

Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága
1535 Budapest, Pf. 773.

Tárgy: indítvány jogszabály alkotmányellenességének utólagos megállapítására és megsemmisítésére

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Alulírott, dr. Kádár András Kristóf, mint a Magyar Helsinki Bizottság kiemelkedően közhasznú egyesület (székhely: 1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38.) társelnöke az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1.§ b) pontja, 21.§ (2) bekezdése és 37.§-a alapján

indítványozom,

hogy a T. Alkotmánybíróság állapítsa meg **a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény 8. § (1) bekezdésének** alkotmányellenességét és egyúttal semmisítse meg a hivatkozott rendelkezést, mivel az a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2.§ (1), 70/A.§ (1), 70/B.§ (1), 70/E.§ (1) bekezdéseibe ütközik.

Az indítványt a következő indokok támasztják alá.

1. A szerzett jogok sérelme

A kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény 8. § (1) bekezdése a következőképpen szól:

8. § (1) A kormánytisztviselői jogviszonyt

a) a kormánytisztviselő lemondással,

b) a munkáltató felmentéssel

indokolás nélkül megszüntetheti.

A T. Alkotmánybíróság 983/B/1999 határozatában ismételten megerősítette azt a 62/1993. (XI. 29.) határozatában megállapított tételt, miszerint „az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamisághoz hozzátartozik a szerzett jogok tiszteletben tartása”.

Ugyanebben a határozatában a szerzett jogok tiszteletben tartására irányuló követelménnyel összefüggésben kimondta továbbá, hogy „az alkotmányos védelmet élvező »szerzett jogok« a már konkrét jogviszonyokban alanyi jogként megjelenő jogosultságok, illetőleg azok a jogszabályi »ígérvények« és várományok, amelyeket a jogalkotó a konkrét jogviszonyok keletkezésének lehetőségével kapcsol össze. A jogszabályok hátrányos megváltoztatása így csak akkor ellentétes a »szerzett jogok« alkotmányos oltalmával, ha a módosítás a jog által már védett jogviszonyok lefolyásában idéz elő a jogalanyokra nézve kedvezőtlen változtatást.” (731/B/1995. AB határozat, ABH 1995,801, 805.)

Azokra a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény hatálya alá tartozó kormánytisztviselőkre (2010. évi LVIII. törvény 1. §), akik e törvény hatályba lépése előtt a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (Ktv.) hatálya alá tartoztak, a köz

szolgálatába lépésükkor és természetesen azt követően is vonatkozott a Ktv. 17. § (3) bekezdése, amely felmentés esetén a munkáltató indokolási kötelezettségét írja elő. Azoknak a Ktv. hatálya alá tartozó foglalkoztatottaknak tehát, akik a 2010. évi LVIII. törvény hatálybalépésével a kormánytisztviselők jogállásáról szóló törvény hatálya alá kerültek, e jogosultsága megszűnt. Azaz az indokolási kötelezettség esetükben – esetleges felmentésük esetén – olyan „várománynak” tekinthető, amelyre közzolgálati jogviszonyuk keletkezésétől fogva, akár több évtizedes jogviszonyuk alatt mindvégig jóhiszeműen tarthattak igényt. Így a szerzett jogok alkotmányos oltalma őket érintően nem érvényesül, hiszen a 2010. évi LVIII. törvény hatályba lépése rájuk nézve „a jog által már védett jogviszonyok lefolyásában kedvezőtlen változtatást idézett elő.”

A közzolgálati jogviszonyra vonatkozó rendelkezések természetesen nem módosíthatatlanok, azonban a szerzett jogokat sérti, és így a jogbiztonság alkotmányos követelményébe ütközik, ha a módosítás nem csak az új rendelkezés hatályba lépése után, hanem az azt megelőzően keletkezett jogviszonyokra is kihatással van és az egyszer már valamire jogosultságot szerzett jogalanyok helyzetén változtat – mégpedig egy, a köz érdekében tevékenykedő személyek létbiztonságát és függetlenségét érintő, a köztisztviselői (ill. kormánytisztviselői) jogviszony szempontjából kiemelkedően fontos garancia elvonásával.

2. A munkához való jog sérelme

A T. Alkotmánybíróság 154/2008 (XII.17.) AB határozatában megerősítette a 48/1998. (XI. 23.) AB határozatban korábban kifejtetteket, miszerint „az Alkotmány egyes esetekben nevesíti az intézményvédelmi kötelezéseket, másutt nem, előfordul az is, hogy éppen az alanyi jogi oldal marad háttérben; a megfogalmazás és a hangsúlybeli különbségek nem változtatnak azon, hogy az alapjogok egyaránt tartalmazzák a szubjektív jogokat és az objektív, ennél szélesebb állami kötelezéseket is” (ABH 1998, 333, 341.).

Fentiekből megállapítható, hogy az államnak objektív intézményvédelmi kötelezettsége áll fenn – a többi alapjoghoz hasonlóan – az Alkotmány 70/B.§ (1) bekezdésében deklarált munkához való jog tekintetében is. E jog érvényesüléséhez nem elegendők tehát az állami beavatkozást korlátozó garanciák, érvényre jutásához az állam aktív szerepvállalása – azaz a megfelelő jogszabályi környezet kialakítása – szükséges.

Egy olyan törvényi rendelkezés, amely egyértelmű felhatalmazást ad a munkáltatói jogkör gyakorlója számára a kormánytisztviselői jogviszony alóli indokolás nélküli felmentésre, az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségének megsértését jelenti. Hiszen nem csupán arról van szó, hogy az állami törvényhozás „pozitív” intézkedésekkel nem segíti elő a munkához való jog gyakorlását, hanem éppen ellenkezőleg, mintegy „negatív” módon nyúl a kérdés szabályozásához. Hiszen – utalva az 1. pontban kifejtettekre – azon foglalkoztatottak esetében, akik a kormánytisztviselők jogállásáról szóló törvény hatályba lépése előtt a Ktv. hatálya alá tartoztak, jogot von el, illetve a 2010. évi LVIII. törvény hatálya alá tartozó kormánytisztviselői jogviszonyban álló személyeket a munkáltatói jogkör gyakorlója önkényes döntésének teszi ki azáltal, hogy a törvény 8. § (1) bekezdése értelmében indokolás nélkül bármikor elmozdíthatóvá teszi őket. Ennek következtében pedig a munkához való jog nem hogy védelemben nem részesül, hanem – különösen a megszerzett munkaviszony fenntartásához való jog tekintetében – súlyosan sérül.

3. A diszkrimináció tilalmába ütközés

A hátrányos megkülönböztetés tilalma vonatkozásában T. Alkotmánybíróság 849/B/1992 és 419/B/1997 határozatában is megerősítette a 137/B/1991 számú határozatban tett megállapítását, miszerint, „az Alkotmány 70/B. §-a [...] helyes értelme szerint az általános diszkrimináció-tilalmat megfogalmazó 70/A.§-nak a munka világra vonatkoztatott konkretizálása.”

Ebből következően pedig a 70/B.§ egyes bekezdéseiben – így a 2. pontban már hivatkozott 70/B.§ (1) bekezdésében – rögzített jogoknak legalábbis az egyenlő bánásmódra való jogosultság tekintetében van alanyi jogi oldaluk. E tekintetben tehát olyan alapjogoknak tekintendők, amelyek a klasszikus szabadságjogokhoz hasonló alkotmányos védelmet élveznek.

Adott jogszabályhely diszkrimináció tilalmába ütközésének vizsgálata során a T. Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint – mint ahogyan arra 14/1995 (III.13.) határozatában is rámutatott – a homogén csoport-képzés módszerét alkalmazza. Ha pedig megállapítást nyer, hogy valóban hátrányos megkülönböztetés történt, az alapjog-korlátozás alkotmányosságát a szükségesség-arányosság teszt segítségével ítéli meg. A T. Alkotmánybíróság által kidolgozott 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 az átlépi-e a szükséges mértéket az adott alapjog, jelen esetben a munkához való jog korlátozása esetében.

A munkaviszony és a munkaviszonyhoz hasonló egyéb (jelesül a közalkalmazotti, közszolgálati, stb.) jogviszonyok esetében számos olyan közös, egyszersmind alapvető jellemzőre lehet rámutatni melyek alapján – az egyes jogviszonyokra vonatkozó konkrét részletszabályoktól függetlenül – az e jogviszonyokban álló foglalkoztatottak homogén csoportot képeznek. Ilyen jellemző a jogviszonyok aszimmetrikus természete, a hierarchikus jelleg, amely miatt a munkavállaló, köztisztviselő stb. eleve kiszolgáltatottabb, a jog részéről többletgaranciákat igénylő helyzetben van. Ugyancsak közös jellemző a munkáltató utasítási joga, bérfizetési kötelezettsége, gondoskodási és gondossági kötelezettségeinek sora, a foglalkoztatott részéről pedig a rendelkezésre állás, a személyes munkavégzés, a munkatársakkal való együttműködési-, titoktartási kötelezettség és így tovább.

Nem utolsó sorban e jellemzők sorába illeszkedik a munkaviszony, ill. a hozzá hasonló egyéb jogviszonyoknak a munkáltató, ill. a munkáltatói jogkör gyakorlója részéről történő megszüntetése esetén a munkáltatót, ill. a munkáltatói jogkör gyakorlóját terhelő – garanciális, a foglalkoztatott védelmét célzó – indokolási kötelezettség. Mindazonáltal a T. Alkotmánybíróság 21/1994. (IV. 16.) határozatában az Alkotmány 70/B.§ (1) bekezdésével kapcsolatban maga is megállapította, hogy a munkához való jogot úgy kell értelmezni, hogy abba mindenfajta foglalkozás, hivatás, „munka” megválasztásának és gyakorlásának szabadsága beletartozik.

A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény 89.§ (2) bekezdése a munkaviszony vonatkozásában írja elő felmondás esetén a munkáltató indokolási kötelezettségét, melyet a 89. § (2)-(7) bekezdései további garanciális elemekkel egészítenek

ki. A közalkalmazottak jogállását szabályozó 1992. évi XXXIII. törvény 30. § (1) bekezdése a közalkalmazotti jogviszony alóli felmentés eseteit tartalmazó taxatív jellegű felsorolást tartalmaz, (2) bekezdése pedig a munkáltató indokolási kötelezettségét írja elő a közalkalmazotti jogviszony felmentéssel történő megszüntetése esetére. A Ktv. hatálya alá tartozó köztisztviselőkre – felmentésük esetén – a Ktv. 17.§ (3) bekezdésében szabályozott indokolási kötelezettség vonatkozik, amelyet kiegészít a 17. § (1) bekezdés közszolgálati jogviszony alóli felmentés eseteit tartalmazó taxatív felsorolása.

Amikor azonban a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény 1. §-ában felsorolja a törvény személyi hatálya alá tartozókat, önkényesen ragad ki egy – számában jelentős – személyi csoportot a Ktv. hatálya alól, akikre felmentésük esetén nem vonatkozik a munkáltatói jogkör gyakorlójának indokolási kötelezettsége. Míg tehát a 2010. évi LVIII. törvény hatálya alá kerülnek, ill. tartoznak kormánytisztviselői jogviszonya felmentéssel indokolás nélkül megszüntethető, addig a köztisztviselők, közalkalmazottak és munkavállalók esetében a törvény indokolási kötelezettséget támaszt a munkáltatói jogkör gyakorlóival és a munkáltatókkal szemben, a kormánytisztviselőkre tehát – felmentésük esetén – hátrányosabb szabályozás vonatkozik, mint a munkaviszonyban és az ahhoz hasonló jogviszonyban állókra. Különösen szembetűnő ez a köztisztviselőkkel való összehasonlítás vonatkozásában, hiszen a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény személyi hatálya alatt állók közel húsz évig a köztisztviselők jogállásáról szóló törvény hatálya alá tartoztak.

A T. Alkotmánybíróság 30/1992 (V.26.) határozatában a – fentebb már hivatkozott – szükségesség-arányosság tesztel kapcsolatban megállapította: „az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközehez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.”

