

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3116/2021. (IV. 14.) AB HATÁROZATA

jogszabály alaptörvény-ellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény, a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény és más kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2018. évi CXV. törvény, továbbá a honvédelmi alkalmazottak jogállásáról szóló 2018. évi CXIV. törvény egésze alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény, a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény és más kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2018. évi CXV. törvény, továbbá a honvédelmi alkalmazottak jogállásáról szóló 2018. évi CXIV. törvény indítványban támadott egyes rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Arató Gergely országgyűlési képviselő valamint további, az országgyűlési képviselők egynegyedénél több országgyűlési képviselő (a továbbiakban: indítványozók) az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (1) bekezdése alapján kezdeményezték, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja felül a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Kit.), a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény és más kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2018. évi CXV. törvény (a továbbiakban: Módtv.), továbbá a honvédelmi alkalmazottak jogállásáról szóló 2018. évi CXIV. törvény (a továbbiakban: Hajtv.) egészének, ennek hiányában pedig az indítványban megjelölt konkrét §-oknak az Alaptörvénnyel való összhangját (utólagos normakontroll eljárás), és a vizsgált törvényeket vagy az indítványban megjelölt érintett rendelkezéseket semmisítse meg.
- [2] 2. Az indítványozók álláspontja szerint a Kit., a Módtv. és a Hajtv. egésze, illetve annak egyes támadott rendelkezései sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, L) cikk (2) bekezdését, II. cikk első mondatát, VIII. cikk (1) bekezdését, IX. cikk (1) bekezdését, XVI. cikkét, XVII. cikk (4) bekezdését, XXIII. cikk (1) bekezdését, valamint az 5. cikk (7) bekezdését, továbbá nincsenek összhangban a nemzeti hitvallás egyes részeivel, valamint a történeti alkotmány vívmányaival.
- [3] 3. Az indítványozók érvei az alábbiak szerint foglalhatók össze.
- [4] 3.1. Az indítványozók álláspontja szerint mindhárom támadott törvény közjogi érvénytelenségben szenved, ugyanis megalkotásuk folyamata során az Országgyűlés működésére vonatkozó több, az Alaptörvényre visszavezethető rendelkezés és elv sérült. Így véleményük szerint többek között közjogi érvénytelenséget eredményez, hogy az ülést vezető elnök nem az elnöki székből vezette le az ülést, valamint a jegyzők sem voltak mellette, továbbá az is, hogy a szavazógépek nem működtek megfelelően, mivel úgy is lehetett szavazni, hogy nem volt bent a képviselő szavazókártyája, ezért nem volt ellenőrizhető, hogy ki használta a szavazógépet, illetve az sem volt bizonyított, hogy ki volt jelen az ülésen.

- [5] 3.2. Az indítványozók mindhárom törvény tekintetében hivatkoztak a jogállamiság sérelmére is, a kellő felkészülési idő hiánya miatt. Álláspontjuk szerint a törvények elfogadása és hatálybalépése között nem állt kellő idő az érintettek rendelkezésére ahhoz, hogy a törvény szövegét megismerjék, a jogszabály alkalmazására felkészüljenek, valamint, hogy eldöntsék, miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseihez, különös tekintettel arra, hogy a rendvédelmi, illetve honvédelmi szervekkel közalkalmazotti viszonyban állók helyzete alapjaitban megváltozott.
- [6] 3.3. A Módtv. vonatkozásában az indítványozók előadták továbbá, hogy a fentiek mellett a Módtv. aránytalanul korlátozza a véleménynyilvánítás szabadságát, sérti továbbá a választójogot, mivel az érintettek elveszítik passzív választójogukat. Az indítvány szerint a Módtv. a fentiek mellett sérti az emberi méltósághoz való jogot azért, hogy a parancsnok széles körben korlátozhatja a civil munkakörben dolgozók cselekvési szabadságát.
- [7] 3.4. A Hajtv.-jal összefüggésben arra hivatkoztak az indítványozók, hogy annak egyes rendelkezései aránytalanul korlátozzák a véleménynyilvánítás szabadságát, illetve, ahogyan a törvény általános indokolásából is kiderült, a civil alkalmazottak között vannak olyanok, akiknél elve indokolatlan a jogviszony megváltoztatása.
- [8] 3.5. Az indítványozók a Kit.-tel összefüggésben az alábbi érveket adták elő. Véleményük szerint a Kit. egyes rendelkezései sértik az emberi méltósághoz való jogot, mivel olyan rendelkezések megismerésére nem volt lehetősége az érintetteknek, amelyek alapvetően megváltoztatták a munkáltató és kormánytisztviselő kapcsolatát, így önrendelkezési joguk sérült, mely szerves része az emberi méltóságnak. Az is sérti az emberi méltósághoz való jogot, hogy a munkáltató mérlegelési jogkörében dönthet a foglalkozást érintő minden lényeges kérdésben. Így pl. a Kit. 80. § és a 81. § szerint a kormány a munkáltató, a munkáltatói jogokat a kormány nevében a munkáltatói jogkör gyakorlója gyakorolja, aki az adott kormányzati igazgatási szerv hivatali szervezétének vezetője. Így egy kormánytisztviselő egyik hivatalból a másikba átirányítható a megkérdezése nélkül. A Kit. 89. §-a is növeli a kiszolgáltatottságot, azért, hogy a kinevezést a munkáltatói jogkör gyakorlója egyoldalúan módosíthatja, amely ellen nincs helye jogorvoslatnak. A Kit. 96. §-ában lévő teljesítményértékelés bizonytalanságot eredményez, mivel az illetmény a megadott határon belül 20%-kal csökkenhet vagy 30%-kal növekedhet. A Kit. 100. §-a szerint a kormánytisztviselő egy évre másik kormányzati szervhez rendelhető ki, a 102. § pedig a tartós külszolgálatra való kirendelés lehetőségét teremti meg, anélkül, hogy az érintettnek ez szándékában állna. A Kit. 109. §-a kimondja, hogy felmentéssel kell megszüntetni a jogviszonyt, ha a kormánytisztviselő hivatása gyakorlására érdemtelen, amely megállapításának azonban nincsenek objektív kritériumai, így az kizárólag szubjektív mérlegelésen alapul. A Kit. 134. §-a alapján az illetmény előmeneteli rendszer is átalakult, abban azonban nincsenek besorolási szabályok, előmeneteli rendszer, az illetményt a munkáltatói jogkör gyakorlója állapítja meg álláshelyhez tartozó besorolás szerinti sávban, ami teljesítményértékeléssel befolyásolható.
- [9] Ezek a rendelkezések bizonytalanságot és kiszolgáltatottságot eredményeznek, ezáltal sértik az emberi méltósághoz való jogot. A fentiek mellett problémás az is, hogy a Kit. a 65. §-ában nem mérhető követelményeket állít. A szakszerűség elvében a kritériumok és fogalmak ugyanis nem egyértelműek. A Kit. 66. §-ában megfogalmazott hatékonyság elve – a határidőkre vonatkozó elvárás kivételével – teljesen a munkáltató szubjektív értékítéletén alapul. A szubjektivitás újabb bizonytalanságot, kiszolgáltatottságot eredményez, melyet a 92. § hivatásetikai kritériumai is növelnek.
- [10] Az indítványozók szerint a Kit. rendelkezései [a 119. § (6) és (8)–(11) bekezdései, valamint a 128. § (3) bekezdése] sértik továbbá az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdésében deklarált pihenéshez való jogot, mivel a munkaidő, pihenőidő, valamint a szabadságok mértékének törvényi szabályozása nem összeegyeztető a pihenéshez való joggal (különösen a munkaidő-pihenőidő, valamint a szabadságok mértékének Kit. szerinti csökkentése).
- [11] 3.6. A fentiek mellett az indítványozók szerint az összes támadott törvény (Módtv., Kit., Hajtv.) sérti továbbá az Alaptörvény XVI. cikkét, valamint az Alaptörvény L) cikk (2) bekezdését. A munkaidő, a pihenőidő és szabadságok csökkentett mértéke nem teszi lehetővé az említett alapjogok érvényesülését, megvalósulását. Az érintettek nem tudnak szülőként, házaspárként működni, valamint gyermeknevelési feladataiknak is eleget tenni.

- [12] 4. Az Alkotmánybíróság az indítvány beérkezését követően felhívta az igazságügyi minisztert az indítvánnyal kapcsolatos álláspontjának kifejtésére. Emellett a honvédelmi miniszter *amicus curiae* beadványt nyújtott be az ügygel összefüggésben az Alkotmánybírósághoz.
- [13] 4.1 Az igazságügyi miniszter az indítványozók által támadott valamennyi törvény tekintetében állást foglalt. A megkeresésre adott válaszában mindenekelőtt hangsúlyozta, hogy az indítványozók közjogi érvénytelenségre alapozott indítvány-eleme *res iudicata*-nak minősül, azt ugyanis – szövegszerűen egyező indítvány alapján – az Alkotmánybíróság a 15/2019. (IV. 17.) AB határozatában már érdemben elbírálta és elutasította.
- [14] A kellő felkészülési idő tekintetében az igazságügyi miniszter válaszában külön vizsgálta az egyes támadott törvényeket. A Módtv. vonatkozásban kiemelte, hogy annak az igazgatási alkalmazottakra vonatkozó része (sőt lényegében a teljes törvény) nem 2019. január 2-án, hanem csak 2019. február 1-jén lépett hatályba. A Módtv. elfogadását megelőzően a Belügyminisztérium az érintett érdekképviseleti szervezetekkel az egyeztetéseket már 2018 novemberében lefolytatta. A Módtv. által a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) hatálya alá kerülő rendvédelmi igazgatási alkalmazottak nem egy teljesen ismeretlen szabályozás alá kerültek, hiszen a Módtv. által pusztán annyi történt, hogy rájuk is kiterjesztésre kerültek a Hszt. rendelkezései. Az érintett személyek átsorolására pedig csak az ő hozzájárulásukkal kerülhetett sor – ellentétben tehát az indítvánnyal a jogviszony átalakulása nem a törvény erejénél fogva történt. Az igazságügyi miniszter elmondása szerint az érintett személyek részére 2018 decemberében részletes tájékoztatást adtak új jogviszonyuk tartalmáról. A Kit. tekintetében az igazságügyi miniszter arra hívta fel a figyelmet, hogy bár a törvény 2019. január 1-jén lépett hatályba, annak rendelkezéseit csak 2019. március 1-jétől kellett alkalmazni. A Kit. a kormányzati szervezet tekintetében nem hozott jelentős változásokat. Ezzel együtt a jogállási szabályozás koncepcionálisan új alapokra került, ez azonban csak részleges tartalmi átalakítást jelentett – a napi munkavégzésben pedig semmilyen lényeges változást nem eredményezett. Az érintett kormánytisztviselők ugyan automatikusan a Kit. hatálya alá kerültek, de új kinevezési okmányuk átvételét követően lehetőségük volt 5 munkanapon belül jogviszonyukat megszüntetni. Összességében pedig az érintett kormánytisztviselőknek legalább 85 napjuk állt rendelkezésre ténylegesen megismerniük az új jogállási törvényüket.
- [15] Az igazságügyi miniszter valamennyi érintett törvény kapcsán állást foglalt az egyes, az indítványban támadott alaptörvényi rendelkezések tekintetében is.
- [16] A Módtv. vonatkozásában kiemelte, hogy a Hszt. nem a vélemény szabad kinyilvánítását tiltja, hanem pusztán azt, hogy egy magánvélemény megfogalmazásakor az érintett személy ezt azzal a hivatkozással tegye, hogy ő valamely rendvédelmi feladatokat ellátó szerv tagja. Egyúttal a Hszt. azt is garantálja a hivatásos állomány tagjainak politikai nézeteikről és pártszimpátiájukról ne kelljen nyilatkozniuk. Az igazságügyi miniszter szerint ezen korlátozás megfelel a szükségességi-arányossági követelménynek, amit az is alátámaszt, hogy egy alapjog-korlátozást közbiztonsági vagy nemzetbiztonsági érdek is szükségessé és legitimé tehet. A Módtv. kapcsán az igazságügyi miniszter azt is hangsúlyozta, hogy téves az az indítványozói állítás miszerint a Módtv. korlátozza az érintettek passzív választójogát. A Hszt. rendelkezései alapján ugyanis az érintett személyek bármilyen választáson elindulhatnak jelöltként, ha azonban megválasztják őket kötelesek a Hszt. szerinti összeférhetlenséget megszüntetni, ami vagy a választott tisztségről való lemondásukkal, vagy pedig a hivatásos állományú jogviszonyuk megszüntetésével valósulhat meg. Az igazságügyi miniszter válaszában arra is kitért, hogy álláspontja szerint megfelel a szükségességi-arányossági kritériumoknak a Hszt. azon rendelkezése, amely a rendvédelmi igazgatási szolgálati jogviszonyban állók alapjogait korlátozás alá vonja. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint ugyanis valamely foglalkozás megválasztásának a joga akkor teljes, ha magában foglalja a foglalkozás gyakorlásának a lehetőségét is, ez pedig a rendvédelmi alkalmazottak esetében együtt jár bizonyos alapjogok korlátozhatóságával is. Az igazságügyi miniszter a cselekvési szabadság korlátozását kifogásoló indítvány-elem kapcsán hangsúlyozta, hogy erre a rendvédelmi igazgatási alkalmazottak esetében is munkabiztonsági okból, vagy a feladatellátás rendjének fenntartása és ellenőrizhetősége érdekében kerülhet sor, amely tiltás, és annak szükségessége-arányossága az egyedi jogalkalmazás során vizsgálható.
- [17] Az igazságügyi miniszter válaszában röviden kitért a Hajtv. támadott rendelkezéseire is. Ennek kapcsán elsősorban a honvédelmi miniszter *amicus curiae* indítványára hagyatkozott, egyúttal azonban hangsúlyozta azt is, hogy a Hajtv. nem kizárólag korlátozásokat vezetett be, hanem teljesen új, egységes szabályozást hozott, így az új törvényt csak komplexen, minden szempontot figyelembe véve lehet vizsgálni.

