és terjedelmét, amelyek alapján eldönthető, hogy szükségesnek és arányosnak tekinthető-e az esetleges alapjogi korlátozás. A Vmtv. 56. § (4) bekezdése kifejezetten előírja az Mt. vonatkozó rendelkezéseinek való megfelelést. Ez azt jelenti, hogy a munkaidőkeretben való foglalkoztatásnak az Mt. szerinti tartalmát (jogok és kötelezettségek), az ott előírt garanciákat a támadott jogszabály közvetlenül nem érinti. Tekintettel arra, hogy a munkaidőkeretnek az Mt. főszabálya szerinti tartalmától eltérést enged a törvény – és ilyen módon közvetetten érintheti a pihenőidőhöz való jogot – az Alkotmánybíróság lefolytatta az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti vizsgálatot.
- [44] Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint: „Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.” E rendelkezés alapján az vizsgálandó, hogy történt-e alapjog korlátozás, s ez a korlátozás valamely más alapvető jog érvényesülése vagy alkotmányos érték védelme érdekében történt-e. Utóbbi annak tisztázását igényli, hogy a korlátozásnak mi a célja. Ezek után vizsgálandó, hogy a korlátozás nem lépi-e át a szükséges mértéket. Végül azt kell tisztázni, hogy a korlátozás a célra, a szükségességre is figyelemmel arányosnak tekinthető-e. Összességében: megvalósult-e a korlátozott alapjog lényeges tartalmának tiszteletben tartása? Ezen vizsgálati szempontok részletesebb kibontása – ahogyan azt az indítványozó meg is hivatkozta – az Alkotmánybíróság gyakorlatában megtörtént.
- [45] 2.3. A Vmtv. 2. §-a a következőket rögzíti: „Ez a törvény a veszélyhelyzet következtében az állampolgárok élet-, egészség-, személyi-, vagyon- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében szükséges, a veszélyhelyzet megszűnése után alkalmazandó – így különösen egyes, veszélyhelyzet idején hozott rendkívüli intézkedésekkel összefüggő – átmeneti szabályokat állapítja meg.”
- [46] A támadott rendelkezések célja ez alapján a jogbiztonság és a nemzetgazdasági stabilitás mint alkotmányos érték védelmeként azonosítható. Célja a vészhelyzet idején lehetővé tett, kivételes munkaidőkeret tartam, s ezáltal az ebben érintett tartós jogviszonyok tekintetében a jogbiztonság megtartása, másrészt a gazdasági krízishelyzetben a beruházások ösztönzése, az új beruházások támogatása, valamint a munkaerő megtartásának, illetve a munkaerő létszámának a bővítése.
- [47] Fontos kiemelni, hogy a célszerűség vizsgálata, azaz, hogy az alkotmányossági vizsgálat alá vont norma a legalkalmasabb eszköz-e a kívánt jogalkotói cél elérésére, csak korlátozott keretek között kaphat szerepet, ugyanis a gazdaságpolitikai szempontok önmagukban nem minősülnek alkotmányossági kérdésnek {a vonatkozó korábbi gyakorlatot összefoglalóan áttekintette a 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [113]–[117]}. Eszerint a gazdaságpolitika meghatározása, ezen belül egyes tevékenységek támogatása, befektetések ösztönzése vagy éppen háttérbe szorítása önmagában nem tekintendő alkotmányossági kérdésnek, csak akkor válik azzá, ha a gazdaságpolitika konkrét jogszabályi megvalósítása alkotmányos jogot sért, vagy diszkriminációt valósít meg.
- [48] Az Abh.-ben az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy „[v]ilágviszonylatban tapasztalható tendencia, hogy a munka világában olyan új munkamódszerek, munkavégzési és -szervezési formák fokozott térnyerése figyelhető meg, amelyek korábban a technikai-technológiai feltételek, a felek ilyen irányú »együtt gondolkodása«,