Az első felmerülő kérdés az: létezik-e egyáltalán olyan cél, másik alapvető jog, szabadság vagy alkotmányos érték, amelynek védelme máshogyan nem, csak a munkaviszonyban, ill. a munkaviszonyhoz hasonló egyéb jogviszonyban állók köréből önkényesen kiragadott csoport, a kormánytisztviselők felmentése esetén az indokolási kötelezettség megszüntetése, azaz a kormánytisztviselők munkához való jogának, ill. szerzett jogainak csorbítása útján érhető el.

A kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény indokolása az államszervezet megfelelő működésének biztosítását jelöli meg a jogkorlátozás céljaként: „*jelentős rendszertani következetlenség és aszimmetria jellemzi a hatályos Ktv.-t a központi államigazgatás vonatkozásában, amennyiben a köztisztviselő (Ktv. 16. §) bármikor, indokolás nélkül 2 hónap lemondási idővel megszüntetheti jogviszonyát, amely adott esetben egy állami feladat ellátását is veszélyeztetheti. Ezzel szemben az állam, mint munkáltató csak valós és okszerű indokolással alátámasztotta, meghatározott esetekben és olyan jogcímen (alkalmatlanság) szüntetheti meg a közszolgálati jogviszonyt, amely a mai bírói gyakorlat szerint lényegében alkalmazhatatlan. Nincs alkotmányos, célszerűségi vagy etikai alapja annak, hogy a köztisztviselők a többi foglalkoztatotthoz képest – éppen az állammal szemben – kiemelt védelmet élvezzenek és de facto felmenthetetlenné váljanak az állami feladatok*

végrehajtása során. Sőt, a jelenlegi fokozott védelemjelentős részben okolható azért, hogy a magyar közigazgatás hatékonyság a alacsony és közmegítélése rossz. [...] A fentiek alapján méltányos megoldás, hogy az államot – ebben az elismerten számára alkotmányosan erősebb helyzetében – megillessen az a jog, hogy legalább olyan feltételekkel szüntethesse meg a jogviszonyt, mint a kormánytisztviselő, azaz indokolás nélkül, 2 hónapos felmentési idővel.”

Tartalmilag megvizsgálva ezt a deklarált célt, kijelenthető, hogy az (bár elvileg szolgálhat jogkorlátozás alapjául) jelen esetben nem tekinthető valós indoknak.

Egyrészt nem felel meg a valóságnak, hogy egy állami feladat ellátását veszélyezteti a az „aszimmetrikus” viszony (nevezetesen az, hogy a köztisztviselő közszolgálati jogviszonyát indokolás nélkül megszüntetheti, míg ez a lehetőség a munkáltatói jogkör gyakorlóját nem illeti meg), hiszen a Ktv. kéthónapos lemondási időt köt ki. Ennyi idő alatt található a köztisztviselő helyére új munkatárs, s a lemondott köztisztviselő betöltött munkakörével kapcsolatos tájékoztatást meg tudja adni, a folyamatban lévő feladatokat át tudja adni a helyére lépő új kollégának. Nem ismert olyan eset, és az indokolás sem említi egyetlen példát sem arra, hogy köztisztviselői felmondása következtében valamely állami feladat nem került ellátásra. Ráadásul a jogalkotó a kormánytisztviselők esetében is fenntartja a lemondás lehetőségét ugyanolyan feltételekkel, amiből nyilvánvaló, hogy ez nem tekinthető a jogkorlátozás valós indokának.

Másrészt az államszervezet működését nem kizárólag a kormányzati szervek tevékenysége jelenti. Az államszervezet részét képezik azok a szervek is, amelyeknél a kormánytisztviselők jogállásáról szóló törvény hatályba lépését követően a Ktv. hatálya alatt maradó köztisztviselők látják el a rájuk ruházott állami feladatokat. Rájuk is a Ktv.-nek, a fent idézett indokolás által kifogásolt rendelkezése vonatkozik továbbra is (tehát őket továbbra sem lehet indokolás nélkül elbocsátani), így ennek kapcsán – a törvényi indokolás alapján – nem világos, hogy az államszervezet működéséért aggódó jogalkotó miért csak a kormánytisztviselői kör esetében tartotta orvoslandónak az „aszimmetriát”.