- [18] Az igazságügyi miniszteri válasz részletesen kitért az indítvány Kit.-el szembeni kritikáira is. A kormánytisztviselők átirányításával kapcsolatban a miniszteri választ kiemelte, hogy erre a korábbi jogállási törvény(ek) alapján is lehetőség volt, a Kit. pusztán egységesítette és egyszerűsítette ezen szabályokat. Az ezekhez kapcsolódó garanciákat (pl. beleegyezéshez kötött esetek, foglalkoztatási tilalmak) a Kit. átvette, azokban lényeges változtatást nem hajtott végre. A Kit. azon konstrukciója sem újdonság, miszerint a munkáltatói jogköröket a hivatali szervezet vezetője gyakorolja a magasabb szintű közjogi jogalany nevében. A bevezetett rendszer nem egy zsákmányrendszer, a kormánytisztviselő lojalitását ugyanis nem egy konkrét kormányzattal szemben, hanem a mindenkorival szemben követeli meg (ezt pedig az is garantálja, hogy a kormánytisztviselői jogviszony léte nem függ a Kormány személyi változásaitól, vagy épp a Kormány megbízatásának megszűnésétől).
- [19] Az indítvány azt is kifogásolta, hogy a kormánytisztviselő ideiglenesen, a beleegyezése nélkül is kirendelhető egy évre másik kormányzati szervhez vagy tartós külszolgálatra. A miniszter válaszában ezzel kapcsolatban hangsúlyozta, hogy ezt a lehetőséget a korábbi törvényi szabályozás 2007-ben vezette be, amelyet a Kit. előtti törvény és a Kit. is változatlanul vett át. Ugyancsak kifogásolta az indítványozó a Kit. azon rendelkezését miszerint a kormánytisztviselő jogviszonya egyoldalúan módosítható. Ennek kapcsán szintén arra hívta fel a figyelmet az igazságügyi miniszter, hogy 1990 óta valamennyi közszolgálati jogviszony sajátossága a munkáltató részéről való egyoldalú módosítás lehetősége. A Kit. újítása pusztán annyi, hogy ezt főszabállyá tette. Ezzel együtt azonban az egyoldalú módosítás ellen is helye van jogorvoslatnak, így ezen rendelkezés sem kifogásolható.
- [20] A miniszteri válasz a teljesítményértékelés rendszerét és annak bizonytalanságát kifogásoló indítvány-elemmel kapcsolatban is arra hívta fel a figyelmet, hogy ez a korábbi szabályozás tovább élése, annak szempontjai pedig törvényi szinten szabályozottak. Az igazságügyi miniszter arra is rávilágított válaszában, hogy a kormányzati szolgálati jogviszony felmentéssel történő megszüntetésének szabályai a kormány szervezetalkítási szabadságával és a bürokrácia-csökkenés elvével összhangban állnak. A felmentéshez pedig a Kit. megfelelő garanciális szabályokat fűz (felmentés indokolása, felmentési idő, sérülékeny csoportok védelme stb.). Az érdemtelenység miatti felmentéssel kapcsolatban a miniszteri válasz hangsúlyozta, hogy azt bizalomvesztés elnevezéssel már a korábbi szabályozás is ismerte.
- [21] A Kit. pontosan rögzíti azokat az eseteket, amelyek bekövetkezése esetén fennállhat az érdemtelenység miatti felmentés. Azt is tartalmazza a Kit., hogy ezek fennállását a munkáltatónak kell bizonyítania, és a felmentés a Közszolgálati Döntőbizottság, és később a bíróság előtt is megtámadható. A szabályozás tehát objektív és pontosan körülhatárolt. A Kit. szerinti előmeneteli és illetményrendszerrel kapcsolatban a miniszteri válasz azt is kiemelte, hogy az új szabályozás a korábbival szemben már nem pusztán a közszolgálatban eltöltött időhöz köti a bérezést, hanem az elvégzett munka minőségéhez is. A szenioritás elvének megszűnése lehetővé teszi, hogy egy jelentős munkateljesítményt nyújtó fiatal tisztviselő is magasabb bért kaphasson. Fontos az is, hogy emellett a Kit. bevezette az álláshelyi elismerés intézményét is, ami 5 évente jutalmazza azokat, akik egy ugyanazon álláshelyen töltik el ezt az időt. Az igazságügyi miniszter az indítványnak az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdését érintő elemével kapcsolatban kifejtette, hogy a Kit. munkaidő-beosztásra vonatkozó szabályai megegyeznek a korábbi szabályozással, ami a munkáltatói jogkör gyakorlójának hatáskörébe utalja annak pontosítását. A pótszabadságok meghatározása álláshelyekhez kötött, amely ugyan bizonyos szempontból kedvezőtlenebb a korábbi szabályozástól, ugyanakkor pl. a gyermekek után járó pótszabadság mértékét jelentősen megemelte. Egyúttal pedig a Kit. az otthoni munkavégzés szabályozását is beemelte a munkavégzés helyszínébe. Az indítvány állítása szerint a Kit. által a családokat érintő alapjogok nem tudnak maradéktalanul érvényesülni (a munkaidő növekedése, a pihenő idő csökkenése, vagy épp a kevesebb szabadság miatt). A miniszteri válasz szerint ennek pont az ellenkezője valósult meg a Kit. által, hiszen annak rendszere egyértelműen a gyermeket nevelő kormánytisztviselőket figyelembe véve került megalkotásra.
- [22] 4.2. A honvédelmi miniszter *amicus curiae* beadványában – az indítványban állított kellő felkészülési idő sérelmével kapcsolatban – kiemelte, hogy a Hajtv. bár új jogállást vezetett be honvédelmi alkalmazott elnevezéssel, annak alapját a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.) képezi, megjelenítve abban a honvédelmi alkalmazottakra irányadó sajátosságokat. Emellett az új jogviszony hátterét képezi a Munka Törvénykönyve is. Mindezek alapján tehát a Hajtv. által bevezetett új jogállás, már létező szabályok egyetlen törvénybe foglalásaként értékelhető. A fentiek mellett a honvédelmi miniszter azt is hangsúlyozta, hogy a Hajtv. tervezete már 2018. november 26-án elérhető volt, így az érintettek már ekkor tudhatták, hogy 2019. január 1-jétől milyen szabályok lesznek rájuk irányadóak. Az új szabályozásról a minisztérium

többször is kiképzést és részletes tájékoztatót tartott, emellett papír alapon is részletesen tájékoztatták az érintetteket a jogállásukban bekövetkezett változásokról. Az érintetteknek 2019. január 18-ig átadták az új kinevezésüket, amely elfogadása előtt annak áttanulmányozására is megfelelő időt biztosítottak.

- [23] Az indítvány által állított közjogi érvénytelenség tekintetében a honvédelmi miniszter is hangsúlyozta, hogy erről a kérdésről az Alkotmánybíróság már döntött, így az *res iudicata*nak tekinthető.
- [24] Az indítványban vélt alapjogsérelmek tekintetében a miniszteri válasz az alábbiakra hívta fel a figyelmet. A civil honvédelmi alkalmazottak bár nem tagjai a Magyar Honvédségnek, mégis a hivatásos és szerződéses szolgálati jogviszonyban álló katonai állománnyal együttműködésben vesznek részt a Magyar Honvédség Alaptörvény szerinti feladatellátásában. Ennek keretében pedig számos alkalommal nekik is igazodniuk kell a Magyar Honvédségben uralkodó szervezeti rendhez, fegyelemhez. Erre tekintettel pedig az ő esetükben is szükség van bizonyos alapjogi korlátozásokra (pl. a szabad véleménynyilvánításhoz való joguk tekintetében), az Alaptörvényben rögzített alkotmányos érdekek védelme érdekében (ilyenek tekinthető pl. a Magyar Honvédség hadfelszerelésére vonatkozó információk, amelyek törvény erejénél fogva 30 évig titkosak). Ezért a honvédelmi alkalmazottak esetében is indokolt korlátozni, hogy sajtónyilvánosan olyan magánvéleményt fogalmazzanak meg, amely a Magyar Honvédség feladatellátását veszélyezteti. Természetesen a szabad véleménynyilvánítás korlátozására csak az Alaptörvény szerinti szükségességi-arányossági mérce figyelembe vételével van lehetőség.
- [25] A honvédelmi miniszter állásfoglalásában azt is kifejtette, hogy nem ért egyet az indítvánnyal abban a tekintetben sem, hogy a Hajtv. munkaidőre és pihenőidőre vonatkozó rendelkezései sértik az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdését. A Hajtv. ugyanis szinte teljes mértékben átvette a Kjt. vonatkozó rendelkezéseit. Így a Hajtv. sem hosszabb munkaidőt sem kevesebb szabadságot nem állapít meg a Kjt.-hez képest. A Hajtv. ehhez képest csak plusz pihenőidőt biztosít a frissen házasodottak számára.

II.

- [26] 1. Az Alaptörvény indítványban felhívott szabálya szerint:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„L) cikk (2) Magyarország támogatja a gyermekvállalást.”

„II. cikk Az emberi méltóság sérthetetlen. [...]”

„VIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez.”

„IX. cikk (1) Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.”

„XVI. cikk (1) Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz. Magyarország védi a gyermekek születési nemének megfelelő önazonosságához való jogát, és biztosítja a hazánk alkotmányos önazonosságán és keresztény kultúráján alapuló értékrend szerinti nevelést.

(2) A szülőknek joguk van megválasztani a gyermeküknek adandó nevelést.

(3) A szülők kötelesek kiskorú gyermekükről gondoskodni. E kötelezettség magában foglalja gyermekük taníttatását.

(4) A nagykorú gyermekek kötelesek rászoruló szüleikről gondoskodni.”

„XVII. cikk (1) A munkavállalók és a munkaadók – a munkahelyek biztosítására, a nemzetgazdaság fenntarthatóságára és más közösségi célokra is figyelemmel – együttműködnek egymással.

(2) Törvényben meghatározottak szerint a munkavállalóknak, a munkaadóknak, valamint szervezeteiknek joguk van ahhoz, hogy egymással tárgyalást folytassanak, annak alapján kollektív szerződést kössenek, érdekeik védelmében együttesen fellépjenek, amely magában foglalja a munkavállalók munkabeszüntetéshez való jogát.

(3) Minden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez.

(4) Minden munkavállalónak joga van a napi és heti pihenőidőhöz, valamint az éves fizetett szabadsághoz.”

„XXIII. cikk (1) Minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen.”

„5. cikk (7) Az Országgyűlés a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott házszabályi rendelkezésekben állapítja meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét. Az Országgyűlés zavartalan működésének biztosítása és méltóságának megőrzése érdekében az Országgyűlés elnöke a házszabályi rendelkezésekben meghatározott rendészeti és fegyelmi jogkört gyakorol.”

[27] 2. A Kit. támadott rendelkezései szerint:

„3. § [A kormányzati igazgatás tisztségviselői]

(1) A kormányzati igazgatás tisztségviselői

- a) politikai szolgálati jogviszonyban,
- b) biztosi jogviszonyban, vagy
- c) kormányzati szolgálati jogviszonyban állnak.

(2) Politikai szolgálati jogviszonyban áll:

- a) a politikai felsővezető,
- b) a politikai vezető, és
- c) a politikai tanácsadó, politikai főtanácsadó és a kabinetfőnök (a továbbiakban együtt: tanácsadó).

(3) Politikai felsővezető:

- a) a miniszterelnök,
- b) a miniszter és
- c) az államtitkár.

(4) Politikai vezető a kormány megbízott.

(5) Biztosi jogviszonyban áll:

- a) a kormánybiztos,
- b) a miniszterelnöki biztos és
- c) a miniszteri biztos.

(6) Kormányzati szolgálati jogviszonyban áll:

- a) a szakmai felsővezető,
- b) a szakmai vezető,
- c) a központi kormányzati igazgatási szervek és ezek területi szervei kormánytisztviselője, és
- d) a területi kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselője.

(7) Szakmai felsővezető:

- a) a Miniszterelnöki Kormányiroda és a minisztérium közigazgatási államtitkára,
- b) a Miniszterelnöki Kormányiroda és a minisztérium helyettes államtitkára,
- c) a kormányzati főhivatal és a központi hivatal vezetője és vezetőjének helyettese és
- d) a kormányhivatal főigazgatója (a továbbiakban: főigazgató).

(8) Szakmai vezető:

- a) a kormányhivatal igazgatója (a továbbiakban: igazgató),
- b) a járási hivatal, illetve a fővárosban a fővárosi kerületi hivatal (a továbbiakban együtt: járási hivatal) vezetője és vezetőjének helyettese,
- c) a főosztályvezető, és
- d) az osztályvezető.

(9) Az e törvényben nem szereplő megbízatás és tisztség kormányzati feladatok teljesítésére nem adható.

(10) A miniszterelnök határozatával feljogosíthatja a Miniszterelnöki Kormányirodánál, valamint az általános politikai koordinációért felelős miniszter által vezetett minisztériumban a (2) bekezdés szerinti jogviszonyban foglalkoztatottat a miniszterelnöki tanácsadói vagy miniszterelnöki főtanácsadói megnevezés használatára.

(11) A (2) bekezdés c) pontjától eltérően a honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztériumban, valamint a rendészetért felelős miniszter által vezetett minisztériumban kabinetfőnöknek hivatásos szolgálati jogviszonyban álló, a honvédek jogállásáról szóló törvény szerint a minisztériumba vezényelt vagy kirendelt

személy, illetve a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló törvény szerint a minisztériumba vezényelt személy is kinevezhető.”

„65. § [A szakszerűség elve]

(1) A kormánytisztviselő feladatait a kormányzati szolgálati jogviszonyra vonatkozó és az egyéb szakmai szabályoknak megfelelően, a közérdek figyelembevételével látja el.

(2) A kormánytisztviselő köteles a feladataival összefüggő szakmai követelményeket munkája során érvényesíteni.

(3) A munkáltatói jogkör gyakorlója a szakmai képességek, a képzettség, a gyakorlat, valamint a teljesítmény alapján határozza meg a kormánytisztviselő illetményét az e törvényben meghatározott keretek között.”

„66. § [A hatékonyság elve]

(1) A kormányzati szolgálati jogviszonyban a közszolgálat elsődlegessége alapján, felelősségtudattal és a közigazgatásba vetett bizalom fenntartását szolgálva kell eljárni.

(2) A kormánytisztviselő köteles munkáját gazdaságosan, költségtakarékosan, a polgárok elégedettségét, az eredményességet szem előtt tartva és a határidőket betartva végezni.”

„80. § [A Kormány mint munkáltató]

(1) A kormányzati szolgálati jogviszony a Kormány mint munkáltató és a kormánytisztviselő mint foglalkoztatott között jön létre.

(2) A kormányzati szolgálati jogviszonyt nem érinti a Kormány összetételének megváltozása és a Kormány megbízatásának megszűnése.

(3) A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 18. § (3) bekezdése szerinti munkáltató szerv alatt, az ügyvédi tevékenységről szóló törvény, valamint az adózás rendjéről szóló törvény szerinti munkáltató alatt azt a kormányzati igazgatási szervet kell érteni, amelynél a kormánytisztviselő az álláshelye szerinti feladatát ellátja vagy ellátta.

(4) A Kormány a kormányzati szolgálati jogviszonnyal összefüggő munkáltatói feladatok ellátása érdekében kezeli a kormánytisztviselő közszolgálati személyügyi nyilvántartásban szereplő adatait.

81. § [A munkáltatói jogkör gyakorlója]

(1) A kormánytisztviselő felett a munkáltatói jogokat a Kormány nevében – törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában – a kormányzati igazgatási szerv hivatali szervezetének vezetője gyakorolja (a továbbiakban: munkáltatói jogkör gyakorlója).

(1a) Az (1) bekezdésben foglaltaktól eltérően a munkáltatói jogokat a 33/A. § szerinti esetben a közös hivatali szervezet vezetője gyakorolja, ha a közös hivatali szervezet létrehozó megállapodás erről rendelkezik.

(2) A munkáltatói jogkör gyakorlója a munkáltatói jogok gyakorlását – a (3) bekezdésben meghatározott kivételekkel – írásban átruházhatja a szakmai felsővezetői vagy szakmai vezetői álláshelyet betöltő kormánytisztviselőre. Az átruházott munkáltatói jogkör nem ruházható tovább.

(3) Nem ruházható át:

a) a kormányzati igazgatási szerv alaplétszámába tartozó álláshelyen ellátandó feladat szabályzatban történő meghatározása,

b) a kormányzati igazgatási szerv alaplétszámába tartozó álláshely betöltése szakmai követelményeinek meghatározása,

c) az 53. § (4) bekezdése alapján betölteni engedélyezett, központosított álláshely-állományba tartozó álláshelyen ellátandó feladat szabályzatban történő meghatározása,

d) az 53. § (4) bekezdése alapján betölteni engedélyezett, központosított álláshely-állományba tartozó állás betöltése szakmai feltételeinek meghatározása.

(3a) A munkáltatói jogkör gyakorlója – a kormányzati igazgatási szerv, a kormánytisztviselő és a Nemzeti Közszerületi Egyetem megállapodása alapján – álláshelyen ellátandó feladatként a Nemzeti Közszerületi Egyetemen végzett oktatói, kutatói tevékenységet (a továbbiakban együtt: oktatási feladat) is meghatározhat.

(3b) A (3a) bekezdés szerinti megállapodásban rögzíteni kell az oktatási feladat heti óraszámát, valamint – a Kormány rendeletében meghatározottak szerint – rendelkezni kell a feladatellátással összefüggő egyéb kérdésekről.

(3c) Az oktatási feladat ellátása a kormányzati szolgálati jogviszonyt, valamint a munkáltatói jogok gyakorlását nem érinti. Az oktatási feladatot ellátó kormánytisztviselő a kinevezése szerinti illetményre és egyéb juttatásokra,

kedvezményekre és támogatásokra jogosult. A kormánytisztviselő illetményét, a számára biztosított egyéb juttatásokat, kedvezményeket és támogatásokat, az ezzel járó közterheket és az oktatási feladat ellátásával felmerülő költségeket a kormányzati igazgatási szerv viseli.

(3d) Az oktatási feladat ellátása az oktatásban, kutatásban, kutatásszervezésben szerzett szakmai tapasztalatnak minősül.

(4) Ha a munkáltatói jogkört nem az arra jogosított személy gyakorolta, intézkedése érvénytelen, kivéve, ha a jogkör gyakorlója a jognyilatkozatot hat hónapon belül írásban jóváhagyta.

(5) A kormányzati szolgálati jogviszonnyal kapcsolatos munkáltatói jogkör gyakorlásával és átruházásával összefüggő részletes szabályokat a Kormány rendeletben állapítja meg.”

„89. § [A kinevezés módosítása]

(1) A kinevezést a munkáltatói jogkör gyakorlója egyoldalú jognyilatkozatával módosíthatja.

