

GYŐZŐ ÜGYVÉDI IRODA

1031 Budapest, Ányos u. 6. I/1.
Telefon, Fax : 439-0030, e-mail: gyozogabor@t-email.hu

ÉRTESÍTÉSI CÍM A TÁRGYI ÜGYBEN: **MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG**
1054 BUDAPEST, BAJCSY-ZSILINSZKY ÚT 36-38.
Telefon, Fax: +36-(1)-321-41-41, 321-43-23, 321-43-27
gabor.gyozo@helsinki.hu, www.helsinki.hu

Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága
1535 Budapest, Pf. 773.

Tárgy: indítvány jogszabály alkotmányellenességének utólagos megállapítására és megsemmisítésére

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § b) pontja és 37. §-a alapján indítványozom, hogy a T. Alkotmánybíróság állapítsa meg a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (Kjt.) 20. § (2) bekezdés c) pontjának alkotmányellenességét, és semmisítse meg a hivatkozott rendelkezést, mivel az a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 70/A. § (1) bekezdésébe és 70/B. § (1) bekezdésébe ütközik. Indítványozom továbbá, hogy a T. Alkotmánybíróság állapítsa meg a Kjt. 20. § (3) bekezdés b) pontja „magyar állampolgárságot” szövegrészének alkotmányellenességét, és semmisítse meg a hivatkozott rendelkezést, mert az a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 8. § (2) bekezdésébe ütközik.

Az indítvány indokai a következők.

A) A Kjt. 20. § (2) bekezdés c) pontjának alkotmányellenessége

1. A munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog korlátozása

A közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (Kjt.) 20. § (2) bekezdés c) pontja értelmében közalkalmazotti jogviszony „magyar állampolgárságú, vagy külön jogszabály szerint a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező, illetve bevándorolt vagy letelepedett” személlyel létesíthető. E rendelkezés értelmében tehát a nem a fenti személyi körbe tartozók nem létesíthetnek közalkalmazotti jogviszonyt, vagyis nem választhatják a közalkalmazotti munkát, illetve foglalkozást. Így a Kjt. 20. § (2) bekezdés c) pontja korlátozza a munka és a foglalkozás szabad megválasztásának az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdésében foglalt jogát egy meghatározott csoport, vagyis a nem bevándorolt és letelepedett harmadik országbeli állampolgárok vonatkozásában.

Az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdése kimondja, hogy a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a munkához, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához. Az Alkotmánybíróság 21/1994. (IV. 16.) határozatában ezen alkotmányi szakasszal kapcsolatban megállapította, hogy a munkához való jogot úgy kell értelmezni, hogy abba mindenfajta foglalkozás, hivatás, „munka” megválasztásának és gyakorlásának szabadsága beletartozik. Nyilvánvaló tehát, hogy a közalkalmazotti munka, illetve foglalkozás választásának joga is a munka és a foglalkozás szabad megválasztásának körébe tartozik, így a Kjt. 20. § (2) bekezdés c) pontja korlátozza a munka és a foglalkozás szabad megválasztásának jogát.

2. A támadott rendelkezés diszkriminatív jellege

Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése kimondja, hogy a Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti

ÉRTESÍTÉSI CÍM A TÁRGYI ÜGYBEN: **MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG**

1054 BUDAPEST, BAJCSY-ZSILINSZKY ÚT 36-38.

Telefon, Fax: +36-(1)-321-41-41, 321-43-23, 321-43-27

gabor.gyozo@helsinki.hu, www.helsinki.hu

vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül. Az Alkotmány diszkriminációtíalmat kimondó ezen rendelkezésével ellentétes a Kjt. 20 § (2) bekezdés c) pontja, hiszen egy meghatározott csoport, a nem bevándorolt és letelepedett harmadik országbeli állampolgárok vonatkozásában korlátozza a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot, így személyek egy csoportját „egyéb helyzetűk”, így állampolgárságuk, illetve nem bevándorolt vagy letelepedett státuszuk miatt kedvezőtlenebb bánásmódban részesít, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben levő csoport, a magyar állampolgárok, a külön jogszabály szerint a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkezők, illetve a bevándoroltak vagy a letelepedettek részesülnek. A Kjt. támadott rendelkezése tehát közvetlen hátrányos megkülönböztetést valósít meg a nem bevándorolt vagy letelepedett harmadik országbeli állampolgárok vonatkozásában.