Feltéve, de meg nem engedve, hogy valós az a cél (az államszervezet zavartalan működésének biztosítása), amely a törvény indokolásában megjelenik, a második megválaszolendő kérdés, hogy ez a cél és az ennek érdekében okozott alapjog-sérelem arányban áll-e egymással. Nincs-e olyan, kevésbé korlátozó rendelkezés, amely az adott cél elérésére alkalmas.

Az az érv, hogy az alkalmatlanság intézménye a bírói gyakorlat alapján alkalmazhatatlan, és a köztisztviselők „de facto felmenthetetlenné válását” eredményezi, nem elégséges az arányosság alátámasztására. Amennyiben a bírói gyakorlatban problémák merülnek fel a jogszabály alkalmazásával kapcsolatban, ez kiküszöbölhető a jogszabály pontosításával, például a Munka Törvénykönyvében szereplő egyes felmondási okok (a munkavállaló képességeivel, a munkaviszonnyal kapcsolatos magatartásával, illetve a munkáltató működésével összefüggő okok) megfelelő adaptálásával. Ez ugyanazon cél (a megfelelő színvonalon működő kormánytisztviselői kar biztosításának) elérésére alkalmas, de lényegesen kevésbé korlátozó intézkedés, mint az indokolási kötelezettség teljes eltörlése, amely nap mint nap egzisztenciális bizonytalanságban tartja a foglalkoztatottakat, azon belül is a köz szolgálatában állók jelentős létszámú csoportját, kitéve őket a munkáltatói jogkör gyakorlója önkényes döntésének, így teljesen nyilvánvalóan aránytalan alapjog-korlátozást eredményezve.

Mindebből az következik, hogy a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. LVIII. törvény 8. § (1) bekezdése az Alkotmány 70/A.§ (1) bekezdése által nevesített diszkrimináció tilalmába ütközik.

4. A köztisztviselői/kormánytisztviselői életpálya alkotmányjogilag releváns specifikumai

A T. Alkotmánybíróság 833/B/2003 határozatában rámutatott a közszolgálati jogviszony, azaz a köztisztviselői életpálya – hosszú történelmi múltra visszatekintő – specifikumaira, külön is kiemelve a törvényi garanciák nélküli, korlátlan mérlegelési jogkörbe utalt felmentés elfogadhatatlanságát

Bár a 833/B/2003 határozat a közszolgálati jogviszony specifikumait ragadja meg, belátható, hogy ezek a kormánytisztviselői jogviszonyra, a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény hatálya alá tartozókra is vonatkoznak. Hiszen a 2010. évi LVIII. törvény maga rögzíti, hogy a jogalkotó „a hatékony és költségtakarékos, demokratikus, pártsemleges és hazaszerető, a Magyar Köztársaság érdekeit és a közjót a legmegfelelőbbben szolgáló központi közigazgatás kialakítása érdekében” tartja szükségesnek a jogszabály megalkotását. Továbbá a törvény személyi hatálya közigazgatási szervezetekben dolgozó személyekre terjed ki (akiknek jelentős része – mint erre már korábban is hivatkoztunk – korábban a Ktv. hatálya alá tartozott). Végül, a kormánytisztviselők jogállásáról szóló törvény 2. §-a háttérjogszabályként a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi X. XIII. törvényt jelöli meg.

A 833/B/2003 határozat a következőképpen szól. „A munkavégzésre irányuló jogviszonyokról – több más speciális jogviszonyról rendelkező jogszabály mellett – alapvetően a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (a továbbiakban: Mt.), a Ktv. és a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény rendelkezik. Míg az Mt. fő szabály szerint szabad és korlátozhatatlan felmondási jogkört biztosít a munkáltatónak, addig a közszférában az un. elbocsáthatatlanság elve érvényesül, vagyis felmentésre csak a törvényben meghatározott jogcímek alapján kerülhet sor. Ezeknek a felmentési okoknak a nevesítése olyan garanciális követelmény, amely összefügg a köztisztviselők (közalkalmazottak) foglalkoztatási viszonyának sajátos jellegével, vagyis azzal, hogy a versenyszféra szabályozásával szemben a közszférában zárt (karrier) típusú rendszert hozott létre a jogalkotó. A közszolgálat zárt rendszerének törvényi szabályozása során a jogalkotó nem tekinthet el a stabilitás elvének érvényesítésétől. Nyilvánvalóan ezzel ellentétes lenne az, ha valamely közszolgálati jogviszonyt minden törvényi korlátozás nélkül – a munkáltatói jogkör gyakorlójának szabad és korlátlan döntési jogkörében – lehetne megszüntetni.”