(2) A kinevezés módosítására – az (1) bekezdésben meghatározott kivétellel – a kinevezésre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.

(3) A kormánytisztviselő a kinevezése módosításának közlésétől számított négy munkanapon belül írásban kérheti a felmentését, ha

a) illetményének összege a kinevezés módosítást követően korábbi illetményének 80%-át nem éri el,

b) a munkaideje változik,

c) a munkavégzésének helye a település határán kívülre változik,

d) iskolai végzettségének, szakképzettségének vagy szakképesítésének, szakmai tapasztalatának meg nem felelő feladatok ellátására kötelezik,

e) a munkáltatói jogkör gyakorlója a szakmai vezetői álláshelyen foglalkoztatott kormánytisztviselőt ügyintézői álláshelyre helyezi,

f) elhelyezkedési korlátozás alá eső álláshelyen kívánja a munkáltatói jogkör gyakorlója továbbfoglalkoztatni,

g) a kinevezés módosítására az 55. § (4a) vagy (4b) bekezdése szerinti álláshelycseré miatt kerül sor.

(4) Ha a kormánytisztviselő nem kéri a (3) bekezdés alapján a felmentését, a kinevezés-módosítás a kormánytisztviselő által elfogadottnak minősül.

(5) A (3) bekezdésben foglalt kérelemre a kormánytisztviselőt – a nyilatkozattétel időpontjával kezdődően – a 107. § (2) bekezdés g) pontja alapján fel kell menteni, a felmentési időre járó illetmény, a végkielégítés, valamint az egyéb járandóságai összegének meghatározásakor a kinevezésmódosítást megelőző illetményét kell alapul venni.

(6) Ha a kormánytisztviselő az álláshelyétől eltérő kormányzati igazgatási szervnél kívánja a foglalkoztatását, az erre vonatkozó jognyilatkozatát az őt foglalkoztató álláshelye szerinti kormányzati igazgatási szerv felé a munkahelyváltás tervezett időpontját legalább 30 nappal megelőzően megteszi. A bejelentést követő 30. napig a kormánytisztviselő ellátja a kormányzati igazgatási szervnél a feladatait. A bejelentést követő 31. naptól a kormánytisztviselő kormányzati szolgálati jogviszonya megszűnik. A kormánytisztviselő a kormányzati szolgálati jogviszonyának nyugvása alatt illetményre nem jogosult és munkavégzési kötelezettsége nem áll fenn. Ha a fogadó kormányzati igazgatási szerv a kormányzati szolgálati jogviszony nyugvásának kezdőidőpontját követő 30 napon belül a kormánytisztviselő új beosztási okiratát kiállítja, a kormánytisztviselő jogviszonya folyamatos. Ha nem kerül sor a kormánytisztviselő új beosztási okiratának kiállítására, a kormánytisztviselő kormányzati szolgálati jogviszonya a jogviszony nyugvásának kezdőidőpontját követő 31. napon megszűnik.”

„92. § [A hivatásetikai követelmények]

A kormánytisztviselőre vonatkozó hivatásetikai alapelvek különösen az elkötelezettség, a nemzeti érdekek előnyben részesítése, az igazságosság, a méltányosság, a méltóság, a tisztesség, az előítéletektől való mentesség és a felelősségtudat.”

„96. § [A teljesítményértékelés]

(1) A kormánytisztviselő munkateljesítményét a munkáltatói jogkör gyakorlója írásban értékelheti (teljesítményértékelés). A teljesítményértékelés szükség szerint, a munkáltatói jogkör gyakorlójának mérlegelése alapján végezhető el.

(2) A kormánytisztviselő kérelme esetén a munkateljesítményét tárgyévben egyszer értékelni kell.

(3) A teljesítményértékelés alapján a kormánytisztviselő

a) illetménye az adott besorolási kategóriához tartozó összeghatáron belül legfeljebb 20%-kal csökkenthető, illetve legfeljebb 30%-kal növelhető,

b) részére teljesítmény elismerés fizethető.

(4) A kormánytisztviselő teljesítményértékelésének részletes szabályait a Kormány rendeletben határozza meg.

(5) A teljesítményértékelés megsemmisítése iránt a kormánytisztviselő közszolgálati jogvitát kezdeményezhet.”

„100. § [A kormányzati érdekből történő kirendelés]

(1) A miniszterelnök, az általa kijelölt miniszter vagy miniszterek, vagy a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára döntése alapján – az érintett kormányzati igazgatási szerv vezetője véleményének kikérését követően – kormányzati érdekből a kormányzati igazgatási szerv kormánytisztviselője határozott időre kirendelhető egy másik kormányzati igazgatási szervhez.

(2) A kormányzati érdekből történő kirendelés időtartama nem haladhatja meg az egy évet. A kirendelés ugyanarra a feladatra egy alkalommal, legfeljebb egy évvel meghosszabbítható. A kirendelés lejártát követően a kormánytisztviselőt a kinevezése szerinti kormányzati igazgatási szerv köteles eredeti álláshelyen továbbfoglalkoztatni.

(3) A kormányzati érdekből történő kirendelés időtartamára a kormánytisztviselő a kinevezésben foglalt illetményre jogosult a kirendelés helye szerinti szervtől, a kirendelés időtartama alatt az illetmény csak a kormánytisztviselő javára módosítható.”

„102. § [A tartós külszolgálat]

(1) Ágazati szakmai feladat, illetve e feladat támogatásának ellátása céljából a kormánytisztviselő a külpolitikáért felelős miniszter, illetve az európai uniós ügyek koordinációjáért felelős miniszter által vezetett minisztériumba, a Magyarország Állandó NATO Képviselőre, Magyarország Állandó EBESZ Képviselőre (a továbbiakban együtt: kihelyező szerv) a kormányzati igazgatási szerv döntése alapján – a kihelyező szervvel egyeztetve – a feladatellátáshoz szükséges határozott időre kirendelhető (a továbbiakban: külszolgálati kirendelés).

(2) A külszolgálati kirendelés idejére a kormánytisztviselő a kihelyező szerv állományába kerül, beosztási okiratát módosítani kell, a feladatellátás idejének leteltét követően a kormányzati igazgatási szerv állományába visszakerül.

(3) A külszolgálati kirendelés a kormányzati szolgálati jogviszonyt nem érinti. A külszolgálati kirendelés időtartama alatt a kormánytisztviselő illetményét, egyéb juttatásait, az ezzel járó közterheket és a külszolgálati kirendeléssel felmerülő költségeket az a kormányzati igazgatási szerv viseli, ahova a kormánytisztviselőt kirendelték.

(4) Az EU ÁK-ra diplomataként, szakdiplomataként tartós külszolgálatra való kihelyezés céljából az európai uniós ügyek koordinációjáért felelős miniszter által vezetett minisztériumba kormánytisztviselőként kinevezett vagy az ágazati szakmai feladat ellátására e szervhez meghatározott időre külszolgálati kirendelés keretében kirendelt kormánytisztviselő, és az EU ÁK-ra kihelyezésre kerülő további kormánytisztviselő felett a munkáltatói jogokat az európai uniós ügyek koordinációjáért felelős miniszter gyakorolja.

(5) Az (1)–(4) bekezdésben nem szabályozott kérdésekben a külszolgálati kirendeléssel kapcsolatosan a külképviseletekről és a tartós külszolgálatról szóló 2016. évi LXXIII. törvény szabályait kell alkalmazni.”

„107. § [A kormánytisztviselő felmentése]

(1) A kormányzati szolgálati jogviszony felmentéssel akkor szüntethető meg, ha

a) a Kormány döntése alapján létszámcsökkentést kell végrehajtani;

b) megszűnt a kormányzati igazgatási szervnek a kormánytisztviselő álláshelyén ellátott feladata;

c) a kormánytisztviselő által betöltött álláshelyen ellátandó feladat vagy a kormánytisztviselő által betöltött álláshely átszervezés miatt megszűnik;

d) a kormányzati igazgatási szerv a feladatok hatékonyabb biztosítása érdekében a kormánytisztviselő álláshelyére másik kormánytisztviselőt alkalmaz;

e) a kormánytisztviselő nyugdíjasnak minősül;

f)

g) a kormánytisztviselő a 95. § (5) és (7) bekezdése szerinti előzetes engedély kérését vagy a 95. § (6) bekezdése szerinti bejelentés megtételét elmulasztja,

h)

(2) A kormányzati szolgálati jogviszonyt felmentéssel meg kell szüntetni, ha

a) a kormánytisztviselő a hivatása gyakorlására érdemtelen;

b) a kormánytisztviselő munkavégzése nem megfelelő;

c) foglalkoztatást kizáró ok jut a kormányzati igazgatási szerv tudomására;

d) a kormánytisztviselő egészségügyi okból feladatai ellátására alkalmatlan;

e) a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 18. § (2a) bekezdésében foglalt feltételt a felmentési idő leteltekor teljesítő kormánytisztviselő kérelmezi;

f) 82. § (7) bekezdése szerinti esetben;

g) azt a kormánytisztviselő a 89. § (3) bekezdése vagy a 166. § (5) bekezdése alapján kéri.

(3) A kormányzati igazgatási szerv a felmentést köteles megindokolni. Az indokolásból a felmentés okának világosan ki kell tűnnie és a kormányzati igazgatási szervnek kell bizonyítania, hogy a felmentés indoka valós és okszerű.

(4) A kormányzati igazgatási szerv a határozatlan időtartamú jogviszony felmentéssel történő megszüntetését nem köteles indokolni, ha a kormánytisztviselő nyugdíjasnak minősül.

(5) A (2) bekezdés b) pontjában foglalt nem megfelelő munkavégzés jogcímén a kormánytisztviselőt akkor kell felmenteni, ha a kormánytisztviselő a teljesítményértékelés eredményeként átlag alatti vagy elfogadhatatlan teljesítményszintet ér el.

(6) A (2) bekezdés c) pontja értelmében a kormányzati igazgatási szerv a kormányzati szolgálati jogviszonyt – a (7) bekezdésben foglalt kivétellel – azonnali hatállyal megszünteti, ha foglalkoztatást kizáró ok jut a tudomására.

(7) A (2) bekezdés c) pontja alapján a kormányzati igazgatási szerv a kormányzati szolgálati jogviszonyt a 75. § (1) bekezdése alapján azonnali hatállyal megszünteti és az érvénytelenség jogkövetkezményeit alkalmazza,

a) ha a kormánytisztviselő a 84. § (5) bekezdésében foglalt kötelezettségének ismételt szabályszerű felhívásra sem tesz eleget és nem bizonyítja, hogy a kötelezettség elmulasztása menthető okból történt, vagy

b) ha a foglalkoztatást kizáró és a 84. § (1)–(4) bekezdése alapján vizsgálandó követelményeknek való megfelelést a kormánytisztviselő a bünyügyi nyilvántartó szerv által kiállított hatósági bizonyítvánnyal nem tudja igazolni vagy a foglalkoztatást kizáró ok egyéb módon a munkáltatói jogkör gyakorlójának a tudomására jut.

(8) A kormányzati szolgálati jogviszonynak a (6) bekezdésben meghatározott okból történő megszüntetése esetén a kormánytisztviselőt felmentési idő és végkielégítés nem illeti meg. A megszüntetés okát és jogkövetkezményeit közölni kell a kormánytisztviselővel.

(9) A (2) bekezdés d) pontjában meghatározott egészségügyi okból bekövetkező alkalmatlanság esetén a kormánytisztviselő akkor menthető fel, ha

a) az álláshelyen nincs az egészségi állapotának megfelelő feladat,

b) végzettségének, képzettségének, szakképesítésének és egészségi állapotának megfelelő üres álláshely nincs, vagy másik álláshelyen történő foglalkoztatásához nem járul hozzá.

(10) A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 18. § (2a) bekezdésében foglalt feltétel megállapításához szükséges jogosultsági időt a nyugdíjbiztosítási igazgatási szerv határozatával kell igazolni."

„109. § [Az érdemtelenység]

(1) Az érdemtelenység indoka kizárólag a kormánytisztviselő magatartásában, illetve a munkavégzésében meg nyilvánuló és bizonyítható tény lehet.

(2) Érdemtelensegnak minősül, ha a kormánytisztviselő

a) a munkahelyén kívül olyan magatartást tanúsít, amely alkalmas arra, hogy az őt foglalkoztató kormányzati igazgatási szerv jó hírnevét vagy a jó közigazgatásba vetett bizalmat súlyosan rombolja, vagy

b) a feladatait nem az alappal elvárható szakmai elhivatottsággal végzi és emiatt nem várható el, hogy a jogviszonyát fenntartsák.

(3) Az érdemtelenység jogcímén történő felmentés jogát a kormányzati igazgatási szerv

a) az ennek alapjául szolgáló ok tudomásszerzésétől számított harminc napon belül, legfeljebb azonban az annak bekövetkezését követő egy éven belül;

b) bűncselekmény elkövetése esetén a büntethetőség elévüléséig gyakorolhatja.

(4) Az érdemtelenység megállapítására vonatkozó döntés meghozatala előtt a kormánytisztviselőnek lehetőséget kell adni a döntés alapjául szolgáló körülmények megismerésére és arra, hogy az arról való tájékoztatástól számított tizenöt napon belül védekezését előadhassa, bizonyítékait előterjeszthesse, kivéve, ha az eset összes körülményeiből következően az a kormányzati igazgatási szervtől nem várható el.”

„119. § [A munkaidő-beosztás egyes szabályai]

(1) A munkaidő-beosztás szabályait (munkarend) – a munkavégzés rendjének megszervezésével kapcsolatos általános előírások figyelembevételével – a munkáltatói jogkör gyakorlója állapítja meg.

(2) A kormánytisztviselőre a kinevezéstől eltérő foglalkoztatás eseteiben a munkavégzés helye szerinti munkarend az irányadó.

(3) A munkáltatói jogkör gyakorlója a munkaidőt az egészséges és biztonságos munkavégzés követelményére, valamint a munka jellegére figyelemmel osztja be.

(4) A kormánytisztviselő munkaidő-beosztását a munkáltatói jogkör gyakorlója az általános munkarendtől eltérően is megállapíthatja.

(5) A kormánytisztviselő beosztás szerinti napi munkaideje – a részmunkaidőt kivéve – négy óránál rövidebb nem lehet.

(6) A kormánytisztviselő beosztás szerinti

a) napi munkaideje legfeljebb tizenkét óra,

b) heti munkaideje legfeljebb negyvennyolc óra

lehet.

(7) A munkaidő nem haladhatja meg

a) a (6) bekezdés a) pontja szerinti esetben a munkaidőkeret, ennek hiányában, heti átlagban a napi nyolc órát, és

b) a (6) bekezdés b) pontja szerinti esetben a munkaidőkeret, ennek hiányában, havi átlagban a heti negyven órát.

(8) A kormánytisztviselő beosztás szerinti munkaidejébe a meghatározott rendkívüli munkaidő tartamát is bele kell számítani.

(9) A kormánytisztviselő beosztás szerinti napi munkaidejébe az ügyelet, valamint a készenlét teljes tartamát bele kell számítani, ha a munkavégzés tartama nem mérhető.

(10) Egyenlőtlen munkaidő-beosztás alkalmazása esetén a beosztás szerinti heti munkaidő tartamát átlagban kell figyelembe venni.

(11) A munkáltatói jogkör gyakorlója – a felek megállapodása alapján – a napi munkaidőt két részletben is beoszthatja (osztott napi munkaidő), amelyek között legalább két óra pihenőidőt kell biztosítani.

„128. § [A szabadság]

(1) A kormánytisztviselőnek a munkában töltött idő alapján minden naptári évben 20 munkanap alapszabadság jár és az alapszabadságon felül évente a (3)–(8) bekezdésben és a 155. §-ban meghatározott pótszabadságot jogosult igénybe venni (a továbbiakban együtt: szabadság).

(2) Az (1) bekezdésben foglaltakon túl szabadság jár a következő időszakok alapján:

a) a munkaidő-beosztás alapján történő munkavégzési kötelezettség alóli mentesülés időtartama,

b) a gyermek gondozása céljából igénybe vett fizetés nélküli szabadság első hat hónapja,

c) a szülési szabadság időtartama alatt,

d) a hozzátartozó ápolása miatt kapott harminc napot meg nem haladó fizetés nélküli szabadság idejének tartama,

e) a tényleges önkéntes tartalékos katonai szolgálatteljesítés három hónapot meg nem haladó időtartama,

f) a 93. § (2) bekezdés a), b), h), j) és n) pontjában meghatározott esetek, valamint

g) minden olyan munkában nem töltött idő, amelyre a kormánytisztviselő illetményre jogosult.

