

Tárgy: Indítvány

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Alulírott (*név, lakcím*), hivatkozással az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 21. § (2) bekezdésére, ezennel

k é r e m

hogy a kormánytisztviselők jogállásáról szóló **2010. évi LVIII. törvény** (továbbiakban: Kortv.) alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát megindítani szíveskedjenek.

I.

A Kortv. leginkább sérelmesnek tartott **8. § (1) bekezdés b) pontja** szerint a kormánytisztviselői jogviszonyt munkáltató felmentéssel **indokolás nélkül** megszüntetheti.

A Kortv. **61. §-a** szerint a határozatlan idejű munkaviszonyt a munkáltató rendes felmondással **indokolás nélkül** megszüntetheti.

A Kortv. **76. § (1) bekezdése** szerint e törvény hatálybalépésével az 1. §-ban felsorolt szerveknél foglalkoztatott köztisztviselők és ügykezelők közszolgálati jogviszonya kormánytisztviselői jogviszonnyá, a szakmai vezetők jogviszonya e törvény szerinti jogviszonnyá alakul át. Az érintetteket e tényről a törvény hatálybalépését követő **hatvan napon belül** az államigazgatási szervnek **tájékoztatnia kell**.

II.

1). A jogbiztonság sérelme

Álláspontom szerint a támadott jogszabály alkalmazásához a jogalkotó nem biztosított kellő felkészülési időt. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése értelmében ugyanis a felkészülési idő azt a reális időtartamot jelöli, amely szükséges és elegendő ahhoz, hogy mindenki megismerhesse a törvényben megszabott módon kihirdetett és bárki által hozzáférhető jogszabályok tartalmát, hogy magatartását, döntéseit mindenki az új rendelkezésekhez igazíthassa.

A Kortv. 65. §-a szerint a támadott törvény a kihirdetését követő nyolcadik napon lépett hatályba. Nagy jelentőségű, minden közigazgatási szervnél foglalkoztatott személyt érintő jogszabályról van szó, mert a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (továbbiakban: Ktv.) is módosításra került. A jogszabály alkalmazását nehezíti, hogy a 2. § (1) bekezdése kimondja, hogy e törvényben nem szabályozott kérdésekben a kormánytisztviselő jogviszonyára a Ktv. rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni, illetőleg más esetekben a Ktv. rendelkezéseinek alkalmazását a jogalkotó kizárta, illetőleg egyes rendelkezések csak eltéréssel alkalmazhatóak (pl. Kor. 10.§, 12. § (5) bekezdés, 24. §, 33. § (1) bekezdés, 57. § stb.) A Ktv. illetőleg a Kortv. háttérjogszabálya a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény, (Mt.) illetőleg ennek egyes rendelkezéseit is eltérésekkel kell alkalmazni. (pl. Kor. 59. § a) pontja, 60. §-a). Ezért álláspontom szerint a nyolc napos felkészülési idő a fenti hivatkozásokra tekintettel nem elegendő a jogszabály alkalmazásához.

Ráadásul a törvényjavaslatot nem a kormány nyújtotta be, valamint pl. éppen a felmentéssel kapcsolatos rendelkezéssel összefüggő képviselői módosító indítvány is előterjesztésre került, melyet utóbb visszavontak. Álláspontom szerint senkitől sem várható el, hogy minden képviselő által előterjesztett törvényjavaslatot – mely nem feltétlenül a kormány szándékát

tükrözi - tárgyalásától az elfogadásáig a módosító javaslatokra is kiterjedően nyomkövetően, kihirdetés előtt pedig tanulmányozza. Egyébként a támadott törvény végleges szövege utóbb vált teljessé a 2010. június 21-én történt elfogadását megelőzően, amikor is kiegészítésre került, miután azt a köztársasági elnök visszaküldte, így a hatálybalépés időpontja hosszú ideig kérdéses volt. A helyzetet tovább nehezíti, hogy a nyári szabadságolások mindenütt elkezdődtek, a jelentős számban távollévő közhivatalnokok csak jóval a törvény hatálybalépését követően fogják egyáltalán a jogszabályt kézbe venni.

A 28/1992. (IV. 30.) AB határozatában az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a jogbiztonság követelménye azt a kötelezettséget hárítja a jogalkotóra, hogy a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon

– a jogszabály szövegének megismerésére,

– a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez,

– a jogszabállyal érintett szervek és személyek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire. (ABH 1992,155,157.)

