

Független Szakszervezetek Demokratikus Ligája

☒ 1146 Budapest, Ajtósi Dürer sor 27/A., ☎ 321-5262; Fax: 321-5405
E-mail: info@liganet.hu



Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága

Budapest
Donáti u. 35-45.
1015

Tisztelt Alkotmánybíróság!

KI-207/2010	
MAGYAR KÖZTÁRSASÁG ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGA	
Ügyszám:	
Érkezett: 2010 JÚL 14.	
Példány:	Kezelőiroda:
Melléklet:	db

A Független Szakszervezetek Demokratikus Ligája indítványt nyújt be a Tisztelt Alkotmánybíróságnak a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. LVIII. tv. 8. §, 9. §, illetve 35. § utólagos normakontroll keretében történő alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére.

Indítványunkat az Alkotmány 2.§ (1) bek., 54. § (1) bek., 70/A.§ és 70/B. § (1) bek. megsértésére alapozzuk.

Az Országgyűlés a szakszervezetek tiltakozása és a köztársasági elnök vétója ellenére elfogadta a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvényt. Az új jogállási törvény, azon túlmenően, hogy rendkívül hátrányos az érintett közzszolgálati dolgozókra, nem veszi figyelembe a közzszolgálati jogviszony speciális szabályait, kötöttségeit, illetve azt, hogy az állam működésének stabilitása megkívánja a közzszolgálati dolgozók fokozott védelmét, amely egyébként minden európai országban alapvető elv.

Az elfogadott jogszabályt több okból is alkotmányértőnek tartjuk:

1. A jogszabály megalkotása során semmibe vették a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényt, valamint a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (Ktv.) országos érdekegyeztetésre vonatkozó rendelkezéseit. A javaslat beterjesztését nem előzte meg a köztisztviselők országos munkavállalói érdekképviselőivel való egyeztetés, amely pedig ilyen jelentőségű, a közzszolgálati jogviszonyokat gyökeresen megváltoztatni kívánó kérdésben, egy újabb jogállási törvény elfogadását megelőzően elengedhetetlen. Az egyeztetések, a végrehajtási rendeletek, a hatástanulmányok elkészítésének hiányát a demokratikus jogállamiság követelményeivel ellentétesnek tartjuk.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a Jat.-ban foglaltak, azon belül is a szabályozás hatásának és a végrehajtás feltételeinek vizsgálata mint kötelezettség be nem tartása nem tekinthető a jogszabály közjogi érvénytelenségét előidéző olyan súlyos eljárási hibának, amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján az alkotmányellenesség megállapítását és a

rendelkezés megsemmisítését indokolná. A közhatalmi jogosítványokkal nem rendelkező társadalmi, érdek-képviselői szervek véleményének beszerzése a jogszabály közjogi érvényességének ugyancsak nem feltétele. Ez esetben azonban a véleményezési jogot nem a Jat. általános érvényű szabálya, hanem a Ktv. mint külön törvény, garanciális okokból írja elő, a törvényhozási eljárás biztosítékaként. A Ktv. 65/B. § (1) bek. szerint „A közigazgatási szervek - ide nem értve a helyi önkormányzatokat -, a köztisztviselők érdekeinek egyeztetése, a vitás kérdések tárgyalásos rendezése, megfelelő megállapodások kialakítása céljából a Kormány, valamint a köztisztviselők országos munkavállalói érdek-képviselői szervezeteinek tárgyalócsoportja részvételével Köztisztviselői Érdekegyeztető Tanács (a továbbiakban: KÉT) működik.”

Ugyanezen § (2) bek. értelmében „A KÉT hatáskörébe az államigazgatásban foglalkoztatott köztisztviselők élet- és munkakörülményeire, foglalkoztatási feltételeire vonatkozó tárgykörök tartoznak. Ezekkel kapcsolatban:

- a) a közszolgálati jogviszonnyal összefüggő kérdésekben,
- b) a központi és a társadalombiztosítási költségvetésnek a közszolgálati jogviszonyban állókat érintő rendelkezéseivel összefüggésben,
- c) az igazgatási munkaerővel és személyi juttatásokkal való gazdálkodás elvi kérdéseiben, ki kell a véleményét kérni;”.

Az Alkotmánybíróság több határozatában is foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy a jogszabályalkotás során az egyeztetési, véleményezési kötelezettség elmulasztása eredményezheti-e a jogszabály közjogi érvénytelenségét. A 30/2010. (X.11.) Ab. határozatban a következőket fejtette ki: „Az Alkotmánybíróság gyakorlata folyamatosan nagy hangsúlyt helyezett az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezésre, mely szerint „a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam”. A jogállamiság részét képező döntéshozatali eljárási szabályok megsértése a döntés közjogi érvénytelenségét eredményezheti. Ellenkező esetben maga a demokratikus rendszer veszíti el legitimitását, hiszen a különböző társadalmi részérdekek megjelenítésére és összehangolására nem nyílik mód, így a konszenzus elérése eleve lehetetlen. Amennyiben pedig külön törvény ír elő konkrét és intézményesített véleménykérési kötelezettséget, akkor annak elmulasztása olyan, a jogalkotási eljárásban elkövetett súlyos szabálytalanságnak minősülhet, amely adott esetben a jogállamiság alkotmányos követelményét közvetlenül veszélyezteti, és a törvényt sértő módon alkotott jogszabály közjogi érvénytelenségét eredményezheti. Azt a kérdést, hogy a külön törvényekben meghatározott jogalkotási eljárási szabály megszegése súlyosságánál fogva adott esetben eléri-e az alkotmányértés szintjét, az Alkotmánybíróságnak eseti mérlegeléssel kell eldöntenie.” A szóban forgó határozatban amiatt állapította meg a vizsgált jogszabály alkotmányellenességét, és döntött annak megsemmisítése mellett, hogy a jogalkotó elmulasztotta a külön törvényben előírt véleményeztetési kötelezettségét, amely az Alkotmánybíróság szerint közvetlenül sérti a jogállamiság követelményét. Ugyanezen logika mentén, a Köztisztviselői Érdekegyeztető Tanács Ktv.-ben előírt véleményezési jogának figyelmen kívül hagyása miatt a jogszabályt az Alkotmány 2. § (1) bek.-ével ellentétesnek tartjuk.

2. Az elfogadott törvény 8. §-a lehetővé teszi, hogy a kormánytisztviselői jogviszonyt a munkáltató indokolás nélkül, egyoldalúan, bármikor megszüntethesse.

A Törvény indokolása szerint a jogalkotó abból indult ki, hogy a szabad felmondás joga a munkavállalót és a munkáltatót egyaránt megilleti. Ennek alátámasztásául a 67/2009. (VI.19.) AB. határozatra hivatkozik. Ez azért félrevezető, mert a hivatkozott határozat nem a

közszolgálati jogviszony, hanem a munkaviszony, azon belül is egy speciális foglalkoztatási forma, a munkaerő-kölcsönzés szabályozásának egyes elemeit vizsgálta.

Az Alkotmánybíróság korábbi, 44/B/1993. sz. határozata leszögezi, hogy a Munka törvénykönyve felmondásra vonatkozó szabályozásában a szabad és korlátozhatatlan felmondás elve érvényesül. Megjegyzendő, hogy a Munka törvénykönyve megköveteli a munkáltatótól az intézkedés indokolását, az indokokkal szemben pedig a valóság és okszerűség követelményét támasztja. Az Alkotmánybíróság ennek figyelembe vételével tette a szabad felmondás jogára vonatkozó megállapítását.

