



IGAZSÁGÜGYI MINISZTER

Iktatószám: XX-AJFO/217/11/2019
Hivatkozási szám: II/817-4/2019

[REDACTED]

Alkotmánybíróság
Budapest
Donáti utca 35-45.
1015

Tárgy: 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, valamint a honvédelmi alkalmazottak jogállásáról szóló 2018. évi CXIV. törvény vélelmezett alaptörvény-ellenességének megállapításáról szóló eljárással kapcsolatos II/817-4/2019 AB végzés

[REDACTED]

A tárgybeli II/817-4/2019. számú ügyben megkeresését köszönettel megkaptam. A megkeresés alapjául szolgáló ügyben az indítványozó országgyűlési képviselők 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: Riasztv.), valamint a honvédelmi alkalmazottak jogállásáról szóló 2018. évi CXIV. törvény (a továbbiakban: Haj.) alaptörvény-ellenességét állítják és kezdeményezik azok megsemmisítését.

Az ügyben az indítványozók által kifogásolt törvények kodifikációjában részt vállaló tárcák – a Belügyminisztérium, a Miniszterelnökség és a Miniszterelnöki Kormányiroda – álláspontját is kikérve az alábbiakról tájékoztatom az Indítvány által kifogásolt jogszabályhelyek szerint haladva.

1. A jogállamiság sérelme a kellő felkészülési idő hiányában (valamennyi, az indítványban szereplő törvénnyel kapcsolatban)

„Az Alkotmánybíróság gyakorlatát (Abh. Indokolás [57]–[59], 6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [241], 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [122]) összegezve: a kellő felkészülési

idő követelményének való megfelelés vizsgálata minden esetben az adott körülmények – a jogszabály kihirdetése és hatálybalépése, vagy a szabályozás normatív tartalmának kifejtése között eltelt idő, a szabályozás új kötelezettséget előíró vagy többletkötelezettséget megállapító jellege – figyelembevételével történik. Alaptörvény-ellenesség megállapításának pedig akkor van helye, ha az előbbiekre tekintettel a felkészülési idő oly mértékben rövid, hogy az új szabályozáshoz való alkalmazkodás rendkívüli nehézségekkel járna, lehetetlen, vagy felkészülési idő egyáltalán nincs biztosítva.” {32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [58]}

„Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt megjegyzi: következetes gyakorlatának megfelelően a felkészülési idő nem a törvényjavaslat benyújtása és hatályba lépése közötti időtartam, hanem a jogszabály kihirdetése és hatályba lépése, vagy amennyiben a hatályba lépés időpontjától elválik annak alkalmazhatósága, akkor a kihirdetés és az alkalmazhatóság közötti időtartam tekintetében vizsgálendő.” {24/2019. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [46]}

Az Indítványban hivatkozott kellő felkészülési időt illetően általánosságban a következőket jelzem.

A jogbiztonság követelményéből eredően a jogalkotónak kellő időt kell biztosítani arra, hogy az érintettek a jogszabály szövegét megismerhessék, és eldöntsék, miként alkalmazkodnak a jogszabály rendelkezéseire. A jogszabály kihirdetése és hatálybalépése közötti kellő idő mértékét a jogszabálytervezet kidolgozójának, illetve a jogalkotónak esetileg kell vizsgálnia az adott jogszabály jellege szerint. A jogalkotó a hatálybalépés időpontjának a megállapítása során a hivatkozott körülményeket vizsgálta, és a Magyar Közlönyben kihirdetett jogállási törvények esetében elegendőnek ítélte meg a jogalkalmazók számára a hatálybalépéshez való felkészülésre biztosított időtartamot. Ennek indoklására az egyes, az indítványozók által, álláspontunk szerint tévesen alaptörvény-ellenesnek vélelmezett jogszabályok tárgyalásánál kívánok kitérni.

2. Közjogi érvénytelenség az Országgyűlés rendjének sérelme okán (valamennyi az indítványban szereplő törvénnyel kapcsolatban)

Az Alkotmánybíróság a 15/2019. (IV. 17.) AB határozatban már egyszer elutasított egy, 56 országgyűlési képviselő által beterjesztett utólagos normakontroll indítványt, mely a jelen Indítványhoz hasonlóan, az Országgyűlés 2018. december 12-ei ülésnapján elfogadott törvényekkel kapcsolatban vélelmezett közjogi érvénytelenséget. Az alkotmánybírósági határozat szerint „[az Országgyűlés 2018. december 12-ei ülésén elfogadott törvények közjogi érvénytelenségére vonatkozó] indítványok által kifogásolt eljárások egyike sem valósította meg a házszabályok sérelmét, ezért az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének és a 4. cikk (1) bekezdésének sérelme – melyet az indítványozók az Abh. érvelésével igyekeztek alátámasztani – eleve nem merülhet fel.”

Az Alkotmánybíróság a fent hivatkozott határozat indoklásában a jelen indítvány benyújtásában is érintett bizonyos országgyűlési képviselőknek az Országgyűlés 2018. december 12-ei ülésnapján tanúsított magatartására reflektálva elvi érveléssel rögzítette a következőt: „Az Alkotmánybíróság az eset kapcsán szükségesnek látta hangsúlyozni, hogy bár az a polgári jogi alapelv, miszerint saját felelősségére elvárható magatartására előnyök szerzése végett senki nem hivatkozhat, kifejezett alkotmányjogi tételként jogrendszerünkben nem jelenik meg, mégis a jogok jóhiszemű és rendeltetésszerű gyakorlásának elve egész jogrendszerünket áthatja. Emellett az a magatartás, amely az Országgyűlés döntéshozatali eljárásának jogszerűtlen eszközökkel történő ellehetetlenítésére

irányul, végső fokon az állam alkotmányos működését veszi célba. Az ilyen magatartás alaptörvényellenes. Márpedig jogellenes magatartást a jog nem védhet, ahhoz jogszerzés nem társulhat, mert ez kifordítaná magából a jogállamot. Az Alkotmánybíróság mint az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve, ilyen törekvésekkel szemben – mivel a parlamentre épülő alkotmányos berendezkedésnek nincsen alkotmányos alternatívája – nem lehet közömbös. Az indítványok hivatkozásaira és az Alaptörvénynek a jelen határozatban értelmezett rendelkezéseire figyelemmel azonban nem vált szükségessé, hogy az indítványok elbírálására ezen alapvető princípiumokra építve kerüljön sor.” {15/2019. AB határozat (IV.17.), Indokolás [65]}

Mindezek alapján, a res iudicata jogelvének természetéből fakadóan a jelen Indítványban hivatkozott, az Országgyűlés 2018. december 12-ei ülésnapján elfogadott törvényekre is vonatkoztathatók a 15/2019. AB határozat (IV.17.) megállapításai.

3. A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény és más kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2018. évi CXV. törvény (Riasztv.)

3.1. Riasztv. - a kellő felkészülési idő hiánya

A rendvédelmi igazgatási szolgálati jogviszony nem csak új korlátozásokat vezetett be a korábbi kormányzati szolgálati jogviszonyban vagy közalkalmazotti jogviszonyban meglévő korlátozásokhoz képest, hanem egy egységes szabályozást alakított ki, amely a besorolási- és illetményrendszer vonatkozásában is jelentős változásokat hozott, így új dogmatikai alapokra helyezte a korábbi közalkalmazotti jogviszonyt. Éppen ezért álláspontom szerint nem lehet csak a terhesebbé váló követeléseket vagy korlátozásokat vizsgálni, hanem komplexen szükséges a teljes új szabályrendszert figyelembe venni.

Az Indítvány felkészülési idő hiányára vonatkozó megállapításával kapcsolatosan fontos kiemelni, hogy az Indítványban foglaltaktól eltérően a Riasztv. rendvédelmi igazgatási alkalmazottakra vonatkozó rendelkezései nem 2019. január 2-án, hanem 2019. február 1-jén léptek hatályba, így a felkészülésre rendelkezésre álló idő ennek alapján vizsgálandó. Lényegében a Riasztv. legtöbb módosítása 2019. február 1-jén lépett hatályba, mindössze a Riasztv. 27. § (1)-(3) bekezdése és a 61. §-ban szereplő hatályba léptető rendelkezés az, ami már januárban hatályba lépett.

A 2018-as évben a rendvédelmi feladatokat ellátó szerveknél foglalkoztatott közalkalmazottak és kormánytisztviselők jogállásának újragondolása és rendezése vált szükségessé, párhuzamosan a Magyar Honvédségnél foglalkoztatott közalkalmazottakra vonatkozó szabályok újragondolásával. A kormányzati igazgatásról szóló törvényi szabályozás hatálya a rendvédelmi feladatokat ellátó szerveknél foglalkoztatott kormánytisztviselőkre nem terjed ki, ezért e személyi kör tekintetében mielőbb szükséges volt az új szabályrendszer kidolgozása. Mindemellett a korábban kormányzati szolgálati jogviszonyban álló állomány mellett egységesen, a teljes rendvédelmi ágazat nem hivatásos szolgálati jogviszonyban lévő kormánytisztviselői, kormányzati ügykezelői és közalkalmazotti állományára vonatkozó szabályozás kidolgozása vált szükségessé annak érdekében, hogy a rendvédelmi feladatokat ellátó szerveknél jelentős számban foglalkoztatott közalkalmazotti kör is bevonásra kerülhessen az életpályára vonatkozó szabályozásba.

A törvényjavaslat Országgyűléshez történő benyújtását megelőzően a Belügyminisztérium a szükséges érdekegyeztető tárgyalásokat lefolytatta, melynek részeként 2018. november 9-én a Belügyi Érdekegyeztető Tanács és a Rendvédelmi Ágazati Érdekegyeztetési Tanács, 2018. november 16-án pedig a Közszolgálati Érdekegyeztető Fórum és az Országos Közszolgálati Érdekegyeztető Tanács tűzte a törvénytervezetet napirendjére. A Riasztv. érdekképviselőkkel történő egyeztetése tehát jóval a hatálybalépés előtt megtörtént.