A 28/2005. (VII. 14.) AB határozat az érettségi rendszerének megváltoztatásával kapcsolatban a jövőre nézve arra hívta fel a figyelmet, hogy „*abban az esetben hogy ha valamelyik rendszert radikálisan, alapvetően megváltoztat, úgy köteles azt oly módon tenni, hogy mind a keret-, mind az egyes részletszabályok olyan időben kerüljenek megalkotásra, hogy azok ne csak a jogszabályi (időbeliségre vonatkozó formai) feltételeknek feleljenek meg, hanem azokat az érintettek is megfelelő módon és ténylegesen megismerhessék, megérthessék és befogadassák. Köteles továbbá fokozott figyelmet fordítani annak előzetes ellenőrzésére is, hogy az új rendszer alkalmazására az érintettek megfelelően felkészültek-e. Ez ugyanis elengedhetetlen ahhoz, hogy a szükséges információk birtokában, tudatosan és a következményeket átlátva hozhassanak döntéseket. Az Alkotmánybíróság a jövőben – arra irányuló, kellő időben érkezett indítvány esetén – megsemmisíti az olyan, új rendszer bevezetésére irányuló jogszabályokat, amelyek az új rendszerre való átállást, illetve annak tényleges megértését – akár az időtényező, akár más, egyéb szempont miatt – nem biztosítják megfelelően.*” (ABH 2005, 290, 312.).

Álláspontom szerint a nagy jelentőségű új és nem könnyen áttekinthető szabályrendszer bevezetésére ilyen kevés időt hagyva a jogállamiság elve sérül: a norma címzettjei széles körének nincs ideje a szabályozást megismerni, felkészülni, így sérül a jogbiztonság.

2). Az érdekképviseleti jogok sérelme, az érdekegyeztetés hiánya

Sajnálatos módon jelenleg elharapódik az a véleményem szerint alkotmányellenes gyakorlat, hogy a kormány képviselői önálló indítványok mögé bújva kerüli meg az érdekegyeztetésre, véleményeztetésre vonatkozó kötelezettségét. Ez a magatartása a jogállamisággal ellentétes és részben kiüresíti az Alkotmány 4.§-a által nevesített szakszervezeti és egyéb szervek érdekképviseleti jogosítványait, melyeket a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (Jat.) 20. §-a. 27. § c) pontja, 31. §-a, 32. §-a konkretizál.

Ezzel kapcsolatban végezetül utalok a Ktv-nek a törvényjavaslat előterjesztésekor hatályos, vonatkozó előírásaira is, (65/A. § és 65/B. §) amelyek érdekegyeztetési eljárást írtak elő, ezek a rendelkezések teljesen figyelmen kívül maradtak.

3). Az ügyészség jogvédelmi funkciójának sérelme

A Jat 28. §-a által előírt, a legfőbb ügyész részére biztosított véleményezési jog is teljesen figyelmen kívül maradt. Csak megjegyzem, hogy a legfőbb ügyész véleményezési joga független attól, hogy törvény önálló képviselői indítványként kerül-e előterjesztésre, vagy sem, minden törvényjavaslatot, bárki terjesztette is elő, meg kell(ene) küldeni részére. Ez tudomásom szerint jelen esetben (is) elmaradt. Ennek következtében sérül az ügyészségnek az Alkotmány 51. § (1) bekezdésében meghatározott jogvédelmi funkciója.

4). Diszkrimináció

A magyar munkajog egyre összetettebbé váló rendszerében a jogállamiság nagyobb dicsőségére kizárólag a kormánytisztviselőket nem illeti meg az a jog, hogy az elbocsátásukat a munkáltatónak indokolnia kelljen, noha sokan közölünk évtizedek óta látnak el közszolgálatot, több éves illetménybefagyasztás és sokéves mesterségesen gerjesztett alacsony erkölcsi elismertség mellett. Ez már eleve diszkriminációt is eredményez.

A Ktv. 1. § (9) bekezdése szerint a közigazgatási szerv közhatalmi, irányítási, ellenőrzési és felügyeleti hatáskörének gyakorlásával közvetlenül összefüggő, valamint ügyviteli feladat ellátására kizárólag közszolgálati jogviszony létesíthető.

