

# Az AB érdemi vizsgálat nélkül utasította el a szakszervezeti tisztségviselők MRK tisztségviselését tiltó jogszabály elleni panaszt

2016. okt. 11.



**Az Alkotmánybíróság következetes maradt az utóbbi években kialakított (jog)gyakorlatához. Érdemi vizsgálat nélkül, saját korábbi határozatait semmibe véve, egy mondvacsínált eljárásjogi kifogásra hivatkozással elutasította a Magyar Rendvédelmi Kar (MRK) egyik tisztségviselőjének azon alkotmányjogi panaszát, melyben azt kifogásolta, hogy a Hszt. a szakszervezeti tisztségviselőket kizárja az MRK tisztségviselőivé választhatóak köréből.**

Az indítványozó beadványában kifejtette, hogy a Hszt. indokolatlanul és diszkriminatív módon különbözteti meg a szakszervezeti tisztségviselőket, hiszen objektív indok nélkül zárja ki őket a kötelező tagságú rendvédelmi kar köztisztviselési tevékenységből, ellehetetlenítve ezáltal a közhivatal viseléshez való jogukat. Az indítványozó egyébként az MRK Közgyűlésének megválasztott tagja és tisztségviselője, amelytől függetlenül az egyik szakszervezet választott tisztségviselőjeként is tevékenykedik. Álláspontja szerint a szakmai és az érdekképviseleti munka nem zárja ki egymást, ezért az MRK jövőre esedékes tisztújításán is jelöltként kíván indulni és a továbbiakban is szeretne választott tisztséget betölteni, valamint az MRK ügyintéző testülete nem tisztségviselő tagjaként tevékenykedni.

Az AB nem osztotta az alkotmányos aggályokat. Határozatában kifejtette, hogy „az alkotmányjogi panasz (befogadásának) feltétele a bekövetkezett jogsérelem, amelyről jelen ügyben nincs szó. Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint ugyanis az indítványozó azon, az indítványban közölt, jövőre szóló (egyéni) akarat elhatározása, miszerint a Hszt. 362. § (2) bekezdésében biztosított, nyilvánvalóan kellő átmeneti idő elteltét követően sem kíván a törvényben meghatározott választási lehetőséggel élni, a jogsérelem bekövetkezését nem alapozza meg. Mivel az indítványozó jövőbeni státusza a későbbi (passzív és aktív) választói döntésektől függ, így esetében a záros határidőn belül, elkerülhetetlenül bekövetkező jogsérelem, mint az érintettség lehetséges feltétele sem áll fenn.” Mit is jelent ez egyszerűbben megfogalmazva? Azt, hogy mivel az indítványozó nem akar választani a szakszervezeti tisztség és az MRK tisztség között, hanem egyszerre szeretné mindkettőt betölteni, a jogaihoz való makacs ragaszkodása miatt nem is éri jogsérelem! Így pedig „érintettség hiányában” beadványa nem felel meg a törvényi követelményeknek, legalábbis az alkotmánybírák többségi véleménye szerint.

Csekély vigasz, hogy Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleményt fűzött a fenti határozathoz. Az ő véleménye szerint az alkotmányjogi panaszok érdemi vizsgálatának lehetőségét nem zárja ki, hogy a jogsérelem „ténylegesen” még nem következett be, mivel „az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapított alkotmányjogi panasz akkor is benyújtható, ha a jogsérelem bekövetkeztének konkrét lehetősége fennáll. A jogszabály ugyanis attól függetlenül minősül(het) alaptörvény-ellenesnek, hogy a személyi hatálya alá tartozó személyek körében a tényleges jogsérelem az indítvány benyújtásakor már előidézte-e, vagy azt csak a jövőben fogja kiváltani.” Ezzel egyetértünk! Véleményünk szerint is az AB-nak érdemben kellett volna elbírálnia a beadványt, és nem egy mondvacsínált eljárási kifogás mögé bújva lerázni magáról a felelősséget, mint kutya vizet...