A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) kihirdetett, bármely személy számára hozzáférhető, megismerhető szabályokat tartalmaz, tehát nem új rendelkezések kerültek kialakításra a rendvédelmi igazgatási alkalmazottak esetében, hanem meglévő törvény hatálya alá kerültek bevonásra, alapul véve és megtartva az előző jogviszonyból már jól ismert és alkalmazott szabályokat is. Tekintettel arra, hogy e személyi kör korábban is a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának munkakörnyezetében végezte a mindennapi tevékenységét, így a Hszt. szabályrendszere számukra sem volt ismeretlen.

A Riasztv. 2019. február 1-jén hatályba lépett rendelkezéseivel a rendvédelmi ágazatban foglalkoztatott nem hivatásos állomány esetében – a jogok és kötelezettségek kiegyensúlyozott szabályozásán alapuló, érdemi illetményemelést biztosító, kiszámítható előmeneteli rendszert lehetővé tevő – új jogállási szabályozást vezetett be. Amint már a korábbiakban is utaltam rá, a rendvédelmi igazgatási szolgálati jogviszonyt érdemes egységesen szemlélni, és a korábban e személyi körre nézve hatályos közalkalmazotti jogviszonyhoz képest nemcsak a korlátozásokat, hanem az előnyöket, például az egységes besorolási és illetményrendszert is vizsgálni, mely biztosítja a kiszámítható előmenetelt.

A szükséges munkáltatói intézkedéseket az átminősítésről – az érintettek nyilatkozatára figyelemmel – és ennek részeként a besorolásról, valamint az illetmények megállapításáról 2019. február 28-ig kellett elkészíteni. Kiemelendő, hogy a korábbi közalkalmazotti és kormányzati szolgálati jogviszony fő szabályként az érintett nyilatkozata alapján alakult át, tehát nem automatikus átsorolásra került sor. A hozzájárulást az érintetteknek 2019. február 15-éig kellett megtennie.

Ezt azért is lényeges kiemelni, mert az Indítvány III. 2. pontja arra hivatkozik, hogy a rendvédelmi feladatokat ellátó szervnél foglalkoztatott közalkalmazottak jogviszonya a törvény erejénél fogva alakult át rendvédelmi igazgatási szolgálati jogviszonnyá. Ezzel a megállapítással ellentétesen minden esetben a korábbi közalkalmazotti vagy kormányzati szolgálati jogviszonyban álló foglalkoztatott kifejezett nyilatkozata kellett ahhoz, hogy a jogviszonya rendvédelmi igazgatási szolgálati jogviszonnyá alakuljon át, annak hiányában az átalakulásra nem került sor.

A nyilatkozat megtétele érdekében a törvényi szabályozás garanciális elemként előírta a rendvédelmi feladatokat ellátó szerv tájékoztatási kötelezettségét, amelynek ki kellett térnie a rendvédelmi igazgatási szolgálati jogviszony lényeges elemeire, a jogviszony átalakulásának szabályaira, az új jogviszony módosításának, megszűnésének eseteire, az előmeneteli- és illetményrendszer elemeire, a munkaidő és a pihenőidő szabályaira, a jogosultságok és kötelezettségek rendszerére, a fegyelmi- és kártérítési felelősségre.

Amennyiben a részletes tájékoztatást követően az érintett foglalkoztatott úgy döntött, hogy nem kíván az új jogállás hatálya alá kerülni, a törvény biztosította a munkáltatói felmentés alkalmazását, így részére a jogviszony megszűnésével összefüggésben felmentési idő és végkielégítés került megállapításra.

Ugyancsak fontos kiemelni, hogy a rendvédelmi igazgatási alkalmazottak rendvédelmi igazgatási szolgálati jogviszonyáról szóló szabályozás végrehajtására a Belügyminisztérium koordinálásában, 2018 decemberében – a megfelelő felkészülési idő biztosítása érdekében – ütemterv készült, ennek során áttekintésre kerültek:

- a jogalkotási,
- a központi támogatást biztosító (felkészítés, módszertan, e-learning tananyagok),
- a szakrendszereket érintő (illetményszámfejtés, humánszoftver fejlesztése), valamint
- a munkáltatókat érintő

feladatok. Ez utóbbi tekintetében hangsúlyozandó, hogy az állomány előzetes tájékoztatása időben megkezdődött és a közalkalmazottak is tájékoztatva lettek az őket érintő kérdésekben: a munkáltatók, humán szolgálatok írásos és szóbeli útmutatóval, jelentős kommunikációs háttérrel segítették a jogviszonyváltás lebonyolítását, központi szervei irányítás mellett. Időben elkészültek az új munkaköri besorolások, a nyilatkoztatáshoz szükséges dokumentumok tervezetei, a jogviszony lényeges elemeiről szóló tájékoztatás, ezzel párhuzamosan sor került a szervezetfejlesztési és munkaszervezési kérdések tisztázására is.

A fent kifejtettek alapján a jogalkotó elegendő időt biztosított a rendvédelmi igazgatási alkalmazottak számára a jogviszonyváltás alapjául szolgáló szabályok megismerésére.

3.2. Riasztv. - a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozása

A véleménynyilvánítás szabadságának korlátozása tekintetében indokolt felhívni a figyelmet arra, hogy az Alaptörvény 1. cikk (3) bekezdése az alapvető jog korlátozását – a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával – nem csak valamely más alapvető jog érvényesülése érdekében, hanem valamely alkotmányos érték védelme érdekében is lehetővé teszi. E körben a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek működésébe vetett közbizalom az az alkotmányos érdek, amely a korlátozás bevezetését indokolja.

A Hszt. 21. § (3) bekezdése szerint „*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.*”

A Hszt. 21. § (5) bekezdése értelmében pedig „*a hivatásos állomány érdek-képviselői szerveinek tevékenységi körébe eső hirdeteményei a helyben szokásos módon nyilvánosságra hozhatók.*”

A Hszt. 21. § (6) bekezdése szerint „*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.”

A Hszt. szabályozása tehát kifejezetten kitér arra, hogy a hatálya alá tartozó foglalkoztatott a jog- és érdekérvényesítő tevékenységében véleményt fogalmazhat meg, míg az internetes felületen magánszemélyként való megnyilvánuláskor nem a vélemény megfogalmazását korlátozza a törvény, csak azt, hogy a magánvéleménye megfogalmazásakor az érintett hivatkozzon arra, hogy valamely rendvédelmi feladatokat ellátó szerv állományába tartozik. A Hszt. rendelkezései ugyanakkor kifejezetten tiltják, hogy a hivatásos állomány tagjait a politikai nézeteik vagy a pártszimpátiájuk okán bármilyen negatív, illetve pozitív megkülönböztetés érje, egyúttal biztosítja a hivatásos állomány tagjai számára, hogy a politikai nézeteikről, illetve a pártszimpátiáikról ne kelljen nyilatkozniuk. Ezen szabályok garantálják, hogy a korlátozás a szükségesség és arányosság követelményeinek megfelelően.

Az Alkotmánybíróság releváns gyakorlata szerint a véleménynyilvánítás alapjoga korlátozható az állam élet- és vagyónvédelmi kötelezettsége, azaz a közbiztonság fenntartása érdekében: *„Az ítélőtáblának tehát jelen esetben, az indítványozók cselekményének a véleménynyilvánításhoz kapcsolódó jellegét a közbiztonság fenntartásának alkotmányos értékét figyelembe véve kellett vizsgálnia. Ezen összevetés során az ítélőtáblának arra kellett figyelemmel lennie, hogy a vizsgált, kommunikációs tartalommal rendelkező cselekmény üzenete azonosítható volt-e a külső szemlélők számára anélkül, hogy az egyúttal valamilyen alkotmányosan védett értéket sértett volna (jelen esetben az állam élet- és vagyónvédelmi kötelezettségét, és ezzel összefüggésben a közbiztonság fenntartását). [...] Jelen ügyben tehát az ítélőtábla – ítélete meghozatala során – figyelembe vette a véleménynyilvánítás korlátozhatóságának alkotmányos szempontjait, és ezt a cselekmény társadalomra veszélyességének elbírálása során is mérlegelte. Megállapítható tehát, hogy bár az indítványozók cselekményének volt azonosítható kommunikációs üzenete, az összességében mégsem tekinthető védett alapjog-gyakorlásnak, mivel az indítványozók (jelen tényállás szerinti) cselekményének kommunikációs üzenete azért nem volt azonosítható a külső szemlélő számára, mivel a vizsgált cselekmény sértette a közbiztonság fenntartásának alkotmányosan védett értékét.”* {3089/2019. (IV. 26.) AB határozat, Indokolás [35] - [38]}

Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata jól bemutatja, hogy a közbiztonsági vagy nemzetbiztonsági érdekből történő, a szükségesség és az arányosság együttes követelményeinek megfelelő alapjog korlátozásnak nemcsak a fegyveres testületek hivatásos állományú tagjaira nézvést lehet helye, hanem a hivatásos állomány feladatellátásával szorosan összefüggő tevékenységek körében is.