A Ktv. 5. §-a szerint a közszolgálati jogviszony az állam, illetve a helyi önkormányzat, valamint a nevükben foglalkoztatott köztisztviselő, ügykezelő között a közszolgálat és munkavégzés céljából létesített különleges jogviszony, amelyben a munkavégzéssel szükségszerűen együtt járó kötelezettségeken és jogosultságokon túlmenően mindkét felet többletkötelezettségek terhelik és jogosultságok illetik meg.

A Ktv. 1. §-át minden kormánytisztviselő esetében, (Kortv. 2. § (1) bekezdés) míg az 5. §-át a Kortv. 2. §. (2) bekezdése alapján a minisztériumban és a Miniszterelnökségen kinevezett szakmai vezető kivételével kell alkalmazni a kormánytisztviselői jogviszonyra.

A támadott törvény hatálybalépésével a közhatalmat (hatósági jogkört) gyakorló foglalkoztatottakra – akiknek a körébe az önkormányzatoknál alkalmazott köztisztviselők és a kormánytisztviselők is beletartoznak, nem ugyanazon jogszabályi rendelkezések vannak hatályban az utóbbiak kárára. Álláspontom szerint a közhatalmat (hatósági jogkört) gyakorló foglalkoztatottak megkülönböztetése köztisztviselőkre és kormánytisztviselőkre a részükre biztosított jogok és alkalmazandó jogszabályok tekintetében diszkriminációt eredményez. Mindkét körben foglalkoztatottak alapvető feladata a hatósági jogalkalmazási tevékenység melynek során az ügyfelek részére jogokat állapítanak meg, adatot igazolnak stb.

Álláspontom szerint a diszkrimináció vizsgálata szempontjából az önkormányzatoknál foglalkoztatott köztisztviselők és a kormánytisztviselők azonos csoportba tartoznak.

Kirívóan diszkriminatív rendelkezései a támadott jogszabálynak azok, amelyek a kormánytisztviselők között is különbséget tesznek az alkalmazott jogszabályok tekintetében. Ilyen például a Kortv. 2.§ (2) bekezdése, amely a minisztériumban és Miniszterelnökségen foglalkoztatottakra részben eltérő szabályozást állapít meg.

Alkotmányellenesnek minősül a megkülönböztetés, „*ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egymással összehasonlítható) jogalanyok között tesz különbséget*” (191/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 192, 193.).

Kérem, hogy a T. Alkotmánybíróság a közhatalmat (hatósági jogkört) gyakorló foglalkoztatottak csoportján belül megvizsgálni szíveskedjék, hogy a diszkrimináció megállapítható-e vagy sem.

Külön diszkriminációt eredményez, hogy a szintén hatósági jogkört gyakorló Gazdasági Versenyhivatal, Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete alkalmazásában álló személyekre nem a Kortv. alkalmazandó, hanem a Ktv. hatálya alá tartoznak, de úgy, hogy a próbaidőre, a pályázatra és tartalékállományra vonatkozó rendelkezéseket e szervek szervezeti és működési szabályzatában (ügyrendjében) meghatározott munkakörök esetében az ott meghatározott eljárási rend szerint kell alkalmazni (a Kortv 66. §-a által megállapított Ktv. 1. § (2) bekezdése). Ezeknél a szervezeteknél egymástól is eltérő szabályzatok lehetnek hatályban. Az is igen különös, hogy egy köztisztviselői jogviszony egyes elemeit nem törvény, de még csak nem is nyilvános jogszabályi rendelkezések, hanem jogszabálynak de még csak állami irányítás egyéb jogi eszközének sem minősülő, nem nyilvános belső szabályzat határozza meg. Mindez a jogállamisággal teljesen ellentétes, mert a Jat. 4. § e) pontja szerint törvényben

kell szabályozni a munkaviszony alapvető kérdéseit, 14. §-a szerint pedig a jogszabályt ki kell hirdetni, hivatalos lapban közzé kell tenni, mindez a közérdekű adatok megismeréséhez való joggal is teljesen ellentétes.

Álláspontom szerint kormánytisztviselő esetében az indokolás nélküli, közszolgálati idővel nem arányosított elmentési időt előíró rendelkezés diszkriminatív, mert köztisztviselők esetében ezzel ellentétes, humánus és méltányos szabályozás van hatályban.

5). A munkához, pihenéshez, közhivatal viseléséhez és a jogorvoslathoz való jog sérelme

Az Európai Közigazgatási Tér-ben az alábbi közös alapelvek alakultak ki, amelyek közszolgálati alapértékként az egyes tagállamok közszolgálati rendszereit és azok szabályozását közösen jellemzik: szakmaiság, felelősség, karrier, a lojalitás, stabilitás, részvétel és védelem elve.