(3) A minisztérium kormánytisztviselője az (1) bekezdés szerinti alapszabadságán felül az általa betöltött állás-hely besorolásától függően évente:

a) kormánytanácsos besorolásnál három munkanap,

b) vezető-kormánytanácsos besorolásnál öt munkanap,

c) kormány-főtanácsos besorolásnál hét munkanap,

d) vezető-kormányfőtanácsos besorolásnál kilenc munkanap

pótszabadságot vehet igénybe.

(4) A kormányzati főhivatal, a központi hivatal, valamint a kormányhivatal kormánytisztviselője az (1) bekezdés szerinti alapszabadságán felül az általa betöltött álláshely besorolásától függően évente:

- a) hivatali tanácsos besorolásnál három munkanap,
- b) vezető-hivatalitanácsos besorolásnál öt munkanap,
- c) hivatali főtanácsos I. besorolásnál hét munkanap,
- d) hivatali főtanácsos II. besorolásnál nyolc munkanap,
- e) vezető-hivatalifőtanácsos besorolásnál kilenc munkanap pótszabadságot vehet igénybe.

(5) A szakmai vezetői álláshelyet betöltő kormánytisztviselő a (3) bekezdésben szereplő pótszabadság helyett vezetői pótszabadságot vehet igénybe, amelynek mértéke évente:

- a) osztályvezetőnél öt munkanap,
- b) főosztályvezetőnél tíz munkanap.

(6) Ha a föld alatt állandó jelleggel, illetve az ionizáló sugárzásnak kitett munkahelyen dolgozó kormánytisztviselő naponta legalább három órán keresztül tevékenységét ionizáló sugárzásnak kitett munkakörülmények között végzi, évenként öt munkanap pótszabadságot, ha pedig a kormánytisztviselő ilyen munkahelyen legalább öt évet eltöltött, évenként tíz munkanap pótszabadságot vehet igénybe.

(7) A sugárártalomnak kitett munkahelyen eltöltött napi munkaidőtől függetlenül a (6) bekezdésben meghatározott pótszabadság illeti meg azt a kormánytisztviselőt is, akit rendszeres kettős egészségi ártalomnak kitett munkahelyen foglalkoztatnak, feltéve, hogy az egyik egészségi ártalom sugárártalom.

(8) A kormánytisztviselő, ha

- a) a rehabilitációs hatóság vagy jogelődjei által végzett hatályos minősítés alapján
 - aa) az egészségi állapota a rehabilitációs hatóság komplex minősítése alapján 60 százalékos vagy kisebb mértékű,
 - ab) legalább 40 százalékos egészségkárosodással rendelkezik, az erről szóló szakvélemény, szakhatósági állásfoglalás, hatósági bizonyítvány alapján,
 - ac) a munkaképesség-csökkenése legalább 50 százalékos mértékű,
 - b) a komplex minősítés alól jogszabály rendelkezése alapján mentesül, rokkantsági ellátás folyósításának időtartama alatt (megváltozott munkaképességű személy),
 - c) fogyatékosági támogatásra jogosult, vagy
 - d) vakok személyi járadékára jogosult,
- évenként öt munkanap pótszabadságot vehet igénybe.

(9) Az a kormánytisztviselő, aki vezetői pótszabadságra és a 155. § (1) és (2) bekezdése szerinti pótszabadságra nem jogosult, az ötvenedik életévének betöltésétől évente 3 munkanap pótszabadságot is igénybe vehet."

„134. § [Az illetmény]

(1) A kormánytisztviselő a kormányzati szolgálati jogviszonya alapján havonta az 1. melléklet szerinti illetményre jogosult, amelyet a munkáltatói jogkör gyakorlója állapít meg az álláshelyhez tartozó besorolás szerinti sávon belül. Az illetményt száz forintra kerekítve kell megállapítani. A kerekítés nem minősül munkáltatói intézkedésen alapuló, az általánostól eltérő illetménymegállapításnak.

(1a) A tartósan távol lévő kormánytisztviselő által betöltött álláshelyen az 54. § (5) bekezdés b) pontja alkalmazásával létrehozott határozott idejű jogviszony alapján – az (1) bekezdésben foglaltaktól eltérően – az álláshely besorolási kategóriájától eggyel alacsonyabb, illetve eggyel magasabb besorolási kategóriához tartozó illetménysávba eső illetmény is kifizethető.

(2) Az illetmény összegének legalább a garantált bérminimum összegét el kell érnie.

(3) A garantált bérminimum összegét és hatályát a Kormány állapítja meg.

(4) Havi illetmény esetén az egy órára járó illetmény meghatározása során a havi illetmény összegét osztani kell

a) általános teljes napi munkaidő esetén: 174 órával,

b) általánostól eltérő teljes napi vagy rész munkaidő esetén: 174 óra időarányos részével.

(5) A kormánytisztviselő megállapított illetménye teljesítményértékelés alapján módosítható. Az illetmény teljesítményértékelés nélkül is módosítható, ha azt a kormánytisztviselő által betöltött álláshely besorolási kategóriájának módosulása teszi szükségessé."

„285. § [Átmeneti rendelkezés a jogviszonyok átalakulásához]

(1) 2019. március 1-jével

a) a központi kormányzati igazgatási szervnél foglalkoztatott kormánytisztviselő, kormányzati ügykezelő, valamint a közigazgatási államtitkár és a helyettes államtitkár kormányzati szolgálati jogviszonya az e törvény szerinti kormányzati szolgálati jogviszonnyá,

b) a miniszterelnök, a miniszter, az államtitkár állami vezetői szolgálati jogviszonya az e törvény szerinti politikai szolgálati jogviszonnyá, a kormánybiztos, a miniszterelnöki biztos és a miniszteri biztos megbízatása az e törvény szerinti biztosi jogviszonnyá, a miniszterelnöki megbízott megbízatása ez e törvény szerinti megbízatássá,

c) a politikai tanácsadó és politikai főtanácsadó, valamint a kabinetfőnök kormányzati szolgálati jogviszonya politikai szolgálati jogviszonnyá,

d) a területi kormányzati igazgatási szervnél foglalkoztatott állami tisztviselők és állami ügykezelők állami szolgálati jogviszonya az e törvény szerinti kormányzati szolgálati jogviszonnyá alakul át.

(2) Az érintettet 2019. március 15-éig a jogviszony (1) bekezdés szerinti átalakulásáról tájékoztatni kell, részére az e törvény szerinti kinevezési okmányt ki kell állítani, illetményét a 286. § alapján meg kell állapítani.

(3) Az érintett a munkaköre alapján 2019. február 28-án ellátott feladatait mindaddig elláthatja, amíg az álláshelyén ellátandó feladatok vagy az álláshely betöltésének az 58. § (2) bekezdése szerinti szakmai feltételei meg nem változnak.

(4) A (2) bekezdéstől eltérően a miniszterelnök, a miniszter, az államtitkár, a kormány megbízott, a kormánybiztos, a miniszterelnöki biztos és a miniszteri biztos jogviszonyának átalakulása nem érinti a megbízatást, illetve a kinevezést, továbbá a munkáltatói jogkör gyakorlója részéről nem keletkeztet tájékoztatási kötelezettséget.

(5) Az e törvény hatálya alá kerülő Kttv. szerinti kormányzati ügykezelő a jogviszonya az (1) bekezdés a) pontja szerinti átalakulásával kormánytisztviselőként kerül továbbfoglalkoztatásra, ha a kinevezés általános feltételeinek megfelel. Ha a kormányzati ügykezelő a kinevezés általános feltételeinek nem felel meg, jogviszonya a 114. § (3) bekezdésében foglaltak szerint szűnik meg.

(6) Az (1) bekezdéstől eltérően az érintett jogviszonya nem alakul át az e törvény szerinti jogviszonnyá, ha 2019. március 1. előtt kötött megállapodás, illetve valamelyik fél egyoldalú jognyilatkozata alapján e törvény hatálybalépését követően szűnik meg a jogviszony.

(7) Az érintett jogviszonyának az (1) bekezdés a) és d) pontja szerinti átalakulása esetén a jogviszonyt a próba-idő, a végkielégítésre és a szolgálati elismerésre való jogosultság szempontjából, az (1) bekezdés c) pontja szerinti átalakulás esetén a próbaidő szempontjából folyamatosnak kell tekinteni.

(8) E törvény hatálybalépése és a 283. § (1) bekezdése szerinti alkalmazása nem szakítja meg a 2019. február 28-án fennálló jogviszonyból eredő igények elévülését.

(9) Az (1) bekezdés a), c) és d) pontja szerinti érintettet – a (2) bekezdés szerinti okirat közlését követő öt munkanapon belül írásban benyújtott kérelmére – a 89. § (5) bekezdésének megfelelő alkalmazásával fel kell menteni azzal, hogy a kinevezés-módosítást megelőző illetményén a 283. § (5)–(9) bekezdése szerinti illetményt kell érteni.

(10) A munkáltatói jogkör gyakorlója a kormányzati igazgatási szervnél foglalkoztatott munkavállaló munkaviszonyát – hozzájárulásával – 2019. március 1-jével kormányzati szolgálati jogviszonnyá alakíthatja át azzal, hogy az illetménye nem lehet kevesebb a munkavállalót 2018. december 1-jén megillető munkabéternél. Amennyiben a munkaviszony 2018. december 1. után jött létre, a jogviszony átalakítása esetén az illetmény nem lehet kevesebb a munkaszerződés szerinti munkabéternél.”

[28] 3. A Módtv. támadott rendelkezései szerint:

„115/D. Az alapvető jogok korlátozása

287/K. § A rendvédelmi alkalmazottra a IV. Fejezet rendelkezései közül a 19. § (1) bekezdését, a 20. és 21. §-t, a 27. §-t, a 29. §-t és a 30. §-t megfelelően alkalmazni kell.”

[29] 4. A Hszt. érintett rendelkezései szerint:

„19. § (1) A hivatásos állomány tagja szolgálati érdekből kötelezhető arra, hogy szolgálatteljesítési időn kívüli elérhetőségét bejelentse, a tartózkodási helyéről a szolgálati elöljárót tájékoztassa, szolgálatképes állapotát fenntartsa.

(2) A hivatásos állomány tagja kötelezhető arra, hogy a külföldre utazását szolgálati elöljárójának bejelentse.

(3) A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állománya tagjának külföldre utazása az e törvényben foglaltak szerint megtiltható vagy korlátozható. A külföldre utazás korlátozása vagy megtiltása miatt felmerült költséget a hivatásos állomány tagja részére meg kell téríteni.”

„20. § (1) A hivatásos állomány tagja a tartózkodási helyéről – szabadsága ideje alatt is – a szolgálatteljesítési helyére visszarendelhető.

(2) A visszarendelésre a szolgálati elöljáró jogosult. Nem rendelhető vissza a hivatásos állomány tagja, ha a visszarendelés a szolgálati feladat végrehajtásával arányban nem álló jog- vagy érdeksérelmet okozna. A visszarendelés miatt felmerült költséget a hivatásos állomány tagja részére meg kell téríteni. A visszarendelés miatt szolgálatban töltött időt a túlszolgálat szabályai szerint, a szabadság ideje alatt történő visszarendelés esetén a túlszolgálat szabályai szerint vagy a szabadság ismételt kiadásával kell ellentételezni.”

„21. § (1) A hivatásos állomány tagja a részére kiadott parancsot, intézkedést – a 103. §-ban meghatározott esetet kivéve – nem bírálhatja, arról a jog- és érdekérvényesítő tevékenysége körén kívül véleményt nem mondhat, a szolgálati rendet és a fegyelmet sértő nyilatkozatot nem tehet, a sajtónyilvánosság igénybevitelével hivatalos eljárásban magánvéleményt nem nyilváníthat.

(2) A szolgálati rendet és a fegyelmet veszélyeztető sajtóterméket a hivatásos állomány tagja nem állíthat elő és nem terjeszthet, ilyen tartalmú plakátot, hirdetményt vagy emblémát nem függeszthet ki.

(3) Az országos parancsnok és az országos főigazgató közjogi szervezetszabályozó eszközben megtilthatja, hogy a hivatásos állomány tagja az internetes felületen magánszemélyként való megnyilvánulásakor, magánvélemény nyilvánításakor a hivatásos állományba tartozására vonatkozó adatot hozzon nyilvánosságra.

(4) Ha a hivatásos állomány tagja az (1)–(3) bekezdésben foglalt rendelkezést megsérti, magatartását fegyelmi eljárásban kell vizsgálni.

(5) A hivatásos állomány érdek-képviselői szerveinek tevékenységi körébe eső hirdetményei a helyben szokásos módon nyilvánosságra hozhatók.

(6) A hivatásos állomány tagja nem kötelezhető arra, hogy politikai nézeteiről vagy pártszimpátiájáról – közvetlenül vagy közvetve – nyilatkozatot tegyen. A hivatásos állomány tagját a szolgálati viszonyával összefüggő jogai gyakorlásában és előmenetelében a politikai nézetei vagy pártszimpátiája hátrányosan nem érintheti és abból előnye sem származhat.”

„27. § (1) A hivatásos állomány tagja nem lehet országgyűlési, európai parlamenti, helyi önkormányzati vagy nemzetiségi önkormányzati képviselő, és nem tölthet be főpolgármesteri, polgármesteri vagy alpolgármesteri tisztséget.

(2) A hivatásos állomány tagja haladéktalanul köteles az állományilletékes parancsnoknak bejelenteni, ha az országgyűlési képviselők, az Európai Parlament tagjainak, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint a nemzetiségi önkormányzati képviselők választásán jelöltként nyilvántartásba vették, a jelöltségtől való visszalépését, a tisztségbe való megválasztását, valamint annak elmaradását.”

„29. § A hivatásos állomány tagja

a) szolgálati beosztásában a polgári szakképesítését a szolgálat ellátására vonatkozó szabályoknak megfelelően gyakorolhatja,

b) más keresőfoglalkozást e törvénynek az összeférhetetlenségről szóló 108–110. §-a figyelembevételével folytathat.”

„30. § Az országos parancsnok, az országos főigazgató vagy az állományilletékes parancsnok munkabiztonsági okból vagy a szolgálatellátás rendjének fenntartása és ellenőrizhetősége érdekében megtilthatja, hogy a hivatásos állomány tagja a szolgálatban a miniszteri rendeletben meghatározott egyes vagyontárgyakat, magáncélú

telekommunikációs eszközöket, valamint meghatározott összeget meghaladó készpénzt vagy – a bankkártya kivételével – a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló törvény szerinti készpénz-helyettesítő fizetési eszközt magánál tartson, továbbá korlátozhatja a magáncélú telekommunikációs eszközöknek a szolgáltatellátás során történő használatát.”

[30] 5. A Hajtv. támadott rendelkezései szerint:

„84. § A honvédelmi alkalmazott

- a) párt nevében vagy érdekében közszereplést nem vállalhat,
- b) a kapott utasítást nem bírálhatja, kivéve, ha annak végrehajtásával bűncselekményt követne el,
- c) a szervezeti rendet és a fegyelmet sértő nyilatkozatot nem tehet,
- d) a sajtónyilvánosság igénybevételével hivatalos eljárásban magánvéleményt nem nyilváníthat,
- e) nem állíthat elő, nem terjeszthet, nem tehet közzé, nem jelentethet meg, és nem hozhat nyilvánosságra a honvédelmi szervezet szervezeti rendjét és fegyelmét veszélyeztető sajtóterméket, ilyen tartalmú kiadványt, plakátot, hirdetményt, emblémát, más szöveges vagy képi adatot.”

„94. § (1) Ez a törvény – a (2)–(4) bekezdésben foglalt kivétellel – 2019. január 1-jén lép hatályba.

- (2) A 100. § 2020. január 1-jén lép hatályba.
- (3) A 101. § 2021. január 1-jén lép hatályba.
- (4) A 102. § 2022. január 1-jén lép hatályba.”

„97. § (1) E törvény hatálybalépésével a hatálya alá tartozó honvédelmi szervezetnél foglalkoztatott közalkalmazottak közalkalmazotti jogviszonya honvédelmi alkalmazott jogviszonnyá alakul át, valamint a honvédelmi szervezet közalkalmazotti munkakörei honvédelmi alkalmazott munkakörökké alakulnak át.

- (2) A munkáltatói jogkört gyakorló az (1) bekezdésben érintettek részére legkésőbb 2019. január 18-ig kinevezést ad.
- (3) Határozatlan időtartamú közalkalmazotti jogviszony határozatlan időtartamú honvédelmi alkalmazott jogviszonnyá alakul át. Teljes munkaidőben történő foglalkoztatás esetén a jogviszony teljes munkaidős honvédelmi alkalmazott jogviszonnyá alakul át.
- (4) Az átalakult jogviszony esetén a honvédelmi alkalmazottnak az átalakulással érintett, e törvény hatálya alá tartozó munkáltatónál közalkalmazotti jogviszonyként elismert idejét úgy kell tekinteni, mintha azt az átvevő munkáltatónál töltötte volna el.
- (5) Az (1)–(4) bekezdésben foglaltakat kell továbbá alkalmazni arra a 2018. december 31-én a Magyar Honvédségnél közalkalmazotti jogviszonyban álló közalkalmazottra is, aki a miniszter által vezetett minisztérium és a Magyar Honvédség integrációjának megszüntetése miatti szervezeti átalakításra figyelemmel 2019. január 1-től más honvédelmi szervezetnél kerül továbbfoglalkoztatásra.
- (6) A Magyar Honvédségnél foglalkoztatott közalkalmazottak számára 2018. december 31. előtt kiállított közalkalmazotti igazolványok – az azon feltüntetett érvényességi időtől függetlenül – a honvédelmi alkalmazottak vonatkozásában 2019. december 31-ig érvényesek.
- (7) A Magyar Honvédséggel 2018. december 31-ét megelőzően közalkalmazottként tanulmányi szerződést kötött honvédelmi alkalmazott tanulmányi szerződését – a közalkalmazotti jogviszony átalakulásától függetlenül – a szerződésben foglaltak szerint kell teljesíteni.
- (8) A Magyar Honvédségnél 2018. december 31-én hatályos közalkalmazotti kollektív szerződések
 - a) 2020. december 31-ig alkalmazhatóak, illetve hosszabbíthatóak meg,
 - b) 2020. december 31-én e törvény erejénél fogva megszűnnek.
- (9) A (8) bekezdésben meghatározott időpontig a 4. § (5) bekezdés szerinti munkaviszonyra vonatkozó szabályon a kollektív szerződéseket is érteni kell.
- (9a) A (8) bekezdésben meghatározott időpontig – a 4. § (6) bekezdésétől eltérően – az Mt. 56. § (1) bekezdésének kollektív szerződésre vonatkozó rendelkezéseit alkalmazni kell.
- (9b) A (8) bekezdésben meghatározott időpontig – a 4. § (6) bekezdésétől eltérően – az Mt. 135. § (3) bekezdését alkalmazni kell.

(10) Az (1) bekezdés szerinti átalakulás nem minősül:

- a) a Hjt. 68/H. § (3) bekezdése szerinti, a honvédségi szervezet érdekkörében felmerült okból történő,
- b) az Mt. 125. § szerinti jogviszony-megszűnésnek.”

III.

- [31] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezése alapján felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját, amely alapján az Abtv. 24. §-a szerinti utólagos normakontroll eljárást lefolytatja. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja szerint tehát az eljárás kezdeményezésére – többek között – az országgyűlési képviselők egynegyede is jogosult. Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy az országgyűlési képviselők több mint egynegyede által benyújtott utólagos normakontroll indítvány indítványozásra jogosultaktól érkezett, így az megfelel az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontjába foglalt feltételnek.
- [32] Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy az indítvány az Abtv. 52. § (1b) bekezdése szerinti határozott kérelem követelményének eleget tesz. A kérelem tartalmazza annak az alaptörvényi rendelkezésnek a megjelölését, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, illetve megjelöli azt a rendelkezést is, amely az indítványozó indítványozói jogosultságát megalapozza [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pont]. Az indítvány tartalmazza az eljárás megindításának indokait; az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályi és egyéb rendelkezéseket; az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, L) cikk (2) bekezdése, II. cikk első mondata, VIII. cikk (1) bekezdése, IX. cikk (1) bekezdése, XVI. cikke, XVII. cikk (4) bekezdése, XXIII. cikk (1) bekezdése valamint az 5. cikk (7) bekezdése]; valamint kifejezett kérelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a megjelölt rendelkezések alaptörvény-ellenességét és azokat semmisítse meg.
- [33] Az Alkotmánybíróság egyúttal érzékelté azonban azt is, hogy az indítványozók az Alaptörvény L) cikk (2) bekezdése valamint XVI. cikke tekintetében nem adtak elő érdemi alkotmányjogi indokolást, ezért az Alkotmánybíróság az indítvány ezen részét érdemben nem vizsgálta.

IV.

- [34] Az indítvány nem megalapozott.
- [35] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt az indítvány által támadott törvények közjogi érvénytelenségének kérdésével foglalkozott.
- [36] Az indítványozók álláspontja szerint mindhárom törvény közjogi érvénytelenségben szenved, ugyanis megalkotásuk folyamata során az Országgyűlés működésére vonatkozó több olyan szabály megsértésére került sor, amelyek alaptörvényi alappal rendelkeznek. Ugyanezen a szabályoknak a vélt megsértését az Alkotmánybíróság a 15/2019. (IV. 17.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) már megvizsgálta (ezen indítványelem ennek ellenére nem minősül *res iudicata*-nak, mivel az Abh.-ban a testület nem a jelen indítványban támadott törvények közjogi érvénytelenségét vizsgálta), melyekre az alábbi válaszokat adta.
- [37] 1.1 Az indítványozók szerint a közjogi érvénytelenség egyik oka, hogy az ülést vezető elnök nem az elnöki székből vezette le az ülést. Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az elnöki székből történő ülésvezetésnek valóban vannak funkcionális szerepei, de az önmagában nem tekinthető olyan garanciális követelménynek, aminek hiánya a képviselői jogok érvényesülését biztosító ülésvezetést ellehetetlenítené, valamint a pulpitusról történő ülésvezetésnek inkább praktikus okai vannak (Abh., Indokolás [46]). A vizsgálat tárgya tehát jelen esetben is az, hogy van-e olyan jogszabályi rendelkezés, amely a nem a pulpitusról történő ülésvezetést kizárja. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben jelen ügy kapcsán is hangsúlyozza, hogy az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ogytv.) 51. §-ából nem vezethető le, nem következik kényszerítően, hogy az ülés – amennyiben egyébként az ülésvezetés a garanciális jelentőségű eljárási szabályoknak megfelel – máshonnan, mint az elnöki székből ne lenne vezethető. Abból mindössze annyi következik, hogy egyetlen speciális esetben – amikor az ülésvezetés megkezdésére ugyan az elnöki székből sor került,

de a tanácskozás folytatását ellehetetlenítő rendzavarás miatti határozatát az elnök nem tudja kihirdetni – az elnöki szék elhagyása az ülés megszakadást eredményezi. Az indítványozók érveik alátámasztása érdekében más rendelkezésre ebben az összefüggésben nem hivatkoztak (Abh., Indokolás [47]).

- [38] 1.2. Az indítványozók arra is hivatkoztak, hogy a közjogi érvénytelenséget támasztja alá az is, hogy az elnök mellett nem volt jelen a két jegyző. Az Ogytv. 5. §-a szerint főszabályként az elnök mellett lehetőleg egy kormánypárti és egy ellenzéki képviselőcsoporthoz tartozó személy teljesít szolgálatot. A „lehetőleg” szó azonban nyelvtanilag egy lehetőséget teremt arra, hogy az elnök eltérjen a főszabálytól, ha azt indokoltnak találja. Jelen esetben az eltérést (két kormánypárti jegyző választását) tehát nem visszaélészerűen, hanem kényszerítő okok miatt tette (Abh., Indokolás [50]–[53]).
- [39] 1.3. Az indítvány az Abh.-hoz hasonlóan hivatkozott arra is, hogy a szavazógépek nem megfelelően működtek. Az erre vonatkozó érveket, az Abh.-ban (és jelen ügyben is) több szemszögből megvizsgálta az Alkotmánybíróság. Elsőként foglalkozott a „kártyás” üzemmódban történő szavazás jogszabályi hátterével. Erre vonatkozóan az Abh. megállapította, hogy sem az Ogytv., sem az Országgyűlés Házzsabálya nem tartalmaz rendelkezéseket erre vonatkozóan, kötelező jelleggel az nincs rögzítve, bizonyos esetekben azonban garanciális szabályok sérelmét eredményezheti (pl. titkos szavazás esetén). Az Alkotmánybíróság megvizsgálta továbbá azt is, hogy feltárható-e olyan alkotmányos érdek, ami a jogalkotási eljárás során feltétlenül igényelné az említett módban történő szavazást, illetve, hogy az milyen viszonyban áll a képviselői jogok személyes gyakorlására vonatkozó előírással. Ennek kapcsán fontos kiemelni, hogy a képviselők személyes közreműködése nemcsak joguk, hanem kötelességük is. A szavazás közben ezen alapelvnek feltétlen érvényesülnie kell, de ez nem kizárólag „kártyás” üzemmódban működő gépi szavazás esetén lehetséges. Megállapítható, hogy a chipkártyás szavazás lehetősége sem zárja ki a más képviselő nevében történő szavazás lehetőségét. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ezért a képviselők felelőssége üzemmódtól függetlenül fennáll – fegyelmi és rendészeti jogkörre vonatkozó előírások alapján a nem megfelelő magatartás még szankcionálható is (Abh., Indokolás [54]–[63]).
- [40] 1.4. A fentiek mellett az Alkotmánybíróság azt is hangsúlyozza, hogy a szavazógépek esetében felhozott érvek feltételezések, lehetőségek, melyek egyébként is alkalmatlanok az elbírálásra, viszont konkrét állítás esetén sem lenne az Alkotmánybíróságnak hatásköre azok elbírálására. Az Országgyűlés üléséről készült jegyzőkönyv ugyanis annak ellenkező bizonyításáig mindenkire, még az Alkotmánybíróságra nézve is kötelező, az azzal kapcsolatos esetleges bizonyítások lefolytatása pedig más közhatalmi szervek, hatóságok feladata. A jegyzőkönyv alapján megállapította az Alkotmánybíróság, hogy az Országgyűlés határozatképes volt, és hogy a törvények elfogadása során sor került az érvényességhez szükséges számú szavazat leadására (Abh., Indokolás [61]).
- [41] 2. Ezt követően az Alkotmánybíróság az indítvány által támadott törvények vonatkozásában a kellő felkészülési idő követelményének kérdését tekintette át.
- [42] 2.1. Az Alkotmánybíróság a 22/2019. (VII. 5.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh2.) foglalkozott részletesebben a kellő felkészülési idő kérdéskörével. Ez alapján a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a címzettek számára a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. Az Abh2. szerint a felkészülési idő három ismérve határozható meg, melyek: ad1) a jogszabály szövegének megszerzésére és áttanulmányozására, ad2) a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészülésre, illetve ad3) a jogszabállyal érintett személyek és szervek számára annak eldöntésére, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire vonatkozóan. Az, hogy mennyi idő szükséges a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez, esetről esetre dönthető el, amely során gazdaságpolitikai, szervezési, műszaki szempontokat is figyelembe kell venni, vagyis alapvetően nem alkotmányjogi probléma. Alaptörvényellenes akkor lesz egy jogszabály, ha a felkészülési idő oly mértékben rövid, hogy az új szabályozáshoz való alkalmazkodás rendkívüli nehézségekkel járna, lehetetlen, vagy felkészülési idő egyáltalán nincs biztosítva (Abh2., Indokolás [43]–[44]).
- [43] 2.2. Jelen törvények esetében megállapítható, hogy azok nem a kihirdetésüket követő napon léptek hatályba, hanem mindegyik esetében több nap telt el a kihirdetés és a hatálybalépés között, így az Alkotmánybíróságnak

azt kellett vizsgálnia, hogy a törvényekben meghatározott idő alatt a felkészülés rendkívüli nehézségekkel járt-e vagy esetleg lehetetlennek minősült-e.

- [44] Ennek vizsgálata kapcsán mindenekelőtt megállapítható, hogy az indítvány részben nem felel meg a határozott kérelem követelményének, ugyanis csak általánosságban kifogásolja a törvények rendelkezéseit, nem indokolja érdemben, hogy pontosan mely rendelkezésre, melyik címzett és miért nem tud felkészülni a rendelkezésre álló idő alatt. Mindössze annyit állítanak az indítványozók, hogy „rendelkezésre álló idő nem lehetett elégséges”, „az érintettek nyilvánvalóan nem készülhettek fel”, illetve, hogy „a megismeréshez a jogalkotó a szükséges időt nem biztosította”.
- [45] 2.2.1. A Módtv. tekintetében az indítványozók a XXVIII/A. fejezet rendelkezéseit kifogásolták, amelyből példázó jelleggel kiemelték pár intézményt, melyet a Kjt. nem ismert, amely azért lényeges, mert a közalkalmazotti jogviszonyból rendvédelmi igazgatási szolgálati jogviszony lett. A Módtv.-t 2018. december 12-én fogadták el, és 2019. január 1-jén lépett hatályba, ezért nem állapítható meg, hogy a rendelkezésre álló húsz nap nem volt elegendő a joganyag megismerésére.
- [46] 2.2.2. A Hajtv. rendelkezései alapján honvédelmi alkalmazotti jogállás jött létre a korábbi közalkalmazottak esetében. A Hajtv. 94. §-a szerint a törvény, a (2)–(4) bekezdések kivételével, 2019. január 1-jén lépett hatályba. A Honvédelmi Minisztérium álláspontja szerint a törvény alapja már az érintett személyi állomány által ismert volt, mivel annak alapját a Kjt. adja, azokkal a sajátosságokkal, amelyek a honvédelmi alkalmazotti jogviszonnyal együtt járnak. A háttérjogszabály a munka törvénykönyve, így a Hajtv. „valójában a honvédségi közalkalmazottakra vonatkozó, a jogrendszerben különböző forrásokban fellelhető hatályos szabályok egyetlen törvényben való összegyűjtése”. A honvédelmi miniszter azt is kiemelte, hogy a Hajtv. Országgyűlés által tárgyalt javaslatát a Honvédelmi Minisztérium 2018. november 26-án honlapján is közzétette, így a szabályozási koncepció már előzetesen is ismert lehetett az érintettek számára, így az érintetteknek kellő idő állt rendelkezésükre a megismerésre, valamint arra, hogy átgondolják, hogy kívánják-e vállalni a honvédelmi alkalmazotti jogviszonyból származó kötelezettségeket.
- [47] 2.2.3. A Kit. újraszabályozta a kormányzati igazgatási szervek jogállását és szervezetét, valamint ezek tevékenységének ellátásában közreműködő foglalkoztatást. E törvény tekintetében fontos, hogy ugyan az elfogadás és a hatálybalépés megegyezik az előző kettőjével, viszont alkalmazni csak 2019. március 1-jétől kellett. A Kit. 3. §-a más jogviszonyokat hozott létre, szervek működését és tevékenységét meghatározó kérdéseket rendezett, valamint a 333. §-a jelentős átalakításokat is tartalmaz, amelyek megismerésére és az azokhoz való alkalmazkodásra, az indítványozók álláspontja szerint, 3 hónap nem volt elegendő. Egy újonnan létrejövő szervezetrendszer felállításához valóban nem elégséges a létrehozó törvény hatálybalépése, ebben az esetben gondoskodni kell ugyanis a szervezetrendszer tényleges működéséhez szükséges fizikai körülmények megteremtéséről, a személyi állomány összeállításáról, felkészüléséről, a működéshez szükséges adminisztratív keretek biztosításáról is. Viszont jelen esetben nem egy újonnan létrejövő szervezetrendszerről van szó, hanem a korábbi átalakításáról.
- [48] 2.3. Mindezek alapján összességében kijelenthető, hogy egyik törvény tekintetében sem állapítható meg, hogy az azokban szabályozott felkészülési idő rendkívüli nehézségeket okozott volna, vagy lehetetlenné tette volna az azokra történő felkészülést.
- [49] 3. A fentiekben írtak alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány által támadott Módtv., Hajtv., valamint Kit. egészének megsemmisítésére irányuló indítványelem nem megalapozott, ezért a támadott törvények egészének megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

V.

- [50] Az Alkotmánybíróság a továbbiakban külön-külön vizsgálta az indítványban támadott törvények egyes rendelkezéseit támadó indítvány-elemeket.