3. A munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog szükségtelen korlátozása

A T. Alkotmánybíróság állandósult gyakorlata szerint abban az esetben, ha kimutatható a hátrányos megkülönböztetés, azaz van olyan csoport, amelyre nézve a jogalkotó eltérő szabályokat állapít meg, és a hátrányos megkülönböztetés alapjogot érint, azt korlátozza, akkor a szükségesség-arányosság tesztjét kell alkalmazni, azaz azt kell vizsgálni, hogy szükséges-e egyáltalán az alapjog korlátozása, és a korlátozás arányban áll-e az elérni kívánt céllal. Tekintve, hogy a fent kifejtettek szerint a Kjt. 20. § (2) bekezdés c) pontja sérti a nem bevándorolt vagy letelepedett harmadik országbeli állampolgároknak a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való alapjogát, és velük szemben hátrányos megkülönböztetést alkalmaz, a továbbiakban annak vizsgálata szükséges, hogy a diszkriminatív alapjog-korlátozás megfelel-e a szükségesség és az arányosság követelményének.

3.1. *Az állampolgárság és a letelepedés, mint objektív feltételek*

A munkához való jog esetében meg kell különböztetni annak szociális jogi (szolgáltatási jogi) és alanyi jogi (védelmi jogi) oldalát. Így, bár a munkához való jog nem önálló szabadságjog, alanyi jogi oldala indokolja, hogy a munkához (foglalkozáshoz, vállalkozáshoz) való alapjog a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesüljön az állami beavatkozások és korlátozások ellen. A T. Alkotmánybíróság gyakorlata alapján „e korlátozások alkotmányossága azonban más-más mérce alapján minősítendő aszerint, hogy a foglalkozás gyakorlását vagy annak szabad megválasztását korlátozza-e az állam, s az utóbbin belül is különbözik a megítélés az adott foglalkozásba kerülés szubjektív illetve az objektív korlátokhoz kötésének megfelelően” [21/1994. (IV. 16.) AB határozat].

Az Alkotmánybíróság idézett határozata szerint a munkához (foglalkozáshoz, vállalkozáshoz) való jogot az veszélyezteti a legsúlyosabban, ha az ember az illető tevékenységtől el van zárva, azt nem választhatja, ahogy jelenleg a nem bevándorolt vagy letelepedett harmadik országbeli állampolgárok nem választhatják a közalkalmazotti munkát. Önmagában a munka vagy foglalkozás megválasztásának, a „foglalkozásba kerülésnek”, jelen esetben a közalkalmazotti jogviszony létesítésének a feltételhez kötése nem alkotmányellenes, azonban a fent idézett alkotmánybírósági határozat szerint a feltételek alkotmányossági szempontból való megítélésének mércéje eltérő aszerint, hogy szubjektív vagy objektív feltételről van szó. A 21/1994. (IV. 16.) AB határozat szerint ugyan a szubjektív feltételek előírása is korlátozza a foglalkozás szabad megválasztását, azonban a szubjektív feltételek teljesítése mindenki számára nyitva áll, így ezekben az esetekben a jogalkotó mozgásteret némileg nagyobb.

A Kjt. 20. § (2) bekezdés c) pontja azonban nem szubjektív, hanem objektív korlátot állít. Az idézett alkotmánybírósági határozat megfogalmazása szerint ugyanis egy feltétel akkor objektív, ha annak

GYŐZŐ ÜGYVÉDI IRODA

1031 Budapest, Ányos u. 6. I/1.

Telefon, Fax : 439-0030, e-mail: gyozogabor@t-email.hu

ÉRTESÍTÉSI CÍM A TÁRGYI ÜGYBEN: **MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG**

1054 BUDAPEST, BAJCSY-ZSILINSZKY ÚT 36-38.

Telefon, Fax: +36-(1)-321-41-41, 321-43-23, 321-43-27

gabor.gyozo@helsinki.hu, www.helsinki.hu

teljesítése nem áll mindenki számára nyitva, ami az állampolgárság, illetve a letelepedett és a bevándorolt státusz esetében a következők miatt igaz.

Az állampolgárság szabályozásának általánosan elfogadott elve szerint az egyes államok joga, hogy meghatározzák állampolgáraik körét, hiszen az állampolgárság a polgárnak az államhoz, a hazához tartozását testesíti meg. Ez az elv jelenik meg például az Európa Tanács által Strasbourgban, 1997. november 6-án elfogadott, állampolgárságról szóló európai egyezményben is, amely elismeri az egyes államok jogát ahhoz, hogy állampolgáraik körét maguk határozzák meg. Ez praktikus azt jelenti, hogy az államok dönthetnek egyrészt arról, hogy milyen feltételekhez kötik az állampolgárság megszerzését, illetve arról, hogy honosítják-e az azt kérőt.