Az **Európai Unió Alapjogi Chartája** 30. cikkelye szerint az uniós joggal, valamint a nemzeti jogszabályokkal és gyakorlattal összhangban minden munkavállalónak joga van az indokolatlan elbocsátással szembeni védelemhez.

A Ktv. preambuluma szerint a társadalom közmegebecsülését élvező, demokratikus közigazgatás feltétele, hogy a közügyeket pártpolitika semleges, törvényesen működő, korszerű szakmai ismeretekkel rendelkező, pártatlan köztisztviselők intézzék. A közigazgatási szervek, a közszolgálati jogviszony viszonylagos állandósága, a működés kiszámíthatósága, a stabilitásnak a garanciája az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből levezethető alkotmányos követelmény.

A fenti alapelvek figyelembevételére nem idegen az Alkotmánybíróság gyakorlatától sem, a testület a **833/B/2003.AB határozatában** megállapította, hogy „*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. **Nyilvánvalóan ezzel ellentétes lenne az, ha valamely közszolgálati jogviszonyt minden törvényi korlátozás nélkül – a munkáltatói jogkör gyakorlójának szabad és korlátlan döntési jogkörében – lehetne megszüntetni.**” (ABH 2004, 1775, 1780.)*

A stabilitás (elbocsáthatatlanság) és védelem elvét alapvetően sérti, hogy a kormánytisztviselő indokolási kötelezettség nélkül eltávolítható a közszolgálatból. ezzel szemben köztisztviselőt csak a Ktv. 17. § (1) bekezdésében meghatározott, a törvényben taxatív felsorolt okból, indokolás mellett lehet felmenteni. A kormánytisztviselőkre vonatkozó eltérő szabályozás veszélyezteti a közigazgatás semleges és szakmai szempontokat szem előtt tartó működését, hiszen akár a felettese utasítását szakmai megfontolások alapján vitató kormánytisztviselő is bármikor tarthat az elbocsátástól. Ráadásul a felmentés indoka megismerésének hiánya quasi ellehetetleníti a munkaügyi bírósághoz fordulás eredményességét, névlegessé válik a bírói út igénybevételenek lehetősége (indokolás hiányában nem is lehet tudni, hogy mit kell bizonyítani a perben) ennek következtében jelentős mértékben csorbul a munkavállalók jogbiztonsága.

Igaz, hogy a munkához való jog nem értelmezhető konkrét munkahelyhez való jogként, de úgy igen, hogy a létrejött munkaviszonynak (közszolgálati jogviszonynak) a törvény védelme alatt kell állnia. Álláspontom szerint az alkotmány 70/B. §-a magában hordozza a munkavállaló jogát a védelemhez az önkényes munkáltatói döntések ellen. Ebbe beletartozik az a védelem is, amelyet a törvénynek nyújtania kell, ha a munkáltató a munkaviszonyt önkényesen szünteti meg. A törvény akkor nyújt védelmet a munkaviszony önkényes megszüntetése ellen, ha a megszüntetési okok az egyéni munkavállalóhoz vagy az alkalmazási körülményekhez, más megfogalmazásban a munkáltató működéséhez kötődnek.

Ezeknek a megszüntetési okoknak törvényben történő tételes felsorolásának szándékos elhagyása a jogbiztonság elvével ellentétes.

A közhivatal viselésének sérelmét abban látom, hogy az indokolás nélküli felmentés lehetősége megteremti, hogy ne a rátermett, szakmailag képzett személyek lássanak el közhivatalt, hanem tovább erősödjön a kiskirályoskodó közigazgatási vezetők önkényuralma, növekedjen a korrupció, elterjedjen a nepotizmus, megszűnjön a pártsemleges közigazgatás. Mindez a jogállamisággal is ellentétes. Sajnos ebbe az irányba mutatnak a Kortv. azok a rendelkezései, amelyek lehetővé teszik a vezetői megbízást szakvizsga nélkül, nem alkalmazandók a csoportos létszámleépítés szabályai stb. mindez diszkriminációt is eredményez a köztisztviselőkkel szemben. (Kortv. 12. § (3) bekezdés, 10. § (1) bekezdés) A pihenéshez való jog sérelmét jelenti, illetőleg a köztisztviselőkkel szemben diszkriminációt is eredményez, hogy a rendkívüli munkavégzés időtartama a Kortv. 15. §-a szerint évente kétszáz óra is lehet, míg köztisztviselő esetében csak százhatvan. (Ktv. 40 § (5) bekezdés)

6). Az emberi méltósághoz, jó hírnévhez való jog sérelme

Jelenleg gyakorlatilag a kormánytisztviselőnek kell (kellene) kitalálnia, hogy miért is akarnak tőle felmentése esetén megválni.