Ugyanezen határozatban ugyanakkor kimondta az Alkotmánybíróság a közszolgálati státusz fokozott alkotmányossági védelmét is: *„Az Mt. és a sérelmezett törvényi rendelkezések közötti eltérő szabályozás tartalmilag abban áll, hogy az Mt. által biztosított szabad és korlátozhatatlan munkáltatói felmondási jogkört a külön törvényekben a jogalkotó nevesített felmentési jogcímekre szűkítette, azaz kifejezetten taxálta. Ezeknek a felmentési okoknak a nevesítése azonban garanciális követelmény és összefügg a köztisztviselők (közalkalmazottak) alkalmaztatási viszonyának - tradicionálisan is meglevő és a kortársi nemzetközi jogösszehasonlításban is ismert - stabilitásával és a közszolgálati jogviszonyok fentiekben már jelzett specifikumaival, a nagyobb munkabiztonság jogpolitikai kívánalmaival. A köztisztviselői, közszolgálati "státusz" fokozott jogvédelmének alkotmányossági - és jogpolitikai - szempontjait egyébként az indítványozók sem vitatják.”*

A korábbi években több olyan alkotmánybírósági határozat is született, amely a köztisztviselői jogviszony, és különösen a jogviszony megszüntetésének szabályozását vizsgálta. Így például a 68/2006. (XII.6.) AB. határozatban az Alkotmánybíróság többek közt az alábbiakat mondta ki: *„A felmentés egyoldalú munkáltatói jognyilatkozat, amely a jogviszony megszüntetését eredményezi. A közszféra foglalkoztatási szabályozása - több minden más mellett - abban tér el a versenyszférától (Mt.), hogy felmentésre csak a törvényben nevesített jogcímek alapján kerülhet sor, azaz a felmentés, mint a foglalkoztatási jogviszonyt megszüntető jogcím, törvényi korlátozás alatt áll. A foglalkoztatott szempontjából ez annyit jelent, hogy jogviszonya - a versenyszféra munkajogi szabályozásához képest - stabil, s ez a szolgálati kötelemből eredő kötelezettség ellensúlyaként egyfajta speciális jogosultságnak, azaz sajátos közszolgálati kedvezménynek minősül.”* E határozatban visszautalt a testület a 833/B/2003. AB határozatra, melyben a következőt mondta ki elvi értelel: *„[m]íg az Mt. fő szabály szerint szabad és korlátozhatatlan felmondási jogkört biztosít a munkáltatónak, addig a közszférában az ún. 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.”*

3. A törvényszövegben leírtak ellentétben állnak az európai uniós szabályokkal, amelyek tiltják a valós indok nélküli elbocsátásokat. A 2007. évi CLXVIII. törvénnyel kihirdetett Lisszaboni Szerződés tartalmazza az Európai Unió Alapjogi Chartáját, melynek 30. cikke

szerint „az uniós joggal, valamint a nemzeti jogszabályokkal és gyakorlattal összhangban minden munkavállalónak joga van az indokolatlan elbocsátással szembeni védelemhez.”. Az ehhez fűzött magyarázat szerint ez a cikk a felülvizsgált Szociális Karta 24. cikkéből merít. A Szociális Karta 24. cikkét hazánk ugyan nem ratifikálta, de értelmezését itt is irányadónak kell tekinteni. Azaz el kell ismerni a dolgozók jogát ahhoz, hogy munkaviszonyukat ne lehessen megszüntetni tényleges ok nélkül, amely összefügg képességükkel, magatartásukkal, vagy a vállalkozás, létesítmény vagy szolgálat működési szükségleteivel. Az Alapjogi Chartában foglaltakkal ellentétes szabályozás megítélésünk szerint sérti a jogbiztonságot, amiatt, hogy az érintettekben bizonytalanságot okoz a tekintetben, hogy rájuk a törvény vagy a közösségi jog rendelkezéseit kell alkalmazni, így ellentétes az Alkotmány 2. § rendelkezéseivel.

4. A köztisztviselőkről szóló törvény hatályos rendelkezése alapján a felmentési idő legalább két hónap (kivéve az alkalmatlanságon alapuló felmentés esetét), amely a közszolgálati jogviszonyban töltött öt – harminc év után fokozatosan, egy – hat hónappal meghosszabbodik. A felmentési, illetve felmondási idő hosszát a Törvény 9. §-a a kormánytisztviselők esetében, 35. §-a a közigazgatási szerveknél foglalkoztatott munkavállalók esetében egységesen két hónapban határozza meg. A felmentési (felmondási) idő drasztikus csökkentése súlyos jogsérelmet okoz azoknak, akik hosszabb ideje állnak közszolgálati jogviszonyban, esetükben a jogbiztonság és a szerzett jogok védelmének elve is sérül, így a szabályozás emiatt is az Alkotmány 2. § rendelkezéseibe is ütközik.

5. A Törvény a kihirdetését követő nyolcadik napon lépett hatályba. Ez megítélésünk szerint szintén alkotmány sértő, mivel nem maradt kellő idő a jogszabály megismerésére, a jogszabály alkalmazására való felkészülésre és a jogszabály rendelkezéseire való alkalmazkodásra, noha a felkészülési idő biztosítása a jogbiztonság követelményéből fakadó jogalkotói kötelezettség. Az Alkotmány 2. § megsértése emiatt is megállapítható.

6. Az indokolás nélküli elbocsátás főszabállyá tétele megfosztja az érintetteket a védekezés jogától, formálissá teszi és kiüresíti a munkáltatói intézkedés ellen munkaügyi bírósághoz való fordulás lehetőségét és jogát. A kormánytisztviselő teljes mértékben kiszolgáltatottá válik, jogviszonyának fenntartása a törvény hatályba lépésétől fogva kizárólag a munkáltatói jogkör gyakorlójának önkényétől függ, amely végső soron az emberi méltósághoz való jogot sérti, így az Alkotmány 54. §-ban foglaltakkal ellentétes.

7. A Törvényben foglaltak ellentétesek az Alkotmány 70/A. §-ban megfogalmazott jögegyenlőséggel, és a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütköznek. A felmondási idő lerövidítése, a felmentési, felmondási indokok kifejezett mellőzésének lehetősége indokolatlanul, önkényesen tesz különbséget az egyes foglalkoztatotti csoportok közt. Nem látunk ésszerű indokot abban, hogy a közszolgálati jogviszony 1992-es szabályozásától fogva egyazon jogállási törvény hatálya alá tartozó, és így minden bizonnyal összehasonlítható helyzetben levő köztisztviselők egy részét kiemelik a köztisztviselői törvény hatálya alól, oly módon, hogy a jogállási státusz elnevezésétől és a felmentés lényegesen hátrányosabb szabályaitól eltekintve a jogviszony tartalma és minden eleme lényegében változatlan marad. A különbségtétel a jogviszony és a munkavégzés sajátosságaival sem indokolható. Ugyancsak hátrányos megkülönböztetés éri a Munka törvénykönyve hatálya alá tartozó, közigazgatási szerveknél foglalkoztatott munkavállalókat, akikre a Munka törvénykönyvének a szabad

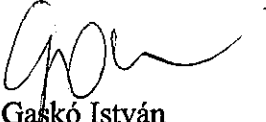
felmondás elvén alapuló felmondási szabályainál is jóval kedvezőtlenebb, indokolás nélküli felmondási szabályok vonatkoznak.

8. A szabályozással sérül az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdésében biztosított munkához való jog is, amely a munka és foglalkozás szabad megválasztásán túl magában foglalja a munkához való jogot mint szociális jogot és az állam intézményvédelmi kötelezettségét, amely megítélésünk szerint kiterjed a megszerzett állás biztonságának védelmére, így az államnak kötelessége biztosítani, hogy megszerzett állásától indokolatlanul senkit ne lehessen megfosztani.

Fentiekre tekintettel kérjük a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezések alkotmányossági vizsgálatát végezze el, állapítsa meg a rendelkezések alkotmányellenességét, és semmisítse meg azokat.

Budapest, 2010. július 7.

Tisztelettel:


Gaskó István
elnök