vagy éppenséggel a hiányzó jogszabályi feltételek okán elképzelhetetlenek vagy nehezen kivitelezhetőek voltak. Ezek közös jellemzője – legalábbis a fejlett országokban –, hogy nagyban építenek a munkaadók és a munkavállalók közös érdekeire, együttműködésére; vagy éppenséggel a munkavállalók fokozott felelősségtudatára és egyéni preferenciáira. Előbbiekre lehet példa a megállapodáson alapuló egyenlőtlen munkaidő-beosztási formák alkalmazása, míg utóbbira például az otthoni vagy távolról történő munkavégzés vagy a rugalmas (a munkavállaló által beosztható) munkaidő. [...] A COVID-19-világjárvány gazdasági hatásai, a munkáltatók gazdasági tevékenységének elnehezülésével, a munkahelyek megtartásának nehézségével, illetve a megmaradó munkahelyeken a munkának a járványügyi-biztonsági előírások betartásával történő megszervezésével kapcsolatos tapasztalatok is azt látszanak alátámasztani, hogy a munka világában szükség lehet azokra az együttműködési formákra, amelyek akár különleges körülmények között – de ugyanúgy azok hiányában is – biztosítanak egyfajta rugalmasságot a munka megszervezése (annak beosztása, átütemezése, a személyes és <tömeges> jelenlét szükség esetén való elkerülése stb.) terén. A tapasztalatok világsszerte arra utalnak, hogy a nagyobb kríziseket – függetlenül attól, hogy azok egészségügyi, világgazdasági vagy éppenséggel a saját működés körében felmerülő okból lépnek-e fel – azok a munkahelyek (és munkavállalók) nagyobb eséllyel tudják sikerrel »átvészelni«, akik esetében nagyobb lehetőség van rugalmasabban reagálni, a feleknek fokozottabban együttműködni. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint ezért az ezt lehetővé tevő vagy a nagyobb rugalmasságot biztosító munkajogi szabályok, jogintézmények, formák létének jelentősége és általában véve – ameddig azokhoz megfelelő alkotmányos garanciák is társulnak – létjogosultsága is van.” (Abh., Indokolás [48]) Ezen elvi alapok mentén ítélte úgy az Alkotmánybíróság, hogy az egyenlőtlen munkaidő-beosztás (csakúgy, mint például a kötetlen munkavégzés vagy éppen – ahol azt a munkavégzés jelleg megengedi – a távolról történő munkavégzés, azaz az ún. távmunka vagy *home office*) is a fenti célok és szempontok érvényesítésére megalkotott munkajogi eszköznek tekinthető (Abh., Indokolás [48]).

[49] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Vmtv. maga határozza meg azt a célt, amelyre tekintettel – az Mt. rendelkezésein túl, átmeneti jelleggel – a munkaidőkeret tartamát, és elrendelhetőségének feltételeit az Mt.-ben meghatározottaktól, azaz a főszabálytól eltérően is lehetővé tette.

[50] 2.4. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint ezek után azt vizsgálta, hogy a munkaidőkeret alkalmazásának kiterjesztése (tartam és elrendelés feltétele) nem lépte-e át a feltétlenül szükséges mértéket. E tekintetben külön kell választani a veszélyhelyzetben egyoldalú munkáltatói intézkedés alapján bevezetett, négy, illetve hat hónapot meghaladó munkaidőkeret fenntartását, illetve az új munkahely teremtető beruházások támogatását szolgáló hosszabb munkaidőkeret engedélyezését. A Vmtv. tekintetében az egykori veszélyhelyzeti R. alapján történő bevezetésének szükségessége jelen ügyben már nem vizsgálendő, de azok a szempontok, melyek a veszélyhelyzeti jogalakítást indokolták a jelen alkotmányossági vizsgálat során is figyelembe veendőek. Így kiemelt jelentőséggel bír a munkahelyek megtartása, mely mind a munkáltatók, mind a munkavállalók érdekei vonatkozásában megemlíendő. A Vmtv. 56. § (3) bekezdése szerint a veszélyhelyzet tartama alatt egyoldalúan vagy a felek megállapodása alapján elrendelt munkaidőkeretben történő foglalkoztatást a munkaidőkeret végéig a veszélyhelyzet megszűnése nem érinti. Tehát a veszélyhelyzetre tekintettel elrendelt munkaidőkeretben történő foglalkoztatásnak a veszélyhelyzet megszűnésétől függetlenül való fenntartásáról rendelkezik. Csak a lejáratra vonatkozóan engedi azt, hogy az eredeti időtartamban történjen a munkaidőkeret alkalmazása, és az a veszélyhelyzeten túlra is átnyúljon/azt követően is megmaradjon. Ezt a jogbiztonság, a munkabiztonság az elszámolás (bér, munkaidő, pihenőidő) biztonsága és kiszámíthatósága indokolja. Hangsúlyozni kell azonban, hogy a munkaidőkeret-fenntartás lehetőség és nem kötelezettség, a körülmények ismeretében a veszélyhelyzet megszűnését követően a (veszélyhelyzet alatt elrendelt) munkaidő-keretben történő foglalkoztatás átalakítható. Az indítványozók által sérelmezett rendelkezés csupán azt rögzíti, hogy önmagában a veszélyhelyzetnek a megszűnése nem jelenti automatikusan az érintett munkaidőkeret megszűnését, így biztosítva a kiszámítható átmenetet a veszélyhelyzeti szabályozást követő időszakra.

