

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-650/2017. számú ügyben**

Előadó: dr. Rigó Anett

Az eljárás megindítása

Egy szakszervezet beadvánnyal fordult az alapvető jogok biztosához, amelyben a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Mttv.) egyes rendelkezéseivel összefüggésben fejtette ki aggályait. A panaszos szakszervezet álláspontja szerint a kifogásolt szabályozás ellentmondásos és kétértelmű megfogalmazásokat tartalmaz, ezáltal a Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap (a továbbiakban: MTVA) számára lehetővé teszi, hogy munkavállalóit kiszolgáltatott helyzetbe hozza. A szakszervezet beadványában ezért azt kérte, hogy kezdeményezzem a kifogásolt rendelkezések felülvizsgálatát, mert azok sértik a jogbiztonság elvét és az Alaptörvénybe ütköznek. A beadvány alapján felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság, illetve a jogsértés közvetlen veszélyének a gyanúja, erre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. Vizsgálatom során áttekintettem a Mttv. és a Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény egyes rendelkezéseinek egymáshoz való viszonyát, valamint tájékoztatást kértem a felmerült problémával kapcsolatosan a Nemzeti Fejlesztési Minisztériumtól, valamint a Nemzetgazdasági Minisztériumtól.

Az érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam”.]
- A munkához való jog [Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdés „Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához. (2) Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.”]
- A biztonságos munkafeltételekhez és a pihenéshez való jog [Alaptörvény XVII. cikk (3) bekezdés: „Minden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez.” Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdés: „Minden munkavállalónak joga van a napi és heti pihenőidőhöz, valamint az éves fizetett szabadsághoz.”]

Az alkalmazott jogszabályok

- A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (Mttv.)
- A közszolgálati médiaszolgáltatásra és a médiapiacra vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2014. évi CVII. törvény (a továbbiakban: Mttvm.)
- A Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (Mt.)
- A sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény (a továbbiakban: sajtótörvény)

A megállapított tényállás

1. Egy szakszervezeti szövetség és annak tagszervezete beadvánnyal fordult az alapvető jogok biztosához, amelyben az Mttv. egyes rendelkezéseivel összefüggésben fejtette ki aggályait. Beadványában előadta, hogy a 2015. január 1-jén részben hatályba lépett Mttv.-t módosító 2014. évi CVII. törvény (a továbbiakban: Mttvm.) az Mt. rendelkezéseire képest az MTVA-nál munkaviszonyban álló személyekre vonatkozóan súlyosan hátrányos szabályozást alkalmaz, ennek következtében rendkívüli módon kiszolgáltatottá teszi az MTVA munkavállalóit.

Az érdekképviselők szerint a kifogásolt szabályozás hiányos, szövegéből nem állapítható meg egyértelműen a törvényalkotó szándéka, illetve a módosítással elérni kívánt cél. A panaszos álláspontja szerint továbbá a kifogásolt rendelkezések nem felelnek meg a törvénymódosítás indokolásában deklarált célnak, miszerint a módosítással a jogalkotó azt kívánta elérni, hogy a médiatartalom előállítására irányuló foglalkoztatásra olyan szabályok legyenek alkalmazhatók, amelyek a törvényi garanciák érvényesülése mellett is figyelemmel vannak a speciális munkafolyamatokra és az abban foglalkoztatottak tevékenységének tényleges jellemzőire, a terület sajátosságaira, a szakma gyakorlatára és a foglalkoztatottak terhelhetőségére.

A szakszervezet beadványában kifejtette, hogy a közszolgálati médiaszolgáltatás állandósága megköveteli a tájékoztatási kötelezettség folyamatosságát, amelyből adódóan a közszolgálati médiaszolgáltatásban résztvevő szervezeteknek megszakítás nélküli, folyamatos üzemben kell működniük és ez a foglalkoztatottak részéről is időnként rendkívüli igénybevétellel jár. A foglalkoztatottak érdeke azonban álláspontjuk szerint megkívánja, hogy a rendkívüli munkavégzés mértékét garanciális jelleggel törvény szabályozza.

Az érdekképviselők szerint az Mttv. kifogásolt, módosított rendelkezései lehetővé teszik az MTVA számára, hogy a munkavállalókat kiszolgáltatott helyzetbe hozza, ahelyett, hogy transzparens és számon kérhető munkaszervezéssel az Mt. előírásainak megfelelő munkakörülmények megteremtésére kényszerítené a munkáltatót. A kifogásolt rendelkezések nem felelnek meg továbbá a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonsággal összefüggő, a jogi szabályozás számára egyértelműséget és kiszámíthatóságot előíró alaptörvényi követelménynek sem. A panasz benyújtását megelőzően, 2015. április 1-jétől határozatlan időre az MTVA munkáltatóként megkötötte az érintett szakszervezetekkel a legújabb, a kifogásolt rendelkezésekre is hivatkozó kollektív szerződést. A kollektív szerződést a beadványozó szakszervezeti szövetség is aláírta.