Az Alkotmánybíróság döntésének tájékoztató jelleggel közzétett, nem hivatalos szövege. A hivatalos közzétételre a Magyar Közlönyben, illetve az Alkotmánybíróság Határozatai című hivatalos lapban kerül sor.

IV/3410/2015.

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Czine Ágnes* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

végzést:

Az Alkotmánybíróság a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény 305. § (3) bekezdés d) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

Indokolás

- [1] 1. Az indítványozó magánszemély 2015. december 21-én alkotmányjogi panasz indítványt terjesztett elő az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján, amelyben kérte a 2015. július hó 1-jén hatályba lépett, a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény (továbbiakban: Hszt.) 305. § (3) bekezdés d) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az indítványozó állítása szerint a Hszt. támadott rendelkezése sérti az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdését és XXIII. cikkének (8) bekezdését.
- [2] 1.1. Az indítványozó álláspontja szerint alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vet fel az, hogy egy szakszervezeti tisztségviselő lehet-e választott tagja (tisztségviselője) egy rendvédelmi köztisztviselőnek. A Hszt. tervezetének előkészítésekor, majd annak parlamenti vitája során ugyanis az egyik legvitatottabb rendelkezés a Magyar Rendvédelmi Kar (továbbiakban: MRK) tisztségviselőire vonatkozó új szabályozás volt. A Hszt. 305. § (3) bekezdésének d) pontja – a megelőzően hatályban volt, a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati jogviszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény 30/C. §-ához képest – egy új esetkörrel egészítette ki az MRK tisztségviselőire és ügyintéző testületei nem tisztségviselő tagjaira vonatkozó összeférhetlenségi szabályozást a következőképpen: „Az MRK tisztségviselője, az ügyintézői testületek nem tisztségviselő tagja nem lehet (...) olyan személy, akit szakszervezeti tisztségviselőnek megválasztottak”. Az indítványozó szerint az új szabályozás annak ellenére diszkriminatív, és az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésébe ütközik, hogy a Hszt. 362. §

(2) bekezdése szerint „A 305. § (3) bekezdés d) pontjában meghatározott összeférhetlenségi okot az MRK e törvény hatályba lépésekor tisztségviselőnek, ügyintéző testület nem tisztségviselő tagjának minősülő személy vonatkozásában – mandátumának leteltéig – nem kell alkalmazni.” Az alaptörvény-ellenesség indoka egyrészt az, hogy a Magyar Kormánytisztviselői Kar esetében ugyanezen összeférhetlenségi okot a köztársasági elnök politikai vétőjét követően a jogalkotó elvetette, és bár a Hszt. parlamenti vitája nagyrészt párhuzamosan zajlott, a Hszt.-ben változatlanul maradt az összeférhetlenségi szabály, ami – az indítványozó álláspontja szerint – indokolatlan, ésszerűtlen, önkényes, objektív indok nélküli és az eredeti kormányzati szándékkal is ellentétben áll. Másrészt pedig indokolatlanul különbözteti meg a szakszervezeti tisztségviselőket, hiszen objektív indok nélkül zárja ki őket a kötelező tagságú rendvédelmi kari köztestületi tevékenységből, ellehetlenítve ezáltal a közhivatal viseléshez való jogukat. Az indítványozó megjegyzi, hogy a Hszt. hatályba lépésével az MRK feladatrendszere is megváltozott, mert tisztán szakmai szervezetté vált, így feladata a szakszervezetek érdekképviseleti funkciójával a jövőben már nem fog ütközni, ami korábban kétségkívül több tisztázatlan kérdést is felvetett. Ennek alátámasztására az indítvány a Hszt. 292. § (4) bekezdése alapján felsorolja a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjainak és közalkalmazottainak kötelező tagsági jogviszonya alapján, szakmai köztestületként működő MRK feladatait. Az indítványozó szerint a törvényi felsorolás egyértelművé teszi a jogalkotói szándékokat és célokat, a köztestületként ellátandó feladatok egyértelműen a közhivatal viselés alanyaivá teszik az MRK választott tisztségviselőit. Az indítványozó az MRK Közgyűlésének megválasztott tagja és tisztségviselője, amelytől függetlenül az egyik szakszervezet választott tisztségviselőjeként is tevékenykedik. Álláspontja szerint a szakmai és az érdekképviseleti munka nem zárja ki egymást, így a Hszt. támadott rendelkezése sérti az Alaptörvényben biztosított, a XV. cikk (2) bekezdésében és XXIII. cikkének (8) bekezdésében megjelölt jogait. Indítványában egyúttal kijelenti, hogy az MRK esedékes tisztújításán is jelöltként kíván indulni és a továbbiakban is szeretne választott tisztséget betölteni, valamint az MRK ügyintéző testülete nem tisztségviselő tagjaként tevékenykedni.