[51] A Vmtv. (4) bekezdés alapvetően a Covid-19 járvány miatti gazdasági helyzetre vonatkozóan tartalmaz előírást. Eszerint az állami foglalkoztatási szerv engedélyezheti, hogy a munkáltató új munkahelyteremtő beruházás esetén munkaidőkeretet vagy elszámolási időszakot – az Mt. vonatkozó rendelkezéseiben foglaltakra figyelemmel – legfeljebb huszonnégy hónap alapulvételével alkalmazzon, amennyiben a beruházás megvalósítása nemzetgazdasági érdek. A világméretű járvány gazdasági hatásainak felismerése, illetve a gazdaságra gyakorolt negatív hatások enyhítése érdekében a munkahelyek megtartására, új beruházások ösztönzésére számos jogszabály, intézkedés került kiadásra veszélyhelyzeti jogalkotásban, illetve a veszélyhelyzet lezárására tekintettel

magában a Vmtv.-ben is (pl. bértámogatás, adóelengedés), melyek a gazdaság működőképességének megtartását, illetve a gazdasági élet újraindítását szolgálják. Hangsúlyozandó azonban, hogy a jelen szabályozás nem enged eltérést az Mt. vonatkozó általános rendelkezéseitől, így az Mt.-ben rögzített garanciális elvárásoktól sem. Ugyanakkor az általánosan az Mt.-ben rögzített, a munkáltató számára biztosított egyoldalú lehetőséget, amely szerint 4 hónap, vagy meghatározott foglalkoztatási mód esetén 6 hónap munkaidőkeret rendelhető el, úgy egészítette ki a jogalkotó egy további (maximum 24 hónapig terjedő) lehetőséggel, hogy annak elrendelését nem bízta egyoldalúan a munkáltatóra, hanem azt az állami foglalkoztatási szerv előzetes engedélyéhez kötötte. Ez az előzetes engedély egyrészt a szakmaiságot hivatott biztosítani, másrészt az esetleges munkáltatói visszaélések megelőzésére is szolgál. Megállapítható, hogy a Vmtv. vitatott rendelkezései a munkaidőkeret alkalmazás kiterjesztésével – amely közvetetten érinti a pihenéshez való jogot – a feltétlenül szükséges mértéken belül maradtak.