- [51] 1. Az indítványozók állítása szerint mind a Módtv., mind a Hajtv. tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek alaptörvény-ellenesen korlátozzák az érintett civil rendvédelmi és honvédelmi alkalmazottak szabad véleménynyilvánításhoz való jogát.
- [52] A Módtv. a véleménynyilvánítás szabadságával összefüggésben egy utaló szabállyal alkalmazni rendeli a Hszt. vonatkozó szabályait (amely szerint a hivatásos állomány tagja a részére kiadott parancsot – bizonyos kivételekkel – nem bírálhatja, hivatásos eljárásában nem fogalmazhat meg magánvéleményt, a szolgálati rendet és a fegyelmet veszélyeztető sajtóterméket nem állíthat elő, nem terjeszthet, plakátot és hirdetményt nem függeszthet ki, valamint megtiltható részére, hogy internetes felületen magánszemélyként való megnyilvánulásakor, magánvélemény nyilvánításakor a hivatásos állományba tartozására vonatkozó adatot hozzon nyilvánosságra) a civil rendvédelmi alkalmazottakra. Ennek kapcsán fontos kiemelni azt is, hogy a Módtv. alapján a civil rendvédelmi alkalmazottak olyan személyek, akik valamely Hszt. szerinti rendvédelmi szervnél, rendvédelmi igazgatási szolgálati jogviszonyban állnak. Azaz ezen személyek nem tekinthetők hivatásos állományú alkalmazottaknak.
- [53] A Hajtv. szerint a civil honvédelmi alkalmazott párt nevében vagy érdekében közszereplést nem vállalhat, a káptott utasítást nem bírálhatja, kivéve, ha annak végrehajtásával bűncselekményt követne el, a szervezeti rendet és a fegyelmet sértő nyilatkozatot nem tehet, a sajtónyilvánosság igénybevételével hivatalos eljárásban magánvéleményt nem nyilváníthat, továbbá nem állíthat elő, nem terjeszthet, nem tehet közzé, nem jelentethet meg, és nem hozhat nyilvánosságra a honvédelmi szervezet szervezeti rendjét és fegyelmét veszélyeztető sajtóterméket, ilyen tartalmú kiadványt, plakátot, hirdetményt, emblémát, más szöveges vagy képi adatot. A civil honvédelmi alkalmazott – a rendvédelmi alkalmazotthoz hasonlóan – nem hivatásos állományú személy, hanem olyan igazgatási alkalmazott, aki valamely, a Magyar Honvédség szervezetébe tartozó szervnél végez igazgatási feladatokat.
- [54] 1.1. Az Alkotmánybíróság a gyakorlatában a véleménynyilvánítás szabadságát mindig is kiemelt alapjogként kezelte. Egyúttal azonban több döntésében is megerősítette, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága is korlátozható alapjog {lásd többek között: 7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [66]}. A testület a 3089/2019. (IV. 26.) AB határozatban is kiemelte, hogy a jogalkalmazónak (elsősorban a bíróságoknak) egy, a véleménynyilvánítás szabadságának oltalmát élvező kijelentés, vagy cselekmény elbírálásakor azt is figyelembe kell vennie, hogy az nem okozott-e más alapjogokkal vagy alkotmányosan védett értékekkel való kollíziót. Ezekben az esetekben pedig az eljáró jogalkalmazónak vizsgálnia kell, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozása szükségesnek tekinthető-e a konkuráló alapjog vagy más alkotmányosan védett érték érvényesülése érdekében {lásd: 3089/2019. (IV. 26.) AB határozat, Indokolás [33]}. Utóbbi körébe pedig az állam közbiztonságának vagy nemzetbiztonságának a védelme is besorolható {lásd: 3089/2019. (IV. 26.) AB határozat, Indokolás [35]}.
- [55] A fentiek mellett azt is fontos kiemelni, hogy egy alapjog korlátozását nemcsak a jogalkalmazó végezheti el, egy alapjogi kollízió vagy pedig egy alapjognak egy alkotmányosan védett értékkel való összemérése során, hanem azt az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján, törvényi szinten az Országgyűlés is megteheti (a szükségesség-arányosság mércéje mentén).
- [56] 1.2. A hivatásos állományú rendvédelmi munkatársak (így pl. a rendőrök), valamint a hivatásos állományú honvédek esetében fontos kiemelni, hogy mind a rendőrség, mind pedig a Magyar Honvédség (az Alaptörvény 45. és 46. cikkei alapján) a magyar állam rendfenntartó és az állam biztonságát garantáló szervezetei. Mindkettő szervezet hierarchikusan felépített, és parancs-rendszerre épül. Ezen jellegük pedig elsősorban azon alapul, hogy mindkettő szervezet a közbiztonság, valamint a nemzetbiztonság fenntartásának, illetve védelmének kiemelt szerve. Ennek kapcsán pedig annak is kiemelt jelentősége van, hogy a hierarchiában meghozott vezetői döntéseket, illetve a szervezeti felépítést, vagy épp a személyi döntéseket, és *en bloc* bármilyen, a szervezettel összefüggő döntést a hivatásos állományban álló rendvédelmi munkatársak és honvédek, hivatali tevékenységükkel összefüggésben, illetve hivatali minőségükre történő utalással ne vagy csak igen korlátozottan véleményezhessenek. Erre tekintettel a Hszt.-nek, illetve a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvénynek (a továbbiakban: Hjt.) a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozó rendelkezései megfelelnek a szükségesség követelményének, a korlátozásra ugyanis a két érintett szerv alkotmányos jogállásából fakadó feladata, azaz a közbiztonság valamint a nemzetbiztonság védelme miatt kerül sor, amelyek a 3089/2019. (IV. 26.) AB határozat alapján egyértelműen alkotmányosan védett értéknek minősülnek (Indokolás [35]), és amelyek így szükséges korlátai lehetnek a szabad véleménynyilvánításnak. Jelen ügynek ugyan nem a Hszt. vagy a Hjt. vizsgálata a tárgya, de egyúttal az is megállapítható, hogy a korlátozás arányossága is fennáll, ezen törvényekben ugyanis

a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozására nem általános jelleggel kerül sor, hanem kizárólag az érintett szervezet alkotmányos jogállásából (lásd az Alaptörvény 45. és 46. cikkét) fakadó jellegére tekintettel. Emellett pedig az is megállapítható, hogy mind a Hszt., mind pedig a Hjt. alapján a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozására csak a hivatásos szolgálati jogviszonnyal összefüggésben kerülhet sor.

- [57] Mindezek alapján megállapítható tehát, hogy a Hszt.-nek (amely alkalmazását a támadott Módtv. jelen esetben elrendeli), valamint a Hjt.-nek (amely szabályozását a támadott Hajtv. teljes mértékben átveszi), a hivatásos állományú személyek véleménynyilvánítás szabadságát korlátozó rendelkezései nem ellentétesek az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdéséből és I. cikk (3) bekezdéséből fakadó követelményekkel.
- [58] 1.3. Jelen ügyben az indítványozók azt kifogásolták, hogy a civil rendvédelmi- és honvédelmi alkalmazottakra nem volt indokolt (szükséges) a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozását előíró rendelkezéseknek a kiterjesztése és alkalmazása. Erre tekintettel az Alkotmánybíróságnak azt kellett vizsgálnia, hogy jogos-e az indítványozók ezen állítása.
- [59] Ennek kapcsán fontos kiemelni, hogy mind a civil rendvédelmi alkalmazottak, mind a civil honvédelmi alkalmazottak az érintett szervezetek foglalkoztatottjai, és ezért feladatellátásuk nem választható el ezen szervezetek alkotmányos jogállásától, és alapvető feladataitól. Ezen, alapvetően igazgatási feladatokat ellátó személyek ugyanis szoros együttműködésben dolgoznak a hivatásos állományú rendvédelmi munkatársakkal, valamint honvédekkel. Ezért munkavégzésük során egyfelől igazodniuk kell a szigorú hierarchikus rendhez, illetve fegyelemhez, másfelől olyan adatokhoz és információkhoz is hozzáférnek amelyek közbiztonsági illetve nemzetbiztonsági szempontokat is felvetnek. Erre tekintettel megállapítható, hogy bár jogállásuk tekintetében a civil rendvédelmi- és honvédelmi alkalmazottak különböznek a hivatásos állományú személyektől (ezzel összefüggésben értelemszerűen a felelősségük is másképp alakul), viszont a véleménynyilvánítás szabadságának korlátai tekintetében összehasonlítható helyzetben vannak ezen személyekkel. Azt is fontos továbbá kiemelni, hogy az érintettek véleménynyilvánítását korlátozó szabály az érintett szervek integritását hivatott védeni. Ebből a szempontból pedig irreleváns, hogy az adott szerv működését veszélyeztető véleményt hivatásos állományú vagy pedig civil rendvédelmi vagy honvédelmi alkalmazott mondta-e. Mindezek alapján megállapítható, hogy a civil rendvédelmi és honvédelmi alkalmazottak esetében az indítvány által támadott Módtv., Hszt.-t alkalmazni rendelő kiterjesztő szabálya, illetve a Hajtv. vonatkozó (a Hjt. rendelkezéseit átvevő) szabálya nem sérti az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdését, valamint az I. cikk (3) bekezdését.
- [60] 2. Az indítványozók a Módtv. tekintetében azt is kifogásolták, hogy a rendvédelmi alkalmazottakra is kiterjesztésre került a Hszt. azon szabálya, amely a hivatásos állományú munkatársak passzív választójogának kérdését szabályozza. A Hszt. vonatkozó rendelkezése [27. § (1) bekezdés] szerint a hivatásos állomány tagja nem lehet országgyűlési, európai parlamenti, helyi önkormányzati vagy nemzetiségi önkormányzati képviselő, és nem tölthet be főpolgármesteri, polgármesteri vagy alpolgármesteri tisztséget.
- [61] Fontos kiemelni – egyetértve az igazságügyi miniszter álláspontjával –, hogy a Hszt. ezen rendelkezése a hivatásos állományú személyek esetében sem a passzív választójog korlátozását jelenti, hanem egy összeférhetlenségi szabályt. A Hszt. 82. § (1) bekezdés *b*) pontja ugyanis azt mondja ki, hogy a hivatásos állományú személy szolgálati viszonya csak akkor szűnik meg, ha őt a Hszt. 27. §-a szerinti valamely tisztségre megválasztják [és ugyanezt a szabályt veszi át a civil rendvédelmi alkalmazottak esetében a Hszt. 288/E. § (6) bekezdés *b*) pontja is]. Ebből következően a hivatásos állományú személy és a civil rendvédelmi alkalmazott is jogosult elindulni bármilyen választáson jelöltként, az a jogviszonyát nem fogja megszüntetni. Abban az esetben viszont, ha megválasztják, akkor köteles lesz az összeférhetlenségét – azaz szolgálati vagy igazgatási jogviszonyát – megszüntetni. Ezen szabálynak az előírása szintén összefügg az érintett szerv alkotmányos jogállásával és függetlenségével. Ezt amúgy a hivatásos állományú személyek esetében a Hszt. 108. § (2) bekezdése, a civil rendvédelmi alkalmazottak esetében pedig a Hszt. 288/O. § (1) bekezdése is megerősíti (ezen szabályok szerint a hivatásos állományú személyek és a civil rendvédelmi alkalmazottak pártban tisztséget nem viselhetnek, párt nevében vagy érdekében – az országgyűlési képviselők, az Európai Parlament tagjainak, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint a nemzetiségi önkormányzati képviselők választásán jelöltként való részvételt kivéve – közszereplést nem vállalhatnak, a szolgálati helyen vagy a szolgálati feladat teljesítése közben a hivatásos állomány tagja politikai tevékenységet nem folytathat).
- [62] Mindezek alapján megállapítható, hogy a Módtv. indítvány által támadott rendelkezésének, az Alaptörvény XXIII. cikkébe ütközése nem állapítható meg.

- [63] 3. A Módtv. vonatkozásában az indítványozók azt is kifogásolták, hogy a Módtv. utaló szabálya által a Hszt. lehetővé teszi, hogy a parancsnok a civil rendvédelmi alkalmazottak cselekvési szabadságát is korlátozhassa. A Hszt. 30. §-a (amelyet tehát a civil, igazgatási tevékenységet ellátó rendvédelmi alkalmazottakra is irányadó) kimondja, hogy az országos parancsnok, az országos főigazgató vagy az állományilletékes parancsnok munkabiztonsági okból vagy a szolgálatellátás rendjének fenntartása és ellenőrizhetősége érdekében megtilthatja, hogy a hivatásos állomány tagja a szolgálatban a miniszteri rendeletben meghatározott egyes vagyontárgyakat, magáncélú telekommunikációs eszközöket, valamint meghatározott összeget meghaladó készpénzt vagy – a bankkártya kivételével – a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló törvény szerinti készpénzhelyettesítő fizetési eszközt magánál tartson, továbbá korlátozhatja a magáncélú telekommunikációs eszközöknek a szolgálatellátás során történő használatát. Az indítványozók szerint ezen rendelkezés a civil rendvédelmi alkalmazottak esetében egy túlzottan széles körű, miniszteri rendeletben még tovább tágítható rendelkezés, amely ezért súlyosan sérti az érintettek emberi méltóságát, önrendelkezési jogát.
- [64] A Hszt. 287/F. § (1) bekezdése az alábbiak szerint fogalmaz: „Az igazgatási jogviszony az állam nevében eljáró rendvédelmi szerv és a rendvédelmi alkalmazott között létrejött különleges foglalkoztatási viszony, amelyben mindkét felet a sajátos rendvédelmi körülményeknek megfelelő, az igazgatási jogviszonyra vonatkozó szabályban és más jogszabályban meghatározott kötelezettségek terhelik és jogosultságok illetik meg.” A Hszt. fenti megfogalmazásából is kitűnik, hogy bár a civil rendvédelmi alkalmazottak nem hivatásos állományúak, a munkavégzésük jellegére hatással van, hogy tevékenységüket egy rendvédelmi feladatokat ellátó szervnél végzi, amelyre pedig irányadóak a korábbiakban leírt követelmények. Ezeknek pedig értelemszerűen hatása van a jogviszony tartamára is. Egyetértve az igazságügyi miniszter válaszában felvetettekkel fontos kiemelni, hogy az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában kimondta, hogy egy foglalkozás megválasztásának joga akkor tekinthető teljesnek, ha az magában foglalja a foglalkozás gyakorlásának lehetőségét is {20/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [30]}. A foglalkozás szabad gyakorlása pedig a törvényhozás által kijelölt keretek között lehetséges. A foglalkozás szabad megválasztásának joga ugyanis nem lehet korlátlan, annak mértékét illetően – figyelemmel pl. egyes alapvető értékekre (mint pl. a közbiztonság) – alkotmányos határokat kell szabni {3102/2018. (IV. 9.) AB határozat, Indokolás [42]}. Az igazgatási jogviszonyban foglalkoztatott, civil rendvédelmi alkalmazottak az érintett rendvédelmi szerv tevékenységi köréhez kapcsolódó adminisztratív, támogató feladatokat látnak el. Ezen tevékenységük tehát szorosan összefügg az érintett rendvédelmi szerv alapfeladatával. Ezért a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozásához hasonlóan a cselekvési szabadságuk korlátozása is jogosan merülhet fel az ő esetükben.
- [65] A Hszt. 30. §-ához az előterjesztő belügyminisztérium az alábbi indokolást fűzte: a korlátozásra „munkabiztonsági okból vagy a szolgálatellátás rendjének fenntartása és ellenőrizhetősége érdekében kerülhet sor, és hangsúlyozandó, hogy a tiltás, korlátozás nem kötelezettség, csak lehetőség. A tiltás nem lehet korlátlan, a miniszter rendeletben határozza meg azt az összeget, amelyet a hivatásos állomány tagja minden esetben magánál tarthat”. Ebből is következően megállapítható, hogy a cselekvési szabadság korlátozására csak a szükségességi-arányossági szempontok figyelembevételével kerülhet sor, ahol a korlátozás indokoltságát egyfelől munkabiztonsági, másfelől a rendvédelmi feladatokat ellátó szerv sajátos jellege teszi indokolttá. Ugyanakkor ezen szabály tekintetében azt is figyelembe kell venni, hogy bár a rendőrség alkotmányos jogállásából fakadóan a hivatásos állományú rendvédelmi alkalmazott (azaz a rendőr) státuszából levezethető, hogy az ő esetükben a cselekvési szabadság korlátozásának a lehetősége a főszabály, azonban az is fontos egyúttal hangsúlyozni, hogy a korlátozó szabályozásnak minden esetben differenciálnak kell lennie és az nem okozhat nyilvánvaló érdeksérelmet.
- [66] Mindezekkel kapcsolatban tehát a megválaszolandó kérdés az, hogy indokolt-e ezen korlátozás lehetőségének kiterjesztése az igazgatási feladatokat ellátó civil rendvédelmi alkalmazottakra is. Ennek kapcsán hangsúlyozni kell, hogy a nem hivatásos állományú jogviszonyban foglalkoztatottaknak a Módtv. hatálybalépését megelőzően is a rendvédelmi feladatokat ellátó szerv sajátos jellegére tekintettel kellett feladataikat ellátniuk, a Módtv. tehát ebben az értelemben nem hozott változást. Tekintettel arra, hogy a rendvédelmi alkalmazottak jogviszonya is a Hszt. rendelkezése alá került, így az ő esetükben is fennáll a rendvédelmi szerv sajátos jellegére tekintettel történő munkavégzés kötelessége. Ahogyan azt a fentiekben is láthattuk, a Hszt. 30. §-a szerinti korlátozás csak egy lehetőség, amely korlátozásnak ugyanúgy meg kell felelnie a szükségességi-arányossági követelményeknek. A korlátozás tehát nem automatikus és nem korlátlan. Erre tekintettel megállapítható, hogy a Módtv. utaló szabálya, amely a civil rendvédelmi alkalmazottak esetében is alkalmazni rendeli a Hszt. 30. §-ának korlátozó szabályát nem sérti az emberi méltóságot, azon belül az önrendelkezéshez való jogot.

- [67] 4. Az indítványozók a Módtv. és a Hajtv. rendelkezései mellett a Kit. egyes szabályainak alaptörvény-ellenességét is állították. A Kit. több szabályát (így pl. a kormánytisztviselők átirányíthatóságának szabályát, a jogviszony munkáltató általi egyoldalú módosíthatóságának szabályát, a teljesítményértékelés rendszerét valamint szempontjait – amelyek véleményük szerint a munkáltató szabad mérlegelésén alapulnak – és annak az illetmények módosíthatóságával kapcsolatos szabályát, a más kormányzati szervhez vagy tartós külszolgálatra történő kirendelés lehetőségének szabályát, a jogviszony felmentéssel történő megszüntetését rendező szabályát, az érdemtelenység miatti megszüntetés szabályát, az illetményrendszert, továbbá a hivatásetikai követelményeket) azért támadták az indítványozók, mivel az álláspontjuk szerint azok sértik a kormánytisztviselők emberi méltóságához való jogát, azon belül is az önrendelkezéshez való jogot.
- [68] 4.1. Az Alkotmánybíróság először a Kit.-nek a kormánytisztviselők átirányításáról és kirendeléséről szóló rendelkezéseit, valamint a kinevezés egyoldalú módosíthatóságának kérdését vizsgálta.
- [69] Ezzel kapcsolatban mindenekelőtt fontos kiemelni az Alkotmánybíróság 3243/2014. (X. 3.) AB határozatát. Ezen döntésében a testület hangsúlyozta azon – már a 21/1994. (IV. 16.) AB határozatában is kifejtett – álláspontját, miszerint a munkához való jog nem biztosít alanyi jogot egy meghatározott foglalkozás végzéséhez {3243/2014. (X. 3.) AB határozat, Indokolás [42]}. A 3243/2014. (X. 3.) AB határozatában azt az álláspontját is megerősítette az Alkotmánybíróság, miszerint a korábbi Alkotmány „70/B. § (1) bekezdésébe foglalt alapjogba, mely lényegéből fakadóan csak természetes személyeket illet meg, bármely munka, hivatás, foglalkozás megválasztásának és gyakorlásának szabadsága beletartozik. [...] A munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való alapjog azonban nem alanyi jogot garantál meghatározott foglalkozás folytatásához, tevékenység végzéséhez.” (ABH 1995, 604, 609) Másként megfogalmazva, senkinek „sincs abszolút joga a meghatározott foglalkozás, illetve valamely foglalkozásnak az általa kiválasztott formában történő gyakorlásához” {3243/2014. (X. 3.) AB határozat, Indokolás [42]}.
- [70] A Kit. 79. §-a szerint a kormányzati szolgálati jogviszony a köz szolgálata és munkavégzés céljából létesített különleges jogviszony. Az Alkotmánybíróság a 3070/2017. (IV. 19.) AB határozatában megerősített álláspontja szerint a zárt közszolgálati rendszer alapvető jellemzője, hogy a közszolgálati jogviszony tartalmát, a jogviszony alanyainak, jogait és kötelezettségeit nem a felek megállapodása, hanem jogszabály, törvény határozza meg. A jogviszonyt nem mellérendelt felek szerződése, hanem az állam egyoldalú aktusa hozza létre, amelyben kinevezi a köztisztviselőt, megbízva meghatározott feladatkör, munkakör vagy tisztség ellátásával. A köztisztviselőnek nincs aktív szerepe a jogviszony tartalmának alakításában, csak arról dönthet, hogy elfogadja a törvényben meghatározott feltételek mellett a kinevezést vagy sem. A köztisztviselői jogviszony tartalmát a jog arra figyelemmel szabályozza, hogy a köztisztviselők az állam feladatait látják el, feladataik ellátása során közhatalmi jogosítványokat gyakorolnak, s ez megköveteli, hogy a törvény más munkavállalókhoz képest többlet-követelményeket támasszon a köztisztviselőkkel szemben {3070/2017. (IV. 19.) AB határozat, Indokolás [25]}. Ezen határozatában a testület azt is kimondta, hogy a kormányzati szolgálati jogviszony az állam, valamint az állam nevében foglalkoztatott kormánytisztviselő között jön létre. A kormánytisztviselő a kinevezés elfogadásával, illetve a jogviszony teljes időtartama alatt az Alaptörvény XXIII. cikk (8) bekezdésében biztosított közhivatal viseléséhez való jogát gyakorolja {3070/2017. (IV. 19.) AB határozat, Indokolás [26]}. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben azt is kiemelte, hogy a köztisztviselői, kormánytisztviselői jogviszonyok kettős arculatú jogviszonyok. Egyrészt mivel munkavégzésre irányuló jogviszonyok, sok vonatkozásban a munkajogi jogviszonyok sajátosságaival rendelkeznek. Másrészt e jogviszonyok sajátosságait meghatározza az is, hogy e munkavégzés közhatalommal rendelkező állami szervekben történik, és a tisztviselők közhivatalt viselnek, állami feladatokat látnak el, állami, közhatalmi döntéseket hoznak, készítenek elő, ezért alapvetően közjogi jellegű jogviszonyok {1/2016. (I. 29.) AB határozat, Indokolás [44]}. Erre tekintettel az Alaptörvény keretei között a törvényhozó nagy szabadságot élvez a közszolgálati jogviszonyok szabályozásában {1/2016. (I. 29.) AB határozat, Indokolás [46]}.
- [71] Az indítványozók beadványukban – jelen pont tekintetében – elsősorban azt kifogásolták, hogy a kormánytisztviselő, véleményének megkérdésére nélkül átirányítható másik kormányzati hivatalba, illetve egy évre kirendelhető másik kormányzati igazgatási szervhez vagy épp tartós külszolgálatra, ezáltal pedig sérül az önrendelkezési joga. A fenti gyakorlatával összhangban az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, ezen átirányítási és kirendelési szabályok összhangban állnak a kormányzati szolgálati jogviszony jellemzőivel, azokkal a többletköveteltségekkel, amelyek a közszolgálattal együtt járnak. Fontos az is, hogy mivel a kormányzati jogviszony nem az aktuális kormányzattal jön létre, hanem a mindenkori kormányzattal, így a jogviszony tartalmát ezen kirendelések

és átirányítások nem befolyásolják. Mindezek alapján megállapítható, hogy a Kit. átirányításra és kirendelésre vonatkozó szabályai nem sértik a kormánytisztviselő emberi méltóságából fakadó önrendelkezési jogát, mivel a kormányzati szolgálati jogviszony betöltésével, vagyis a közhivatal viseléséhez való jog gyakorlásával a kormánytisztviselő egyfajta önkorlátozásnak is aláveti magát {3070/2017. (IV. 19.) AB határozat, Indokolás [32]}.

- [72] Az indítványozók azt is kifogásolták, hogy a kormánytisztviselő kormányzati jogviszonya a munkáltató által egyoldalúan módosítható, ezzel pedig indokolatlanul nő a kormánytisztviselő kiszolgáltatottsága. A fentiekben idézett gyakorlata alapján az Alkotmánybíróság a Kit. ezen szabályával kapcsolatban is hangsúlyozza, hogy a közszolgálati jogviszony sajátossága az egyoldalúság, és tekintettel arra, hogy a Kit. a jogviszony egyoldalú módosításával összefüggésben számos garanciális szabályt tartalmaz [pl. a Kit. 168. § (1) bekezdése alapján a kormánytisztviselő a Közszolgálati Döntőbizottsághoz fordulhat, ezen döntéssel szemben pedig ugyanezen szakasz (4) bekezdése alapján bírósághoz], ezért a Kit. ezen rendelkezése sem tekinthető alaptörvény-ellenesnek.
- [73] 4.2. Az Alkotmánybíróság másodsorban a Kit. előmeneteli és illetményrendszerének, teljesítményértékelési rendszerének, valamint hivatásetikai szabályainak alkotmányosságát vizsgálta.
- [74] 4.2.1. Az indítványozók általánosságban is kifogásolták a Kit. előmeneteli és illetményszabályait. Elmondásuk szerint problémás, hogy nincsennek besorolási szabályok, valamint előmeneteli rendszer, továbbá, hogy a kormánytisztviselőnek semmi nem jár, minden csak adható.
- [75] Ahogyan arra korábban is utalt az Alkotmánybíróság, a törvényhozó az Alaptörvény keretei között nagy szabadságot élvez a közszolgálati jogviszonyok szabályozásában {1/2016. (I. 29.) AB határozat, Indokolás [46]}. A kormánytisztviselőkre vonatkozó korábbi jogállási szabályozás az előmenetelt ún. szenioritási alapon határozta meg. A Kit. rendszerében ez a szabályozás átalakult, és immáron egy tágabb mozgásteret lehetővé tevő szabályozás került megalkotásra. A kormányzati igazgatásban (a közszolgálati személyzeti politikában) több nézet is megkülönböztethető. Vannak nyitott és zárt személyzeti rendszerek (előbbi nagyobb rugalmasságot biztosít a jogviszony tartalmában és a bérezésben, még utóbbi kevesebbet vagy semmit). Ezen rendszerek között alapvetően szabad választás joga illeti meg a törvényhozó hatalmat. Azaz semmi nem tiltja például, hogy egy szenioritási alapú előmeneteli és illetményrendszer helyett egy munkateljesítmény díjazására épülő, nagyobb rugalmasságot lehetővé tevő rendszert vezessen be. A Kit. vonatkozó szabályai a korábbi jogállási törvényekhez képest szabadabb előmeneteli és illetményrendszer rendszert alkalmaznak. Tényként rögzíthető az is, hogy az egyes álláshelyek és vezetői megbízások esetén az adható bér egy elég széles skálán mozog, azonban az is fontos szempont, hogy egy nyitott rendszerben nem is elvárás, hogy a kormánytisztviselőnek egy előre meghatározott, matematikailag kiszámítható bére legyen. A rugalmasabb bérezés lehetővé teszi a teljesítmény alapú bérezést. Az ezt lehetővé tevő rendszer tehát önmagában nem fogja sérteni az Alaptörvényt. Annak vizsgálata azonban elengedhetetlen, hogy a kormánytisztviselő teljesítménye hogyan lesz mérhető.
- [76] 4.2.2. Az előző pontban írtakkal összhangban a továbbiakban a Kit. teljesítményértékelésre vonatkozó szabályait szükséges megvizsgálni. Az indítványozók beadványukban arra hivatkoztak, hogy a teljesítményértékelés rendszere nem objektív, ez alapján azonban mégis jelentősen csökkenthető (és növelhető is) a kormánytisztviselő illetménye.
- [77] Ennek kapcsán azt az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a kormányzaton belül a teljesítményértékelés rendszerét a kormányzati igazgatási szerveknél foglalkoztatott kormánytisztviselők teljesítményértékeléséről szóló 89/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet szabályozza. Ezen rendelet részletesen meghatározza az értékelés kötelező és opcionális szempontjait. Emellett az értékelés menete is jogszabályban rögzített. Az értékelés eredményének következményeit pedig a Kit. 96. §-a szabályozza. A korábbi szabályozáshoz képest a teljesítményértékelés már nem meghatározott időközönként, hanem vagy a munkáltató vagy a kormánytisztviselő döntése, illetve kérelme alapján kell elvégezni. Ugyanakkor a Kit. 96. § (2) bekezdése alapján a kormánytisztviselő kérésére évente egyszer kötelező elvégezni az értékelést. Fontos garancia továbbá, hogy a Kit. 96. § (5) bekezdése alapján a teljesítményértékeléssel szemben közszolgálati jogvita is kezdeményezhető. Az illetményben történő bármilyen változás pedig csak az aktuálisan elvégzett teljesítményértékelés alapján lehetséges.
- [78] A teljesítményértékelés kérdésével kapcsolatban az Alkotmánybíróság is foglalkozott. Az 5/2013. (II. 21.) AB határozatában kimondta, hogy a szakmai munka értékelése esetében fontos, hogy arra előre rögzített szempontok alapján kerüljön sor, és az illetmény csökkentése csak ehhez kötötten történhessen, ennek hiányában

ugyanis megszűnne a közszolgálati jogvita kezdeményezésének lehetősége {5/2013. (II. 21.) AB határozat, Indokolás [39]}.

- [79] A fentiek alapján megállapítható – a Kit. és a kapcsolódó Korm. rendelet szabályai alapján –, hogy a Kit. teljesítményértékelésre vonatkozó szabályai kellően objektívek, megfelelő garanciákkal biztosítottak, ezért nem sértik az Alaptörvény rendelkezéseit.
- [80] 4.2.3. Az előmeneteli és illetményrendszerrel kapcsolatban az indítványozók a Kit. hivatásetikai követelményeit, valamint a szakszerűség és hatékonyság előírásának elvét is kifogásolták – azok mérhetőségének feltételezett hiánya miatt.
- [81] Az Alkotmánybíróság a 3070/2017. (IV. 19.) AB határozatában hangsúlyozta, hogy a köztisztviselők tevékenységének a közérdeket kell szolgálnia, szakszerű, pártatlan, befolyástól és részrehajlástól mentes kell legyen, ezért korszerű és magas szintű szakmai feltételeknek kell megfelelniük, munkájukért fokozott felelősség terheli őket, szigorú összeférhetetlenségi szabályok érvényesülnek velük szemben {3070/2017. (IV. 19.) AB határozat, Indokolás [25]}.
- [82] A hivatásetikai szabályok előírásának a célja minden esetben olyan viselkedési normák felállítása, amely alkalmas arra, hogy betartása esetén az adott foglalkozással szemben a társadalmi bizalom növekedjen, illetve fennmaradjon. Önmagában ilyen szabályok előírása természetesen korlátozhatja az érintett személyek cselekvési szabadságát. A fentiekben írtak szerint azonban a kormánytisztviselő jogviszonyának létesítésével egyfajta önkorlátozást hajt végre. Bizonyos szakmákban pedig elengedhetetlen egyfajta magatartási kódex előírása az adott hivatás közbizalmának fenntartása érdekében. Ez pedig különösen igaz olyan munkavállalókra, akik munkáltatója valamilyen állami feladatot lát el (pl. köznevelés, oktatás, rendvédelem) vagy épp maga is egy állami szerv (pl. a központi kormányzat). A kormánytisztviselői jogviszony létesítésekor a munkavállaló saját maga fogadja el ezen hivatásetikai szabályokat, tehát egyfajta önkorlátozást hajt végre. Ezért ezen hivatásetikai elvek léte önmagában nem sérti szükségtelen és aránytalan mértékben a kormánytisztviselő önrendelkezési szabadságát.
- [83] A hatékonyság és szakszerűség elvének előírása, és ennek a teljesítményértékelési rendszerben történő megjelenítése szintén nem tekinthető alaptörvény-ellenesnek, mivel mindkét elv a Kit.-ben pontosan meghatározott, és az értékelésben történő megjelenésekor jogvita tárgyává tehető, a hatékonyság elve pedig inkább egyfajta zsinórmértékül szolgál.
- [84] 4.3. Az indítványozók a Kit.-vel összefüggésben a kormányzati szolgálati jogviszony felmentéssel történő és érdemtelenység miatt bekövetkező megszüntetésének szabályait is kifogásolták. Az érdemtelenység tekintetében elsősorban arra hivatkoztak, hogy annak nincs objektív kritériuma, az kizárólag szubjektív értékítéleten alapul.
- [85] 4.3.1. Az Alkotmánybíróság korábban már többször idézett 3070/2017. (IV. 19.) AB határozata szerint a zárt rendszerű közszolgálat egyik alapvető jellemzője a köztisztviselői jogviszonyok stabilitása, nevezetesen az, hogy a köztisztviselő csak törvényben szabályozott feltételek esetén mozdítható el hivatalából {3070/2017. (IV. 19.) AB határozat, Indokolás [25]}. Az 1/2016. (I. 29.) AB határozatában pedig azt is megerősítette a testület, hogy a közszolgálati jogviszonyokban a felmentési okok törvényi szabályozása alkotmányossági kérdés, olyan garanciális követelmény, amely összefügg a közszolgálati jogviszonyok sajátosságaival {1/2016. (I. 29.) AB határozat, Indokolás [45]}. A közszolgálati jogviszonyok megszüntetésével kapcsolatban az Alkotmánybíróság az 1/2016. (I. 29.) AB határozatában azt is hangsúlyozta, hogy a közszolgálati viszonyok szabályozási szabadságából következik a felmentési okokat megillető szabályozási szabadság. Ez utóbbi szerves részét képezi a felmentéssel kapcsolatos jogviták esetén a bírói út igénybevételeének lehetősége, és az ennek során, a jogalkalmazó munkaügyi bíróságok által alkalmazható jogkövetkezmények is {1/2016. (I. 29.) AB határozat, Indokolás [46]}. Az Alkotmánybíróság szerint tehát az Alaptörvény kereti között a törvényhozó széles körű szabadsággal rendelkezik a felmentési okok szabályozásában.
- [86] Az indítvány a kormányzati szolgálati jogviszony felmentéssel történő megszüntetésének szabályai kapcsán a megszüntetés lehetséges, tehát nem kötelező eseti közül a létszámcsökkentés, az átszervezés, valamint a központosított álláshely állományba való visszakerülése jogcímekeket kifogásolta. A fenti alkotmánybírósági gyakorlat alapján is látható, hogy a közszolgálati jogviszony sajátos – korábbiakban már részletezett – jellege miatt a törvényhozónak a felmentési okok meghatározásában is széles körű szabadsága van. Ennek legfőbb garanciális követelménye a törvényi szabályozottság, amely a Kit. esetében minden kétséget kizáróan fennáll. Ugyancsak hangsúlyozni kell, hogy a Kormányt széles körű szervezetalakítási szabadság is megilleti. Ha azt a hatékonyság,

vagy akár a humánerőforrással való gazdálkodás szempontjai indokoltá teszik, a kormányzat bármikor jogosult racionalizálni az intézményrendszert, illetve saját működését. Ennek keretében pedig akár az indítványban támadott felmentési okokkal élve csökkentheti is a kormánytisztviselők létszámát. Ennek keretében az Alaptörvényből fakadó kötelesség, a felmentési ok törvényi szabályozottság mellett, elsősorban az, hogy a Kormányzat megadja a felmentés valós okát, biztosítsa a megfelelő felmentési időt, a teljes vagy részleges munkavégzés alóli mentesítést, az illetmény rendezett kifizetését, és ha törvényileg az jár, akkor a megfelelő végkielégítést. Ezen szabályoknak a Kit. teljes mértékben megfelel, sőt emellett biztosítja a sérülékenyebb foglalkoztatotti csoportok felmentési védelmét is. Mindemellett pedig természetesen a Kit. szerinti felmentés esetén is lehetőség van a felmentés jogszerűségét bíróság előtt megtámadni. Mindezek alapján megállapítható, hogy az indítványban támadott Kit. szerinti felmentési okok nem sértik az Alaptörvény rendelkezéseit.

- [87] 4.3.2. Az indítványozók a Kit. azon rendelkezését is támadták, amely szerint a kormányzati szolgálati jogviszony érdemtelenség miatt is megszüntethető. Az indítvány szerint ezen rendelkezés azért kifogásolható, mivel az érdemtelenségnek nincsenek objektív kritériumai.
- [88] A Kit. 109. §-a az érdemtelenség esetét az alábbiak szerint szabályozza. Az érdemtelenség indoka kizárólag a kormánytisztviselő magatartásában, illetve a munkavégzésében megnyilvánuló és bizonyítható tény lehet. Érdemtelenségnek minősül, ha a kormánytisztviselő a) a munkahelyén kívül olyan magatartást tanúsít, amely alkalmas arra, hogy az őt foglalkoztató kormányzati igazgatási szerv jó hírnevét vagy a jó közigazgatásba vetett bizalmat súlyosan rombolja, vagy b) a feladatait nem az alappal elvárható szakmai elhivatottsággal végzi és emiatt nem várható el, hogy a jogviszonyát fenntartsák. Az érdemtelenség megállapítására vonatkozó döntés meghozatala előtt a kormánytisztviselőnek lehetőséget kell adni a döntés alapjául szolgáló körülmények megismerésére és arra, hogy az arról való tájékoztatástól számított tizenöt napon belül védekezését előadhassa, bizonyítékait előterjeszthesse, kivéve, ha az eset összes körülményeiből következően az a kormányzati igazgatási szervtől nem várható el.
- [89] Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában kimondta, hogy a kormányzati szolgálati jogviszony betöltésével a kormánytisztviselő elfogadja, hogy egyes alapvető jogaival csak olyan mértékben él, amittől nem válik a közhivatal viselésére méltatlanná {3070/2017. (IV. 19.) AB határozat, Indokolás [31]}. Önmagában tehát – ahogyan azzal a korábbi pontokban már foglalkozott az Alkotmánybíróság – olyan szabályok előírása, amely egy bizonyos magatartást vagy egy magatartástól való tartózkodást vár el a kormánytisztviselőtől, nem tekinthető alaptörvény-ellenesnek. Más kérdés azonban az, hogy ha a munkáltató ezen magatartási szabályok megtartásához munkajogi, jelen esetben jogviszony megszüntetését eredményező következményeket fűz. Ezen esetben ugyanis fontos, hogy a megszüntetési ok tényszerűen bizonyítható legyen, és annak meglegyenek a megfelelő eljárási garanciái. Fontos azt is rögzíteni, hogy mint minden munkavégzésre irányuló jogviszonyban, a kormányzati szolgálati jogviszonyban is kiemelt jelentősége van annak, hogy a munkáltatónak fennálljon a bizalma az általa foglalkoztatott munkavállalóval. Ezért önmagában annak lehetősége, hogy egy bizalomvesztés, vagy a Kit. szóhasználatával élve érdemtelenség, jogviszony-megszüntetés eredményezhet, nem tekinthető alaptörvény-sértőnek. A Kit. vonatkozó szabályozását megvizsgálva az is megállapítható, hogy az érdemtelenség miatti megszüntetésnek tényszerű okra kell alapulnia, amely során az érintett kormánytisztviselőnek meg kell adni az ellenbizonyításra is a lehetőséget. Arra is fontos felhívni a figyelmet, hogy az ilyen okból történő megszüntetés is támadható a bíróság előtt. Az érdemtelenség jogcímén történő felmentés következtében esetlegesen felmerülő jogvitában tehát végsősorban a bíróságnak a feladata, hogy eldöntse fennálltak-e annak alkalmazási feltételei.
- [90] Mindezek alapján megállapítható, hogy az Kit.-nek az érdemtelenségre vonatkozó szabályai nem ellentések az Alaptörvény követelményeivel.
- [91] 5. Az indítványozók beadványukban azt is állították, hogy a Kit. 119. § (8)–(11) bekezdései, valamint a 128. § (3) bekezdése sérti az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdésében deklarált pihenéshez való jogot, mivel álláspontjuk szerint a Kit. a szükségesség-arányosság követelményének figyelmen kívül hagyásával csökkentette a pihenőidő és a szabadságok mértékét.
- [92] A Kit. a korábbi, a kormánytisztviselőkre irányadó szabályokhoz képest több változást is hozott. Egyfelől valóban csökkentette a főszabály szerint járó szabadságok mértékét, viszont a gyermekek után járó pótszabadság mértékét növelte (és az igénybevitelhez szükséges korhatárt a gyermek 16. életévéről a 18. életévére emelte), emellett pedig bevezette az első házasságkötés esetén járó, valamint az unoka születésekor járó pótszabadság

intézményét. További változás, hogy az általános napi, illetve heti munkarendet megszüntette, és annak megállapítását a munkáltató jogkörébe utalta, de a törvényi kereteket megszabta (lásd pl. Kit. 119. § vagy épp 121. §). A fentiek mellett a Kit. bevezette az otthoni munkavégzés fogalmát, és meghatározta annak törvényi kereteit is.

- [93] 5.1. Az Alkotmánybíróság jelen indítvány-elem vizsgálata során elsőként röviden áttekintette az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdésével összefüggő gyakorlatát. Az Alkotmánybíróság több határozatában is foglalkozott a XVII. cikk alkotmányos tartalmával, és ezen döntéseiben rögzítette annak garanciális elemeit.
- [94] Az Alkotmánybíróság a 3341/2017. (XII. 20.) AB határozatban megállapította, hogy „[a]z Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdése – az Alkotmány 70/B. § (4) bekezdéséhez igen hasonlóan – a munkavállaló alapjogaként rögzíti mind a munkavégzéshez közvetlenül kapcsolódó napi pihenőidőhöz, mind a munkavállaló tartós pihenését szolgáló heti pihenőidőhöz, továbbá a munkavállaló éves fizetett szabadsághoz való jogát. Ezek jogosultja mindenki, aki foglalkoztatási jogviszony keretében (munkaviszonyban, illetve munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban) munkát végez, és nem maga dönt a munkaideje felhasználásáról (ún. függő munka). Értelemszerűen nem illetheti meg ez a jog a munkaviszonyban, illetve munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban nem állókat (mint pl. a vállalkozók vagy szabad foglalkozásúak), hiszen ők maguk döntenek el, mások hozzájárulása nélkül, mikor pihennek, és mikor dolgoznak. Az Alaptörvény az Alkotmánynál részletesebben határozza meg a pihenéshez való jog tartalmát, mert a munkavállaló tartós pihenésének biztosítására szolgáló éves fizetett szabadság mellett a munkavégzéshez közvetlenül kapcsolódó napi és heti pihenőidőt is külön említi.” {3341/2017. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [40]}
- [95] Az Alkotmánybíróság a 12/2020. (VI. 22.) AB határozatában azt is megállapította, hogy az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdése alapvető jogként biztosítja a pihenéshez való jogot, amelyen belül – az Mt. fogalomhasználatához hasonlóan – megkülönbözteti a napi és heti pihenőidőhöz való jogot. Az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdése jogosultságról szól, melynek tartalmát törvény állapítja meg, de annak lényeges tartalma az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében biztosított egészséghez való jogból következik, amelyet az Alaptörvény XVII. cikk (3) bekezdése kifejezetten megerősít a munkavállalók tekintetében: „Minden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez.” A pihenéshez való jog biztosítása elengedhetetlen az egészséget tiszteletben tartó munkafeltételek garantálásához, mert az a rendszeres munkavégzés során elhasznált erőforrások, a fizikai és szellemi energia pótlását, a munkavállaló testi és lelki regenerálódását biztosítja {12/2020. (VI. 22.) AB határozat, Indokolás [46]}. Az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdése szoros kapcsolatban van az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében biztosított magánszférához való joggal is, amely átfogóan védi a magánszférát: az egyén magán- és családi életét {32/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [82]}.
- [96] A munkaidőn kívüli szabadidő nélkül ugyanis a munkavállalónak nincs lehetősége magán- és családi életre. Ennek megfelelően az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdése a munkavállaló identitásának és testi-lelki integritásának megőrzése érdekében biztosítja a napi és heti pihenőidőt a munkavállalók számára. A jogosultság feltételei és annak pontos mértéke nem az Alaptörvényből következik, de az következik az Alaptörvényből, hogy a napi és heti pihenőidő önálló jogcímen illeti meg a munkavállalókat, mivel azok rendeltetése eltérő. Míg a napi pihenőidő a két munkavégzés közötti regenerálódást biztosítja, a heti pihenőidő az egymást követő munkanapok okozta testi és lelki megterhelést kívánja ellensúlyozni. A napi és heti pihenőidőhöz való jog azonban nem korlátozhatatlan alapjog, hanem az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően korlátozható {12/2020. (VI. 22.) AB határozat, Indokolás [48]–[49]}. Az Alkotmánybíróság a 3/2015. (II. 2.) AB határozatban megállapította: „Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Az alapjog-korlátozásnak ez a tesztje mindenekelőtt a jogalkotót kötelezi, ugyanakkor hatáskörükhöz igazodva a jogalkalmazókkal szemben is alkotmányos követelményt fogalmaz meg. E követelményből – az Alaptörvény 28. cikkére is tekintettel – a bíróságoknak az a kötelezettsége adódik, hogy ha olyan jogszabályt értelmeznek, amely valamely alapjog gyakorlását korlátozza, akkor a jogszabály engedte értelmezési mozgástér keretein belül az érintett alapjog korlátozását kizárólag a szükséges és arányos mértékű beavatkozás szintjére szorítsák.” {3/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [22]}

- [97] 5.2. Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján az alábbiakat hangsúlyozza. A törvényhozó hatalomnak lehetősége van az egyes jogállási törvény átfogó felülvizsgálatára és újra szabályozására. Ennek keretében pedig a munkaidő, pihenőidő, szabadságok mértékét, kiadásának rendjét és az ezekkel összefüggő valamennyi egyéb szabály megváltoztatásához is joga van. Az újonnan kialakított szabály alkotmányosságának megítélése során azonban soha nem annak lesz döntő jelentősége, hogy a korábbi vonatkozó szabályozáshoz képest az új törvényi rendelkezések milyen irányú változást eredményeztek. Nem lesz eleve alkotmányos ugyanis egy a munkavállalóra nézve pozitív irányú változás, és nem lesz feltétlenül alaptörvény-ellenes egy a munkavállaló jogaira nézve szűkítő jellegű módosítás sem. Az új szabályozást mindig a maga egészében, és önállóságában kell vizsgálni, és ez alapján dönteni annak alkotmányosságáról.
- [98] Az indítványozók beadványukban az új szabályozás alaptörvény-ellenességét abban látták, hogy a Kit. új – kapcsolódó – szabályozása negatív irányú változást hozott a korábbi szabályozáshoz képest, és a garanciális szabályokat nem figyelembe véve megsértette a szükségességi-arányossági szabályokat.
- [99] Az Alkotmánybíróság az előző pontban felvázolt alkotmánybírói gyakorlat és a korábban írt szempontok alapján úgy ítélte meg, hogy a Kit. által kialakított szabályozás megfelel az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdésével összefüggésben meghatározott garanciális szabályoknak, és az igazodik a Kit. által meghatározott új jogállási szabályokhoz. Összességében nem csökkenti szükségtelen és aránytalan mértékben a pihenő időhöz való jogot, hiszen bár rugalmasabb szabályozást tesz lehetővé, de megfelelő garanciális szabályokat kapcsol a munkavállaló jogainak biztosításához is. A Kit. a kormánytisztviselőknek járó szabadságok rendszerét is átalakítja, és bizonyos esetekben a kialakított új szabályozás a korábbi szabadságok számának csökkenésével is együtt jár, ez azonban önmagában nem tekinthető alaptörvény-ellenesnek, mivel a szabályozás egészét nézve a kormánytisztviselők Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdéséből fakadó jogai nem csorbultak, a Kit. biztosítja azokat a garanciális elemeket, amelyek az Alkotmánybíróság gyakorlatából is következnek.
- [100] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kit. támadott 119. § (8)–(11) bekezdései, valamint a 128. § (3) bekezdése nem sérti az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdését.
- [101] 6. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az indítvány által támadott törvények egyes konkrét rendelkezéseinek alaptörvény-ellenességét állító indítványelemet elutasította.

Budapest, 2021. március 9.

Dr. Handó Tünde s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Handó Tünde s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Handó Tünde s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett

Dr. Handó Tünde s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Szívós Mária
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírói ügyszám: II/817/2019.