A magyar Alkotmány szintén nem biztosítja alkotmányos jogként a magyar állampolgárság megszerzhetőségét: senkinek nincs tehát alanyi joga arra, hogy a magyar állampolgárságot megszerezze. Az állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény különböző követelményeire támaszt, így ahhoz, hogy valaki magyar állampolgárságot szerezhesen, alapesetben például a kérelem előterjesztését megelőző nyolc éven át folyamatosan Magyarországon kell laknia. A feltételek teljesítése önmagában sem egyszerű feladat, de az állampolgárságot megszerezni kívánók helyzetét tovább nehezíti, hogy a köztársasági elnök diszkrecionális jogkörben hoz döntést az állampolgársági kérelmekről, vagyis akár abban az esetben is elutasítható az adott kérelem, ha az állampolgárságot megszerezni kívánó joggal vélte úgy, hogy megfelel a törvény által támasztott – nem pontosan meghatározott – feltételeknek. Emellett a köztársasági elnök döntése ellen mindenfajta jogorvoslati lehetőség kizárt, az államfőnek nincs indokolási kötelezettsége sem, vagyis az állampolgársági eljárás végén a magyar állampolgárságért folyamodók semmilyen tájékoztatást sem kapnak arról, hogy miért utasították el kérelmüket. Megjegyzendő továbbá, hogy az állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény nem köt ki határidőt a köztársasági elnök számára az állampolgársági kérelmekről való döntésre. A jogszabályi rendelkezések is azt mutatják tehát, hogy az állampolgárság megszerzésének lehetősége nem áll mindenki számára nyitva, arra a magyar állampolgárságot kérőnek nincs kikényszeríthető joga (ez következik abból a magyar szabályozás mögötti koncepcióból, hogy az állampolgársági státusz megadása során az állam a szuverenitását gyakorolja, amit nem korlátozhat az állampolgárság megszerzésére vonatkozó igény), hiszen abban az esetben is előfordulhat, hogy egy viszonylag hosszú eljárást követően indokolást nem tartalmazó elutasító döntés születik ügyében, ha alappal vélhette úgy, hogy a törvényben foglalt feltételeket teljesítette. Így tehát a magyar rendszer vonatkozásában legalábbis kijelenthető, hogy a jogalkotó objektív természetű feltételt támaszt, amikor a közalkalmazotti jogviszony létesítéséhez megkívánja a magyar állampolgárságot, de a fent említett nemzetközileg elfogadott elv miatt ez a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek esetében is igaz lehet.

Az, hogy a jogalkotó a fentiek szerint objektív feltételeket támaszt, azzal a következménnyel is jár, hogy a Kjt. támadott rendelkezése ellentétes egy, az Alkotmánybíróság által meghatározott alkotmányos követelménnyel. Az Alkotmánybíróság ugyanis a vállalkozáshoz való joggal, mint a foglalkozás szabad megválasztásához való alkotmányos alapjog egyik aspektusával kapcsolatban 54/1993. (X. 13.) AB határozatban leszögezte: a vállalkozás joga annyit jelent – de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül – hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást. E megállapításnak általában a munka és a foglalkozás szabad megválasztása tekintetében is érvényes: az állam nem akadályozhatja meg általános jelleggel egy adott munka vagy foglalkozás választását. Ebbe az alkotmányos követelménybe ütközik a Kjt. támadott rendelkezése, ami lehetetlenné teszi minden nem bevándorolt vagy letelepedett harmadik országbeli állampolgár számára, hogy a közalkalmazotti foglalkozást válassza.

ÉRTESÍTÉSI CÍM A TÁRGYI ÜGYBEN: **MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG**

1054 BUDAPEST, BAJCSY-ZSILINSZKY ÚT 36-38.

Telefon, Fax: +36-(1)-321-41-41, 321-43-23, 321-43-27

gabor.gyozo@helsinki.hu, www.helsinki.hu

A fentiek mellett az, hogy a Kjt. szóban forgó bekezdése szubjektív vagy objektív korlátot állít, azért lényeges kérdés, mert az Alkotmánybíróság 21/1994. (IV. 16.) AB határozata értelmében az ilyen objektív, tárgyi korlát alkotmányosságát, elsősorban annak szükségességét és elkerülhetlenségét, azt, hogy a korlátozás valóban a legenyhébb eszköz-e az adott cél elérésére, a legszigorúbban kell vizsgálni, vagyis a szükségességi-arányossági teszt alkalmazása során a lehető legszigorúbban kell eljárni.

3.2. A korlátozás szükségtelensége

A T. Alkotmánybíróság által kimunkált szükségességi-arányossági teszt szerint az alapjogot korlátozó jogszabály csak akkor alkotmányos, ha a korlátozás másik alapjog védelme vagy érvényesülése, vagy egyéb alkotmányos célok elérése miatt szükséges, a szabályozás alkalmas a jogalkotói cél elérésére, a korlátozás a feltétlenül szükséges mértékre korlátozódik, és a korlátozás súlya arányban áll az elérni kívánt cél fontosságával. A korlátozás szükségessége kapcsán azt kell vizsgálni, hogy milyen másik alapjog védelme, érvényesülése, vagy alkotmányos cél elérése érdekében szükséges az adott alapjog, jelen esetben a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog korlátozása.