A fentebb írtakkal összefüggésben és utalva a kormánytisztviselők jogállásáról szóló törvény preambulumban foglalt kitételekre, miszerint „a pártsemleges [...] központi közigazgatás kialakítása érdekében” született a jogszabály, a kormánytisztviselők felmentése esetén az indokolási kötelezettség hiányában a 2010. évi LVIII. törvény által deklarált ezen követelmény – jelesül a szakmai és politikai elemek, szempontok szétválasztása, amely a közigazgatás működésének alapvető fontosságú elve – is súlyosan sérül.

Ugyanis a Ktv. – amely a kormánytisztviselők jogállásáról szóló törvény 2. §-a értelmében a törvény háttérjogszabálya – 38. § (2)-(6) bekezdései a 2010. évi LVIII. törvény személyi hatálya alá tartozóknak is lehetőséget adnak arra, hogy feletteseik utasításait vitathassák, az ott meghatározott esetekben meg is tagadhassák. Sőt a (6) bekezdés kimondja azt is, hogy „a

köztisztviselő, ha felettese döntésével, illetve utasításával nem ért egyet, jogosult különvéleményét írásba foglalni. Emiatt hátrány nem érheti.” Abban az esetben viszont, ha a kormánytisztviselő indokolás nélkül bármikor elmozdítható, hiába tartalmazza a törvényi rendelkezés a „hátrány nem érheti” kitélt, a szakmai, jogi vagy egyéb szempontú kifogásemelés lehetősége (és bizonyos, törvény által előírt esetekben kötelessége) a felettesi döntéssel szemben gyakorlatilag kiüresedik.

A kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény indoklása szerint *„nincs alkotmányos, célszerűségi vagy etikai alapja annak, hogy a köztisztviselők a többi foglalkoztatotthoz képest – éppen az állammal szemben – kiemelt védelmet élvezzenek és de facto felmenthetetlenné váljanak az állami feladatok végrehajtása során. [...] Az Alkotmánybíróság elvi érveléssel kimondta, hogy a jogviszony szabad felmondásának joga a munkáltatót és a munkavállalót egyaránt megilleti. A törvény – többek között – ezt az alapvetet is érvényesíteni kívánja [ld.: 67/2009. (VI. 29.) AB hat.]”*

A törvény indoklásában hivatkozott aszimmetria érve, miszerint a köztisztviselő közszolgálati jogviszonyáról való indokolási kötelezettség nélküli lemondásával az állam részéről többletkötelezettségek állnak szemben, így ennek korrigálása szükséges, nem tartható. Hiszen – mint ahogy az indítvány az előzőekben hivatkozik is rá – a munkaviszony és a hozzá hasonló egyéb jogviszonyok *differentia specificája* éppen az, hogy a munkavállaló (közalkalmazott, köztisztviselő) a jogviszony természetéből adódóan eleve kiszolgáltatottabb, a jog részéről többletgaranciákat igénylő helyzetben van. Különösen igaz ez a jogviszony megszűnésének, megszüntetésének szabályozására, hiszen az erre vonatkozó rendelkezések magát a jogviszony létét, s ezen keresztül a gyengébb pozícióban lévő munkavállaló (közalkalmazott, köztisztviselő) egzisztenciáját alapvetően érintik. A munkaviszony és a munkaviszonyhoz hasonló egyéb jogviszonyok többletgaranciákat igénylő aszimmetriájának természetes és garanciális következménye, hogy a rájuk vonatkozó jogi szabályozás – a munkavállalóra vonatkozó többletvédelmet tartalmazó jellege folytán – szintén aszimmetrikus lesz (így kiegyenlítve a munkáltatói jogkör gyakorlójának alapvető erőfölényét). Mindezekkel összefüggésben, nem nevezhető és tartható „méltányos megoldásnak” az, hogy az állam ugyanolyan feltételekkel szüntethesse meg a jogviszonyt, mint a kormánytisztviselő.