2. A vizsgálat során a panaszbeadvány nyomán tájékoztatást kértem a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet (a továbbiakban: statútum rendelet) alapján a foglalkoztatáspolitikáért felelős Nemzetgazdasági Minisztériumtól (90.§ 6. pont), valamint az audiovizuális médiára vonatkozó jogszabályok előkészítésére feladat- és hatáskörrel rendelkező Nemzeti Fejlesztési Minisztériumtól (109. § 1. pont, 110.§).

2.1 A Nemzetgazdasági Minisztérium (a továbbiakban: NGM) megkeresésemre válaszolva arról tájékoztattott, hogy a statútum rendelet alapján az Mttv. módosítása ügyében hatáskörrel a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium (a továbbiakban: NFM) rendelkezik, így e kérdéskörében az NFM véleményét tartja irányadónak. Jelezte továbbá, hogy az felvetett problémákkal összefüggésben az Mt. irányadó rendelkezéseinek tartalmát ismerteti.

A *készenléti jellegű munkakörrel* kapcsolatos kérdésre az NGM azt a választ adta, hogy az Mt. alapján két esetben minősíthető egy munkakör készenléti jellegűnek. Az Mt. 91.§ a) pontja alapján készenléti jellegű a munkakör, ha a munkavállaló a feladatainak jellege miatt – hosszabb időszak alapulvételével – a rendes munkaidő legalább egyharmadában munkavégzés nélkül áll a munkáltató rendelkezésére. Önmagában az a tény, hogy a munkakör jellegzetessége nem teszi szükségessé a folyamatos munkavégzést, még nem elegendő a munkakör készenléti jellegűvé történő minősítéséhez, a rendelkezésre állásnak a tényleges munkavégzéshez képest jelentős arányúnak kell lennie. Ilyen munkakör például a baleset, az elemi csapás vagy a hiba elhárítására szolgáló munkakör. Az Mt. 91.§b) pontjában pedig az a készenléti jelleg fő kritériuma, hogy a munkavégzés az általánoshoz képest lényegesen alacsonyabb igénybevétellel jár. Az ilyen munkakörökben a munkavállaló munkaidejében – ellentétben az a) ponttal – folyamatosan munkát végez, azonban ennek intenzitása, megerőltető volta a szokásoshoz képest lényegesen alacsonyabb, ezért jóval kisebb igénybevétellel jár.

Az NGM hivatkozott továbbá a munkaidő-szervezés egyes szempontjairól szóló, 2003. november 4-i 2003/88/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: irányelv) 2. cikk 1. pontjára is, amelynek átültetését az Mt. idézett rendelkezései szolgálják.

A fentiekre tekintettel a tárca hangsúlyozta: az Mt. 298.§ (4) bekezdése szerinti felbatalmazás alapján az ágazati szabályozás kialakítása során az irányelv és ezzel összefüggésben az Mt. releváns szabályait az adott jogintézmény rendeltetését és a szabályozás logikáját figyelembe véve tiszteletben kell tartani.

A rendkívüli munkaidő kapcsán a minisztérium hangsúlyozta, hogy az Mt. 135.§ (3) bekezdése szerint a kollektív szerződés rendelkezése alapján legfeljebb évi háromszáz óra rendkívüli munkaidő rendelhető el. Az Mt. rendszerében ennél magasabb mértékben kollektív szerződés nem határozhatja meg a rendkívüli munkaidő mértékét. *Az Mt. ágazat-semleges törvény, azaz alkalmazásának hatálya alatt a rendkívüli munkaidő maximuma az ágazati speciális szabályozás hiányában általánosan és egységesen irányadó.* Erre tekintettel azt szükséges megvizsgálni, hogy objektíve és okszerűen milyen ágazati, szakmai sajátosságok indokolják az Mttv. hatálya alatt az Mt. rendelkezésétől való eltérést. E vonatkozásban a minisztérium szerint felmerül továbbá azon alkotmányossági kérdés is, hogy a rendkívüli munkaidő jogintézménye jogi természetét és rendeltetését figyelembe véve tekinthető-e olyan szabályozási tárgykörnek, amellyel összefüggésben helye lehet önmagában az ágazati és szakmai sajátosságok alapján ágazati szabályozásnak.

A kötetlen munkarenddel összefüggésben az NGM azt válaszolta, hogy a 2014. január 1-jétől hatályos szabályozás szerint a kötetlen munkarend szabályai *csak akkor alkalmazhatóak, ha a munkavállaló a munkaidő-beosztás jogát teljes egészében gyakorolhatja.* Az Mt. szabályozásában a kötetlen munkarend alkalmazhatóságának feltételei összhangban vannak az irányelvvel és az ehhez kapcsolódó esetjoggal. Az Európai Bíróság esetjoga szerint ugyanis az irányelv 17. cikk (1) bekezdésében található kitétel¹ csak azon munkavállalókra alkalmazandó, akiknek a munkaideje egészében nem mért, vagy nem előre meghatározott, vagy akik a munkaidőt maguk határozhatják meg, *azokra a munkavállalókra azonban nem, akiknek a munkaideje csak részben mért vagy előre meghatározott, vagy azt a munkavállaló részben határozhatja meg saját maga* (C-484/04. sz. ügy 16, 17 és 47 pontok). Az Mt. 96.§(2) bekezdése szerinti kötetlen munkarend fogalmától a felek az Mt. 135.§ (1) bekezdés a) pontja alapján *sem megállapodással, sem kollektív szerződésben nem térhetnek el.*