Annak vizsgálata során, hogy a Kjt. 20. § (2) bekezdés c) pontja által megvalósított alapjog-korlátozás szükséges-e, arra a megállapításra kell jutnunk, hogy nincs olyan alapjog, amelynek érvényesülése érdekében a szóban forgó korlátozásra szükség lenne, és ilyen alkotmányos célt sem találunk. Mi több, annak kikötése, hogy közalkalmazotti munkát Magyarországon a nem bevándorolt vagy letelepedett harmadik országbeli állampolgárok nem végezhetnek, szakmailag és célszerűségi szempontokkal sem indokolható.

A magyar jogrendszerben persze nem a közalkalmazotti munka az egyetlen, ami például magyar állampolgársághoz kötött: a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 7. § (1) bekezdése értelmében közszolgálati jogviszony csak magyar állampolgárral létesíthető. Ebben a körben azonban hivatkozhat a jogalkotó arra, hogy a köztisztviselők munkájuk során a közhatalom gyakorlójaként lépnek fel, hivatalos személyek, és az állammal való ilyen jellegű kapcsolat, az állam képviselete foglalkozásuk gyakorlása során indokolhatja a Magyar Köztársasághoz való szoros kötődést jelző magyar állampolgárság előírását. Mindezek azonban a közalkalmazotti munkára, illetve a közalkalmazottakra nem érvényesek, bár társadalmi feladatuk fontossága ezzel együtt nem vitatható. Ezt a megközelítést igazolja egyébiránt az Alkotmány 70. § (6) bekezdése, amely kimondja, hogy minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően közhivatalt viseljen, vagyis ez az alkotmányi szakasz is abba az irányba mutat, hogy a magyar állampolgárság előírása csak a közhivatal viselése esetén alkotmányos. A Kjt. szövege maga is azt mutatja, hogy a közalkalmazottak esetében a fenti megfontolások nem érvényesülnek, hiszen nemcsak magyar állampolgárok létesíthetnek közalkalmazotti jogviszonyt. Ennek fényében azonban még kevésbé érthető, hogy milyen megfontolásokból zárja el a Kjt. a nem bevándorolt vagy letelepedett harmadik országbeli állampolgárokat a közalkalmazotti jogviszony létesítésétől.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jognak a Kjt. 20. § (2) bekezdés c) pontjában foglalt korlátozása nem felel meg a szükségesség követelményének, ezáltal ellentétes az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdésével és a 70/A. § (1) bekezdésével.

GYŐZŐ ÜGYVÉDI IRODA

1031 Budapest, Ányos u. 6. I/1.
Telefon, Fax : 439-0030, e-mail: gyozogabor@t-email.hu

ÉRTESÍTÉSI CÍM A TÁRGYI ÜGYBEN: MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 BUDAPEST, BAJCSY-ZSILINSZKY ÚT 36-38.

Telefon, Fax: +36-(1)-321-41-41, 321-43-23, 321-43-27

gabor.gyozo@helsinki.hu, www.helsinki.hu

B) A Kjt. 20. § (3) bekezdés b) pontjának alkotmányellenessége

A Kjt. 20. § (3) bekezdés b) pontja kimondja, hogy végrehajtási jogszabály a közalkalmazotti jogviszony létesítéséhez magyar állampolgárságot írhat elő. Ez a felhatalmazó rendelkezés arra ad lehetőséget, hogy alapjogot, a munka és foglalkozás szabad megválasztásának jogát korlátozzák a nem magyar állampolgárok tekintetében, még hozzá a törvénynél alacsonyabb szintű végrehajtási jogszabályokban. Emiatt a Kjt. támadott rendelkezése ellentétes az Alkotmány 8. § (2) bekezdésével, amely kimondja, hogy a Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban a 64/1991. (XII. 17.) AB határozatban megállapította, hogy nem mindenfajta összefüggés az alapjogokkal követeli meg a törvényi szintű szabályozást, vagyis az alapjogokkal való közvetett és távoli összefüggés esetében elegendő a rendeleti szint, de törvény kell az alapjog közvetlen és jelentős korlátozásához. Megállapítható, hogy a Kjt. 20. § (3) bekezdés b) pontja arra ad felhatalmazást, hogy a végrehajtási jogszabályok a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való alapjogot közvetlenül és jelentősen korlátozzák, hiszen kimondja, hogy a nem magyar állampolgárokat elzárhatják a közalkalmazotti munka választásának lehetőségétől.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

A fenti érvek alapján indítványozom, hogy a T. Alkotmánybíróság állapítsa meg a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény 20. § (2) bekezdés c) pontjának és 20. § (3) bekezdés b) pontja „magyar állampolgárságot” szövegrészének alkotmányellenességét, és semmisítse meg a hivatkozott rendelkezéseket.

Budapest, 2009. november 28.

dr. Győző Gábor
ügyvéd