Az arra való hivatkozás, hogy „a jogviszony szabad felmondásának joga a munkáltatót és a munkavállalót egyaránt megilleti”, azért alaptalan, mert maga a kormánytisztviselők jogállásáról törvény indoklása hivatkozik arra, hogy a közszolgálati jogviszonyt a törvényalkotó kiemeli az egyszerű munkaszerződések világából. Így a köztisztviselői (kormánytisztviselői) jogviszonyra nem az előzőekben idézett, a munka világára vonatkozó általában tett megállapítás vonatkozik. Ez az „egyszerű munkaszerződések világától” eltérő sajátos jogviszony annak specifikumait szem előtt tartó elveken alapuló szabályozást igényel, a jogviszony megszüntetésére vonatkozó rendelkezéseket illetően is. Éppen erre hívja fel a figyelmet a jelen indítványban már hivatkozott 833/B/2003 határozat is.

A fentebb kifejtett okokból tarthatatlan az a kitétel is, miszerint *„nincs alkotmányos, célszerűségi vagy etikai alapja annak, hogy a köztisztviselők a többi foglalkoztatotthoz képest kiemelt védelmet élvezzenek”*. A kormánytisztviselők indokolás nélküli felmentése ugyanis nem egyszerűen a többi foglalkoztatotthoz viszonyítva kiemelt védelmüket szünteti meg, ugyanolyan jogi helyzetbe hozva ezzel az összes munkaviszonyban és munkaviszonyhoz hasonló egyéb jogviszonyban állót, hanem – mint ahogyan ezt az indítvány részletesen kifejti – a kormánytisztviselőket a munkavállalóknál, a közalkalmazottaknál és a köztisztviselőknél hátrányosabb helyzetbe hozza.

Ez pedig a közigazgatás, tágabb perspektívában a hatékony kormányzati működés, még tágabban pedig Magyar Köztársaság jogállami, demokratikus működését – így az Alkotmány 2.§ (1) bekezdésének maradéktalan érvényesülését – veszélyezteti.

5. Ütközés az Európai Unió jogával

Bár az Európai Unió jogával való ütközés nem bír közvetlen relevanciával az utólagos normakontroll vonatkozásában, mindenképpen célszerű rámutatni a kérdés ezen aspektusára is.

Visszaulva a 2. pontban kifejtettekre, a munkához való jog egyik összetevője a már megszerzett munkaviszony fenntartása. Ezzel kapcsolatban az Európai Unió Alapjogi Chartája 30. cikke kimondja, hogy „az uniós joggal, valamint a nemzeti jogszabályokkal és gyakorlattal összhangban minden munkavállalónak joga van az indokolatlan elbocsátással szembeni védelemhez”.

A kormánytisztviselők jogállásáról szóló törvény személyi hatálya alá tartozók indokolás nélküli elbocsátásának lehetősége ellentétes ezzel az uniós alapjoggal.

A Charta 51. cikke értelmében a tagállamok annyiban címzettjei a Chartának, amennyiben az Unió jogát hajtják végre.

A magyar jogrendben a munkaviszonyt, ill. a közszolgálati és kormánytisztviselői jogviszonyt szabályozó jogszabályok megalkotása egyben az uniós jog végrehajtásának minősül, amennyiben – többek között – ezek a jogszabályok biztosítják a számos, foglalkoztatási tárgyú uniós norma átültetését, és így ezek megalkotása során a magyar állam szerveit köti a Chartában foglalt alapjogok betartására vonatkozó kötelezettség.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Fentiek alapján indítványozom, hogy a T. Alkotmánybíróság állapítsa meg a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény 8. § (1) bekezdésének alkotmányellenességét, és semmisítse meg a hivatkozott rendelkezést.

Budapest, 2010. október 25.

Tisztelettel:

Dr. Kádár András Kristóf