Erre tekintettel az Mt. alkalmazásában a kötetlen munkarendre vonatkozó szabályok alkalmazásának feltétele, hogy a munkáltató a munkaidő-beosztás jogát teljes egészében átengedje, és így a munkavállaló a napi munkaidejét maga oszthassa be. A munkáltató a munkaidő-beosztás jogát csak a munkavégzés önálló megszervezésére tekintettel engedheti át, azaz a kötetlen munkarend feltétele, hogy a munkakör sajátosságai valóban tegyék lehetővé, hogy a munkavállaló munkavégzését önállóan megszervezhesse. Ez azonban nem jelent teljes kötetlenséget a munkavállaló számára. A munkáját a munkaköri feladatai sajátosságára, a munka természetére tekintettel köteles megszervezni. Így például megvalósul a kötetlen munkarend akkor is, ha a munkavállaló bizonyos munkaköri feladatait (például beszámoló a vezető részére, együttműködés más munkavállalókkal) csak a munkáltató vagy a munka természete által meghatározott, illetve megkívánt időpontban teljesítheti. *A munkáltató ugyanakkor nem határozhatja meg a munkahelyen teljesítendő feladatok időpontjait, illetve tartamát úgy, hogy ezzel ténylegesen elvonja a munkavállaló munkaidővel kapcsolatos rendelkezési jogát.*

A minisztériumi válasz szerint az Mt. alkalmazásában általánosságban megállapítható, hogy kötetlen munkarend esetén nem kell alkalmazni a munkaidő nyilvántartására vonatkozó szabályokat. A munkaidő-beosztás jogának átengedése ugyanakkor nem eredményezheti az Mt. rendelkezéseinek megkerülését, úgymint például a rendkívüli munkaidőre vonatkozó szabályok kijátszását. *Eszerint ha például a munkáltató által előírt feladatok jellegük miatt a napi munkaidő alatt nem végezhetőek el, a rendkívüli munkaidőben történő munkavégzés megállapítható.*

¹ 17. cikk Eltérések (1) A munkavállalók biztonság- és egészségvédelméről szóló általános elvekre tekintettel a tagállamok eltérhetnek a 3–6., 8. és 16. cikktől, ha az érintett tevékenység sajátos jellege miatt a munkaidő időtartamát nem mérik és/vagy nem határozzák meg előre, vagy azt a munkavállalók maguk sem tudják meghatározni, és különösen a következők esetében: a) ügyvezetők vagy más önálló döntéshozatali jogkörrel rendelkező személyek; b) családtag munkavállalók; vagy c) diplomokban és vallási közösségekben vallási szertartásokon közreműködő munkavállalók.

2.2 Az NFM válaszában arról tájékoztatott, hogy a megkereséssel kapcsolatban a Nemzeti Média- és Hírközlő Hatósággal, valamint az NGM-mel egyeztetve alakította ki álláspontját.

A minisztérium kifejtette, hogy a közszolgálati média, mint közérdekű jellegű szolgáltatás olyan elvárásokat támaszt mind a munkavállalók, mind a médiaszolgáltatók, valamint az MTVA – mint munkáltatók – felé, amelyek teljesítése az általános munkajogi szabályok kereti között nem oldható meg. Az Mttv. érintett módosításának indokolása szerint a közszolgálati médiaszolgáltatás társadalmi szükségletet kielégítő olyan alapvető szolgáltatás, amellyel szemben támasztott legfontosabb társadalmi elvárások a tájékoztatás állandósága, folyamatossága és aktualitása.

Ezek a specialitások az Mt. rendszerében nem kezelhetők, így szükséges volt a közszolgálati médiaszolgáltatásban dolgozók foglalkoztatásának garanciális tételeit megalkotni, amely az Mttv. 108/A. és 108/B. §-sal való kiegészítésével valósult meg. A minisztérium szerint az ágazati jellegű munkajogi szabályok lefektetése ezen a területen nemcsak indokolt, de az Alaptörvény és a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény (a továbbiakban: sajtótörvény) által támasztott alkotmányos követelmények következtében kizárólag ilyen módon lehet a közszolgálati médiaszolgáltatással szembeni társadalmi elvárásnak megfelelni.

Az Mttv. 108/A. és 108/B.§-ai az Mt. rendelkezéseire képest *lex specialis*ként értelmezendők. Az Mttv. nem másodlagos vagy kiegészítő jellegű törvény az Mt.-hez képest, hanem éppen ellenkezőleg, *a közszolgálati médiaszolgáltatásban foglalkoztatottak vonatkozásában az elsődlegesen alkalmazandó szabályokat az Mttv. tartalmazza*. Az Mttv. 108/A. §-a kimondja, hogy az Mt. rendelkezéseit az Mttv.-ben meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni.

A készenléti jellegű munkakörre vonatkozóan az Mttv. az Mt. rendelkezéseire képest nem vezet be eltérést, azaz a kétharmad-egyharmados szabály alkalmazandó a közszolgálati média szolgáltatásban is. Az NFM szerint az Mttv. annyi pontosítással – de nem eltéréssel – él, amennyi elősegíti ennek az aránynak a megállapítását, azaz megadja, hogy az adott munkakör vonatkozásában *a nem készenléti jellegű vagy rendelkezésre állással töltött időszaknak az az idő minősül, amikor a munkavállaló a munkakörébe tartozó tevékenységet ténylegesen is kifejti*. Mindez egy olyan kiegészítő rendelkezés, amely elősegíti a készenléti jelleg megállapítását, ezáltal kiszámítható és egyértelmű jogalkalmazásra ad lehetőséget.

A rendkívüli munkavégzés mértékével kapcsolatban a minisztérium azt válaszolta, hogy mind az Mt., mind az Mttv. szerint a felek kollektív szerződésben rendelkezhetnek arról, hogy az éves időtartamban elrendelhető rendkívüli munkavégzés határértéke mennyi lehet. Az Mttv.-ben az Mt.-től eltérő rendkívüli munkaidő (maximum négyszáz óra) megállapításának lehetőségét azok a speciális munkajogi követelmények – a közszolgálati média társadalmi közszükségletet kielégítő alapvető szolgáltatást nyújt – indokolják, amelyek az Mttv. munkajogi rendelkezéseinek beiktatását is szükségessé tették.

A minisztérium válaszában kifejtette, hogy az Mttv. rendelkezése nem tér el az Mt.-nek a *kötetlen munkarend* alkalmazására vonatkozó rendelkezéseitől. Az Mttv. lehetőséget biztosít arra, hogy a munkaviszonyban részes felek közös megállapodásukkal eltérjenek a kötetlen munkarend alkalmazásától. Mindez lehetőséget biztosít arra, hogy akár munkáltatói, akár munkavállalói kezdeményezésre a felek munkaidő-keret vagy általános munkarend alkalmazásában állapodjanak meg. A szabályozás ennek megfelelően mindösszesen annyit rögzít, hogy az eltérő megállapodás hiányában a munkarend kötetlen. *A munkarend kötetlenségét nem bontja meg, ha a munkavállaló a munkaköri feladatok egy részét sajátos jellegükénél fogva meghatározott időpontban vagy időszakban teljesítheti, azaz a munkáltató bizonyos érdekből beosztja a munkavégzést*.

A kötetlen munkarend alkalmazása a munkaidő beosztásának jogát engedi át a munkavállaló részére, de nem a munkaidő időtartamának meghatározását. *A munkáltató a kötetlen munkarend során is megállapíthatja, hogy az adott időszakra mennyi munkával töltött időt vár el a munkavállalótól, azaz az idő átlagában meghatározhatja a munkaidőt*. A munkarend kötetlensége tehát nem változtat azon a körülményen, hogy a munkaidőt a munkáltató határozza meg.

A kötetlen munkarend nem jelenti a munkaidőtartam szabad meghatározását a munkavállaló részéről, a munkáltató érdekeire is fegyelemmel kell lenni annak érdekében, hogy a munkahelyen kívüli munkavégzés ne lehessen alkalmas visszaélésre, ezért meg kell határozni azt a mértéket, amelyet a munkáltató – a felek kölcsönös érdekeire tekintettel – elfogad bérfizetéssel honorált, elszámolható időtartamként. Ez a technika garanciális jelleggel biztosítja, hogy a munkavállaló által a munkahelyén kívül, de a munkaviszony vagy a munkáltató érdekében (is) kifejtett tevékenységet a munkáltató kötelező jelleggel elismerje és megfizesse.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) határozza meg.

1. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság (közszolgáltató) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az alapvető jogok biztosa eljárása során vizsgálja, hogy akár a hatósági jogalkalmazás, akár az annak alapjául szolgáló jogszabály alapjoggal összefüggő visszásságot eredményez-e. Az ombudsmani gyakorlat eddig is világossá tette, hogy a biztos számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabály hiányosságával, tartalmi hibáival, avagy a hatósági jogalkalmazással összefüggő intézkedések megfogalmazására a törvény lehetőséget teremt. A preventív alapjogvédelemre hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, ha az alapjogi aspektusú vizsgálatához nélkülözhetetlen módon, éppen a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok hatékony megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást, feltérképezi és jelzi a jogalkotó, jogszabályelőkészítő szervek, valamint a jogalkalmazók irányába a normaszöveggel illetve a joggyakorlattal kapcsolatban felmerülő alapjogi, alkotmányossági aggályokat.

2. A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet (a továbbiakban: statútum rendelet) 90.§ 6. pontja alapján a nemzetgazdasági miniszter a Kormány foglalkoztatáspolitikáért felelős tagja, a statútum rendelet 4.§ 11. pontja alapján a nemzeti fejlesztési miniszter a Kormány audiovizuális médiára vonatkozó jogszabályok előkészítéséért felelős tagja.

II. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Álláspontom szerint az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre.

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. Ugyanakkor a testület a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően.

A testület ennek kapcsán elvi élel mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát vesztett alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket.*

Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország *független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat továbbra is relevánsnak tekintendő. A testület 9/1992. (I. 30.) AB határozatában részletesen kifejtette, hogy a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. A jogbiztonságnak elengedhetetlen követelménye, hogy a jogalkalmazói magatartás előre kiszámítható legyen. Álláspontom szerint a jogállamiság követelményének szabályozási szinten, illetve a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában egyaránt érvényesülnie kell.

2. Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz, képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához. Az Alkotmány korábbi rendelkezéseit értelmező, közel két évtizedes alkotmánybírósági gyakorlatban a munkához való jog alkotmányos alapjogként a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot jelentette. A szociális jogok közé sorolható foglalkoztatáshoz való jog két elemből áll, az egyik a „jog” a munkához, a munkavégzéshez, amely a munkahelyteremtést és ezek megőrzését, a munkanélküliség kezelését szolgáló állami foglalkoztatáspolitikát foglal magában, a másik pedig a foglalkozás megválasztásának szabadsága (alanyi jellegű jog).

A munkához és foglalkoztatáshoz való jog szociális jogi jellegéből következik, hogy kapcsolatban áll az egyes államok gazdaság- és szociálpolitikai karakterével, alkotmányos struktúrájával, hagyományaival. *Az állam nemcsak elismerni köteles a munkához való jogot, hanem megfelelő feltételek megteremtésével köteles elősegíteni az érvényesülését.*

Az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdése tartalmazza a pihenéshez, valamint az éves fizetett szabadsághoz való jogot. Magyarország Alaptörvénye mellett számos nemzetközi dokumentum, így az Emberi jogok egyetemes nyilatkozata 23. cikkének 4. pontja is hangsúlyozza, hogy minden személynek joga van a pihenéshez, a szabad időhöz, nevezetesen a munka időtartamának ésszerű korlátozásához, valamint az időszakonkénti fizetett szabadsághoz. A 24. cikk külön is kiemeli, hogy minden személynek joga van a pihenésre és szabadidőre, beleértve a munkaidő ésszerű korlátozását és az időszakos fizetett szabadságot. A munkaidő, a munka időtartama ésszerű korlátozásának hiánya a pihenéshez és szabadidőhöz való jog kiüresedéséhez vezethet.

III. Az ügy érdemében

1. A jogi szabályozás változása

A közszolgálati médiatartalom előállítás, valamint a hírügynökségi tevékenységek ellátása olyan alkotófolyamat, amely széleskörű tevékenységeket foglal magába egyazon cél, a médiatartalom előállása érdekében. A foglalkoztatotti minőséggel, így különösen a munkaviszonnyal kapcsolatban az Mttv. kifogásolt módosítása előtt az Mt. szabályai automatikusan alkalmazandók voltak az alkotófolyamatokban résztvevőkre is.

A jogalkotónak a törvény indokolásában olvasható álláspontja szerint azonban kívánatosá vált, hogy a médiatartalom előállítására irányuló foglalkoztatást olyan szabályok rendezzék, amelyek törvényi garanciák érvényesülése mellett is figyelemmel lehetnek a speciális munkafolyamatokra és az abban foglalkoztatottak tevékenységének tényleges jellemzőire, a terület sajátosságaira, a szakmai gyakorlatokra és a foglalkoztatottak terhelhetőségére.

Az ágazati sajátosságokra történő hivatkozással 2015. január 1. napjával az Mttv. az alábbi szakasszal bővült ki:

A közszolgálati médiaszolgáltatás rendszerében dolgozókra vonatkozó speciális munkajogi szabályok

108/A. § (1) *A közszolgálati médiaszolgáltató és az Alap által foglalkoztatottakra a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) szabályait a (2)-(5) bekezdésben, valamint a 108/B. §-ban megállapított eltérésekkel kell alkalmazni.*

(2) A közszolgálati médiaszolgáltató és az Alap médiatartalom-szolgáltatásához valamint híriügynökségi szolgáltatásához kapcsolódó tevékenysége rendeltetése folytán vasárnap és munkaszüneti napon is végzett tevékenység.

(3) A foglalkoztatottak vonatkozásában - a munkakörök sajátosságaira tekintettel - a munkáltató által elrendelt munkavégzés idejének számítása, valamint a munkakör készenléti jellegének megállapítása szempontjából az adott tevékenységre fordított tényleges munkavégzések (munkafázisok) időtartamát kell figyelembe venni.

(4) A foglalkoztatottak vonatkozásában az Mt. 101. § (3) bekezdése nem alkalmazandó.

(5) A teljes napi munkaidőben foglalkoztatott számára naptári évenként kollektív szerződés rendelkezése alapján legfeljebb négyezer óra rendkívüli munkavégzés rendelhető el.

108/B. § (1) *A közszolgálati médiaszolgáltatási, valamint a közszolgálati médiaszolgáltató híriügynökségi tevékenységében való részvételre irányuló munkaköröket külön jogszabály határozza meg.*

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott jogszabály által érintett munkakörben foglalkoztatott személyt kötetlen munkarend szerint kerülni foglalkoztatásra. A munkarend jellegét nem érinti a munkakör sajátos jellegéből adódó kötelező rendelkezésre állás vagy a munkáltató által meghatározott időpontban vagy időszakban történő munkavégzés.

(3) A (2) bekezdésben meghatározott kötetlen munkarend alkalmazásától a felek munkaszerződésben térhetnek el, a jövőre nézve irányadó megállapodásukkal.

(4) Az (1) bekezdésben meghatározott jogszabály által érintett munkakörben foglalkoztatott vonatkozásában a munkabehelyen kívüli felkészüléshez szükséges munkaidőként a teljes munkaidőben foglalkoztatott esetében egy naptári évben munkanaponként átlagosan figyelembe vehető órák számát a munkáltató köteles meghatározni. Részmunkaidőben foglalkoztatott esetében a munkabehelyen kívüli felkészüléshez szükséges munkaidőt a teljes és a munkaszerződésben kikötött rész munkaidő arányában kell figyelembe venni. A munkabehelyen kívüli felkészülést kiválthatja a munkáltató, ha erre a munkabehelyen és munkaidőben lehetőséget biztosít.

(5) Az (1) bekezdésben meghatározott jogszabály által érintett munkakörben foglalkoztatott vonatkozásában a munkáltató az Mt. 122. § (2) bekezdésében foglaltaktól eltérően, a rendes szabadság kiadása során kivételesen, indokolt esetben nem köteles a munkavállalónak az alapszabadsága egynegyedére vonatkozó kérését figyelembe venni, ha az a munkáltató üzemszerű működését súlyosan veszélyeztetné. Erről a munkáltatónak haladéktalanul tájékoztatnia kell a foglalkoztatottat, egyúttal közölnie kell, hogy mikor veheti ki a szabadságát.

2. Az Mt. és az Mttv. viszonya

Az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdése szerint: „Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét, biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit.” A sajtótörvény a médiaszolgáltatással szembeni alapvető elvárásként fogalmazza meg a hiteles, gyors és pontos tájékoztatást, míg a közszolgálati médiaszolgáltatás egyik fő célja éppen az állampolgárok tájékozódási és kulturális igényeinek kielégítése.

E kritériumoknak való megfelelés állandó készséget és azonnali reagálást követel meg a tartalom előállításától, elsősorban a közszolgálati médiatartalom előállításától és a közzétételükben résztvevőktől. Az internet és a tartózkodási helytől független, mobilizált infokommunikációs eszközök egyéni elérése korábban a tájékoztatásnak nem csak állandónak, de azonnalinak is kell lennie, ráadásul minden közérdeklődésre számot tartó eseményre késlekedés nélkül reagálnia kell. Ezen halmozódó igények folyamatos készséget és azonnali közzétételt követelnek meg a közszolgálati médiaszolgáltatás rendszerétől. A mindenre kiterjedő „élő” tájékoztatással együtt jár az, hogy egyes foglalkoztatottak hétvégi vagy munkaszüneti napon készítsenek műsort. E specialitások a jogalkotó értékelése szerint az Mt. rendszerében nem kezelhetőek, így szükséges volt a közszolgálati médiaszolgáltatásban dolgozók foglalkoztatásának garanciális tételeit megalkotni, amely jelen esetben az Mttv. 108/A. és 108/B. §-sal való kiegészítésével valósult meg.

Az Mt. kifejezett felhatalmazást ad az ágazati foglalkoztatási szabályok megalkotására, amikor a 298. § (4) bekezdése kimondja, hogy törvény - ágazati, szakmai sajátosságokra tekintettel - e törvény rendelkezéseitől eltérhet. Az Mttv. 108/A. §-a pedig úgy szól, hogy az Mt. rendelkezéseit az Mttv.-ben meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni. *Az idézett jogszabályi rendelkezések alapján egyértelműen megállapítható, hogy a közszolgálati médiaszolgáltatásban foglalkoztatottak vonatkozásában a munkaviszonyra vonatkozó szabályokat az Mt. tartalmazza, az Mttv. munkajogi jellegű rendelkezései által tartalmazott eltérések azonban az Mt.-hez képest lex specialis jellegűek.*

3. A készenléti jellegű munkakör

Az Mt. 91. §-a két esetkorre vonatkozóan definiálja a készenléti jellegű munkakör fogalmát. Készenléti jellegű a munkakör ha a) a munkavállaló a feladatainak jellege miatt - hosszabb időszak alapulvételével - a rendes munkaidő legalább egyharmadában munkavégzés nélkül áll a munkáltató rendelkezésére, vagy b) a munkavégzés - különösen a munkakör sajátosságára, a munkavégzés feltételeire tekintettel - a munkavállaló számára az általánoshoz képest lényegesen alacsonyabb igénybevétellel jár. Az Mttv. 108/A. (3) bekezdése alapján a foglalkoztatottak vonatkozásában - a munkakörök sajátosságaira tekintettel - a munkáltató által elrendelt munkavégzés idejének számítása, valamint a munkakör készenléti jellegének megállapítása szempontjából az adott tevékenységre fordított tényleges munkavégzések (munkafázisok) időtartamát kell figyelembe venni. A szabályozásból nem következik egyértelműen, hogy az Mt. 91.§ b) pontja esetén is készenléti jellegűnek minősül egy adott munkakör a közszolgálati médiaszolgáltatás területén.

Fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy az Mt. készenléti jellegű munkakörre vonatkozó rendelkezése „A munkaidő-szervezés egyes szempontjairól szóló, 2013. november 4-i 2003/88/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv” átültetését is szolgálja, ezért az NGM álláspontjával egyetértve kiemelem, hogy *az Mt. 298.§ (4) bekezdése szerinti felhatalmazás alapján az ágazati szabályozás kialakítása során az irányelv és ezzel összefüggésben az Mt. releváns szabályait az adott jogintézmény rendeltetését és a szabályozás logikáját figyelembe véve tiszteletben kell tartani.*

4. A rendkívüli munkavégzésre és a kötetlen munkarendre vonatkozó szabályozás

4.1. Az Mt. 135.§ (3) bekezdése szerint a kollektív szerződés rendelkezése alapján *legfeljebb évi háromszáz óra* rendkívüli munkaidő rendelhető el. Ez a szabály a rendkívüli munkaidő maximumát rögzíti kollektív szerződéses szabályozás esetén. Az Mt. alkalmazásának hatálya alatt a rendkívüli munkaidő maximuma *az egyes ágazati speciális szabályozás hiányában*, általánosságban és egységesen irányadó.

Amint az a III.1. pontban is szerepel, az Mt. kifejezett felhatalmazást ad az ágazati foglalkoztatási szabályok megalkotására, amikor a 298. § (4) bekezdése kimondja, hogy törvény - ágazati, szakmai sajátosságokra tekintettel - e törvény rendelkezéseitől eltérhet. Az Mttv. 108/A. §-a pedig úgy szól, hogy az Mt. rendelkezéseit az Mttv.-ben meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni.

Az Mttv. 108/A.§ (5) bekezdése alapján a teljes napi munkaidőben foglalkoztatott számára naptári évenként kollektív szerződés rendelkezése alapján *legfeljebb négy száz óra* rendkívüli munkavégzés rendelhető el.

A fentiek alapján megfontolandónak tartom annak a kérdésnek a jogalkotó általi újragondolását, hogy a rendkívüli munkaidő jogintézménye jogi természetét és rendeltetését figyelembe véve önmagában tekinthető-e olyan szabályozási tárgykörnek, amellyel összefüggésben feltétlenül helye van az ágazati és szakmai sajátosságok alapján az általánostól eltérő, keretek nélküli ágazati szabályozásnak, különös tekintettel annak maximális időtartamára.

4.2. A kötetlen munkarend ágazat-semleges szabályait az Mt. 96. (2) és (3) bekezdése határozza meg. A 96.§ (2) bekezdése alapján a munkáltató a munkaidő beosztásának jogát – a munkavégzés önálló megszervezésére tekintettel – a munkavállaló számára írásban átengedheti (kötetlen munkarend). A munkarend kötetlen jellegét nem érinti, ha a munkavállaló a munkaköri feladatok egy részét sajátos jellegűknél fogva meghatározott időpontban vagy időszakban teljesítheti. Az Mt. kötetlen munkarendre vonatkozó szabályai összhangban állnak a munkaidő-szervezés egyes szempontjairól szóló, 2003. november 4-i 2003/88/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv rendelkezéseivel és az ehhez kapcsolódó esetjoggal is.

Az Mttv. 108/B.§ (2) bekezdése alapján az (1) bekezdésben meghatározott jogszabály által érintett munkakörben foglalkoztatott személy kötetlen munkarend szerint kerül foglalkoztatásra. A munkarend kötetlen jellegét azonban nem érinti a munkakör sajátos jellegéből adódó *kötelező rendelkezésre állás* vagy *a munkáltató által meghatározott időpontban vagy időszakban történő munkavégzés*. A (3) bekezdés alapján a (2) bekezdésben meghatározott kötetlen munkarend alkalmazásától a felek munkaszerződésben térhetnek el, a jövőre nézve irányadó megállapodásukkal.

Az Mt. alkalmazásában tehát a kötetlen munkarendre vonatkozó szabályok alkalmazásának feltétele, hogy a munkáltató a munkaidő-beosztás jogát teljes egészében átengedje. A kötetlen munkarend feltétele továbbá, hogy a munkakör sajátosságai valóban tegyék lehetővé, hogy a munkavállaló munkavégzését önállóan megszervezhesse a munkakör feladatai sajátosságára, a munka természetére tekintettel. A munkaidő-beosztás joga abban az esetben engedhető át a munkavállaló részére, ha önállóan megszervezhető munkát végez, azaz nem szükséges, hogy meghatározott időszakban álljon a munkáltató rendelkezésére, és teljesítse a munkáltató utasításait. A kötetlen munkarendet így egyes munkakörök eleve kizárják.

Az irányelv kötetlen munkarendre vonatkozó rendelkezéseivel kapcsolódó esetjog alapján a kötetlen munkarend szabályai azokra a munkavállalókra *nem állapíthatóak meg*, akiknek a munkaideje csak részben mért vagy előre meghatározott, vagy azt a munkavállaló részben határozhatja meg saját maga (C-484/04. sz. ügy 16, 17 és 47 pontok). Az irányelv szabályaival összhangban megalkotott Mt. 96.§(2) bekezdése szerinti kötetlen munkarend fogalmától a felek az Mt. 135.§ (1) bekezdés a) pontja alapján *sem megállapodással, sem kollektív szerződésben nem térhetnek el*, az Mttv. azonban az ágazati sajátosságokra tekintettel itt is eltérést enged.

Álláspontom szerint a Mttv. kötetlen munkarendre vonatkozó szabályai, melyek kimondják, hogy a munkarend kötetlen jellegét azonban nem érinti a munkakör sajátos jellegéből adódó *kötelező rendelkezésre állás* vagy *a munkáltató által meghatározott időpontban vagy időszakban történő munkavégzés*, ellentétesek az irányelv ugyanerre a területre vonatkozó szabályaival és esetjogával, mert az Mttv. által előírt kötelező rendelkezésre állás, valamint a munkáltató által meghatározott időpontban vagy időszakban történő munkavégzés az irányelv alapján kizárja a munkakör kötetlen munkarendben történő ellátását. Az ágazati sajátosságokra való hivatkozás nem támasztja alá önmagában a kötetlen munkarend fogalmától való eltérés lehetőségének Mttv. általi biztosítását sem.

4.3. *A munkajogi szabályozás egyik funkciója, hogy a munkavállalók és a munkaadók érdekeit egyaránt szem előtt tartva, ám a köztük a jogviszony természetéből adódó, a munkavállalók hátrányára meglévő erő-egyensúlytalanságot kiegyensúlyozva biztosítsa, hogy a munka elvégzésére a munkavállalók jogainak tiszteletben tartásával kerülhessen sor. Az ágazati szabályozás célja, hogy a generális munkajogi szabályozást az egyes ágazatok szakmai specifikumaiból, az ellátandó feladatok kimeneti követelményeiből igazítsa.*

A specifikus szabályok kialakítása során azonban a jogalkotó nem tekinthet el az alapvető garanciák fenntartásától, végső soron az Alaptörvény XVII. cikkében biztosított követelmények érvényesítésétől.

Az Alaptörvény XVII. cikkében foglaltak azért lényegesek, mert alapvetően érintik a munkajogviszony alanyainak – különösen a munkavállalónak – a pozícióját. A munkajogviszony alá-fölrendeltségi jellege miatt fokozottan követelhető a munkavállalókat védő garanciák érvényesítése, és a jog erre épülő stabilitásának legalább azt kell biztosítania, hogy e jogviszony nem követel többet a munkavállalótól, mint amennyi feltétlenül szükséges. Álláspontom szerint azonban a kollektív szerződés alapján elrendelhető évi rendkívüli munkavégzés maximális óraszámának megnövelése az Mttv. hatálya alá tartozó munkavállalók túlzott és aránytalan igénybevételéhez, az Alaptörvény XVII. cikkében rögzített alapvető jogaik sérelméhez vezethet.

Megállapítom továbbá, hogy a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz az, hogy az Mttv. alapján a rendkívüli munkavégzés és a kötetlen munkarend ágazati szabályozásának kialakítása során a jogalkotó nem vette kellőképpen figyelembe a vonatkozó irányelv és esetjoga rendelkezéseit, valamint az ágazati sajátosságokra történő általános hivatkozással nem támasztotta alá megfelelően az ágazat-semleges Mt.-től való eltérések indokoltságát. Ezáltal tartalmi értelemben vonta ki az MTVA munkavállalóit az Mt. munkavállalók jogait biztosító garanciális rendelkezéseinek hatálya alól, és az Alaptörvény XVII. cikkében foglalt pihenéshez való joggal összefüggő visszásságot idézett elő.

Intézkedéseim

A jelentésemben megállapított, alapvető joggal összefüggő visszásság megszüntetése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem*

- a *nemzeti fejlesztési minisztert*, hogy fontolja meg az Mttv. felülvizsgálatát és olyan jogszabályi környezet kialakítását, amely az irányelvvel és az Mt.-vel összhangban egyértelműen és ellentmondásmentesen rendezi a közszolgálati médiaszolgáltatásban történő foglalkoztatás speciális szabályait az ágazati szempontoknak megfelelően, és a munkavállalók alapvető jogainak törvényi garanciákkal történő biztosítása mellett.
- a *nemzetgazdasági minisztert*, hogy az eredményes és megalapozott jogalkotás érdekében az Mttv. felülvizsgálata során működjön közre a nemzeti fejlesztési miniszterrel az Mt.-vel való összhang megteremtése érdekében.

Budapest, 2017. január

Székely László sk.