- [52] 2.5. Az Alkotmánybíróság ezt követően az arányosságot vizsgálta, azt, hogy a korlátozással szemben milyen garanciák érvényesülnek, illetve milyen ellentételezésre számíthatnak az érintettek.
- [53] Az általános munkarendtől eltérő munkaidőkeretben történő foglalkoztatás mindenképpen kihatással van a munkaidő és a pihenőidő igénybevételeének lehetőségére. Ugyanakkor az egyes gazdasági egységekben a termelés, a szolgáltatás mennyisége, így a kapcsolódó munkakörökben a munka szükséges mennyisége a különféle napszakokban, a hét különféle napjain, de hosszabb időszakok tekintetében is eltérő lehet. Ez a gazdaság természetes működéséhez hozzátartozó jelenség. Ezt a jelenséget szabályozza a munkaidőkeret (elszámolási időszak) jogintézménye. Az Mt. vonatkozó rendelkezései számos garanciális elemet tartalmaznak, illetve ellentételezést biztosítanak a munkaidő és pihenőidő egyenlenségében megjelenő hátrányokhoz képest. A garanciák közül ki kell emelni a 2019. január 1-jétől hatályos Mt. 99. § (7) bekezdésének *b)* pontját. Eszerint egyenlőtlen munkaidő-beosztás esetén a beosztás szerinti munkaidő tartamát 12 hónapon belüli átlagban kell figyelembe venni. Ez értelemszerűen irányadó a Vmtv. alapján elrendelt munkaidőkeret alkalmazása esetén is. Ugyanígy iránymutatónak kell tekinteni a pihenőidő számbavételére vonatkozó alkotmányos követelményt is, amely az Mt. munkaidőkerettel kapcsolatos szabályainak alkalmazására vonatkozik: „az Alaptörvény (3) és (4) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a munkaidőkeret (vagy elszámolási időszak) alkalmazására a munka törvénykönyvről szóló 2012. évi I. törvény 2019. január 1. napjától hatályos 94. § (3) bekezdése alapján kerül sor, és az a kollektív megállapodásban foglaltak értelmében meghaladja az egyéves időtartamot, akkor a heti pihenőidő és a munkavállaló által teljesített rendkívüli munkavégzés átlagban történő elszámolása tekintetében – a munkavállaló által teljesített heti munkaidő figyelembevételére vonatkozó szabályhoz hasonlóan – az Mt. 99. § (7) bekezdésének *b)* pontjában rögzített időtartamot, nem pedig a munkaidőkeret (elszámolási időszak) teljes időtartamát kell figyelembe venni.” (Abh. rendelkező rész 3.)
- [54] A munkavállaló oldalán jelentkező, az általános munkarendtől eltérés okozta esetleges korlátozás arányossága a másik oldalon jelentkező azon elemekkel is összemérhető, amelyek részint a gazdaság működőképességének fenntartása, a munkahelyek megőrzése, ezen belül is a konkrét munkavállaló esetében a munkaidő-keret tartama alatt garantált bérezés (személyi alapbér, társadalombiztosítási biztosított jogviszony fennmaradása) formájában jelennek meg. Garanciát jelent az is, hogy a két éves munkaidőkeret elrendelésére csak hatósági engedély alapján kerülhet sor, ami egyúttal az engedélyes tevékenység – így a munkajogi szabályok betartásának – folyamatos felügyeletét is jelenti.
- [55] Összességében az indítványozók által sérelmezett Vmtv. rendelkezések tehát arányosnak tekinthető korlátozást valósítanak meg, azzal együtt, hogy az általános munkarendtől eltérő munkaidő-keretben történő foglalkoztatás során az Mt.-nek a vonatkozó garanciális előírásai érvényre juttatása biztosított.
- [56] 3. Az indítványozók beadványukban azért is alaptörvény-ellenesnek vélték a Vmtv. sérelmezett előírásait, mert – álláspontjuk szerint – az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében rögzített tisztességes eljáráshoz való jog részét képező fegyver egyenlőség elvét sértő szabályozást tartalmaz.
- [57] 3.1. Érvelésük szerint azáltal, hogy a Vmtv. 56. §-a nem teszi kötelezővé az eljáró kormányhivatal számára, hogy a 24 hónapos munkaidőkeretre vonatkozó hozzá érkezett kérelmeket, illetve a kérelmek alapján hozott döntéseket közzétegye, jelentősen megnehezíti az egyéni érdekérvényesítést. Az indítványozók szerint a munkavállalónak úgy kellene az általa állított (alap)jog sérelem miatti igényét bíróság előtt érvényesítenie, hogy csak a bírósági eljárás alatt ismerheti meg azokat az okokat, amely miatt a 24 hónapos munkaidőkeretet engedélyezték.

Ez szerintük az egyéni jogérvényesítés lehetőségét nagyban beszűkíti, ráadásul a szakszervezetek igényérvényesítő képességét is gyengíti. Az indítványozók úgy vélik, az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésébe foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz való alapjog, és ezzel összefüggésben a hatékony és érdemi bírósági jogvédelem érvényesíthetőségének egyik alapfeltétele, hogy az érintett munkavállaló a jogvitára okot adó időpontban teljes egészében tisztában legyen a jogérvényesítés ténybeli és jogi feltételeivel. E nélkül ugyanis – állítják az indítványozók – nem képes megalapozottan a vitatott igényét a rendesbírósági szervezetrendszer elé tárni, és nem érvényesülhet a tisztességes eljáráshoz való jog részét képező fegyverek egyenlőségének elve sem, tehát sérül az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése is.

- [58] 3.2. Amint arra már fentebb rámutatott az Alkotmánybíróság, az indítványozók által sérelmezett törvényi szabályozás két, jelentősen eltérő esetre vonatkozó szabályozást tartalmaz.
- [59] A Vmtv. 56. § (3) bekezdése a veszélyhelyzet tartama már létrejött, egyoldalúan vagy a felek megállapodása alapján elrendelt munkaidőkeretben történő foglalkoztatásra vonatkozik. E tekintetben tehát az Mt. 93. § (4) bekezdése értelmében a munkaidőkeret kezdő és befejező időpontját írásban meg kellett határozni és közzé kellett tenni. Ezen szabálytól való eltérést az indítványozók által sérelmezett Vmtv. sem tartalmaz, csupán azt mondta ki a jogalkotó, hogy a veszélyhelyzet tartama alatt már létrejött munkaidőkeretben történő foglalkoztatás időbeli hatályát nem érinti a veszélyhelyzet megszűnése. A munkáltató tehát, amennyiben munkaidőkeretet alkalmazott a veszélyhelyzet tartama alatt, köteles volt annak kezdő és befejező időpontját írásban rögzíteni és közzétenni.
- [60] A Vmtv. 56. § (4) bekezdése a veszélyhelyzet megszűnését követően, de a veszélyhelyzet okozta gazdasági helyzet, a humán járvány következményeinek elhárítására született jogszabályi környezetben újonnan létrejövő munkaidőkeret, illetve elszámolási időszak létesítésére vonatkozik. Jelentős eltérés a Vmtv. 56. § (3) bekezdésében rögzített esethez képest, hogy az nem csupán a munkáltató és a munkavállaló közötti megállapodás, vagy a munkáltató egyoldalú intézkedés révén jön létre, hanem hatósági engedélyhez kötött. Tehát olyan, az állami foglalkoztatási szerv engedélyéhez kötött beruházásokra vonatkozik, amelyek új munkahely teremtésére irányulnak, és amely beruházások megvalósulása nemzetgazdasági érdeknek minősül. A kérelem alapján induló engedélyezési eljárás kezdeményezője a munkáltató/foglalkoztató, a munkaidőkeret vagy elszámolási időszak pedig maximalizálva van, azaz legfeljebb 24 hónap lehet. A jogalkotó azonban kifejezetten rögzítette, hogy az Mt. vonatkozó rendelkezései ekkor is figyelembe veendőek. A Vmtv. tehát nem ad lehetőséget eltérni attól a szabálytól, miszerint a szakszervezet jogosult a munkavállalókat a munkaügyi kapcsolatokkal vagy a munkaviszonnyal összefüggő kérdésekben tájékoztatni, valamint a szakszervezet a munkáltatótól a munkavállalók munkaviszonnyal összefüggő gazdasági és szociális érdekeivel kapcsolatban tájékoztatást kérhet [Mt. 272. § (2), (4) bekezdés]. Amennyiben pedig a hatóság engedélyezi a munkaidőkeret alkalmazásával történő foglalkoztatást, ugyancsak alkalmazandó az Mt. 93. § (4) bekezdése, azaz a munkaidőkeret kezdő és befejező időpontját szintén írásban meg kell határozni és közzé kell tenni.
- [61] Nem helytálló tehát az indítványozóknak a beadványban megfogalmazott azon állítása, miszerint önmagában azért, mert a Vmtv. nem írja elő a kormányhivatal számára hogy a 24 hónapos munkaidőkeretre vonatkozó hozzá érkezett kérelmeket, illetve a kérelmek alapján hozott döntéseket közzé tegye, jelentősen megnehezülne az egyéni érdekérvényesítés.
- [62] 3.3. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor szükségesnek tartja megjegyezni, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése a bírósági eljárás tekintetében rögzíti a tisztességes eljáráshoz való jogot. Eszerint: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.” A tisztességes eljáráshoz való jog részét képező „fegyver egyenlőség” elve is csak a bírósági eljárásra vonatkoztatható. Az Alkotmánybíróságnak következetes a gyakorlata a tekintetben, hogy a tisztességes eljárás (*fair trial*) olyan minőségnek tekintendő, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért éppúgy eredményezheti az eljárás méltánytalan, igazságtalan, vagy nem tisztességes voltát egyes részletek hiánya, mint ahogyan bekövetkezhet az az összes részletszabály betartása mellett is. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése alapján meghatározhatók a tisztességes eljáráshoz való jog tartalmát kitöltő ún. részjogosítványok. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a tisztességes eljárásnak az is része, hogy az eljárásban biztosítva legyen a fegyverek egyenlősége [2/2017. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [50]; legutóbb 3/2021. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [63]].

- [63] A fentiekre tekintettel tehát megállapítható, hogy az indítványozók által állított fegyver egyenlőség elvének sérelme a jelen indítvány alapján nem áll érdemi összefüggésben az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében rögzített tisztességes eljáráshoz való joggal.
- [64] 4. Az indítványozók sérelmezték továbbá, hogy a Vmtv. 56. § (3) és (4) bekezdése azáltal, hogy lehetővé teszi a munkaidőkeret alkalmazását, sérti az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésbe foglalt egyenlő bánásmód alkotmányos követelményét, mivel – az indítványozók álláspontja szerint – kellő indok nélkül, a szükségesség-arányossági teszt követelményeit megsértve kezel eltérőként azonos (homogén) csoportba tartozó foglalkoztatottakat, hiszen az „Mt. szerinti garanciák a Vmtv. szerinti munkaidőkeretes foglalkoztatásra nem irányadóak”. Véleményük szerint homogén csoportba tartozónak kell tekinteni valamennyi munkaidőkeretes foglalkoztatottat, attól függetlenül, hogy a munkaidőkeret elrendelésére az Mt. vagy a Vmtv. hatálya alapján került sor.
- [65] Az indítványozók úgy vélik, hogy az alaptörvény-ellenes megkülönböztetés az eltérő munkaidőkeret lehetőségének alkalmazása révén, a garanciális szabályok terén valósul meg, mely álláspontjuk szerint alapjogot érintő megkülönböztetést eredményez. Az Alkotmánybíróság e körben elsőként szükségesnek tartja leszögezni, hogy önmagában a munkaidőkeret alkalmazása, vagy annak mellőzése közvetlenül nem eredeztethető az Alaptörvényben biztosított valamely alapjogból. A munkaidőkeret a munkavégzés szervezése, a munkaidő beosztása terén megjelenő részletszabály, amely valóban érintheti az indítványozók által is jelzett alapjogokat, de nem képezi az indítványban megjelölt alapjog lényegi tartalmát, tehát nem minősül alapjog korlátozásnak. Szemben tehát az indítványozók állításával, miután a vitatott rendelkezés alapjogot közvetlenül nem érint, ezért még a megkülönböztetett csoportok beazonosíthatósága esetén sem az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében rögzített szükségesség-arányosság teszt volna alkalmazandó, hanem annak vizsgálata volna szükséges, hogy a megkülönböztetésnek van-e tárgyilagos mérlegelés szerint észszerű indoka, vagyis az nem minősül-e önkényesnek.
- [66] A munkaidőkeretben történő foglalkoztatás Mt.-beli szabályozása az általános munkarendtől eltérő munkaszervezést tesz lehetővé. A Vmtv. 56. § (3) és (4) bekezdése pedig ehhez képest annyiban enged eltérést átmenetileg az Mt. szabályainak alkalmazásától, hogy egyrészt a már létrejött munkaidőkeret végét nem érinti a veszélyhelyzet megszűnése [56. § (3) bekezdés], másrészt újonnan létesítendő munkakeretben történő foglalkoztatásnak az Mt.-ben szabályozott esethez képest egy további formáját, a hatóság általi engedélyezhez kötöttségét iktatja be, átmeneti szabályként, a szabályozás adta lehetőség megtartása mellett. Ezzel együtt a munkavállalókat védő garanciális szabályokat a Vmtv. nem érinti, azok érvényben maradnak, sőt az Vmtv. 56. § (4) bekezdése kifejezetten rögzíti, hogy a munkaidőkeret vagy elszámolási időszak az Mt. vonatkozó rendelkezéseiben foglaltakra figyelemmel alkalmazandó. Ebből viszont az következik, hogy a munkaidőkeretben foglalkoztatottak összességét homogén csoportnak tekintve, azon belül a különféle tartamú munkaidőkeretben foglalkoztatottak törvény szerinti jogosítványaiiban nincs olyan különbség, amelynek alapján a munkavállalók további – összehasonlítható, vagy megkülönböztethető – csoportokra volnának bonthatók.
- [67] A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy nem helytálló az indítványozók azon állítása, miszerint az Mt. szerinti garanciális előírások a Vmtv. szerinti munkaidőkeretes foglalkoztatásra nem irányadóak, ezért az indítványban sérelmezett hátrányos megkülönböztetés nem valósult meg.
- [68] 6. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jelen utólagos normakontroll eljárásban a Vmtv. 56. § (3) és (4) bekezdése tekintetében az indítványozók által állított alaptörvény-ellenességek nem állnak fenn, ezért az indítványt elutasította.

Budapest, 2021. október 5.

Dr. Schanda Balázs s. k.,
tanácsvezető, alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: II/1841/2020.

• • •