„Az emberi méltósághoz való jog azt jelenti, hogy van az egyén autonómiájának, önrendelkezésének egy olyan mindenki más rendelkezése alól kivont magja, amelynél fogva – a klasszikus megfogalmazás szerint – az ember alany marad, s nem válhat eszközzé vagy tárggyá.” (64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991. 64.)

Sérti az emberi méltósághoz való jogot, hogy a jogalkotó lehetővé teszi azt, hogy valakit arra se méltassanak, hogy közöljék vele, miért nem tartanak a munkájára igényt. Ennek ellenére a jogalkotó még elvárja, hogy az elbocsátással megbélyegzett személy (mivel mindenki gondolhat amit akar arról, hogy miért küldik el, és ennek okát az elbocsátott sem ismerheti meg) a nagylelkűen biztosított két havi felmentési idő felét megalázva ledolgozza. Ráadásul a Ktv. hatálya alatt volt joga megtudni az elbocsátás okát, és várománya volt két hónapnál hosszabb, közszolgálati idővel arányos felmentési időre, a csoportos létszámleépítésre vonatkozó szabályozás oltalmára. (Kortv. 10.§ (1) bekezdése zárja ki a Ktv. 17/B. §-ának alkalmazhatóságát, a Ktv. 18. § (1) bekezdése írja elő az arányosított felmentési idő alkalmazását).

„A jogbiztonság – többek között – megköveteli a megszerzett jogok védelmét, a teljességbe ment, vagy egyébként véglegesen lezárt jogviszonyok érintetlenül hagyását, illetve a múltban keletkezett, tartós jogviszonyok megváltoztathatóságának alkotmányos szabályokkal való korlátozását (11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992. 81.)

A Kortv. 76. § (1) bekezdése azért sérti az emberi méltósághoz való jogot, mert ez a törvény csak egy egyszerű tájékoztatást ír elő, amikor a jogviszonyra vonatkozó lényeges szabályok megváltoztak. A Ktv. hatálya alatt a kinevezés lényeges tartalmi elemeinek megváltoztatása kinevezés módosítást eredményezett, mely munkáltatói intézkedés ellen a munkaügyi bírósághoz lehetett fordulni.

A tájékoztatási kötelezettség teljesítésének hatvan napos időtartama eltúlzott, mert álláspontom szerint a munkáltatótól a jogviszony lényeges elemeinek megváltozásáról szóló tájékoztatás teljesítése haladéktalanul elvárható. Ennek elmaradása hátráltatja a kormánytisztviselő jogainak megismerését és gyakorlását.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy *„a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz emberi méltóság alapján nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempont- jait meghatározni..” (9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.).*

Ha valakivel nem közlik, hogy mért bocsátják el, akkor róla az adott közösségben, lakóhelyén negatív értékítélet alakulhat ki, mindez a jó hírnév sérelmével jár.

III.

A támadott jogszabály álláspontom szerint **az Alkotmány alábbi konkrét rendelkezéseivel ellentétes: 2. § (1) bekezdés (jogállamiság elve), 4. § (érdekképviselési jogok), 51. § (1) bekezdés (ügyészség jogvédelmi funkciója), 54. § (emberi méltósághoz való jog), 57. § (bírói út, jogorvoslathoz való jog), 59. § (1) bekezdés (jóhírnév sérelme), 61. § (1) bekezdése (jog a közérdekű adatok megismeréséhez), 70. § (6) bekezdés (közhivatal viseléséhez való jog), 70/A.§ (megkülönböztetés tilalma), 70/B. § (jog a munkához).**

Mindezek alapján

i n d í t v á n y o z o m

a Kortv. egészének a megsemmisítését.

Debrecen, 2010. július 11.

Tisztelettel:
(név)

Az indítvány státusa:

Elküldve: 2010. július 11-én

Alkotmánybírósági ügyszám: 1135/B/2010.

Az Ab döntése: