

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3101/2015. (V. 26.) AB HATÁROZATA**alkotmányjogi panasz elutasításáról**

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

határozatot:

- 1. Az Alkotmánybíróság a köztisztviselők tartós külszolgálatáról szóló 104/2003. (VII. 18.) Korm. rendelet 20. § (1) bekezdés g) pontjára és 21. § (5) bekezdésére vonatkozó, – az Alaptörvény II. cikkére, XXIII. cikk (8) bekezdésére és a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésére alapozott – alkalmazási tilalom kimondására irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.**
- 2. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt egyebekben visszautasítja.**

Indokolás**I.**

- [1] 1. Az indítványozó képviselőjében eljáró ügyvéd az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése, valamint 27. §-a alapján terjesztett elő alkotmányjogi panaszt, kérve a köztisztviselők tartós külszolgálatáról szóló 104/2003. (VII. 18.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 20. § (1) bekezdés g) pontja és 21. § (5) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és visszamenőleges hatályú megsemmisítését, továbbá a konkrét ügyben történő alkalmazhatatlanságának megállapítását, valamint a Kúria Mfv.I.10.079/2014/11. sorszámú, a Fővárosi Törvényszék 49.Mf.637.417/2011/4. sorszámú és a Fővárosi Munkaügyi Bíróság 36.M.5637/2010/13. sorszámú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, mivel azok véleménye szerint ellentétesek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, a II. cikkével, a XXIII. cikk (8) bekezdésével, a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseivel, valamint a Q) cikkel.
- [2] 2. Az ügyben eljáró bíróságok által megállapított tényállás szerint az indítványozót, a támadott bírósági határozatok alapjául szolgáló per felperesét munkáltatója 2009. szeptember 1-jétől fennálló közszolgálati jogviszonya keretében

beosztott diplomataként a bécsi külképviseletre helyezte. A külszolgálat befejezésének várható időpontjaként a 2013. évet határozták meg. A munkáltató pénzügyi helyzetére, a rendelkezésre álló források elégtelenségére tekintettel intézkedési tervet fogadott el a hosszabb távú működéshez szükséges feltételek biztosítása érdekében. Többek között döntés született a külképviseleteken foglalkoztatott diplomaták létszámának munkakör-összevonással történő csökkentéséről is.

[3] A munkáltató az indítványozónak 2010. augusztus 16-án átadott értesítésében közölte, hogy tartós külszolgálati jogviszonya 2010. augusztus 31. napjával megszüntetésre kerül a Korm. rendelet 18. § (2) bekezdés *b)* pontja és a 20. § (1) bekezdés *g)* pontja alapján, különösen fontos szolgálati érdekből. Az indítványozó 2010. szeptember 1-jével áthelyezésre került az EU Elnökségi Kommunikációs Főosztály állományába sajtóreferens munkakörbe. Ezt követően a munkáltató 2010. október 18-án kelt és közölt intézkedésével az indítványozó kormánytisztviselői jogviszonyát felmentéssel megszüntette. Az intézkedés indokolást nem tartalmazott.

[4] 3. Az indítványozó keresetében annak megállapítását kérte, hogy a tartós külszolgálat megszüntetése jogellenes volt, és a munkáltatót kártérítés megfizetésére kérte kötelezni. Ezen túl annak megállapítását is kérte, hogy kormánytisztviselői jogviszonya indokolás nélküli megszüntetése is jogellenes, és a munkáltatót átalány kártérítés megfizetésére kérte kötelezni. Az ügyében első fokon eljáró Fővárosi Munkaügyi Bíróság az indítványozó keresetét elutasította, a fellebbezése folytán másodfokon eljáró Fővárosi Törvényszék az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta.

[5] A Kúria mint felülvizsgálati bíróság a Fővárosi Törvényszék másodfokú ítéletét hatályában fenntartotta. Az ítélet indokolásában kiemelte azt a munkáltatói megállapítást, miszerint a felek között 2010. szeptember 1-jei hatálylallyal közös megegyezéssel kinevezés-módosítás jött létre, amely alapján az indítványozó az EU Elnökségi Kommunikációs Főosztály állományába, sajtóreferensi munkakörbe került áthelyezésre, ezáltal saját jognyilatkozatával is megerősítette azt a tényt, hogy kiküldetése már megszűnt, más munkavégzési helyen, más munkakörben dolgozik, amely alapján az illetményen felül ellátmányra nem jogosult. A Kúria megállapította, hogy a munkáltató a tájékoztatást megadta az indítványozónak, amikor a különösen fontos szolgálati érdeket megjelölve intézkedése indokául, a Korm. rendelet pedig indokolási kötelezettséget nem írt elő. Az ítélet indokolása szerint a munkáltató az eljárás során bizonyította azt, hogy hosszabb távú működőképességének biztosításához volt szükség

az intézkedésre. Az ítélet rámutatott arra is, hogy a Korm. rendelet nem határozza meg jogkövetkezményt egy esetlegesen jogellenes kihelyezés visszavonása esetére sem. Az ügyben alkalmazandó, a köztisztviselő jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) 59. § (2) bekezdése szerint a munkáltatói jogkör gyakorlójának mérlegelési jogkörébe tartozó kérdés – és ilyennek minősül a külszolgálatról történő visszahívás – ellen jogorvoslatnak akkor van helye, ha azt a törvény megengedi. Ilyet azonban sem a Ktv., sem a Korm. rendelet nem tartalmaz. Annak eldöntése, hogy az adott nemzetközi viszonyok mellett mi minősül különösen fontos szolgálati érdeknek, a munkáltató mérlegelési jogkörébe tartozik, a bíróságnak nincs lehetősége azt felülbírálni, így azt vizsgálni, hogy a munkáltató intézkedése gazdaságos vagy célszerű volt-e.

- [6] A Kúria az indítványozó közszolgálati jogviszonyának indokolás nélküli megszüntetésével összefüggésben kifejtette, hogy az Alkotmánybíróság valóban – a jövőre nézve – megsemmisítette az ilyen munkáltatói intézkedésre lehetőséget biztosító törvényi szabályt. A 2011. május 31-én hatályát veszített szabályt azonban a felmentés közlésének időpontjában (2010. október 18.) még alkalmazni lehetett.

- [7] 4. A Fővárosi Munkaügyi Bíróság, a Fővárosi Törvényszék és a Kúria ezen ítéleteivel, és a Korm. rendelet 20. § (1) bekezdés g) pontjával valamint 21. § (5) bekezdésével szemben nyújtott be az indítványozó az Abtv. 26. § (1) bekezdése, továbbá 27. §-a szerinti panaszt, kérve az ítéletek megsemmisítését, illetve a jogszabályhelyek visszamenőleges hatályú megsemmisítését és ügyében való alkalmazási tilalmuk kimondását. Az indítványozó a jogszabályi rendelkezésekkel és az ítéletekkel megsérteni állított jogaként megjelölte az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, II. cikkét, a XXIII. cikk (8) bekezdését és a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdését, de állítását alkotmányjogilag értékelhető érveléssel nem támasztotta alá. Állította a Q) cikk (2) bekezdésének a sérelmét is, mivel álláspontja szerint a vonatkozó törvény indokolás nélküli felmentésre lehetőséget adó rendelkezése nemzetközi egyezménybe ütközik. Kifogásolta azt is, hogy a Kúria – eljárásának felfüggesztése mellett – kérése ellenére nem kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását és alkalmazhatónak tartotta az indokolás nélküli felmentésre lehetőséget nyújtó rendelkezést.

- [8] Az indítványozó az Alkotmánybíróság erre irányuló felhívását követően az alkotmányjogi panaszt kiegészítette. Indítvány-kiegészítésében a támadott jogszabályhelyeknek az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésébe ütközése indokaként rámutatott, hogy a hatékony jogorvoslathoz és bírói jogvédelemhez

való jog érvényesüléséhez önmagában a bírói út megléte nem elegendő, a hatékony jogvédelem attól függ, hogy a bíróság mit vizsgálhat felül. Amennyiben a bíróságok nem vizsgálhatják a kihelyezés visszavonásáról szóló munkáltatói döntés jogszerűségét és megalapozottságát, akkor a jogszabályok által a munkáltatói intézkedéssel szemben biztosított jogorvoslati jog pusztá formalitás, és nem biztosítja az eljárási garanciákat. Konkrét indokok hiányban nem tudja hatékonyan gyakorolni jogorvoslati jogát, és nem tud ebben a körben bírói jogvédelemhez folyamodni, a bíróságok számára nem adatik meg az a lehetőség, hogy megismerjék és felülmérlegeljék a munkáltató esetlegesen önkényes és megalapozatlan intézkedését. A bíróság döntően csak formai szempontokból vizsgálhatja felül a munkáltatói döntést, a bírói mérlegelésen alapuló döntésnek nincs megvitatásra alkalmas tárgya, mivel a felmentés indokai, a felmentést alátámasztó érvelés hiányzik. A munkáltatói döntés indokolásának hiányában a felmentett kormánytisztviselő a bíróság előtt nem tud mit vitatni, nincs olyan vitaalap, amelyről az eljáró bíróság érdemben döntenie tudna.

- [9] Az indítványozó véleménye szerint az Alaptörvény II. cikkét a támadott szabályozás azzal sérti, hogy indokolás hiányában nem várható, hogy a bíróságok érdemben tudják a munkáltatói intézkedést vizsgálni, ami gyakorlatilag megszünteti a munkajogi védelmet. A szabályozás lehetővé teszi a munkáltató számára, hogy a tartós külszolgálat visszahívás útján történő megszüntetésére vonatkozó jogát visszaélészerűen gyakorolja, és így a munkavállalók kiszolgáltatott helyzetét és függőségét erősítse. A munkavállalót semmilyen munkajogi védelem nem illeti meg a döntéssel szemben, az indok valóságát és okszerűségét nem tudja a bírósággal megvizsgáltatni. Az indítványozó rámutat, hogy az Alkotmánybíróság több döntésében is kimondta, hogy a munka az emberi méltóság egyik kiteljesedési formája, a munkajogi védelem hiánya pedig az emberi méltósághoz való jog sérelmét jelenti. Az indokolás nélküli felmentés következtében a sérelmet szenvedett fél teljességgel ki van szolgáltatva a munkáltató egyoldalú, önkényes döntésének, amely döntés a kiszámíthatatlansága miatt alapvetően veszélyeztetheti létfenntartását is.
- [10] Az Alaptörvény XXIII. cikk (8) bekezdésében szabályozott közhivatal viseléséhez való jogának sérelmeként szintén az indokolási kötelezettség hiányát jelöli meg az indítványozó, ami lehetővé teszi a közhivatal-viselés egyik formájának, a tartós külszolgálatnak az indokolás nélküli megszüntetését. A munkáltató kezébe korlátlan döntési jogkört ad a szabályozás arra nézve, hogy szinte bármilyen körülményt a különösen fontos szolgálati érdek körébe vonjon, és erre hivatkozással a munkavállaló külszolgálatát megszüntesse. Ez a fajta korlátozás aránytalanul korlátozza a közhivatal viseléséhez való

jogot, és a külszolgálatban lévő közhivatalnokokat kiszolgáltatott helyzetbe hozza, alárendeltségi viszonyukat indokolatlanul erősíti, és nem marad eszköz a kezükben ahhoz, hogy külszolgálatuk ilyen indokkal történő megszüntetése esetén jogorvoslati jogukat gyakorolják.

- [11] Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmét abban jelöli meg az indítványozó, hogy – szintén az indokolási kötelezettség hiánya – veszélyezteti a közigazgatási döntések pártpolitikai semlegességét, befolyástól való függetlenségét, pártatlanságát és törvényességét.
- [12] Az indítványozó álláspontja szerint a Kúria ítélete súlyosan alapjogsértő döntést tartalmaz, továbbá nemzetközi szerződésbe is ütköző nemzeti jogszabályon alapul. A Kúria azáltal sértette meg alapvető jogait, hogy döntése meghozatala előtt nem kereste meg az Alkotmánybíróságot, így nem követte a számára is kötelező jogszabályi előírást. Ez a jogsértés az ítélet érdemére is alapvető kihatással volt, mert nem kétséges, hogy az Alkotmánybíróság az adott perben alkalmazandó jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapította volna meg, és ennek alapján kimondta volna az alkalmazás tilalmát, amelynek alapján már teljesen eltérő döntés született volna a felülvizsgálati eljárásban.
- [13] Az indítványozó ezt követően hosszasan és részletesen elemzi és indokolja az Alkotmánybíróság által korábban már megsemmisített, a közszolgálati jogviszonyok indokolás nélküli felmentését lehetővé tevő törvényi rendelkezés alaptörvény-ellenességét és nemzetközi egyezménybe ütközőségét.
- [14] Végezetül az indítványozó rögzíti, hogy továbbra is fenntartja azt a kérelmét, hogy az Alkotmánybíróság folytassa le az Abtv. 28. §-a szerinti hatáskörében eljárva az alkalmazandó jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének a vizsgálatát is. Ebben a körben ugyanis megállapítható, hogy a közszolgálati jogviszony indokolás nélküli felmentését lehetővé tevő – az Alkotmánybíróság által már megsemmisített – törvényi szabály ellentétes az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságjogok Védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény 6. cikk (1) bekezdésében foglalt rendelkezésekkel.

II.

[15] Az alkotmányjogi panasszal érintett jogszabályi rendelkezések:

[16] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

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

„II. cikk Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élet-hez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”

„XXIII. cikk (8) Minden állampolgárnak joga van ahhoz, hogy rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően közhivatalt viseljen. Törvény határozza meg azokat a közhivatalokat, amelyeket párt tagja vagy tisztségviselője nem tölthet be.”

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.

[...]

(7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

„Q) cikk (1) Magyarország a béke és a biztonság megteremtése és megőrzése, valamint az emberiség fenntartható fejlődése érdekében együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával.

(2) Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.

(3) Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.”

[17] 2. A Korm. rendelet indítványozó által támadott rendelkezései:

„20. § (1) A kihelyezés a 18. § (2) bekezdés *b)* pontja szerinti kihelyezés visszavonásával a külszolgálat bármely szakaszában megszüntethető, amennyiben [...]

g) különösen fontos szolgálati érdekből.”

„21. § (5) Amennyiben a külszolgálat a 18. § (2) bekezdésének *b)* pontja szerint a kihelyezés visszavonásával szűnik meg, a kihelyezést visszavonó okiratban a (3) bekezdésben foglaltakon túl a kihelyezés visszavonásának indokairól is tájékoztatni kell a kihelyezettet.”

III.

[18] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.

[19] 1. Az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt arról kellett döntenie, hogy az alkotmányjogi panasz befogadható-e. Ennek során vizsgálnia kellett a befogadhatóság mind formai, mind tartalmi feltételeinek az érvényesülését. Az alkotmányjogi panasz befogadásáról az Alkotmánybíróság nem köteles külön döntenie; a panasz befogadását az Ügyrend 31. § (6) bekezdése alapján az érdemi határozatban is elbírállhatja. Ennek alapján az Alkotmánybíróság a befogadásról az érdemi határozatban döntött; a befogadhatósági kritériumok eredményeképpen a következőket állapította meg.

[20] 2. Az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának formai feltételei:

[21] 2.1. Az alkotmányjogi panasz határidőben benyújtottnak tekintendő [Abtv. 30. § (1) bekezdés].

[22] Az indítvány tartalmazza azt a törvényi rendelkezést, ami megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozó jogosultságát megalapozza [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) pont].

[23] Az indítvány az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, a XXIII. cikk (8) bekezdése, a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdése, továbbá a Q) cikk és a kúriai döntés vonatkozásában tartalmazza az Alaptörvényben biztosított jog indítványozó szerinti sérelmének a lényegét [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont]. Ezzel összefüggésben az indítvány fenti rendelkezések tekintetében tartalmaz indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont].

[24] Az indítvány egyértelműen megjelöli az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályi rendelkezéseket és bírói döntéseket. [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont].

[25] Az indítvány tartalmazza az Alaptörvény – indítványozó szerint – megsértett rendelkezéseit [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont].

[26] Az indítványozó hivatkozott a B) cikk (1) bekezdésének sérelmére is, az Alkotmánybíróság azonban a követett gyakorlata alapján fenntartja azt az álláspontját, hogy a jogbiztonság sérelmére alkotmányjogi panasz – a visszaható hatályú jogalkotás és a kellő felkészülési idő hiánya eseteit kivéve – nem alapítható. Ugyanígy nem az indítványozó Alaptörvényben biztosított alapvető jogát tartalmazza a Q) cikk sem, továbbá nemzetközi szerződés alaptörvénybe

ütközésének a vizsgálatát csak az Abtv. 32. § (2) bekezdésében meghatározott szervek és személyek kezdeményezhetik.

[27] Az indítványozó kezdeményezte a rendelkező részben megjelölt bírósági döntések megsemmisítését is. Ennek indokaként felhozta, hogy a döntések nem vették figyelembe a nemzetközi egyezmények rendelkezéseit és az irányadó nemzetközi bírósági joggyakorlatot, továbbá a Kúria – az indítványozó erre irányuló kérése ellenére – nem kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben is hangsúlyozza: „[a]z Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése alapján az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. A (2) bekezdés d) pontja értelmében alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját. Az alkotmányjogi panasz jellegének megfelelően a testület hatáskörébe a bírói döntéseknek kizárólag az alkotmányossági szempontú vizsgálata tartozik. Ebből következően az alkotmányjogi panasz nem tekinthető a bírósági szervezeten belül jogorvoslattal (már) nem támadható bírósági határozatok által okozott valamennyi jogsérelem orvoslása eszközének, azaz ez a jogvédelem nem jelenti a rendes bíróságok jogalkalmazási gyakorlatának általános felülvizsgálatát, aminek következtében az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna. A jogszabályokat a bíróságok értelmezik, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki, ami nem adhat alapot számára minden olyan esetben történő beavatkozásra, amikor vélt vagy esetleg valós jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor.” {3198/2013. (X. 22.) AB végzés, Indokolás [22]}

[28] Így e tekintetben az Alkotmánybíróság az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.

[29] 2.2. Az indítvány tartalmaz kifejezett kérelmet a jogszabályi rendelkezések és a bírói döntések megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont].

[30] 3. Az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának tartalmi feltételei:

[31] Az indítvány megfelel annak a tartalmi feltételnek, mely szerint nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslat lehetőségeit az indítványozó már kimerítette [Abtv. 26. § (1) bekezdés b) pont, 27. § b) pont].

[32] Az indítványozó jogosultnak tekinthető [Abtv. 51. § (1) bekezdés].

[33] Az indítványozó érintettnek tekinthető [Ügyrend 30. § (2) bekezdés c) pont].

[34] Az indítvány érvelésében azt állítja, hogy alaptörvény-ellenes az a rendeleti szabályozás, amely lehetővé teszi a munkáltató számára, hogy indokolás

nélkül szüntesse meg a közszolgálati jogviszonyban álló személy tartós külszolgálatát. Minthogy az Alkotmánybíróság még nem foglalt állást a tartós külszolgálat indokolás nélküli megszüntetéséről, azaz a közszolgálati jogviszonyra „rakódó”, a munkáltató mérlegelési joga keretében adható többletmegbízás megszüntetésének alkotmányosságáról, ezért az indítvány megfelel annak a tartalmi feltételnek is, hogy jelen ügyben alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésről van szó (Abtv. 29. §).

- [35] 4. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasznak az Alaptörvény II. cikkének, a XXIII. cikk (8) bekezdésének és a XXVIII cikk (1) és (7) bekezdéseinek sérelmére alapozott, a Korm. rendelet panaszban megjelölt rendelkezései megsemmisítésére vonatkozó része befogadható és érdemben elbírálható.

IV.

- [36] 1. Az indítványozó állítása szerint a Korm. rendelet támadott rendelkezései és az ügyében hozott bírósági döntések sértik az Alaptörvény II. cikkében megjelölt emberi méltósághoz való jogát, a XXIII. cikk (8) bekezdésében szereplő közhivatal viseléséhez való jogát, a XXVIII. cikk (1) bekezdésében szabályozott bírósághoz fordulás jogát, és a XXVIII. cikk (7) bekezdésében szereplő jogorvoslathoz való jogát.
- [37] 2. Az Alkotmánybíróság több alkalommal – így a 29/2011. (IV. 7.) AB határozatában, a 3074/2013. (III. 14.) AB határozatában és a 8/2011. (II. 18.) AB határozatában (ez utóbbi a továbbiakban: Abh.) – foglalkozott a köztisztviselők és kormánytisztviselők jogviszonya megszűnésének és megszüntetésének alkotmányjogi kérdéseivel. Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban megállapította, hogy a kormánytisztviselők indokolás nélküli felmentését lehetővé tevő szabály alkotmányellenes, mert sérti a jogállamiság elvét, a munkához való jogot, a közhivatal viseléséhez való jogot, a bírósághoz fordulás jogát és az emberi méltósághoz való jogot. Az Abh.-ban szereplő alaptörvényi rendelkezések többségének a megsértésére az indítványozó is hivatkozott beadványában.
- [38] Az Abh. indokolásában az Alkotmánybíróság többek között rámutatott az alábbiakra: „[a] közhivatal viseléséhez való jog védelme elsősorban arra terjed ki, hogy az állam a közhivatal betöltését nem kötheti olyan feltételhez, amely magyar állampolgárokat alkotmányos indok nélkül kizár a közhivatal elnyerésének lehetőségéből, valamely állampolgár, vagy állampolgárok egy csoportja

számára lehetetlenné teszi közhivatal betöltését. Az Alkotmánybíróság értelmezésében a közhivatal viseléséhez való jog alapján senkinek sincs Alkotmányból folyó alanyi joga meghatározott közhivatal, illetőleg közhivatalok betöltéséhez. [...] A közhivatal viseléséhez való jogból folyó alkotmányos védelem nem jelenti a közhivatal viselőjének felmenthetetlenségét.” [ABH 2011, 77–78.] Az Abh. megállapítja azt is, hogy „[a] közigazgatás törvény alá rendeltségének Alkotmányból fakadó követelménye követelményeket támaszt a közigazgatási feladatokat ellátó tisztviselők jogállásának szabályozásával szemben is. A közigazgatási döntések törvényességének biztosítása megkívánja, hogy a törvényhozó a döntést hozó tisztviselők munkajogi helyzetének szabályozása során is teremtsen meg azokat a garanciákat, amelyek biztosítják, hogy a közigazgatás nevében eljáró tisztviselők magas szakmai színvonalon, pártpolitikai szempontból semleges módon, minden befolyástól mentesen, pártatlanul, kizárólag a törvények alapján hozzák meg döntéseiket. Ennek a garanciarendszernek egyik eleme a közszolgálati jogviszonyok viszonylagos stabilitásának a biztosítása. A kormánytisztviselő felmentése esetén a felmentési okok és a munkáltatói indokolási kötelezettség törvényi szabályozásának a hiánya a közigazgatási döntések pártpolitikai semlegességét, befolyástól való függetlenségét, pártatlanságát és ezzel együtt törvényességét is veszélyezteti.” [ABH 2011, 79–80.]

[39] Az Abh. – utalva a 39/1997. (VII. 1.) AB határozatra – tartalmazza azt is, hogy „az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében foglalt eljárási garanciák teljesedéséhez önmagában a bírói út megléte nem elegendő, az Alkotmány által megkövetelt hatékony bírói jogvédelem attól függ, hogy a bíróság mit vizsgálhat felül. [...] Az indokolási kötelezettség hiánya miatt és a felmentés jogszerűségének elbírálásához szempontot adó szabályok hiányában, jelentősen leszűkült azoknak az eseteknek a köre (felmentő határozat semmissége, a felmentési tilalomba ütközés, egyenlő bánásmód megsértése, rendeltetésellenes joggyakorlás), amikor a kormánytisztviselő a siker reményében fordulhat a bírósághoz, a bíróság a felmentés jogszerűségét érdemben el tudja bírálni.” [ABH 2011, 81.]

[40] Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság kifejtette azt is, hogy a támadott jogi szabályozás „a kormányzati törekvések egyszerűbb megvalósítása érdekében jogi korlátok nélkül lehetőséget ad a kormánytisztviselői jogviszony munkáltató által történő megszüntetésére. Ez a megoldás – amint arra az Alkotmánybíróság a fentiekben rámutatott – magában hordozza a közszolgálati jogviszony önkényes, a munkáltató szubjektív megítélésén alapuló megszüntetésének lehetőségét, amelynek következtében előre kiszámíthatatlan módon kerülhet veszélybe a kormánytisztviselőnek és családjának létfenntartása is. Mindez feltétlen alárendeltséget, kiszolgáltatott helyzetet teremt a kormánytisztviselő

számára. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a kormánytisztviselőknek ez a kiszolgáltatott helyzete, az állami feladatmegoldás eszközeként való kezelése ellentétes az emberi méltósággal.” [ABH 2011, 83.]

- [41] 3. Az indítványozó saját jogsérelmének alátámasztásaként megjelölte azoknak az alaptörvényi – a régi Alkotmány szövegével lényegében megegyező – szabályoknak a sérelmét is, amelyet az Alkotmánybíróság az Abh. is vizsgált, és aminek eredményeképpen a támadott szabályozást megsemmisítette (közhivatal viseléséhez való jog, jogorvoslathoz való jog, emberi méltósághoz való jog).
- [42] Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben megállapítja, hogy az Abh.-ban elbírált esetben egészen más, a jelen ügytől alapvetően eltérő kérdés volt a vizsgálat tárgya. Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.) 8. § (1) bekezdésének tartalmát és a régi Alkotmánynak való megfelelését vizsgálta. A Kjt. megsemmisített szabálya a következőképpen szólt: „8. § (1) A kormánytisztviselői jogviszonyt [...] b) a munkáltató felmentéssel indokolás nélkül megszüntetheti.” Az Abh.-ban elbírált ügyben tehát magának a közszolgálati jogviszonynak a felmentéssel történő megszüntetése volt a vizsgálat tárgya. Jelen ügyben a közszolgálati jogviszony keretében a munkáltató részéről diszkrecionális jogkörben adható, a közszolgálati jogviszonyra „rakódó” megbízásról van szó, amely megszüntetését követően maga a közszolgálati jogviszony nem szűnik meg.
- [43] 4. Ezt követően az Alkotmánybíróság áttekintette a tartós külszolgálat létesítését és megszüntetését szabályozó Korm. rendeletnek az ügy szempontjából releváns rendelkezéseit. Az indítványozó előbb közszolgálati jogviszonyt létesített a munkáltatójával, majd a Korm. rendelet 15. és 16. §-ainak alkalmazásával kihelyezésre került tartós külszolgálatra. A kihelyezéshez a jogszabály szerint szükség volt a külszolgálatra jelölt személy egyetértésére is. A kihelyezésre vonatkozó okiratnak a jogszabály szerint tartalmaznia kellett a külszolgálattal kapcsolatos minden lényeges adatot, amelyeket a Korm. rendelet 21. § (2) bekezdése taxatív fel is sorol.
- [44] A Korm. rendelet 18. § (2) bekezdése szerint a külszolgálat megszüntethető többek között a kihelyezés visszavonásával is, ami a munkáltató egyoldalú intézkedésének minősül. Erre a 20. § értelmében a külszolgálat bármely szakaszában sor kerülhet az ott felsorolt hét esetben, így a g) pont alapján különösen fontos szolgálati érdekből is. A Korm. rendelet 21. § (5) bekezdése szerint

amennyiben a külszolgálat a kihelyezés visszavonásával szűnik meg, a kihelyezés visszavonásának indokairól is tájékoztatni kell a kihelyezettet. Jelen ügyben ez az indok a Korm. rendelet 20. § (1) bekezdés g) pontja szerinti „különösen fontos szolgálati érdek” volt.

- [45] 5. Az Abh.-ban vizsgált kérdéstől eltérően – ahol magának a közszolgálati jogviszony megszüntetésének alkotmányossága volt a kérdés –, jelen esetben a kihelyezés visszavonása nem eredményezte egyúttal a közszolgálati jogviszony megszűnését is. A kihelyezett a kihelyezés visszavonását követően nem vált munkanélkülivé, őt munkáltatója köteles volt továbbfoglalkoztatni, közszolgálati jogviszonya továbbra is fennállt, igaz a külszolgálatban kapott jelentős többletjuttatások nélkül. Így az indítványozó is – a kihelyezés visszavonását követően – közszolgálati jogviszony keretében tovább dolgozhatott munkáltatójánál a képzettségének megfelelő munkakörben.
- [46] Az Alkotmánybíróság a támadott szabályozás – a tartós külszolgálatra történő kihelyezésnek az indítványozó esetében alkalmazott megszüntetési módja – alaptörvénybe ütközésének vizsgálatakor meghatározó jelentőségűnek tekinti a tartós külszolgálat keletkezésének, létrejöttének a jellemzőit. A tartós külszolgálatot a munkáltató kezdeményezi, a munkavállalót arra a munkáltató kéri fel, a Korm. rendelet megfogalmazásával a munkáltató „jelöli ki” a munkavállalót. A tartós külszolgálatra történő kihelyezésre a munkavállalónak nincs alanyi joga, azt nem kényszerítheti ki, legfeljebb kezdeményezheti. A kihelyezés tehát a munkáltató szabad mérlegelésén alapuló döntése, amihez természetesen a munkavállaló egyetértése is szükséges.
- [47] Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az ilyen jellegű, a munkavállalók részéről ki nem kényszeríthető, részükre csak adható juttatások, intézkedések megvonása csak szélsőséges esetben számíthat az Alaptörvény védelmére. Ebben a körben a munkaadókat széleskörű szabadság illeti meg, tekintettel az éppen aktuális költségvetési, pénzügyi helyzetükre, az ellátandó feladatok racionális, költségtakarékos megszervezésére.
- [48] Mivel tartós külszolgálatra történő kihelyezés indokolás nélküli megszüntethetősége valóban lényegében értelmetlenné és formálissá teszi a bíróságok eljárását, ezért jelen esetben fel sem merülhet a bírósághoz fordulás jogának és a jogorvoslathoz való jogának a sérelme. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Ktv. 59. §-ában foglalt rendelkezés ellenére a bíróságok befogadták az indítványozó kérelmét, ügyében első és másodfokú döntést hoztak, a Kúria pedig felülvizsgálati döntést hozott, így az indítványozó

bírósághoz fordulásra, illetve a jogorvoslathoz való joga jelen ügyben nem sérült.

- [49] Fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy nem ütköznek az Alaptörvénybe a Korm. rendelet indítványozó által támadott rendelkezései, ezért az alkotmányjogi panasznak az Alaptörvény II. cikkére, XXIII. cikk (8) bekezdésére és a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseire alapozott, a támadott rendelkezések konkrét ügyében történő alkalmazási tilalom kimondására irányuló kérelmet az Alkotmánybíróság elutasította.

V.

- [50] Az indítványozó kezdeményezte a Korm. rendelet 20. § (1) bekezdés g) pontjának, valamint 21. § (5) bekezdésének a megsemmisítését is. Az Abtv. – indítványozó által megjelölt – 41. § (1) bekezdése értelmében „[h]a az Alkotmánybíróság a 24. § vagy a 25–26. § szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti”.
- [51] Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a Korm. rendeletet a tartós külszolgálatról és az ideiglenes kiküldetésről szóló 172/2012. (VII. 26.) Korm. rendeletet 2012. VII. 29-i hatállyal már hatályon kívül helyezte. Hatályon kívül helyezett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés megsemmisítésre értelemszerűen nincs lehetőség, ezért az Alkotmánybíróság ezt az indítványelemet az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2015. május 19.

Dr. Lévy Miklós s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1648/2014.