[3] Az indítványozó álláspontja szerint közvetlen érintettsége nem vitatható, a hatályba lépett jogszabályi rendelkezés esetében bizonyosan hatályosul, sérelme közvetlen, jogorvoslati lehetősége nincs.

[4] 1.2. Az indítványozó – főtisztviselői felhívásra – kiegészítette panaszát. Hivatkozott számos korábbi – az Alaptörvény hatályba lépése előtti – alkotmánybírósági határozatra, amelyek szerint a közhivatal viseléséhez való jog – mint alapjog – korlátozása is csak alkotmányos keretek között történhet, vagyis a korlátozásnak alkotmányos indok kell alapulnia és azzal arányosnak kell lennie, így az állam a közhivatal betöltését, azaz a közhatalom gyakorlásában való részvételt nem kötheti olyan feltételhez, amely magyar állampolgárokat alkotmányos indok nélkül zár ki a közhivatal elnyerésének

lehetőségéből. A közhatalom gyakorlásában való részvételre irányuló közhivatal viseléséhez való jog viszont, a munkához való joggal ellentétben nem egyfajta „állami” foglalkozás, tisztség szabad megválasztására, betöltésére, hanem a közhatalom gyakorlásában való közreműködésre, s ennek következtében a közhivatal megtartására is feljogosítja az állampolgárokat. A jogalkotó a közhivatal viseléséhez való jogot törvényben szabályozhatja, feltételekhez kötheti, melynek keretében az adott közhivatal vonatkozásában a rátermettséggel, képzettséggel, vagy szakmai tudással kapcsolatos ésszerű követelmények feltételként határozhatók meg, azonban indokolatlanul a magyar állampolgárok egyetlen csoportja sem zárható ki a közhivatal betöltésének lehetőségéből. Az indítványozó hivatkozott arra, hogy az alkotmánybírói gyakorlat szerint a korlátozás akkor tekinthető alkotmányosnak, ha a korlátozásnak valamely alkotmányban szabályozott alapvető jog, vagy valamely alkotmányos cél, érték érvényesítéséhez elkerülhetetlenül szükséges alkotmányos indoka van, és arányos. Az indítványozó szerint érthetetlen, hogy őt, mint szakszervezeti tisztségviselőt, mindennemű alkotmányos indok nélkül zárja ki a támadott rendelkezés az MRK-ból a jövőre nézve. Hangot adott továbbá az indítványozó abbéli véleményének is, hogy a Hszt. szabályozása át kívánja rendezni az MRK vezetésének viszonyait, hiszen a jogi szabályozásról is lerí, hogy az MRK létrejöttkor nem várt eredmény született és jellemzően szakszervezeti vezetők kerültek az MRK vezetésébe, ezért a jogalkotó a tagok akaratnyilvánítását összeférhetetlenségi szabályok beiktatásával kívánja befolyásolni. Az indítványozó szerint a Hszt. kifogásolt rendelkezése diszkriminatív módon elvonja a közhivatal viseléshez való jogát az MRK vonatkozásában, ezért kérte a támadott törvényhely alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.

- [5] 2. Az Abtv. 56. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie, ezért az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján benyújtott indítvány megfelel-e az alkotmányjogi panasz előterjesztésére vonatkozó, törvényben meghatározott formai követelményeknek.
- [6] 2.1. A Hszt. 2015. július hó 1-jén lépett hatályba, az indítványozó az alkotmányjogi panaszt 2015. december 21-én, az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerinti száznolcvan napos határidőn belül adta postára, így a panasz határidőben benyújtottnak tekintendő. Az indítványozó megjelölte az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó törvényi rendelkezést, az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit, a Hszt. vizsgálandó, az indítványozó által alaptörvény-ellenesnek állított rendelkezését, az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét és annak indokolását, valamint kifejezett kérelmet e rendelkezés megsemmisítésére, így az alkotmányjogi panasz a formai követelményeknek megfelel.

- [7] 2.2 Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint, az (1) bekezdéstől eltérően, az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján, ha *a)* az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és *b)* nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette. E rendelkezés alapján – ellentétben az utólagos normakontrollal –, az alkotmányjogi panasz (befogadásának) feltétele a bekövetkezett jogsérelem, amelyről jelen ügyben nincs szó. Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint ugyanis az indítványozó azon, az indítványban közölt, jövőre szóló (egyéni) akarat elhatározása, miszerint a Hszt. 362. § (2) bekezdésében biztosított, nyilvánvalóan kellő átmeneti idő elteltét követően sem kíván a törvényben meghatározott választási lehetőséggel élni, a jogsérelem bekövetkezését nem alapozza meg. Mivel az indítványozó jövőbeni státusza a későbbi (passzív és aktív) választói döntésektől függ, így esetében a záros határidőn belül, elkerülhetetlenül bekövetkező jogsérelem, mint az érintettség lehetséges feltétele sem áll fenn.
- [8] Az Alkotmánybíróság mindezt figyelembe véve megállapította, hogy az eljárás tárgyát képező alkotmányjogi panasz – érintettség hiányában – nem felel meg az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti feltételeknek, ezért az indítványt Ügyrendjének 30. § (2) bekezdés *h)* pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2016. október 4.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,  
Az Alkotmánybíróság elnökhelyettese

Dr. Balsai István s. k.,  
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,  
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,  
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,  
előadó alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,  
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,  
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,  
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária*  
alkotmánybíró

*Dr. Varga Zs. András*  
alkotmánybíró

*Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye*

- [9] Nem értek egyet a rendelkező részben foglaltakkal az alábbi indokok miatt.
- [10] 1. Az alkotmányjogi panasszal érintett – az MRK tisztségviselőire, valamint ügyintézői testületei nem tisztségviselő tagjaira vonatkozó – közös szabályok a korábbi szabályozáshoz képest lényegében nem változtak. Új elem azonban, hogy az MRK tisztségviselője, az ügyintézői testületek nem tisztségviselő tagja nem lehet olyan személy, akit szakszervezeti tisztségviselőnek megválasztottak [Hszt. 305. § (3) bekezdés d) pont]. Az indítványozó a Hszt. e rendelkezését támadta.
- [11] A Hszt. 362. § (2) bekezdésében foglalt átmeneti rendelkezés értelmében ezen összeférhetlenségi szabályt a 2015. július 1-jén tisztségviselőnek, ügyintéző testület nem tisztségviselő tagjának minősülő személyek vonatkozásában – mandátumának leteltéig – nem kell alkalmazni.
- [12] Az Alkotmánybíróság erre az átmeneti szabályra tekintettel rendelkezett az indítványozó alkotmányjogi panaszának a visszautasításáról. Indokolása szerint ugyanis az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján „az alkotmányjogi panasz (befogadásának) feltétele a bekövetkezett jogsérelem, amelyről jelen ügyben nincs szó. Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint ugyanis az indítványozó azon, az indítványban közölt, jövőre szóló (egyéni) akarat elhatározása, miszerint a Hszt. 362. § (2) bekezdésében biztosított, nyilvánvalóan kellő átmeneti idő elteltét követően sem kíván a törvényben meghatározott választási lehetőséggel élni, a jogsérelem bekövetkezését nem alapozza meg.”
- [13] Álláspontom szerint az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapított alkotmányjogi panaszok érdemi vizsgálatának lehetőségét nem zárja ki, hogy a jogsérelem „ténylegesen” még nem következett be. Ezzel ugyanis az Alkotmánybíróság – figyelemmel arra, hogy az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított 180 nap elteltével alkotmánybírósági eljárás megindításának nincs helye [Abtv. 30. § (4) bekezdés] – elzárja az indítványozót annak lehetőségétől, hogy az alkotmánybírósági eljárásban a ténylegesen bekövetkezett jogsérelmet orvosolni tudja. Véleményem szerint az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapított alkotmányjogi panasz akkor is benyújtható, ha a jogsérelem bekövetkeztének konkrét lehetősége fennáll. A jogszabály ugyanis attól függetlenül minősül(het) alaptörvény-ellenesnek, hogy a személyi hatálya alá tartozó személyek körében a tényleges jogsérelmet az indítvány benyújtásakor már előidézte-e, vagy azt csak a jövőben fogja kiváltani.

- [14] A kifejtett álláspontomat erősíti az Alkotmánybíróság gyakorlata is. Az Alkotmánybíróság ugyanis a 33/2012. (VII. 17.) AB határozatában rámutatott: az érintettség abban az esetben is megállapítható, ha jogszabály alkalmazására, érvényesítésére szolgáló cselekmények még nem történtek, de jogszabály erejénél fogva olyan jogi helyzet keletkezett, amelyből egyértelműen következik, hogy a panaszolt jogsérelem közvetlenül belátható időn belül kényszerítően bekövetkezik (Indokolás [66]). A 33/2012. (VII. 17.) AB határozat tehát a „belátható időn belül kényszerítően” bekövetkező állított jogsérelmek esetében is megalapozottnak tartotta az érintettséget, és így a befogadhatóságot.
- [15] Az Alkotmánybíróság a hivatkozott gyakorlatának megfelelően állapította meg a magyarországi lakcímmel rendelkező, külföldön tartózkodó indítványozó érintettségét a választási eljárásról szóló 2013. évi XXVI. törvény 266. § (2) bekezdésének állított alaptörvény-ellenességével összefüggésben. Ennek keretében egyértelműen kiemelte, hogy „[a]z indítványozó konkrét jogséremlere – az indítványában saját maga által is elismerten – a panasz benyújtásakor még nem következett be” {3086/2016. (IV. 26.) AB határozat, Indokolás [29]}. Ennek ellenére az indítványt érdemben vizsgálta.
- [16] Álláspontom szerint a fentiek alapján nem támasztható az a feltétel az Abtv. 26. § (2) bekezdésén alapuló alkotmányjogi panasz befogadása körében, hogy az állított jogsérelemnek már ténylegesen be kellett következnie.
- [17] 2. Az adott ügyben az indítványozó egyértelműen előadta: „[a]z MRK esedékes tisztújításán is jelöltként kívánok indulni, és továbbiakban is szeretnék választott tisztséget betölteni, valamint az MRK ügyintéző testülete nem tisztségviselő tagjaként tevékenykedni. Mindezek alapján a közvetlen érintettségem nem vitatható, az Országgyűlés alkotta alaptörvény-ellenes törvényi rendelkezés viszont diszkriminatív módon elvonja a közhivatal-viseléshez való jogomat”.
- [18] Véleményem szerint, az indítványozó hivatkozott érvelése kétséget kizáróan megalapozza közvetlen érintettségét, ezért indítványát érdemben kellett volna vizsgálnia az Alkotmánybíróságnak.

Budapest, 2016. október 4.

*Dr. Cziné Ágnes s. k.,*  
alkotmánybíró