3.3. Riasztv. - a választójog korlátozása

A választójog korlátozásának kérdése kapcsán szükséges kiemelni, hogy a Hszt. nem tiltja a rendvédelmi igazgatási alkalmazottak választhatóságát. A Hszt. 288/E. § (6) bekezdés b) pontja arra az esetre mondja ki a rendvédelmi igazgatási alkalmazott rendvédelmi igazgatási szolgálati jogviszonyának törvény erejénél fogva történő megszűnését, ha országgyűlési vagy európai parlamenti képviselővé, nemzetiségi szószólóvá, főpolgármesterré, főpolgármester-helyettesé, megyei közgyűlés elnökévé, alelnökévé, polgármesterré, alpolgármesterré, helyi vagy nemzetiségi

önkormányzati képviselővé megválasztották. Azaz az érintett jelöltetheti magát, elindulhat a választásokon – ebből következően meg is választhatják őt –, és csak megválasztása esetére mondja ki a Hszt. az összeférhetetlenséget.

A Hszt. 288/O. § (1) bekezdés *b*) pontja az összeférhetetlenség szabályai között is kifejezetten azt rögzíti, hogy a rendvédelmi igazgatási alkalmazott pártban tisztséget nem viselhet, párt nevében vagy érdekében – az országgyűlési, az európai parlamenti, illetve a helyi önkormányzati választásokon jelöltként való részvételt kivéve – közszereplést nem vállalhat. A Kit. kormánytisztviselőkre vonatkozó összeférhetetlenségi szabályai [Kit. 95. § (10) bek. a) pont] e tekintetben megegyeznek a Hszt. fenti rendelkezéseivel. A Hszt. és a Kit. ezen szabályozása pedig teljességgel azonos a *közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény* (a továbbiakban: Kttv. 85. § (4) bekezdésének *b*) pontjában szereplő összeférhetlenségi rendelkezéssel is.

Az indítvány tehát összekeveri a Hszt. összeférhetlenségi szabályait a választójog korlátozásával. Amint fentebb már utaltunk rá, a passzív választójog, azaz a megválaszthatóság összeférhetlenségi szempontú korlátozása a kormánytisztviselők és más köztisztviselők esetében is része a jogviszonyaik szabályozásának.

3.4. Riasztv. - alapvető jogok korlátozása

A Hszt. 287/F. § (1) bekezdése értelmében a rendvédelmi igazgatási szolgálati jogviszony az állam nevében eljáró rendvédelmi feladatokat ellátó szerv és a rendvédelmi igazgatási alkalmazott között létrejött különleges foglalkoztatási viszony, amelyben mindkét felet a sajátos rendvédelmi körülményeknek megfelelő, a rendvédelmi igazgatási szolgálati jogviszonyra vonatkozó szabályban és más jogszabályban meghatározott kötelezettségek terhelik és jogosultságok illetik meg. Az alapvető jogok sérelmének vizsgálata során mindenképpen hangsúlyos szerepet kell kapnia „*a sajátos rendvédelmi körülményeknek megfelelő*” fogalomkörnek. A sajátosság éppen abban rejlik, hogy ezen jogviszonyban foglalkoztatottak a rendvédelmi feladatokat ellátó szerveknél látják el feladataikat, ami indokolja a bevezetett korlátozásokat. Ezen korlátozások bevezetésére az új jogviszony szabályrendszerének megalkotása keretében nyílt lehetőség.

Az Alkotmánybíróság a 20/2013. (VII. 19.) AB határozatban rámutatott, hogy valamely foglalkozás megválasztásának a joga akkor teljes, ha magában foglalja a foglalkozás gyakorlásának a lehetőségét is (Indokolás [30]). A foglalkozás szabad gyakorlása – beleértve annak kezdetét és fenntartását egyaránt – a törvényhozás által kijelölt keretek között lehetséges. Kétségtelen ugyanakkor, hogy valamely foglalkozás szabad megválasztásának joga nem lehet korlátlan, annak mértékét illetően – más alapvető jogokra és értékekre figyelemmel – alkotmányos határokat kell szabni. {3102/2018 (IV.9.) AB határozat, Indokolás [42]}

A Riasztv. értelmében rendvédelmi igazgatási szolgálati jogviszonyban alapvetően a tevékenységekhez kapcsolódó munkakörök láthatók el, ezek a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek feladat- és hatáskörét meghatározó külön törvények szerinti alapfeladaton kívüli adminisztratív, támogató, a rendvédelmi feladatokat ellátó szerv operatív működését elősegítő munkakörök. Pontosán a rendvédelmi feladatokat ellátó szerv alapfeladatainak ellátása határozza meg az igazgatási jogviszonyban ellátandó feladatok sajátos jellegét is. A rendvédelmi igazgatási alkalmazottak részei a rendvédelmi szervezetnek, és tevékenységük szükséges az egységes

szolgálati működés biztosítása érdekében, ezért indokolt meghatározni bizonyos jogkorlátozó rendelkezéseket, annak figyelembevételével, hogy az alapvető jogok korlátozását célzó rendelkezéseknek meg kell felelniük az arányosság és szükségesség követelményének is. A nem hivatásos jogviszonyban foglalkoztatottnak a jogviszonyváltást megelőzően is a rendvédelmi feladatokat ellátó szerv sajátos jellegére tekintettel kellett a feladatellátást végrehajtaniuk. Ezért a rájuk vonatkozatható alapjog korlátozás megfelel a szükségesség és arányosság kritériumainak.

3.5. Riasztv. - a cselekvési szabadság korlátozása, mint az emberi méltóság sérelme

A Hszt. 30. §-a szerinti korlátozás vonatkozásában szükségesnek tartom kiemelni, hogy az olyan jellegű korlátozás, amely bizonyos magántulajdonban álló tárgyak munkavégzés közben történő használatát, tartását korlátozza, nem ismeretlen a magánszférában sem.

Az Indítvány kifogásolja a Hszt. 30. § rendelkezéseit. A Hszt. 30. § szerint ugyanis „*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 szolgálatellátás során történő használatát.*” Ezen korlátozásra a rendvédelmi igazgatási alkalmazott esetében is munkabiztonsági okból vagy a feladatellátás rendjének fenntartása és ellenőrizhetősége érdekében kerülhet sor, és hangsúlyozandó, hogy a tiltás, korlátozás szükségessége és arányossága az egyedi jogalkalmazás során vizsgálendő.

3.6. A Riasztv. által biztosított többletjogosultságok

A rendvédelmi igazgatási alkalmazottakra vonatkozóan a Riasztv. által bevezetett kötelezettségek vizsgálata során álláspontom szerint szükséges figyelemmel lenni a jogosultságok körének alakulására is, tekintettel arra, hogy azzal együtt bizonyos területeken lényegesen kedvezőbb jogosultságok bevezetésére került sor.

A rendvédelmi igazgatási alkalmazottakra vonatkozó új illetményrendszer létrehozásának célja az volt, hogy átlátható módon egyidejűleg ismerje el a munkakör értékét, a tapasztalatot és a teljesítményt. A Riasztv. rendelkezéseinek hatályba lépésével a munkakörökhöz tartozó alsó és felső illetményhatárok eleve egy nagyobb mértékű illetménynövekedést valósítottak meg a foglalkoztatottak esetében, még abban az esetben is, ha az illetmény megállapításánál az alsó illetményhatár került megállapításra (az új jogállási szabályozás már a bevezetés évében, 2019-ben 20%-os mértékű bértömeg-emelést biztosított az ágazat részére). Új elemként jelent meg továbbá a teljesítményértékelés, mely alapján legfeljebb 20 %-kal csökkenthető, de akár legfeljebb 20 %-kal növelhető is a foglalkoztatott illetménye a számára meghatározott munkaköri kategóriában meghatározott illetmény alsó és felső határának figyelembevételével.

A fentiek alapján összességében álláspontom szerint megállapítható, hogy a Riasztv. által bevezetett alapvető jogok korlátozására és azok alkalmazhatóságára vonatkozó szabályok megfelelnek az Alaptörvényben előírt garanciális szabályoknak.

4. A honvédelmi alkalmazottak jogállására vonatkozó 2018. évi CXIV. törvény

Alapvetően egyetértve a Honvédelmi Minisztérium Indítványra tett észrevételeivel (II/817-2/2019 sz. HM amicus curiae), azokat a következőkkel kívánom kiegészíteni.

A 19/2018. (XI. 12.) AB határozat szerint „Az Alkotmánybíróság gyakorlata következetes abban, hogy a nemzetbiztonsági érdekek védelme nem csupán alkotmányos cél, hanem állami kötelezettség is egyben. Az ország szuverenitása és az alkotmányos, az Alaptörvényben meghatározott rendje a demokratikus jogállam működéséhez nélkülözhetetlen alapértékek. Az ország szuverenitásának érvényre juttatása, politikai, gazdasági és honvédelmi érdekeinek megóvása, a szuverenitást, illetőleg az alkotmányos rendet sértő vagy veszélyeztető tevékenységek felderítése és elhárítása az államnak az Alaptörvényből közvetlenül levezethető kötelezettsége.” {19/2018. (XI. 12.) AB határozat, Indokolás [64]}

A 132/B/2008. AB határozat is utalt az Alkotmánybíróság rendszerváltás óta következetes gyakorlatára, mely szerint honvédelmi okból a szükséges és arányos módon helye lehet bizonyos alapjogok korlátozásának. "III.2. A 32/1991. (VI. 6.) AB határozat kifejtette, hogy szerződési szabadságra nem vonatkoznak az alapjogok korlátozásához kapcsolódó, az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében meghatározott követelmények. <A szerződési szabadság -(...) - tehát még lényegi tartalmát illetően is alkotmányosan korlátozható, ha a korlátozás végső eszközének fennállnak az alkotmányos indokai. > (ABH 1991, 146, 159.) Ilyen pl. az egészségügyi, honvédelmi, és a környezetvédelmi okból indokolt korlátozás is." (105/B/2001. AB határozat, ABH 2003, 1348, 1351-1352., a továbbiakban: Abh2. Mindezek alapján az álláspontom szerint a nem hivatásos állomány esetében is lehet olyan, a hivatásos állomány tevékenységéhez szorosan kapcsolódó feladatellátás, mely honvédelmi okból indokoltá teheti a Haj. 84. §-ában szereplő, és az indítványozók által kifogásolt véleménynyilvánítás szabadságának korlátozását.

Ennek szükségessége és arányossága egyedileg, a feladatellátás függvényében vizsgálendő. A honvédelmi alkalmazotti jogviszony tehát nem csak új korlátozásokat vezetett be a korábbi kormányzati szolgálati jogviszonyban vagy közalkalmazotti jogviszonyban meglévő korlátozásokhoz képest, hanem egy egységes szabályozást alakított ki, amely a besorolási- és illetményrendszer vonatkozásában is jelentős változásokat hozott. Éppen ezért álláspontom szerint nem lehet csak a terhesebbé váló követeléseket vagy korlátozásokat vizsgálni, hanem komplexen szükséges a teljes új szabályrendszert figyelembe venni.

5. A kormányzati igazgatásról szóló törvény (Kit.)

5.1. Kit. -a kellő felkészülési idő hiánya

A Kit. 2018. december 21-én került kihirdetésre és 2019. január 1-jén lépett hatályba, azonban a törvény rendelkezéseit a Kit. 283. § (1) bekezdése alapján – a (2) bekezdésben meghatározott kivétellel – 2019. március 1-jétől kell alkalmazni. A törvény négy törvény¹ rendelkezéseinek strukturális összekapcsolásával szabályozta újra a kormányzati igazgatás szervezetére és személyzetére vonatkozó előírásokat úgy, hogy a szervezetre vonatkozóan csekély, a személyzetre vonatkozóan jelentősebb módosításokat vezetett be. Az egyes rendelkezések alkalmazásának kezdő időpontja is ennek megfelelően – a módosítás jellegéhez és volumenéhez igazodóan – került meghatározásra.

2019. január 1-jén a kormányzati igazgatási szervek szervezetét, jogállását, működését – irányítási és vezetési viszonyait – érintő szabályok váltak alkalmazandóvá. E szabályokat a törvény mechanikusan, a 2018. december 31-én hatályos szabályokhoz képest szűk körű változtatással és az új fogalmi rendszernek megfelelő terminológiai pontosításokkal, fogalmi átrendezéssel emelte át a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvényből, valamint a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvényből. Mivel az új szabályozás – a szervezet tekintetében – jelentősebb érdemi változásokat nem vezetett be, az alkalmazására való felkészülés sem igényelt a Kit.-ben rögzítetttnél hosszabb időt.

A személyzetet tekintve a Kit. a kormányzat által foglalkoztatottak jogállását a Kttv. szabályaiból kiindulva, de – a központi kormányzati igazgatásban dolgozók esetében – alapvető szemléletbeli és koncepcionális eltérésekkel szabályozza újra. Ugyanakkor a kormánytisztviselői foglalkoztatás kettős arculatú, mivel a területi kormányzati igazgatási szervek foglalkoztatottjai esetében alapvetően megtartja a szenioritás elvén nyugvó, a Kttv.-ben és az *állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvényben* (a továbbiakban: Áttv.) alkalmazott előmeneteli- és illetményrendszert, a területi foglalkoztatottakra vonatkozó szabályokon tehát kisebb mérvű átalakítást végez.

Az újraszabályozás azon jogintézmények esetében jelent átfogó tartalmi változást, amelyeknél ez a szemléletváltás okán elengedhetetlen volt (például a központi állományt illetően az illetmény megállapítási szabályok módosítása a kötött illetményelemeket felváltó rugalmas, sávos bérezési rendszer okán, az álláshely-alapú foglalkoztatás bevezetésével a besorolási rendszer újraértelmezése, valamint a szabadságolási szabályok megújítása a központi és a területi állomány esetében egyaránt). Ugyanakkor a Kit., a Kttv. számos rendelkezését – jelentős tartalmi változtatás nélkül, csupán a szükséges terminológiai pontosításokat átvezetve, az új jogintézményeihez igazítva – vette át (többek között a jogok és kötelezettségek, a kinevezés aktusához kapcsolódó egyes részletszabályok – kiválasztási eljárás, próbaidő, eskü – a jogviszony megszűnés és megszüntetés rendszere, a felmentési védelem, a fegyelmi és a kártérítési felelősség, a Közszolgálati

¹A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény, a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény, a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény, az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény

Döntőbizottság eljárása és a jogvita, az adatkezelési szabályok, a Magyar Kormánytisztviselői Kar, az érdekegyeztetés rendszere).

A jogállási szabályozás tehát koncepcionálisan új alapokra került, ez azonban – az egyes jogintézmények szintjén és azok kontextusában – csak részleges tartalmi átalakítást jelent. Erre is figyelemmel a jogalkotó az új szabályok megismerésére és a változatlan tartalmú szabályok új struktúrában való értelmezésére három hónap felkészülési időt tartott szükségesnek és határozott meg, ami kellő lehetőséget biztosított az érintetteknek a jogszabály előzetes megismerésére.

Megjegyzem továbbá, hogy a korábbi kormányzati szolgálati és állami szolgálati jogviszonyok átalakulása a Kit. hatálya alá kerülő foglalkoztatottak részéről jognyilatkozat megtételét nem igényelte. Azok a kormánytisztviselők, akik a törvény erejénél fogva a Kit. hatálya alá kerültek, a kinevezési okmány részét képező beosztási okirat közzétételétől számított 5 munkanapon belül kérhették a felmentésüket, amennyiben nem értettek egyet a beosztási okiratban foglaltakkal. Ebből kifolyólag a kormánytisztviselőknek legalább 85 nap állt rendelkezésükre a Kit. kihirdetése és annak az általuk történő alkalmazása között. Megjegyzendő, hogy a kormányzati szolgálati jogviszonynak a Kit.-ben, a Kttv.-hez képest történő újraszabályozása a kormánytisztviselők napi munkavégzésében nem jelentett olyan mértékű változást, amely az alapjogaik gyakorlását befolyásolná.

5.2. Kit. - a kormánytisztviselők önrendelkezési joga és az átirányítás

Az Indítvány jelzi, hogy a kormányzati szolgálati jogviszony a Kormány, mint munkáltató és a kormánytisztviselő, mint foglalkoztatott között jön létre. A munkáltatói jogokat a Kormány nevében az adott kormányzati igazgatási szerv vezetője gyakorolja. Az Indítvány értelmében mindezek alapján nem zárható ki annak lehetősége, hogy a kormánytisztviselő egyik hivatalból a másikba legyen átirányítható, anélkül, hogy véleményét megkérdeznék.

Ezzel kapcsolatban az alábbiakat indokolt kiemelni.

A Kormány munkáltatói minősége a kinevezéstől eltérő ideiglenes foglalkoztatás rendszerében érdemi változást – az indítványban foglaltakkal szemben – nem eredményezett. A Kttv.-ben is lehetséges volt „egyik hivatalból a másikba irányítani” a kormánytisztviselőt, ennek lehetséges eszköze volt az átirányítás (más munkakörbe, lényegében a tartós helyettesítés), a kirendelés, a kormányhivatalok közötti kirendelés, a kormányzati érdekből történő kirendelés és a határozott idejű áthelyezés (másik szervhez), a kiküldetés (településen kívüli munkavégzés), valamint a külföldi foglalkoztatási formák (tartós külszolgálat, nemzeti szakértő, ikerintézményi szakértő).

A Kit. XVI. fejezete a fenti, egymással átfedésben lévő foglalkoztatási formákat egyszerűsítette, az álláshely-alapú foglalkoztatás rendszerében szükségtelenné váló átirányítást – és ezzel összefüggésben a sokszor visszaélészerűen, kompenzációs eszközként alkalmazott helyettesítési díj lehetőségét –, a kirendelést, valamint a határozott idejű áthelyezést megszüntette, ezáltal átláthatóbbá tette az eltérő foglalkoztatás rendszerét. A kapcsolódó garanciális szabályokat – pl. beleegyezéshez kötött esetek, foglalkoztatási tilalmak [Kit. 99. § (2)-(5) bekezdése] – a Kit. is átvette, azokon lényeges változtatást nem hajtott végre.

A Kit. XVI. fejezetében – és a területi igazgatás kormánytisztviselői esetében a Kit. 277. §-ában – foglaltakon felül nincs lehetőség a kormánytisztviselőt a kinevezésétől eltérően foglalkoztatni, erre a Kormánynak, mint munkáltatónak nincs további jogosítványa.

A Kit. 79. §-a értelmében a kormányzati szolgálati jogviszony a köz szolgálata és munkavégzés céljából létesített különleges jogviszony.

Ennek megfelelően a Kit. 80. § (1) bekezdése leszögezi, hogy a kormánytisztviselők esetében a munkáltató minden esetben a Kormány, ugyanakkor világos az is, hogy a gyakorlati életben képtelenség kivitelezni azt, hogy valamennyi kormánytisztviselő esetén az összes munkáltatói jogkörben születő döntést (pl.: szabadság kiadása, stb.) maga a Kormány hozzon meg. Ennek megfelelően a Kit. a munkáltató jogkör gyakorlását a kormányzati igazgatási szerv hivatali szervezetének vezetőjére delegálja, aki e hatáskörében a Kormány nevében jár el.

Az a konstrukció ugyanakkor, hogy a tisztviselők esetében a munkáltatói jogköröket a hivatali szervezet vezetője valamilyen más, magasabb szintű közjogi jogalany nevében gyakorolja, nem a Kit. által bevezetett új elem.

A Kttv. 36. § (1) bekezdése hasonló konstrukciót fogalmaz meg annyiban, hogy a Kormány helyett az állam a munkáltató, a foglalkoztató államigazgatási szerv az állam nevében gyakorolja a munkáltatói jogosítványokat. A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) 5. §-a – már a törvény kihirdetésekor – ugyanezt a helyzetet rögzítette.

Mindez természetesen nem jelenti a közigazgatási zsákmányrendszer bevezetését, a kormánytisztviselő lojalitása nem egy meghatározott kormányzathoz, hanem a mindenkori kormányzathoz kötődik – ezt megfelelően garantálja a Kit. 80. § (2) bekezdése, amely alapján a kormányzati szolgálati jogviszonyt nem érinti a Kormány összetételének megváltozása és a Kormány megbízásának megszűnése.

Az Alkotmánybíróság is különböző határozataiban következetesen rámutatott arra, hogy „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” (328/B/2003. AB határozat, ABH 2005, 1434, 1441.). Az Alkotmánybíróság ezen gyakorlatát az Alaptörvény hatályba lépését követően a 3380/2012. (XII. 30.) AB határozatban és a 3134/2013. (VII. 2.) AB határozatban is megerősítette [ABH 2012, 783, 789.; illetve 3134/2013. (VII. 2.) AB határozat, ABH 2013, 1918, 1922.]” {3243/2014. (X. 3.) AB határozat, Indokolás [42]}.

5.3. Kit. - a kormánytisztviselő másik kormányzati igazgatási szervhez és tartós külszolgálatra történő kirendelése

Az Indítványban foglaltak szerint a kormánytisztviselő kiszolgáltatottságát mutatja, hogy kormányzati érdekből, legfeljebb egy évre másik kormányzati igazgatási szervhez, illetve tartós külszolgálatra rendelhető ki anélkül, hogy ilyen szándéka lenne.

A kormánytisztviselő – az 5.2. pontban írtakra is figyelemmel – valóban foglalkoztatható ideiglenesen a kinevezésétől eltérően a beleegyezése nélkül [Kit. 100-101. §, 277. §], azonban e

jogintézmények nem újak. Az Indítványban külön kiemelt kormányzati érdekből történő kirendelést a Ktv. 2007-ben hatályba lépett módosítása vezette be az egységes kormányzati erőforrás-gazdálkodás eszközeként, a jelenlegi tartalommal a Kttv.-ben annak hatálybalépése óta szerepel, ahonnan a Kit. érdemi változtatás nélkül emelte át. A kiküldetés és a kormányhivatalok közötti kirendelés esetében szintén megállapítható, hogy a Kit.-be tartalmi módosítás nélkül kerültek átemelésre. A beleegyezés nélküli foglalkoztatási formák olyan hatékony munkaszervezési eszközök, amelyek a közszolgálattal együtt járó többletkötelezettségek körében értelmezhetőek, korlátjukat az 5.2. pontban említett, a Kit.-ben rögzített garanciális szabályok jelentik.

Az Indítvány szintén kiemeli a tartós külszolgálati kirendelést, mint olyan foglalkoztatási formát, amire a kormánytisztviselő akarata ellenére kötelezhető. A Kit. 102. §-ában rögzített külszolgálati kirendelés csupán a határozott idejű áthelyezés jogintézményének megszüntetése okán szükséges, a tartós külszolgálati foglalkoztatást jogállási oldalról lehetővé tevő eszköz. A tartós külszolgálat ellátásának alapvető szabályait – amint arra a Kit. 102. § (5) bekezdése is utal – a külképviseletekről és a tartós külszolgálatról szóló 2016. évi LXXIII. törvény (a továbbiakban: Külszoltv.) tartalmazza. A kormánytisztviselő tartós külszolgálatot akkor láthat el, ha a Külszoltv. szabályai szerint a külképviseleten megüresedő álláshely betöltésére pályázatot nyújt be – vagyis tartós külszolgálat ellátására senki sem kötelezhető. A kötelezés azért sem szükséges – vagy értelmezhető –, mivel a tartós külszolgálat ellátása olyan magas presztízsű, megbecsült feladat, olyan mérföldkő a karrierúton, ami a kormánytisztviselők számára vonzó alternatíva, a felszabaduló álláshelyek betöltéséért erős az állományon belüli verseny.

Megalapozatlan tehát az Indítvány azon állítása is, amely szerint a tartós külszolgálatra való kirendelésre a kormánytisztviselő beleegyezése nélkül is van lehetőség.

5.4. Kit. - a kormánytisztviselői kinevezés egyoldalú módosítása

Az Indítvány szerint „a kormánytisztviselő kiszolgáltatottságát növeli az a rendelkezés, miszerint a kinevezését a munkáltatói jogkör gyakorolója egyoldalú jognyilatkozatával módosíthatja. Ez az egyoldalú módosítás jelentős érdeksérelemmel járhat, melynek orvoslására lehetővé teszik, hogy négy munkanapon belül írásban kérje a felmentését. Ha a kormánytisztviselő nem kéri felmentését, a kinevezés-módosítás a kormánytisztviselő által elfogadottnak minősül. Ebből a rendelkezésből az következik, hogy nincs helye jogorvoslatnak az egyoldalú nyilatkozattal történő kinevezés módosítással szemben”.

A kinevezés egyoldalú módosításának lehetősége szintén nem a Kit. által elsőként kodifikált újdonság, az valamennyi 1990 utáni, a kormányzati tisztviselők (illetve korabeli jogelődök) jogállására vonatkozó szabályozásban megjelenik, így a Kttv. 48. § (2) bekezdése a kormánytisztviselő beleegyezése nélkül is lehetővé teszi a kinevezés módosítását. Tartalmilag hasonló rendelkezéseket állapított meg a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény 6/A. §-a, valamint a Ktv. 14. § (1) bekezdése is.

A Kit. érdemi újítása, hogy a korábban szűkebb körben alkalmazható egyoldalú módosítást főszabállyá emelte, megtartva a felmentés kezdeményezésére vonatkozó garanciális szabályokat. Ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy az egyoldalú kinevezés módosítás ellen ne lenne helye jogorvoslatnak. A Kit. 168. § (1) bekezdése alapján a kormánytisztviselő a kormányzati szolgálati

jogviszonyból származó igényének érvényesítése érdekében – a (3) bekezdésben meghatározott esetekben – közszolgálati panaszt nyújthat be a kormányzati igazgatási szerv ellen a Közzolgálati Döntőbizottsághoz. A Döntőbizottság hatáskörébe tartozó ügyek között a Kit. 168. § (3) bekezdés e) pontja a kinevezés egyoldalú módosítását kifejezetten nevesíti. A Döntőbizottság döntésével szemben pedig a kormánytisztviselő bírósághoz fordulhat [Kit. 168. § (4) bekezdése]. A jogorvoslat tehát a kinevezés egyoldalú módosítása esetén is biztosított.

A jogorvoslati jog érdemi szerepét erősíti, hogy a Kit. 71. § (1) és (5) bekezdése a kormányzati igazgatási szerv számára kötelezővé teszi az egyoldalú jognyilatkozat írásba foglalását és indokolását, valamint az igényérvényesítésről való tájékoztatást.

5.5. Kit. - a teljesítményértékelés szabályozása

Az Indítvány szerint nem mérhetőek a Kit. által a kormánytisztviselővel szemben meghatározott követelmények, így a munkáltató szabad mérlegelése alapján értékeli a kormánytisztviselő teljesítményét, ezáltal sérül az emberi méltósága. Az indítvány a szakszerűség és a hatékonyság elvét, valamint a hivatásetikai követelményeket nevesíti.

A teljesítményértékelés szabályozása kapcsán nem helytálló az Indítvány azon megállapítása, hogy az a foglalkoztatás bizonytalanságát növelné. A munkáltatói jogkör gyakorlójának jogosítványa, hogy a kormánytisztviselő teljesítményét mérlegelési jogkörében, de jogszabályban rögzített kötelező és opcionális elemek alapján, jogszabályban rögzített módon és keretek között értékelje.² A teljesítményértékelésnél értékelendő és értékelhető elemek, annak menete és jogkövetkezményei jogszabályban rögzítettek, a szabályozási alapvetések tekintetében nincs különbség a Kttv. és a Kit. szabályozási rendszere között.

A Kit. rendszerében változás, hogy a teljesítményértékelés gyakorisága nincs jogszabályban rögzítve, arra akkor kerülhet sor, amikor arra ténylegesen szükség van. A Kttv. alapú teljesítményértékelést évente kétszer kellett elvégezni, ami önmagában nem növeli a foglalkoztatás biztonságát, nem kedvezőbb, mint az időhöz nem kötött értékelés. A kormánytisztviselők és az értékelő vezetők egyaránt felesleges adminisztrációs teherként élték meg a túlságosan formalizált, túlszabályozott értékelést, ami így nem érte el az alapvető célját.

A Kit. rendszerében a teljesítményértékelésre akkor kerülhet sor – *a kormányzati igazgatási szerveknél foglalkoztatott kormánytisztviselők teljesítményértékeléséről* szóló 89/2019. (IV. 23.) Korm. rendeletben rögzített részletszabályokra is figyelemmel – amikor a munkáltatói jogkör gyakorlója a kormánytisztviselőt – annak valós, elért eredményeire és munkamagatartására figyelemmel, akár saját döntése, akár a kormánytisztviselő kezdeményezése alapján – honorálni vagy más okból értékelni kívánja. Erre akár évente több alkalommal is lehetősége van, amennyiben a kormánytisztviselő munkahelyi teljesítménye indokolja. Garanciális szabály ugyanakkor, hogy a kormánytisztviselő kérelmére tárgyévben egyszer kötelező elvégezni a teljesítményértékelést [Kit. 96. § (2) bekezdése]. Ezen felül – amint arra az indítvány is utal – a kormánytisztviselő a

² Ld. még *a közszolgálati egyéni teljesítményértékeléséről* szóló 10/2013. (I. 21.) Korm. rendeletet, valamint *a kormányzati igazgatási szerveknél foglalkoztatott kormánytisztviselők teljesítményértékeléséről* szóló 89/2019. (IV. 23.) Korm. rendeletet

teljesítményértékelés megsemmisítése iránt közszolgálati jogvitát kezdeményezhet [Kit. 96. § (5) bekezdése].

Az Alkotmánybíróság egy korábbi határozatában már kimondta a köztisztviselők teljesítményértékelésének fontosságát az illetményeltérítéssel összefüggésben. A Ktv. 43. § (4) bekezdésének a közszférában foglalkoztatottak jogviszonyáról szóló törvények módosításáról szóló 2006. évi LXXII. törvény 7. § (6) bekezdésével módosított rendelkezése „hatályba lépésével a Ktv. 43. § (4) bekezdése az illetményeltérítést a hivatali szerv vezetőjének a köztisztviselő tárgyévét megelőző „szakmai munkájának” értékelése alapján tette lehetővé. Az illetményeltérítés lehetősége már nem kötődött a köztisztviselő teljesítményének a Ktv. 34. § (1) bekezdése szerinti értékeléséhez, hanem a köztisztviselő „szakmai munkájának” értékelésén alapult. A „szakmai munka” értékelése azonban jogszabályban meg nem határozott szempontok szerint, ellenőrizhetetlenül, valójában diszkrecionális jogkörben illette meg a munkáltatói jogkör gyakorlóját. Azzal, hogy az illetmény csökkentésének lehetősége elvált a teljesítményértékeléstől, megszűnt a közszolgálati jogvita kezdeményezésének lehetősége.” {5/2013. (II. 21.) AB határozat, Indokolás [7]} Ugyanebben a határozatában azt is hangsúlyozta az Alkotmánybíróság, hogy „a Ktv. 43. § (4) bekezdése – amely a köztisztviselő illetményeltérítését a köztisztviselő „szakmai munkájának értékelése” alapján tette lehetővé – a munkáltató teljes körű és korlátlan (diszkrecionális) mérlegelési jogkörére bízta a köztisztviselő tárgyévét megelőző évben végzett munkájának szakmai értékelését. A törvényhozó ugyanis egyáltalán nem határozott meg értékelési kritériumokat, sem az értékelés elvégzésének módszereit, továbbá azt sem rögzítette, hogy a köztisztviselő „szakmai munkájának értékelése” mennyiben más, mint a köztisztviselő rendes és kötelező teljesítményértékelése. Ezzel – megfelelő szabályozás híján – minden teljesítményértékelési döntés csakis a munkáltató ellenőrizhetetlen döntésén alapulhat.” {5/2013. (II. 21.) AB határozat, Indokolás [39]}

5.6. Kit. - a kormányzati szolgálati jogviszony felmentéssel történő megszüntetése

Az Indítvány kifogásolja a kormányzati szolgálati jogviszony felmentéssel való megszüntetésének lehetséges – tehát nem kötelező felmentést eredményező – esetei között a Kormány által elrendelt létszámcsökkentés, az átszervezés, valamint az álláshely központosított álláshely-állományba való visszakerülése jogcímeit, mint olyanokat, amelyek miatt a kormánytisztviselők „*nincsenek biztonságban*”.

Az Indítványban jelzettek kapcsán szükséges kiemelni, hogy a közszféra álláshelyeivel, valamint a kormánytisztviselők bérének finanszírozását szolgáló költségvetési forrásokkal való felelős gazdálkodás, a közszféra méretének a feltétlenül szükséges szinten történő tartása, a bürokrácia csökkentése valamennyi kormányzat számára folyamatosan cél volt a rendszerváltás óta. Ennek megfelelően valamennyi jogállási törvény törekedett arra, hogy – megőrizve a Kormány szervezetalakítási szabadságát – az esetlegesen szükséges átszervezésekből adódó létszámcsökkentésre, az ehhez kapcsolódó jogviszony-megszüntetésekre biztosítsa a szükséges jogcímet.

A Kormány által elrendelt létszámcsökkentés és az átszervezés nem új jogcímeit, ezeket a Ktv. 1992. július 1-jei hatálybalépése óta tartalmazta, a Kttv., majd a Kit. változtatás nélkül emelte át [Ktv. 17. § (1) bekezdés a) és c) pontja, Kttv. 63. § (1) bekezdés a) és c) pontja, Kit. 107. § (1)

bekezdés a) és c) pontja]. A központosított álláshely-állományba tartozó álláshely visszakerülése értelemszerűen új elem, amely ugyanakkor már létező felmentési jogcím speciális változataként szintén illeszkedik a Kormány szervezetalakítási szabadságával összefüggő felmentési esetek közé. A hatékony állami feladatellátás és a humánerőforrással való felelős gazdálkodás követelménye olykor szükségessé teszi, hogy a Kormány, illetve a foglalkoztató szerv felülvizsgálja és racionalizálja az intézményrendszer, illetve a saját működését. Ezt jogállási oldalról nem elkerülni szükséges, hanem megfelelő, a kormánytisztviselőket védő garanciális szabályokkal támogatni. Mindhárom felhívott jogcím esetében elmondható – és az összes felmentési jogcímre egyaránt igaz –, hogy alkalmazásukra csak a törvény adta keretek között van lehetőség, a kapcsolódó garanciális szabályok betartásával, amelyeken a Kit. érdemben szintén nem változtatott.

A felmentést a foglalkoztató szerv változatlanul indokolni köteles, az indokolásból a felmentés okának világosan ki kell tűnnie és a kormányzati igazgatási szervnek kell bizonyítania, hogy a felmentés indoka valós és okszerű [Kit. 107. § (3) bekezdése]. Felmentés esetén felmentési idő – munkavégzés alóli részleges vagy teljes mentesítéssel, illetményfizetéssel – és végkielégítés jár, ami biztosítja a kormánytisztviselő számára az új állás megtalálásának lehetőségét és a kormánytisztviselő megélhetését az elhelyezkedésig [Kit. 111-112. §]. További garanciális szabályt jelent a sérülékenyebb foglalkoztatotti csoportokat védő felmentési védelem jogintézménye, ennek szabályain a Kit. szintén nem változtatott [Kit. 113. §]. Mindebből látható, hogy a kifogásolt felmentési szabályok nem fenyegetik, hanem kifejezetten védik a kormánytisztviselőket.

A sérelmezett felmentési okok közül új eset, amikor a központosított álláshely-állományból származó álláshely visszakerül a központosított álláshely-állományba.

A Kit. rendszerében a kormányzati igazgatási szerv létszáma két összetevőből áll. Az egyik összetevő az alaplétszám, melyet a Kormány határozatban állapít meg [Kit. 51. § (1) bekezdés]. A másik összetevő a központosított álláshely-állományból a Kormány döntése alapján igényelt létszám. Ezzel kapcsolatban szükséges kiemelni, hogy a központosított álláshely-állományból a Kit. 53. § (2) bekezdése alapján a kormányzati igazgatási szervet vezető, irányító vagy felügyelő miniszter igényelhet álláshelyet; az álláshely – határozott vagy határozatlan időre történő – engedélyezéséről, besorolásáról, valamint – a kormányzati igazgatási szerveket és azok foglalkoztatottjait érintő egyes személyügyi kérdésekről szóló 88/2019. (IV. 23.) Korm. rendeletben (a továbbiakban: Kit. vhr.) foglaltaknak megfelelően – az álláshelynek a központosított álláshely-állományba való visszahelyezéséről a Kormány dönt.

A központosított álláshely-állomány alapvető célja, hogy a kormányzati feladatváltozás rugalmas lekövetését lehetővé téve a zökkenőmentes feladatellátást biztosítsa, álláshelyet jellemzően – ideiglenes vagy tartós – feladatváltozás, feladatnövekmény okán lehet igényelni. Ezzel összhangban – akár a miniszter javaslata alapján [Kit. vhr. 8. § (1) bekezdése], akár a kormányzati személyügyi igazgatásra kijelölt szerv eljárása következtében [Kit. vhr. 9. § (2) bekezdése] – az álláshely akkor kerülhet vissza a Kormány döntésének eredményeként a központosított álláshely-állományba, ha a rajta ellátott feladat megszűnt, vagy a feladat másik álláshelyen kerül ellátásra – valamint ha az álláshely betöltetlen, vagy a rajta létrehozott határozott idejű jogviszony már megszűnt, amely két eset értelemszerűen nem növelheti a „foglalkoztatási bizonytalanságot” [Kit. vhr. 8. § (1) bekezdése].

Ebből is látható, hogy a kérdéses felmentési jogcím tartalmában nem új, az a foglalkoztató szerv által ellátott feladat, tevékenység megszűnésének [Kit. 107. § (1) bekezdés *b*) pontja, Kttv. 63. § (1) bekezdés *b*) pontja] a központosított álláshely-állományból származó álláshelyen való foglalkoztatásra optimalizált változata.

A központosított álláshely-állományból származó álláshely engedélyezése, illetve visszakerülése tehát tartalmi értelemben a Kormány döntéséhez kötött, feladatváltozással összefüggő átszervezési intézkedés, és mint ilyen, érdemét tekintve nem új felmentési jogcím, csupán a megváltozott kormányzati struktúrához igazodó terminológiai pontosítás.

5.7. Kit. – a kormányzati szolgálati jogviszony alóli felmentés érdemtelenység okán

Az Indítvány szerint a kötelező felmentési jogcímként nevesített érdemtelenységnek nincsenek objektív kritériumai, az szubjektív értékítéleten alapul.

Az érdemtelenység ugyan új felmentési jogcím, de már a Kttv. is ismerte a bizalomvesztést és a méltatlanságot. Hivatalára az a kormánytisztviselő méltatlan, aki olyan magatartást tanúsít – akár a hivatali munkájával (munkavégzésével), akár a kormánytisztviselői jogviszonyából adódó kötelezettség megszegésével összefüggésben, akár munkahelyén kívül –, amely alkalmas arra, hogy az általa betöltött beosztás tekintélyét vagy a munkáltató jó hírnevét, illetve a jó közigazgatásba vetett bizalmat súlyosan rombolja, és emiatt nem várható el, hogy a munkáltató a jogviszonyt fenntartsa. Bizalomvesztésnek minősül, ha a kormánytisztviselő a Kttv. 76. § (2) bekezdésében meghatározott kötelezettségének nem tesz eleget [Kttv. 66. § (1) bekezdése]. A Kttv. 76. § (2) bekezdése szerint a kormánytisztviselő a vezetői iránti szakmai lojalitással köteles ellátni feladatait, ami alatt többek között a szakmai elhivatottsággal történő, fegyelmezett és lényeglátó feladatvégzést kellett érteni.

A Kit. egyértelműen rögzíti, hogy mely – a törvényben szintén rögzített, a kormányzati szolgálati jogviszonnyal annak szolgálati jellegére tekintettel szükségképpen együtt járó, többletjogosultságokkal ellentételezett többletkötelezettségekből eredő – kötelezettségek megszegése esetén, vagyis milyen objektív keretben állapítható meg az érdemtelenység [Kit. 109. § (2) bekezdése], amelynek fennállását a foglalkoztató szervnek kell bizonyítania és kell tudnia megvédeni egy esetleges jogvitában a Közszolgálati Döntőbizottság, majd ezt követően akár a bíróság előtt (hiszen a felmentés indokának valós és okszerű voltát a kormányzati igazgatási szerv bizonyítja). Éppen ezért, a foglalkoztató szerv csak abban az esetben él e felmentési jogcímmel, ha annak alkalmazását megfelelő, objektív bizonyítékokkal alá tudja támasztani.

Téves tehát azon álláspont, amely szerint nem határoz meg objektív szempontokat a jogszabály. A Kit. 109. § (2) bekezdése pontosan rögzíti, hogy mely az a két magatartási kör, mely az érdemteleniséget megvalósíthatja:

a) a munkahelyen kívül tanúsított magatartás, amely alkalmas arra, hogy a kormánytisztviselőt foglalkoztató kormányzati igazgatási szerv jó hírnevét vagy a jó közigazgatásba vetett bizalmat súlyosan rombolja, vagy

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

A fentieknél pontosabb fogalom-meghatározás nem szükséges, értelemszerű, hogy az adott ügy összes körülménye alapján lehet mindig eldönteni, hogy egy adott magatartás érdemteleniséget alapoz-e meg.

Hangsúlyozandó, hogy a különböző felmentési jogcímekre alapított jogviszony-megszüntetésekre is biztosított a jogorvoslati jog, így a Közzszolgálati Döntőbizottsághoz, ezt követően a bírósághoz fordulás lehetősége. Megjegyzem továbbá, hogy az érdemteleniség indoka kizárólag bizonyítható tény lehet, és az érdemteleniség 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, illetve bizonyítékait előterjeszthesse.

Az érdemteleniségi jogcímmel kapcsolatban indokolt megjegyezni továbbá, hogy a kormányzati szolgálati jogviszony jelentősen eltér a munkaviszonytól abban is, hogy a kormánytisztviselő feladatait a köz érdekében végzi; a társadalom számára, mint az állam, a közhatalom képviselője jelenik meg. A jogviszonynak e speciális vonásából adódóan figyelemmel kell lennie a köz szolgálatának elsődlegességére és a jó közigazgatásba vetett bizalom fenntartására. Mindez azt jelenti, hogy mind a munkáltatónak, mind a kormányzat tisztviselőinek a jogviszonybeli kötelezettségeik teljesítése, jogosultságaik érvényesítése során a saját érdekeik figyelembe vétele mellett, sőt, esetenként az elé helyezve kell a közérdekre figyelemmel eljárniuk. A kormányzati szolgálati jogviszony ugyanis elsődlegesen nem az abban részt vevő felek céljait szolgálja, hanem bizonyos közszükséglet – a társadalom céljait szolgáló állam működtetése – kielégítésére jön létre.

A közzszolgálatba vetett társadalmi bizalom fenntartásának elvéből vezethető le az a többletkövetelmény, amelyet a közzszolgálati tisztviselő megfelelő munkavégzésén túl, a munkaidején kívüli magatartásával szemben támaszt a törvény. Az állami munkáltató egyben a közzszolgálat megjelenítője, ezért a munkáltató helytelen társadalmi megítélésére, jó hírnevének kikezdésére alkalmas viselkedés egyben a közigazgatásba vetett társadalmi bizalomra is negatív hatással lehet. Az elvárás szintje magasabb a magasabb beosztást betöltőkkel szemben, mivel az ő viselkedésüket a társadalom könnyebben azonosítja munkáltatójukkal és tágabb értelemben véve az egész közzszolgálattal; erre utal, hogy a kormányzati tisztviselőnek az általa betöltött beosztás tekintélyére is figyelemmel kell lennie.

5.8. Kit. – az előmeneteli és illetményrendszer

Az Indítvány sérelmezi – pontos indokok megjelölése nélkül – az illetmény-, és előmeneteli rendszerre vonatkozó szabályokat. Az Indítvány szerint az előmeneteli- és illetményrendszer teljes átalakításával, besorolási és előmeneteli szabályok hiányában a kormánytisztviselőnek semmi sem jár, minden csak adható.

A korábbi jogállási törvények szerint elsősorban a közzszolgálatban eltöltött idő határozta meg a tisztviselők illetményének összegét (senioritás elve), és csak minimális mértékben volt figyelembe vehető az elvégzett munka minősége és mennyisége.

A Kit. megszüntette a korábbi szenioritás elvét. A teljesítményt és a munka minőségét középpontba állító új rendszer előnye, hogy a törvényben biztosított besorolási kategóriákon és illetménysávokon belül a munkáltatói jogkör gyakorlója szabad mérlegeléssel állapítja meg az illetmény összegét. Ez alapján lehetőség van arra, hogy akár egy kiváló képességekkel rendelkező, kivételes szintű munkateljesítményt nyújtó fiatal tisztviselő is magasabb illetményben részesülhessen.

Az adható illetmény alsó határát ugyanakkor a törvény megállapítja, ez a garantált bérminimum összegével egyezik. Ez az a minimum, amire minden kormánytisztviselő jogosult a jogviszonya alapján. Ezenfelül a kormánytisztviselő munkateljesítményén, szakmai hozzáadott értékén – és természetesen a foglalkoztató szerv lehetőségein – múlik, hogy a kormánytisztviselő milyen illetményszintet képes elérni. A Kttv. szerinti kötött, a szakmai hozzáadott értéket alig, pusztán az időmúlást honoráló, és emiatt értékaránytalan, a foglalkoztatottakat motiválni nem képes, a zárt típusú karrier-rendszer alapjain álló illetményrendszerrel szemben a Kit. az egyénben rejlő kvalitások kibontását ösztönzi, a kormánytisztviselő motivációját erősíti a szakmai teljesítmény alapértékké emelésével. Ez olyan alapvető koncepcionális váltás, amihez a közszolgálatról való gondolkodásnak, a foglalkoztató szervezetnek és a foglalkoztatotti állománynak egyaránt alkalmazkodnia kell.

Ugyanakkor kiemelését érdemel az is, hogy az új illetményrendszer a korábbi illetményrendszerben elért bérezési szintet vette alapul a Kit. átmeneti rendelkezései alapján a kormánytisztviselő Kit. szerinti illetménye a jogviszony átalakulásakor nem lehetett kevesebb a Kttv. alapján őt megillető illetménynél [Kit. 286. §].

Bár a szolgálati időhöz, illetve életkorhoz kötődő előmeneteli rendszert megszüntette a Kit., egyidejűleg bevezette az álláshelyi elismerést, ami 5 évente jutalmazza több havi illetménnyel azokat, akik ugyanazon az álláshelyen töltik el ezt az időt. Önmagában már ez is kompenzálja a kormánytisztviselőket az előmeneteli rendszer megszüntetéséből eredő esetleges „károkért”, de emellett lehetőséget biztosít a kormánytisztviselő javadalmazására az új fogalomként megjelenő teljesítmény-elismerés és motivációs elismerés is. Mindemellett pedig szolgálati elismerés néven megmaradt a korábbi jubileumi jutalom is.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a Kit. – a Kttv.-vel szemben – nem az életkor előrehaladását, hanem az elvégzett munkát és a teljesítményt helyezi az illetmény és egyéb elismerés fókuszába, ami a felelős gazdálkodás, a közszféra feladatellátásának minősége és a foglalkoztatottak esetében a teljesítménnyel, szakmai tudással arányos díjazás elérésének lehetősége szempontjából egyaránt kedvezőbb.

5.9. Kit. - a hatékonyság és szakszerűség követelményeinek való megfelelés a kormánytisztviselők esetében

Az Indítvány szerint nem mérhetőek a Kit. által a kormánytisztviselővel szemben meghatározott követelmények, így a munkáltató szabad mérlegelése alapján értékeli a kormánytisztviselő teljesítményét, ezáltal sérül az emberi méltósága. Az indítvány a szakszerűség és a hatékonyság elvét, valamint a hivatásetikai követelményeket nevesíti.

A kormányzati szolgálati jogviszony egyik tartalmaként jelenik meg a hivatásetikai követelmény, ami a jogalkalmazó szándéka szerint a kormánytisztviselő által követendő és tőle elvárható magatartási, erkölcsi norma. Az erkölcsi normák tartalma képlékeny, ezért inkább a kormánytisztviselői hivatás szellemének megtestesítőjeként, mint számon kérhető és szankcionálható előírásként vehetők figyelembe. A hivatások etikai követelményeinek célja a magas szintű viselkedési normák felállítása, így a társadalmi bizalom növelése.

A Kttv. is meghatározta a kormánytisztviselőre vonatkozó hivatásetikai alapelveket, melyek között nevesítésre került a hűség és elkötelezettség, a nemzeti érdekek előnyben részesítése, az igazságos és méltányos jogszolgáltatás, a méltóság és tisztesség, az előítéletektől való mentesség, a pártatlanság, a felelősségtudat és szakszerűség, az együttműködés, az intézkedések megtételére irányuló arányosság és a védelem.

A szakszerűség elvének minden eleme jogszabály által pontosan meghatározott és így megismerhető követelmény [Kit. 58. § (2) bekezdése, a kormányzati igazgatási létszámgazdálkodásról, valamint a kormányzati igazgatási szerveket és azok foglalkoztatottjait érintő egyes személyügyi kérdésekről szóló 88/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet 20. §-a]. Magát a teljesítményértékelés részletes szabályait a kormányzati igazgatási szerveknél foglalkoztatott kormánytisztviselők teljesítményértékeléséről szóló 89/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet határozza meg. A kormánytisztviselő teljesítményértékelése során a jogszabály tudatosan ad – a jogszabályi keretek között – mérlegelési jogkört a munkáltatói jogkör gyakorlója kezébe (e nélkül értelmezhetetlen lenne a jogintézmény), ugyanakkor a munkáltatói jogkör gyakorlója a mérlegelési jogkör gyakorlása során indokolni köteles a döntésének szempontjait, így a teljesítményértékelés eredménye jogvita tárgyává tehető.

Nem megalapozott tehát az Indítvány azon megállapítása, hogy a kormánytisztviselő emberi méltóságától megfosztva kiszolgáltatottá válik.

A hatékonyság alapvető elvárás mind a privát szférában, mind a közszférában. Amíg ez a privát szférában a profitabilitást jelenti, addig a kormányzati hatékonyságot nem lehet ilyen módon mérni. A közvélemény igényli a hatékony közintézményeket, ennek ad tartalmat a Kit. 66. §-a, amely alapelveként, zsinórmértékként fogalmazza meg a hatékonyság elvét.

A hatékonyság elvének jogszabályi szintre emelése nem új keletű. Az Európai Unió tisztviselőinek személyzeti szabályzata [REGULATION No 31 (EEC), 11 (EAEC), laying down the Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community] mind az alkalmazási feltételek, mind pedig az alkalmazott teljesítményértékelési eljárás egyik alapkövetelményeként határozza meg a hatékonyságot.

Megjegyzendő továbbá, hogy a Kit. e tekintetben sem vezet be új szabályokat, a Kttv. 83. §-a szerinti hivatásetikai alapelveket veszi alapul és viszi tovább.

5.10. Kit. - az Alaptörvény XVII. cikk (3) bekezdése szerint, a munkavállaló egészségét, méltóságát és biztonságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez, valamint a pihenéshez való jogának sérelme

Az indítvány szerint a Kit. 119. § (6) és (8)-(11) bekezdése (munkaidő-beosztás szabályai), valamint a 128. § (3) bekezdése (besorolástól függő pótszabadság mértéke) sérti az egészséges és biztonságos munkafeltételekhez való jogot és a pihenéshez való jogot.

A Kit.-nek a munkaidő-beosztásra vonatkozó, kifogásolt szabályai megegyeznek a Kttv. szabályaival (92. §), változatlan tartalommal kerültek onnan átemelésre (a Kttv.-be pedig a Ktv. 39. §-ából kerültek át 2011-ben, kisebb pontosításokkal). A munkaidő-beosztással összefüggésben az általános munkarend (8-16.30, 8-14.00) megszüntetése emelhető ki. A Kit. a munkarend megállapítását – illeszkedve a megváltozott életviszonyokhoz és a modern közigazgatással szembeni elvárásokhoz is – a munkáltatói jogkör gyakorlójának hatáskörébe utalja, aki a szerv feladat-ellátási sajátosságaihoz igazodva határozza azt meg a törvény adta keretek között.

A besorolástól függő pótszabadság mértékét a Kit. az álláshelyhez köti, szemben a Kttv.-vel, ami a kormánytisztviselő előmeneteléhez, tehát a két megközelítés eltérő, hiszen a Kit. az álláshely-alapú létszámgazdálkodáshoz igazodik e tekintetben is. A két rendszer ezért nehezen összemérhető. Bizonyos szempontból a Kttv. kedvezőbb, más szempontból a Kit.

A Kit. ugyanis – összhangban a családok támogatását szolgáló kormányzati célkitűzésekkel – a gyermekek után járó pótszabadság mértékét a duplájára, egyúttal a pótszabadság megállapítása során figyelembe vehető gyermekek életkorát tizenhatról tizennyolc évre emelte. Ezenfelül bevezette az első házasságkötés esetén igénybe vehető pótszabadságot, ennek mértéke öt munkanap [Kit. 155. § (6) bekezdése], valamint a nagyszülői pótszabadságot, amelyet (unokája születése esetén vehet igénybe a kormánytisztviselő és mértéke szintén öt munkanap, [Kit. 155. § (5) bekezdése].

Újdonság viszont a Kit.-ben, hogy önálló jogintézményként megteremti a versenyszférában ismert otthoni munkavégzés, a „*home office*” lehetőségét. A hivatali szervezet vezetőjével való megállapodás esetén a kormánytisztviselő a munkáját a munkavégzés rendes helyétől eltérően a lakó- illetve tartózkodási helyén, saját eszközeivel is végezheti, ha az elvégzendő munka jellege ezt lehetővé teszi, továbbá, ha az otthoni munkavégzés elrendelése vagy lehetővé tétele nem jár a kormányzati igazgatási szerv vagy a kormánytisztviselő számára aránytalan sérelemmel.

Megjegyzendő továbbá, hogy a Kit. a napi és a heti pihenőidő és az éves szabadság minimális időtartama, a szünetek és a maximális heti munkaidő esetében maradéktalanul megfelel a munkaidő-szervezés egyes szempontjairól szóló uniós irányelvnek [AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2003/88/EK IRÁNYELVE (2003. november 4.) a munkaidő-szervezés egyes szempontjairól].

Összefoglalva elmondható, hogy a Kit. Indítvány által sérelmezett rendelkezései a fent részletezett indokok alapján nem ellentétesek az emberi méltósághoz való joggal, az alapvető jogok nem sérülnek.

5.11. Egyéb, a családdal kapcsolatos alapjogsérelemi kérdések

Az Indítvány szerint az Alaptörvényben biztosított családokat érintő alapjogok nem tudnak megvalósulni és maradéktalanul érvényesülni, mivel a munkaidő, pihenőidő és a csökkentett

mértékű szabadságok miatt a szülők nem tudnak szülőként, házaspárként működni, illetve gyermekük nevelési feladatainak maradéktalanul eleget tenni.

A Kit. Preambuluma és általános indokolása kiemeli, hogy a Kormány általános családbarát politikáját e területen is érvényesítve a Kit. külön fejezetet szentel a gyermeket nevelő és családot alapító kormánytisztviselőknek, az őket illető speciális jogosultságoknak, kedvezményeknek, támogatásoknak. A Kit. XX. fejezete, 152-163. §-a szabályozza „A gyermeket nevelő és családot alapító kormánytisztviselőkre vonatkozó kiegészítő rendelkezéseket.”

A XX. fejezet egyes rendelkezéseit már a Kttv. is tartalmazta: a munkaidőre vonatkozó kedvezőbb feltételek, a gyermekek utáni pótszabadságra, a szülési szabadságra, a fizetés nélküli szabadságra, a kötelező részmunkaidőre vonatkozó rendelkezéseket.

Azonban a Kit. számos új rendelkezést vezetett be a korábbi szabályozáshoz képest a házasság és a család védelme érdekében. A Kit. a pótszabadságok rendszerét a családok érdekeinek a szem előtt tartásával szabályozta újra a fentiekben bemutatott módon. A további, a családok érdekeit szolgáló újítások a Kit.-ben a következők:

- A gyermeket nevelő kormánytisztviselőnek gyermekenként – a gyermek tízéves koráig – az általános mértékű cafetéria-juttatásnál magasabb összegű cafetéria-juttatás nyújtható.
- A Kit. a fentebb említett otthoni munkavégzés igénybevételére is kedvezőbb rendelkezéseket állapít meg, a tízéves vagy annál fiatalabb gyermeket nevelő kormánytisztviselők számára. A kormánytisztviselő - a Kormány rendeletében meghatározott mértékben és módon - évente egy alkalommal iskolakezdési támogatásra jogosult a közoktatásban résztvevő, iskolai tanulmányokat folytató, saját háztartásban nevelt gyermekeire tekintettel.
- A kormánytisztviselő évente egy alkalommal - a gyermekes családok élethelyzetének javítása érdekében - gyermekenként gyermeknevelési támogatásra jogosult.
- A kormánytisztviselő az óvodás, illetve az iskolás gyermekének nyári szünidei felügyelete, valamint táboroztatása költségeihez támogatásra jogosult a Kormány rendeletében meghatározott mértékben és módon.

Összefoglalva elmondható, hogy a fent részletezett indokok alapján az Alaptörvényben biztosított családokat érintő alapjogok kiemelt védelemben részesülnek.

Álláspontom szerint tehát – a fentiekben bemutatottak alapján – a Kit., a Haj. és a Riasztv. indítványozók által kifogásolt rendelkezései sem ütköznek az Alaptörvény rendelkezéseibe.

Kérem tájékoztatásom szíves elfogadását.

Budapest, 2019. október „12”

Tisztelettel:

