



MINISZTERELNÖKSÉG

GULYÁS GERGELY
MINISZTER

Tárgy: bírói kezdeményezés egyedi
normakontroll eljárás iránt
Iktatószám: JHÁT-PDF/55/7/2021
Hív. szám: III/1869/2020

**Dr. Sulyok Tamás úr,
az Alkotmánybíróság elnöke és**

**Dr. Bitskey Botond úr,
az Alkotmánybíróság főtitkára
részére**

Alkotmánybíróság

Budapest

Donáti utca 35-45.

1015

Tisztelt Elnök Úr! Tisztelt Főtitkár Úr!

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 57. §-ának (1b) bekezdésében foglaltak alapján

amicus curiae

keretében kívánom tájékoztatni szakmai álláspontomról az Alkotmánybíróság előtt folyamatban lévő **III/18069/2020.** számú ügyben.

I. Az indítvány

Az indítványozó bíró álláspontja szerint a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvénynek (Járástv.) az egyes jogállási tárgyú törvények módosításáról szóló 2015. évi XXXII. törvény 42. §-ával, 2015. április 15. napi hatállyal módosított 7/A. §-ának (3) bekezdése alaptörvény-ellenes. Hivatkozása szerint a módosítás kellő felkészülési időt nem biztosítva – a visszaható hatályú jogalkalmazás tilalmába ütközően – a

felperes illetménye tekintetében olyan jelentős érdeksérelmet okozott, amely nem feleltethető meg az Alaptörvény I. cikkében foglalt szükségesség-arányosság követelményének, ezért sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvét, a jogbiztonság követelményének részét képező bizalomvédelem intézményét.

Az indítványozó hivatkozott az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény első kiegészítő jegyzőkönyvének a „Tulajdon védelme” címet viselő 1. cikkére. Az indítványozó álláspontja szerint a tulajdonhoz való jog sérelmét jelenti, hogy a felperes illetménye mint jogos várakozás a visszaható hatályú jogalkotás következtében jelentős mértékben csökkent.

II. Az Alkotmánybíróság azonos tárgykörben hozott határozata

Az Alkotmánybíróság a 3078/2017. (IV.28.) AB határozatával a jelen bírói kezdeményezéssel azonos, a Járásv. 7/A. §-ának (3) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és alkalmazási tilalom kimondására irányuló bírói kezdeményezést **elutasította**.

Az Abtv. 31. §-ának (1) bekezdése alapján, ha a bírói kezdeményezés alapján az alkalmazott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság már döntött, ugyanazon jogszabályra, illetve jogszabályi rendelkezésre és ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra, valamint azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozással nincs helye bírói kezdeményezés alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló vizsgálatnak.

Kérem a T. Alkotmánybíróságot, hogy az Abtv. 64. §-ának d) pontja alapján, utalással a 31. § (1) bekezdésére, az **indítványt visszautasítani szíveskedjék**, az ugyanis nem felel meg a törvényi feltételeknek.

III. Az indítvány érdemi részére vonatkozó álláspont

Az indítvány a jogállamiság körében a jogbiztonság követelménye, azzal összefüggésben a visszaható hatály tilalma és a bizalomvédelem elve, a szükségesség-arányosság követelménye, valamint a tulajdonhoz való jog sérelmére hivatkozik.

1. Jogállamiság, jogbiztonság

1.1. Visszaható hatály tilalma

A bírói kezdeményezés szerint *„ugyan a jogalkotó nem visszamenőleges hatállyal léptette hatályba az érintett rendelkezést, viszont a felperes részére a korábbi jogszabályban garantált illetményre vonatkozó rendelkezéseire a szabályt alkalmazni kellett, és azt hátrányosan, a jogosult érdekeit korlátozóan változtatta meg”*.

A 3078/2017. (IV.28.) AB határozat [17] pontja a fentivel lényegében egyező tényállás mellett kimondta, hogy *„Az indítványozó kifejezetten a felperes illetménycsökkenését jelölte meg a tulajdonhoz való jog sérelmeként, viszont indokolásában nem szerepel olyan állítás, hogy a csökkentés visszamenőleges tulajdonelvonással járt volna, illetve már megszerzett illetményére is kiterjedt volna. Épp ellenkezőleg, a Járásv. kifogásolt rendelkezését hatálybaléptető 2015. évi XXXII. törvény 42. § (1) bekezdése szerint a törvény hatálybalépése hónapjának utolsó napjáig, azaz 2015. április 30. napjáig volt főszabályként jogosult korábbi illetményére a fővárosi és megyei kormányhivatal állományába átkerülő köztisztviselő. Az indítványban előadott tényállás*

szerint ennek megfelelően a kormányhivatal 2015. május 1. napjától módosította a felperes kinevezését az illetményére vonatkozóan. A Kttv. 146. § (1) bekezdése szerint pedig a kormánytisztviselő részére járó illetményt havonta utólag kell elszámolni és kifizetni.”.

Az érintett tisztviselők, így a felperes is 2015. április 30-ig jogosult volt a korábbi illetményre, a támadott rendelkezés azt visszamenőleges hatállyal nem érintette, a rendelkezés hatályba lépését megelőzően a jogviszonyára azt nem kellett alkalmazni, érdekeit visszamenőlegesen nem sértette.

A 3022/2020. (II. 10.) AB határozat [35] pontja szerint „[...] Különbséget kell tenni [...] aközött, hogy már lezárt, teljesedésbe ment jogviszonyokra, vagy még folyamatban lévőkre vonatkozik a kötelezettséget megállapító, magatartást jogellenessé nyilvánító szabályozás. A visszaható hatályú jogalkalmazás tilalma ugyanis nem értelmezhető akként, hogy a fennálló tartós, határozatlan időtartamú jogviszonyok a jövőre nézve semmilyen esetben sem alakíthatók át vagy változtathatók meg. Ha a jogviszonyok tartalmának megváltoztatása következtében az Alaptörvény valamely más rendelkezése vagy valamely alapvető jog nem szenved sérelmet, pusztán a jogállamisági klauzula alapján az alkotmányellenesség nem állapítható meg (3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [60]; 3209/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [25]).”

1.2. A bizalomvédelem, szerzett jogok

E körben a 3078/2017. (IV.28.) AB határozat [21] és [22] pontja az alábbiakat tartalmazza:

„[21] Az Alaptörvény nem tartalmaz kifejezetten a közszolgálatra, az államszervezetben dolgozó, az állam közigazgatási feladatait ellátó tisztviselők jogállására nézve speciális szabályokat. Így az Alaptörvény keretei között a törvényhozó nagy szabadságot élvez a közszolgálati jogviszonyok szabályozásában, beleértve a vonatkozó díjazás, illetmény meghatározását és bértábla kialakítását.

[22] Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogbiztonság elve többek között megköveteli a szerzett jogok védelmét, a véglegesen teljesedésbe ment jogviszonyok érintetlenül hagyását, továbbá a múltban keletkezett tartós jogviszonyok megváltoztathatóságának alkotmányos szabályokkal való korlátozhatóságát. Mindemellert az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint **„a jogbiztonság és a szerzett jog alkotmányos védelme nem értelmezhető akként, hogy a múltban keletkezett jogviszonyokat soha nem lehet alkotmányos szabályozásokkal megváltoztatni”** (515/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 976, 977., legutóbb megerősítve: 3244/2014. (X. 3.) AB határozat, Indokolás [28] és [38]).”

Ezen AB határozat [35] pontjában foglaltak szerint továbbá „[...] A jogállamiságot eddig olyan tartalmi követelményekre bontotta az Alkotmánybíróság, mint a jogbiztonság, és az ebből levezetett más alkotmányossági mércék: a norma világossága, a hatálybalépésre vonatkozó követelmények, a visszaható hatály tilalma. Ide tartozna a szerzett jogok tiszteletben tartása és megváltoztatásuk szabályai, vagy a bizalomvédelem. A jogbiztonság elvének egyik részeleme, a bizalomvédelem, vagyis a jogos elvárások védelme ugyanakkor nem azonosítható a szerzett jogok védelmével, de a visszaható hatályú jogalkotás általános tilalmával sem, hanem ezeknél szélesebb körben érvényesül.” (ABH 2010, 668, 682.)”

A közszolgálati szabályozás egy olyan folyamatosan változó és fejlődő szabályrendszer, amelynek az állandóságához, megváltoztathatatlanságához nem fűződhet reális elvárás. Jól megfigyelhető a jogviszonyok szabályozásának változása, amely tetten érhető a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvényt követően kiadott, a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény, a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény, majd az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény és a jelenleg hatályos kormányzati igazgatásról szóló

2018. évi CXXV. törvény rendelkezéseiben. E változó szabályozási környezetben – figyelemmel a közigazgatási rendszerben végbemenő folyamatos változásokra is, amelynek csupán egyetlen állomása volt a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvény – az alapügy felperesének nem lehetett arra vonatkozó megalapozott elvárása, hogy az őt érintő szabályozás változatlan, illetve a jövőben rá nézve mindig kedvező lesz. A támadott módosító rendelkezés célja az volt, hogy az önkormányzatoktól a kormányhivatalokhoz átkerült köztisztviselőknek a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) alapján megállapított magasabb illetményét – figyelemmel a többi közszolgálati tisztviselőre is – megszüntesse, mivel az így rögzített előny bérfeszültséget és egyben alkalmazási nehézséget is okozott, valamint a szabályozás inkoherenciáját eredményezte. Indokolatlan volt a korábbi jogviszonyok szerinti illetmények további fenntartása, ezért az átvett köztisztviselők korábbi illetményét a törvény hatálybalépése hónapjának utolsó napját követően a Kttv. rendelkezései szerint kellett meghatározni.

Ez vezette a jogalkotót arra, hogy a korábbi szabályozás újragondolásával az indítvánnyal érintett köztisztviselőkre vonatkozó szabályozást a jövőre nézve módosítsa, amely semmi esetre sem jelentheti a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának megsértését (lásd az 1.1. pontban kifejtetteket).

Az alapügy felperese önmagában abból a körülményből, hogy a Járásv. 7/A. §-ának 2015. április 14-ig hatályos (3) bekezdése az életpályamodellhez kapcsolódó illetményrendszer bevezetésére hivatkozik, alappal nem következtethetett arra, hogy egy ilyen esetleges új illetményrendszer rá nézve mindenképpen kedvező lesz, és legalább illetményének változatlanul hagyásával, illetve növekedésével fog járni.

Nem helytálló a bírói kezdeményezésben foglalt azon megállapítás, amely szerint az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény (a továbbiakban: Áttv.) lett volna az „életpályamodellhez kapcsolódó illetményrendszer bevezetéséről szóló külön törvény”.

Az Áttv. nem vezetett be életpályamodellhez kapcsolódó illetményrendszert, mindössze a területi közigazgatás és annak személyi állománya sajátosságaira tekintettel speciális szabályokat állapított meg a fővárosi és megyei kormányhivatalok tisztviselői tekintetében. Az Áttv.-nek – a 3. §-ában foglaltak szerint – a Kttv. továbbra is mögöttes jogszabálya volt, és bár az illetményre vonatkozóan eltérő szabályozást vezetett be, életpályamodellről, különösen ahhoz kapcsolódó illetményrendszerről nem rendelkezett. Az Áttv. illetményrendszere - a Kttv.-hez és az azt megelőző jogállási törvényekhez hasonlóan - az ún. szenioritás elvén alapuló előmeneteli lehetőséget rögzítette.

1.3. A bizalomvédelemmel összefüggő kellő felkészülési idő

A bírói indítvány szerint: *„Felperesnek a megváltozott jogszabályi környezet megismerésére és a normaváltozás okozta negatív irányú egzisztenciális hatások áthidalására nem volt lehetősége felkészülni, a 2015. májusi munkájáért járó illetmény összegéről tárgyhó vége előtt három nappal, május 28. napján tájékoztatta a munkáltató.”*

A vonatkozó módosító jogszabályi rendelkezés – az egyes jogállási tárgyú törvények módosításáról szóló 2015. évi XXXII. törvény 42. §-a – 2015. április 15. napján lépett hatályba, azonban a Kttv. szerinti illetményt csak a hatálybalépést követő hónaptól kellett megállapítani.

A 3003/2020.(II.4.) AB határozat [54] pontjában foglaltak szerint *„A jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges kellő idő megállapítása és biztosítása a jogalkotó felelősséggel terhelt*

mérlegelésének és döntésének függvénye. Az alkotmányellenesség csak a jogszabály alkalmazására való felkészülést szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő elmaradása, illetőleg hiánya esetén állapítható meg.”

A fentiek alapján a kifogásolt szabályozás nem sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvét.

2. A tulajdonhoz való jog, a szükségesség-arányosság követelménye sérelmére hivatkozás

Az indítvány szerint „A felperes esetében közel 30 éve fennálló közszolgálati jogviszony ilyen mértékű tatalmi módosítása az életpályamodell elvárásaira is figyelemmel nem állhat arányban a hivatkozott inkoherencia és bérfeszültség feloldásának indokaival”, továbbá „A támadott jogszabályi hivatkozás a korábban önkormányzati tisztviselőként foglalkoztatott olyan jelentős érdeksérelmét okozta, amely nem feleltethető meg az Alaptörvény I. Cikkében rögzített szükségesség-arányosság követelményének, ennél fogva pedig sérti az Alaptörvény B) Cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság elvét”.

Az Alaptörvény I. Cikkében rögzített szükségesség-arányosság követelménye valamely alapvető joggal vagy alkotmányos értékkel összefüggésben vizsgálható.

Az Alaptörvény I. cikkének (3) bekezdése a következőképpen rendelkezik: „(3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. 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.”

A bírói kezdeményezés a szükségesség-arányosság követelményének vizsgálatára a III.) pontja alatt kifejtett, a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata alá vont tulajdonhoz való jog védelme körében hivatkozik.

E körben kiemelendő a 3078/2017. (IV.28.) AB határozat [16] és [18] pontja, amely szerint „[16] A tulajdonhoz való alapjog a már megszerzett tulajdont védi, ezért a meg nem szerzett munkabérre nem terjed ki a tulajdonjog alkotmányos védelme” (lásd 3209/2015. (XI. 10.) AB határozat, Indokolás [71]).”

„[18] Tekintettel arra, hogy az alkotmányos tulajdonvédelem elsősorban a megszerzett tulajdont védi, az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy jelen ügy és a tulajdonjog alkotmányos védelme között nincs összefüggés. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi (3176/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [24]). Ezért az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való jog sérelmére alapított kérelmet elutasította.”

A fentiekkel összefüggésben a tulajdonjog alkotmányos védelme a felperes 2015. április 30. napjáig megszerzett illetményére terjedt ki, amelyet a támadott rendelkezés nem érintett, így a tulajdonhoz való jog nem szenvedett sérelmet.

A 3078/2017. (IV.28.) AB határozat párhuzamos indoklásában foglalt vélemény [32] pontja a szükségesség-arányosság megítélése tekintetében az alábbiakat rögzítette:

„[...] az adott ügyben a tulajdonhoz való jog korlátozásának közérdekűségét megalapozza az a jogalkotói indok, amely szerint a települési önkormányzati hivataltól 2013. január 1-jén átvett

köztisztviselők magasabb illetményét a perbeli alperes (kormányhivatal) e személyi körön kívüli állományába tartozókéhoz kellett igazítani. Erre pedig azért volt szükség, mert az önkormányzati tisztviselők korábbi jogviszonya szerint járó magasabb illetmény fenntartása "a szabályozás inkoherenciáját eredményezte" és "bérfeszültséget okozott". A korlátozás pedig, véleményem szerint, azért nem tekinthető aránytalannak, mert az érintettek közel két és fél évig eltérő szabályozás hatálya alá tartoztak, amelynek keretében a korábbi szolgálati jogviszonyuk szerinti illetményre voltak jogosultak."

A Járásv. 7/A. § (3) bekezdésének módosítás előtti rendelkezése alapján az önkormányzatoktól átkerült tisztviselők *előnyösebb* helyzetbe kerültek azon kormánytisztviselőkhez képest, akiket a jogszabályi változást megelőzően már korábban is a kormányhivataloknál foglalkoztattak, jóllehet a két személyi körbe tartozók azonos jogviszonyban, azonos munkát végeztek. Ezen indokolatlan különbségtételt szüntette meg a jogalkotó az indítvány által támadott módosítással.

Míndezek alapján nem valósult meg az Alaptörvény XIII. cikkben foglalt tulajdonhoz való jog és az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló Rómában, 1950. november 4. napján kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkének sérelme.

A fent kifejtette indokok alapján az indítvány nem megalapozott, ezért kérem annak elutasítását.

Budapest, 2021. február „08”

Tisztelettel:

