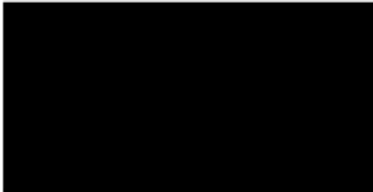




IGAZSÁGÜGYI MINISZTER

Iktatószám: XX-AJFO/154/.../2019.

Hivatkozási szám: IV/331-2/2019.



Alkotmánybíróság

Budapest

Donáti utca 35-45.

1015

Tárgy: válasz az Alkotmánybíróság IV/331-2/2019. számú végzésére

Tisztelt Alkotmánybíró Úr!

A tárgybeli IV/331-2/2019. számú ügyben megkeresését köszönettel megkaptam. A megkeresés alapjául szolgáló ügyben az indítványozó a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Kit.) 289. § (1)-(3) bekezdésének alaptörvény-ellenességét állítja és kezdeményezi azok megsemmisítését.

Az ügyre vonatkozó hatályos jogszabályi környezettel kapcsolatban – a Miniszterelnöki Kormányiroda és a Miniszterelnökség álláspontját is kikérve – az alábbiakról tájékoztatom.

1. A Kit. megalkotásának egyik kifejezett célja volt a szabadságra vonatkozó korábbi rendelkezések felülvizsgálata: egyrészt a szabadságot biztosító rendszer alaptörvény-konform megerősítése – azaz az Alaptörvény XVII. cikkében garantált éves fizetett szabadsághoz való jog hatékonyabb érvényesülésének elősegítése – érdekében, másrészt a kormányzati igazgatási szervek hatékony és zavartalan működésének és feladatellátásának biztosítása céljából, aminek az átlátható, tervezhető és megfelelően ütemezhető szabadságkiadás előfeltétele.

A Kit. szabadságot biztosító rendszere a fentieknek megfelelően annyiban jelentett változást a kormányzati szolgálati jogviszonyban állókra korábban hatályos, a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) rendszeréhez képest, amennyiben az az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdésében foglalt hatékonyabb érvényesítéséhez szükséges.

A Kttv. 2018. december 31-éig hatályos – és jelenleg is változatlan tartalmú – rendelkezései alapján a munkáltatói jogkör gyakorlója a tárgyévben köteles éves szabadságot biztosító tervet készíteni és ennek alapján a szabadságok kiadását meghatározni. A szabadságot kettőnél több részletben csak a kormánytisztviselő kérésére lehet kiadni. A kormánytisztviselő kérelmére az alapszabadság kettőötödét – a kormányzati szolgálati jogviszony első három hónapját kivéve – a

szabadságolási tervtől eltérően a kormánytisztviselő által kért időpontban kell kiadni. Ha a kormánytisztviselőt érintő olyan körülmény merül fel, amely miatt a munkavégzési kötelezettség teljesítése számára személyi, illetve családi körülményeire tekintettel aránytalan vagy jelentős sérelemmel járna, a kormánytisztviselő erről haladéktalanul értesíti a munkáltatót. Ebben az esetben a munkáltató az alapszabadság kettőötödéből összesen három munkanapot – legfeljebb három alkalommal – a kormánytisztviselő kérésének megfelelő időpontban, a tizenöt napos bejelentési határidőre vonatkozó szabály mellőzésével köteles kiadni. A szabadságolási tervben foglaltaktól csak rendkívül indokolt esetben lehet eltérni és ebben az esetben a kormánytisztviselő – kivéve, ha az eltérésre a kormánytisztviselő kérelmére került sor – jogosult az ezzel összefüggésben felmerülő kára, költségei megtérítésére. [Kttv. 103. §].

Alapvető fontosságú szabály, hogy a szabadságot az esedékességének évében kell kiadni, szolgálati érdek esetén a tárgyévet követő év január 31-ig, kivételesen fontos szolgálati érdekből legkésőbb március 31-ig adható ki. Szolgálati érdeknek minősül különösen az alapfeladatok folyamatos ellátásának biztosítása, valamint az előre nem látható rendkívüli feladatok elvégzése, Kivételesen fontos szolgálati érdek a szerv működési körében fellépő vészhelyzet, mint a baleset, az elemi csapás, a súlyos kár [Kttv. 104. §].

2. A Kit. a szabadságolási szabályokat jelentős mértékben átalakította: a szabadság tárgyévi kiadását állítja főszabályként, az esedékesség évét követő szabadságkiadás szabályainak koncepcionális megújításával egyúttal garantálva is annak betartását. Emellett viszont más szabadságra vonatkozó szabályok is módosultak, például a kormánytisztviselőnek járó szabadság álláshelyhez kötődik, az egyes álláshelyek besorolása pedig összefügg az adott álláshelyen ellátandó feladatok súlyával.

A Kttv. szerint az esedékesség évében kell kiadottnak tekinteni a szabadságot, ha igénybevétele az esedékesség évében megkezdődik és a szabadság következő évben kiadott része nem haladja meg az öt munkanapot. A tárgyévet követő hónap végéig a munkáltatói jogkör gyakorlója megállapítja a kormánytisztviselő tárgyévben igénybe vett, illetve ki nem adott szabadságának mértékét. A tárgyévben ki nem adott szabadságot a következő évben járó szabadság mértékéhez hozzászámítja [Kttv. 104. §]. Látható, hogy a Kttv. szerinti szabályozás – ugyan jogszerűen csak korlátozottan, de – lehetővé tette a kormánytisztviselő pihenését, feltöltődését szolgáló tárgyévi szabadság tárgyéven túli kiadását, amely rendelkezés alkalmazása a szabadságnapok felhalmozódásához vezethetett – amint az a megkeresés alapjául szolgáló ügyben is történt.

A Kit. átmeneti szabályokat rendező 289. § (1)-(3) bekezdése – a Kttv. szabadságkiadási szabályaira építve, azokkal összhangban – rendezte a 2018. december 31-én meglévő, ki nem adott szabadságok kérdését, mivel a Kit. szerinti új szabadságolási szabályok – amelyek a szabadság mértékét az egyes álláshelyekhez rendelve határozzák meg – bevezetése ezt megkívánta. Ennek megfelelő eszköze volt a szabadság megváltása – amit a jogviszony megszűnéséhez, megszüntetéséhez kapcsolódóan a Kttv. is lehetővé tesz –, figyelemmel arra is, hogy a Kit. 285. § (1) bekezdése értelmében a Kttv. szerinti kormányzati szolgálati jogviszony a jogviszony átalakulása következtében megszűnt. A Kit. 289. § (2) bekezdése értelmében a korábbi években ki nem vett szabadságot a munkáltatói jogkör gyakorlója megváltja és annak ellenértéke a korábbi jogviszonyok alapján számítottan került kifizetésre.

Kiemelést érdemel, hogy a 2019. évi szabadság megállapítása, kiadása és igénybe vétele tekintetében a jogalkotó a pihenéshez való jog maradéktalan érvényesülését szolgáló átmeneti rendelkezéseket alkotott. A Kit. 290. § (1) és (2) bekezdése arról rendelkezik, hogy az érintettek 2019 januárjában és februárjában a korábbi jogviszonyuk alapján járó szabadság, 2019. március 1-jétől december 31-éig a Kit. szerinti alap- és pótszabadság időarányos részére jogosultak. Ehhez a szabályhoz – abból kiindulva, hogy lehettek olyan érintettek, akik az év első két

hónapjára terveztek hosszabb szabadságot (pl. síszabadságot) – a jogalkotó további kedvezményes rendelkezést kapcsolt: a Kit. 290. § (3) bekezdése értelmében az érintettek a Kit. alapján őket megillető, egy naptári évre járó teljes alapszabadságukat már 2019 januárjában és februárjában igénybe vehették. Ilyen módon a korábbi évekről bennragadt szabadság megváltása esetükben sem járhatott olyan következménnyel, hogy az előre eltervezett szabadság meghiúsult. A korábbi jogállási törvény szerinti szabadságnak a januárban és a februárban ki nem adott része 2019. február 28-a után is kiadható azzal, hogy erre a szabadságra a törvény alapszabadságra vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni. A fentiekből is megállapítható, hogy a jogalkotó a teljes és méltányos kompenzációra törekedett mind a szabadság megváltása, mind pedig a szabadság kivétele tekintetében.

3. Az indítványozó által sérelmezett helyzet eredendően azért állt elő az indítványban foglaltak alapján, mert a munkáltató a kormánytisztviselőt megillető szabadságból – a Kttv. rendelkezéseibe ütközően – 54 napot a 2017-es és a 2018-as évben nem adott ki, ugyanakkor a szabadság iránti igényét a kormánytisztviselő sem érvényesítette. Az indítványban kifogásolt jogszabályi rendelkezések alapjogi vonatkozásaival nem állnak összefüggésben az esetleges jogellenes munkáltatói intézkedések. A munkáltató szabadság kiadását megtagadó intézkedésével szemben az indítványozónak lehetősége lett volna a munkáltatóval egyeztetést kezdeményezni, ennek eredménytelensége esetén pedig a Kttv. 190. § (3) bekezdés c) pontja szerint a munkáltatóval szemben közszolgálati jogvita keretében a szabadság kiadása iránti igényét érvényesíteni.

4. Az indítványban hivatkozott kellő felkészülési időt illetően 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 jellegét, valamint a jogszabály végrehajtására való felkészülést befolyásoló egyéb tényezőket alapul véve. A Kit. 2018. december 21-én került kihirdetésre, jogállási szabályait – a foglalkoztatási struktúrán és az illetményrendszeren végrehajtott jelentős változtatások okán egy tágabb, három hónapos felkészülési időt követően – 2019. március 1-jétől kell alkalmazni, ami kellő lehetőséget biztosított az érintetteknek a jogszabály előzetes megismerésére. Tekintettel arra, hogy a szabadságmegváltással kapcsolatos, 2019. január 1-jén hatályba lépő átmeneti szabályok csak az év végi szabadságolások felülvizsgálatát tették szükségessé, álláspontom szerint az ennek lehetővé tételéhez meghatározott felkészülési idő sem tekinthető kirívóan, a jogbiztonságot sértően rövidnek.

5. Felhívom a figyelmet továbbá arra, hogy – ahogyan azt fentebb is jeleztem – a szabadság tárgyevi ütemezett kiadása és kivétele már a Kttv.-nek is egyértelmű célja volt. A gyakorlatban azonban az egyes államigazgatási szervek, illetve munkakörök fokozott leterheltsége miatt, sajnálatos módon számos esetben került sor a szabadságnapok tömeges felhalmozódására. Megjegyezhető, hogy a 2018. december 31-ig felhalmozódott szabadságok 2019 februárjában történő megváltása során az érintettek száma és a megváltott napok száma is azt mutatja, hogy a megváltás hatálya alá tartozók kb. 45 százaléka nem tudta igénybe venni a tárgyévben a Kttv. alapján őt megillető szabadságot:

A kormányzati igazgatási szerv típusa	Szabadság- megváltásban részesülők száma (fő)	Megváltásra kerülő napok száma (összesen)
Minisztériumok (ide értve a Miniszterelnöki Kormányirodát is)	7 497	130 939
Központi hivatalok és kormányzati főhivatalok	9 744	126 033
Fővárosi és megyei kormányhivatalok	15 036	151 385
Összesen	32 277	408 357

A Kit. el kívánta kerülni azt a korábbi gyakorlatot, hogy a tárgyévi szabadságok nem teljes mennyisége kerül kiadásra, mert ez a helyzet álláspontom szerint sértette a kormánytisztviselők éves fizetett szabadsághoz való jogát. A felhalmozódott szabadságok miatt kialakult helyzet rendezésére két alkotmányos megoldás volt lehetséges: a felhalmozódott szabadságnapok meghatározott időpontig történő kiadásának (kivételének) lehetősége illetve a ki nem vett szabadságnapok pénzbeli megváltása. Amennyiben a jogalkotó az első megoldást választotta volna, az – tekintettel arra, hogy számos államigazgatási szervnél a kormánytisztviselők többsége jelentős számú ki nem adott szabadságnappal rendelkezett – a kormányzati feladatellátást veszélyeztette volna. Erre figyelemmel született a Kit. 289. §-a szerinti megoldás, mely álláspontom szerint a teljes kompenzációra is tekintettel megfelel az alkotmányosság mércéjének.

Kérem tájékoztatásom szíves tudomásul vételét.

Budapest, 2019. szeptember „13”

Tisztelettel:


 dr. Varga Judit
 