

Védelemből elégtelen, indokolásból felmentve

Az új munka törvénykönyve (2012. évi I. tv. — a továbbiakban: Mt.) munkaviszony megszüntetésére vonatkozó szabályai és a 2012. március 1-jével hatályon kívül helyezett Kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény megalkotása — különös tekintettel a felmentés kötelező indokolásának mellőzésére — új helyzetet teremtettek munkajogi gondolkodásunkban. A munkajog, azon belül a munkaviszonyok megszüntetésének szabályrendszere gyökeresen megváltozott. Míg a versenyszférában munkáltatói oldalról majd' 20 éve nehezedett nyomás a törvényhozóra a jelenlegi törvényi szabályozás lazítására,^[1] addig a közsférában dolgozóknál magától értetődőnek számított az „emelt szintű” munkajogi védelem, a felmentés szigorú szabályokhoz kötése. Dolgozatomban arra keresem a választ, mennyire erodálja vagy erősíti a munkavállalók helyzetét, áttételesen a közsféra működését az eddig a társadalom és a politika által is konszenzussal fogadott szabályok megváltoztatása, egyes munkaviszonyok megszüntetésének megkönnyítése, illetve milyen hatásai vannak a tárgykörben született alkotmánybírószági határozatoknak.

I. A MUNKÁLTATÓI FELMONDÁS (FELMENTÉS) 1992-BEN KIALAKÍTOTT RENDSZERE

Az 1992-es Munka Törvénykönyve alapján a határozatlan idejű munkaviszonyt mind a munkavállaló, mind a munkáltató felmondással megszüntetheti, ettől érvényesen eltérni nem lehet. A munkáltató — főszabály szerint^[2] — köteles felmondását megindokolni. Az indokolásból a felmondás okának világosan ki kell tűnnie. Vita esetén a felmondás indokának valóságát és okszerűségét a munkáltatónak kell bizonyítania. A felmondás indoka csak a munkavállaló képességeivel, a munkaviszonnyal kapcsolatos magatartásával, illetve a munkáltató működésével összefüggő ok lehet.^[3] Látható tehát, hogy a törvény ugyan nem tartalmaz taxációt a megszüntetési okok tekintetében, azonban a munkáltatói felmondást feltételekhez köti. A 2012. évi Mt. e szabályokon nem változtat, a megszüntetéssel kapcsolatos részletszabályokon azonban jelentősen, e szabályok bemutatása azonban nem tárgya a dolgozatnak.

A felmondás indokolásának minőségi követelményeit az MK 95. tartalmazza. Így a felmondás indokolásának világosnak, valósnak és okszerűnek kell lennie. A megsza-

[1] Az új munka törvénykönyve ennek a nyomásnak engedve, munkáltatói szempontból kedvező változásokat hozott.

[2] Ez alól kivétel a nyugdíjasnak minősülő munkavállalóval közölt felmondás.

[3] 1992. évi Mt. 89. §.

bott módon közölt munkáltatói felmondás esetén is meg kell állapítani a munkaviszony megszüntetésének jogellenességét, ha megállapítható, hogy a munkáltató a felmondás jogát nem rendeltetésének megfelelően gyakorolta. Ilyen eset különösen, ha a körülmények arra mutatnak, hogy a munkáltatói felmondás a munkavállaló jogos érdekének csorbítására, érdekérvényesítési lehetőségének korlátozására, zaklatására, véleménynyilvánításának elfojtására irányult vagy erre vezetett.^[4]

A közalkalmazotti jogviszonyban állók munkaviszonyának megszüntetésére vonatkozó szabályok szigorúbbak, mint a munka törvénykönyvében. A munkáltató a közalkalmazotti jogviszonyt felmentéssel akkor szüntetheti meg, ha a) megszűnt a munkáltatónak az a tevékenysége, amelyben a közalkalmazottat foglalkoztatták; b) az Országgyűlés, a Kormány, a költségvetési fejezetet irányító szerv vezetője, a központi költségvetési szerv vezetője vagy az önkormányzati képviselő-testület döntése alapján a munkáltatónál létszámcsökkentést, illetve átszervezést kell végrehajtani, és emiatt a közalkalmazott további foglalkoztatására nincs lehetőség; c) a közalkalmazott munkaköri feladatainak ellátására tartósan alkalmatlanná vált vagy munkáját nem végzi megfelelően; d) a közalkalmazott a felmentés közlésének, illetőleg legkésőbb a felmentési idő kezdetének napján nyugdíjasként minősül; illetve e) az előrehozott öregségi nyugdíjkorhatár elérésekor, valamint szolgálati idővel kapcsolatos feltételeivel legkésőbb a felmentési idő utolsó napján rendelkező közalkalmazott azt írásban kérelmezi.^[5]

A köztisztviselők esetén szintén taxatíve felsorolta a törvény a felmentési okokat.^[6] „A társadalom közmegebecsülését élvező, demokratikus közigazgatás feltétele, hogy a közügyeket pártpolitikasemleges, törvényesen működő, korszerű szakmai ismeretekkel rendelkező, pártatlan köztisztviselők intézzék.”^[7] Ennek a célnak megfelelően a köztisztviselőkkel szemben magasabb felkészültség, lojalitás, a versenyszférához képest alapvetően magasabb elvárások támasztására került sor. Ezt hivatott ellentételezni az általánoshoz képest nagyobb védelem a felmondások, a kiszolgáltatottság ellen.

A közszolgálati jogviszony felmentéssel akkor volt megszüntethető, ha a) az Országgyűlés, a Kormány, a költségvetési fejezetet irányító szerv vezetője, a közigazgatási szerv vezetője, illetve a helyi önkormányzati képviselő-testület döntése alapján a közigazgatási szerv hivatali szervezetében létszámcsökkentést kell végrehajtani, és emiatt a köztisztviselő további foglalkoztatására nincs lehetőség; b) megszűnt a közigazgatási szervnek az a tevékenysége, amelynek körében a köztisztviselőt foglalkoztatták; c) átszervezés következtében munkaköre feleslegessé vált; d) a köztisztviselő nyugdíjasként minősül; e) az alkotmánybíró törzskarába beosztott köztisztviselő esetében az alkotmánybíró megbízatása bármely okból megszűnt.

A közszolgálati jogviszonyt felmentéssel meg kellett szüntetni, ha a) a közigazgatási szerv jogutód nélkül megszűnik; b) a köztisztviselő feladatai ellátására alkalmatlan; c) a vezetői megbízás visszavonását követően a köztisztviselő más köztisztviselői munka-

[4] 1992. évi Mt. 4. § (2) bekezdés.

[5] 1992. évi XXXIII. tv. (Kjt.) 30. §.

[6] A köztisztviselők jogállásáról szóló törvényt 2012. március 1-jével az Országgyűlés hatályon kívül helyezte. A köztisztviselői jogviszonyok a később tárgyalt „közszolgálati tisztviselőkről” szóló törvényben nyertek új elhelyezést. Az itt bemutatott felmentési rendszer a 2010-es állapotot tárja fel.

[7] Az 1992. évi XXIII. tv. (Ktv.) preambuluma.

körben való továbbfoglalkoztatására nincs lehetőség, vagy a munkáltató által felajánlott másik köztisztviselői munkakört a köztisztviselő visszautasítja (31. § (9) bekezdés); d) a rokkantsági (baleseti rokkantsági) nyugdíjjogosultság 17. § (8) bekezdés szerinti feltétellel rendelkező köztisztviselő azt kérelmezi; e) az előrehozott öregségi nyugdíjjogosultság egyéb feltételeivel a felmentési idő leteltekor rendelkező köztisztviselő kérelmezi.^[8]

A munkáltató a felmentést mind a közalkalmazotti, mind a köztisztviselői jogviszonyban köteles, illetve köteles volt megindokolni. Az indokolásból a felmentés okának világosan ki kell tűnnie és a munkáltatónak kell bizonyítania, hogy a felmentés indoka valós és okszerű, az MK. 95. rendelkezései a felmondás indokolásának minőségi követelményeiről itt is alkalmazandók.

II. A KÖZSZFÉRA MUNKAJOGI SZABÁLYOZÁSÁNAK ÁTALAKÍTÁSA

A 2010. évi országgyűlési képviselői választások után az új kormány soha nem látott lendülettel kezdett neki többek között a közigazgatás és a közszolgálat rendszerének átalakításához. Megalkották a 2010. évi LVIII. törvényt (Ktvj.) a kormánytisztviselők jogállásáról, melynek legvitatottabb pontja a kormánytisztviselői jogviszony felmentéssel való megszüntetéséhez kötődik. A törvény preambuluma szerint „A hatékony és költségtakarékos, demokratikus, pártsemleges és hazaszerető, a Magyar Köztársaság érdekeit és a közjót a legmegfelelőbbben szolgáló központi közigazgatás kialakítása érdekében az Alkotmány 40. § (3) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján” alkotta a törvényt az Országgyűlés. A törvény speciális szabályozás volt a Ktv-hez képest, az e törvényben nem szabályozott kérdésekben a kormánytisztviselő jogviszonyára a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény rendelkezéseit kellett megfelelően alkalmazni.^[9]

A Ktvj. szakított az 1992-es törvényekkel kialakított felmondási megoldásokkal, és teljesen új felfogásban, a munkáltatóra és a kormánytisztviselőre azonos szabályokat állapított meg a felmentés, illetve lemondás indokolásával kapcsolatban. A kormánytisztviselői jogviszonyt a kormánytisztviselő lemondással, a munkáltató felmentéssel indokolás nélkül megszüntethette.^[10] Emellett, tovább csökkentve a kormánytisztviselőkre vonatkozó munkajogi védelmet, a lemondási időt és a felmentési időt egyaránt két hónapban állapította meg, szakítva az 1992-es felmondási-felmentési rendszerek bevált előírásaival, miszerint a felmondási/felmentési idő a munkaviszonyban töltött évekkal lépcsőzetesen, a közszférában maximálisan 8 hónapra növekszik.^[11]

Ezzel nem csupán egy adminisztratív, a hatékony munkaerő-gazdálkodást segítő intézkedést tett a Kormány, hanem bírálói szerint tulajdonképp a 18 éve fennálló status quó felrúgva, széles munkavállalói rétegek munkához, biztonságos megélhetéshez való jogát sértette meg. A törvényhelyet a szakszervezetek, a munkavállalói érdekvépviseletek és a parlamenti ellenzék is hevesen támadta, alkotmányosságát az Alkot-

[8] Ktv. 17. §.

[9] 2010. évi LVIII. tv. (Ktvj.) 2. §.

[10] Ktvj. 8. §.

[11] Vö. Mt. 92. §, Kjt. 33. §, Ktv. 18. §.

mánybíróság is vizsgálta. Meggyűlt a Kormány baja eleinte a kihirdetéssel is, Sólyom László köztársasági elnök ugyanis visszaküldte megfontolásra az Országgyűlésnek a kormánytisztviselők jogállásáról szóló törvényt. Az államfő nem értett egyet azzal, hogy a munkáltatók a kormánytisztviselőket indokolás nélkül menthetnék fel a jövőben. A köztársasági elnök álláspontja szerint az indokolás nélküli elbocsátás lehetősége ellentétes az Európai Unió jogával, mivel az EU Alapjogi Chartája kifejezetten biztosítja minden munkavállaló jogát az indokolatlan elbocsátással szembeni védelemre. Ezzel a Magyarországot is kötelező európai jogi tilalommal ellentétes egy olyan szabályozás, amely indokolás nélkül teszi lehetővé az elbocsátást. Sólyom László hangsúlyozta, hogy a kormánytisztviselőkről szóló törvény az indokolás nélküli elbocsátás lehetőségével veszélyezteti a közigazgatás semleges és szakmai szempontokat szem előtt tartó működését, hiszen akár a felettese utasítását szakmai megfontolások alapján vitató kormánytisztviselő is bármikor tarthat jogviszonyának megszüntetésétől. A köztársasági elnök emellett utalt arra az ellentmondásra is, hogy amíg a minisztériumok teljes közigazgatási kara indokolás nélkül elbocsátható lesz, addig a helyettes államtitkárokra továbbra is a köztisztviselői törvény szigorú felmentési szabályai irányadók.

III. EURÓPA MUNKAJOGA A FELMENTÉS INDOKOLÁSÁRÓL — A KÖZTÁRSASÁGI ELNÖKI VÉTŐ

Mint Sólyom köztársasági elnök is rámutatott, a Ktvj. 8. §-a azzal, hogy megteremtette az indokolás nélküli munkáltatói felmentés lehetőségét a közszférában, vállalt nemzetközi munkajogi kötelezettségeket sérthet. Az Európai Parlament 2007. november 29-én hagyta jóvá az Európai Unió Alapjogi Chartáját, amelyet az uniós intézmények vezetői 2007. december 12-én írtak alá. A Charta legnagyobb jelentősége, hogy egyetlen dokumentumban foglalja össze a nemzeti és nemzetközi jogban már régóta szereplő, azonban mindeddig széttagolt alapvető jogokat, alapelveket. A Lisszaboni Szerződés úgy hivatkozik az Alapjogi Chartára, mint az Unió jogilag kötelező erejű garanciáinak, illetve azoknak a jogoknak a gyűjteményére, melyekkel az EU megítélése szerint valamennyi európai polgárnak rendelkeznie kell. A charta nem a Reformszerződés törzsszövegében szerepel, hanem az alábbi kereszthivatkozással kerül bevezetésre: „Az Unió elismeri a 2000. december 7-én kiigazított Alapjogi Chartában foglalt jogokat, szabadságokat és elveket, amelyek ugyanolyan joghatással bírnak, mint a Szerződések.” A dokumentum jogi kikényszeríthetősége tehát az eredeti elképzelésnek megfelelően megmarad, és az új szerződés pontosan meghatározza ennek alkalmazási területét is. Az Unió intézményeinek tiszteletben kell tartaniuk a Chartában rögzített jogokat. E kötelezettségnek a tagállamoknak is eleget kell tenniük az uniós jogszabályok végrehajtása során.^[12]

Az Európai Unió Alapjogi Chartája 30. cikke kimondja, hogy az uniós joggal, valamint a nemzeti jogszabályokkal és gyakorlattal összhangban minden munkavállalónak joga van a védelemhez az indokolatlan elbocsátással szemben. Az indokolási kötele-

[12] Bővebben: http://www.euvonal.hu/index.php?op=kerdesvalasz_reszletes&kerdes_valasz_id=990 (2012. 03. 29.)

zettség hiánya a kormánytisztviselők, illetve a Törvény hatálya alá tartozó szervek által foglalkoztatott munkavállalók esetében ellentétes ezzel az uniós alapjoggal.

Mint Sólyom is kifejti, „a Charta idézett 30. cikke a Chartához fűzött magyarázatok szerint az Európai Szociális Charta 24. cikkéből merít. Utóbbiban az Európai Szociális Charta szerződő felei egyebek mellett vállalják, hogy elismerik a dolgozók jogát ahhoz, hogy munkaviszonyukat ne lehessen megszüntetni tényleges ok nélkül (*without valid reasons*), amely összefügg képességükkel, magatartásukkal, vagy a vállalkozás, létesítmény vagy szolgálat működési szükségleteivel. A Szociális Jogok Európai Bizottsága az Európai Szociális Charta 24. cikkét visszatérően akként értelmezte, hogy az indokolás nélküli munkáltatói felmondás lehetősége ellentétes az Európai Szociális Chartának ezzel a rendelkezésével.^[13] Az EU Alapjogi Charta 30. cikke ugyanígy értelmezendő. Ezért az Alapjogi Chartával ellentétes az olyan szabályok alkalmazása, melyek mindenfajta indokolás nélkül teszik lehetővé munkaviszony, vagy avval érdemileg rokon, munkavégzésre irányuló jogviszony megszüntetését. Ezen az sem változtat, hogy az Alapjogi Charta 30. cikke az uniós és a tagállami jog keretei között garantálja a védelmet. Nyilvánvalóan nem felel meg ugyanis a Charta 30. cikkének egy olyan nemzeti szabályozás, mely nem konkretizálja és differenciálja az indokolatlan elbocsátás elleni védelmet, hanem az állam alkalmazásában állók egy jelentős csoportjára vonatkozóan teljes egészében megszünteti az indokolási kötelezettséget. Az indokolási kötelezettség nem csak a munkavállaló (köztisztviselő stb.) munkajogi védelmét szolgálja, hanem önmagában is fontos alapjogi értékkel bír, és végső soron kapcsolódik az emberi méltóság jogához. Ennek kapcsán utalok az Alapjogi Charta egyik kommentárjában megjelenő érvre is, hogy az indokolás nélküli elbocsátás tilalma azt az alapelvet is kifejezi, miszerint az ember munkaereje nem pusztán áru.”^[14]

IV. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG DÖNTÉSEI

A köztársasági elnöki vétót követően a Parlament újratárgyalta, majd változtatás nélkül újra elfogadta a törvényjavaslatot. A 2011. január eleji változásokról a szak-szervezetek kezdettől azt tartották, hogy ez csak a kezdet, és a hatékony munkaerő-gazdálkodást segítő, a leépítést megkönnyítő intézkedések bekerülhetnek a köztisztviselői, közalkalmazotti törvényekbe is. Így is lett: a Parlament a következők szerint módosította a Ktv. 17. § (1) bekezdését: „A közszolgálati jogviszonyt a munkáltató felmentéssel indokolás nélkül megszüntetheti.”^[15] Ezzel a Kormány szándékának megfelelően, az 1992-es kereteket áttörve, rugalmas munkaerő-gazdálkodás valósulhatott volna meg a teljes közszférában.

Az Alkotmánybíróság azonban közbelépett. Két nagy jelentőségű határozatával hatályon kívül helyezte a Ktv. és a Ktvj. indokolás nélküli megszüntetést lehetővé tevő

[13] Az eredeti szövegben 4. számú lábjegyzet: Conclusions 2003 Italy, Conclusions 2008 Malta.

[14] Az eredeti szövegben 5. számú lábjegyzet: Peter Tettinger und Klaus Stern: Kölner Gemeinschaftskommentar zur Europäischen Grundrechte-Charta, München, 2006, 551.; Forrás: II-1/01948-4/2010. sz. köztársasági elnöki vétó, 2010. június 14. 4.

[15] 2010. évi CLXXIV. törvény 1. §.

rendelkezéseit, amelyet nem csak a parlamenti ellenzék, de a szakszervezetek és a közszolgálati dolgozók is, érthetően, kitörő lelkesedéssel fogadtak.

A sort a 8/2011. (II. 18.) AB határozat nyitotta. Az indítványozók kivétel nélkül hivatkoztak arra is, hogy ez a rendelkezés sérti az Alkotmány 70/A. §-ában megfogalmazott jogegyenlőség követelményét. Ésszerű indok nélkül tesz különbséget a Munka Törvénykönyve hatálya alá tartozó munkavállalók és a kormánytisztviselők, illetőleg a hasonló (arra is van példa, hogy azonos) közigazgatási tevékenységet végző közszolgálatban álló köztisztviselők között. Az egyik indítványozó ebben az összefüggésben felhívta az Alkotmány 9. § (1) bekezdését is, amelyből szerinte a magán- és közszférában dolgozókkal való egyenlő bánásmód kötelezettsége is következik. Az egyik indítványozó szerint a vitatott szabály az Alkotmány 70/B. §-ában szabályozott munkához való jog alapján tesz különbséget alkotmányos indok nélkül a munkavállalók különböző csoportjai között, a kormánytisztviselők hátrányára. Álláspontja szerint a foglalkozottak, a munkaviszonyban és a közszolgálati jogviszonyban álló munkavállalók e jogviszonyok alapvető jellemzőit tekintve azonos szabályozási körbe, egymással összehasonlítható homogén csoportba tartoznak. E közös jellemzők sorába tartozik az is, hogy a foglalkoztatási jogviszonynak a munkáltató, a munkáltatói jogkör gyakorlója részéről történő megszüntetése esetén, a munkáltató döntését indokolni köteles. Rámutatott arra, hogy a jogalkotó önkényesen emelt ki ebből a szabályozási körből egy csoportot, a kormánytisztviselőket, akiknek a felmentésére nem vonatkozik a munkáltatói jogkör gyakorlójának indokolási kötelezettsége. A kormánytisztviselői jogviszonynak a munkáltatói jogkör gyakorlója által történő megszüntetésére mind a munkaviszonyban, mind más hasonló foglalkoztatási jogviszonyban állókhoz képest hátrányosabb szabályok vonatkoznak. Ez a szabályozás az Alkotmány 70/B. §-ában szabályozott alapjog tekintetében alkotmányos indok nélkül tett megkülönböztetést eredményez.

Mivel indokolás hiányában nem várható, hogy a bíróság érdemben vizsgálja a felmentés jogszerűségét, az indokolási kötelezettség hiánya gyakorlatilag megszünteti a munkajogi védelmet. Kiüresíti az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében szabályozott alapvető jogot, a bírósághoz fordulás jogát. Az egyik indítványban kifejtett álláspont szerint ez gyakorlatilag kizárja a bírósághoz fordulás lehetőségét, és ez sérti az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében szabályozott jogorvoslathoz való jogot. Más indítványozó szerint a hatékony bírói felülvizsgálat lehetőségének hiánya sérti az Alkotmány 70/K. §-át is.^[16]

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a köztisztviselői és a kormánytisztviselői jogviszony kettős arculatú jogviszony. Egyrészt, mivel munkavégzésre irányuló jogviszonyok, sok vonatkozásban a munkajogi jogviszonyok sajátosságaival rendelkeznek. Másrészt e jogviszonyok sajátosságait meghatározza az is, hogy e munkavégzés közhatalommal rendelkező állami szervekben történik, és a tisztviselők közhivatalt viselnek, állami feladatokat látnak el, állami, közhatalmi döntéseket hoznak, készítenek elő, ezért alapvetően közjogi jellegű jogviszonyok.

[16] 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról 70/K. §: Az alapvető jogok megsértése miatt keletkezett igények, továbbá a köteleességek teljesítésével kapcsolatban hozott állami döntések elleni kifogások bíróság előtt érvényesíthetők.

A Ktvj. 8. § (1) bekezdésében szabályozott indokolás nélküli munkáltatói felmentés lehetősége a közhivatal-viselés törvényes indok nélküli megszüntetését tette lehetővé. Az Alkotmánybíróság nem vitatta, hogy az államszervezet hatékony működése indokolhatja a közigazgatásban dolgozó tisztviselők felmentési lehetőségének könnyítését a korábbi szabályozáshoz képest, ennek azonban nem lehet módja a munkáltatói jogok gyakorlójának korlátlan döntésre való felhatalmazása. A Ktvj. vitatott rendelkezésében alkalmazott törvényi megoldás aránytalanul korlátozta az Alkotmány 70. § (6) bekezdésében szabályozott alkotmányos alapjogot. Erre nem szolgálhat alapul a törvény indokolásában megfogalmazott azon érv, mely szerint a Ktv. oly módon szabályozta a felmentési okokat, amelyek a kialakult bírói gyakorlat mellett gyakorlatilag alkalmazhatatlanok voltak. A törvényhozó felelősségi körébe tartozik olyan törvényi szabályok megalkotása, amelyek összhangot teremtenek az alkotmányos alapjogok védelme és az állami célok között, amelyek a kormánytisztviselők alkotmányos jogainak védelmét és a kormányzati célok megvalósítását, valamint a törvény céljainak megfelelő bírói jogalkalmazási gyakorlat kialakulását egyaránt szolgálják.

A közigazgatás törvény alá rendeltségének Alkotmányból fakadó követelménye követelményeket támaszt a közigazgatási feladatokat ellátó tisztviselők jogállásának szabályozásával szemben is — szól a határozat. A közigazgatási döntések törvényességének biztosítása megkívánja, hogy a törvényhozó a döntést hozó tisztviselők munkajogi helyzetének szabályozása során is teremtse 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 biztosítása. A kormánytisztviselő felmentése esetén a felmentési okok és a munkáltatói indokolási kötelezettség törvényi szabályozásának hiánya a közigazgatási döntések pártpolitikai semlegességét, befolyástól való függetlenségét, pártatlanságát és ezzel együtt törvényességét is veszélyezteti.

Az ezzel összefüggő veszélyt az Alkotmánybíróság a következő példával érzékeltette: A közigazgatási szervezetben dolgozó tisztviselők szigorúan hierarchizált szervezetben látják el feladataikat. Feletteseik utasításának engedelmisségi kötelezettséggel tartoznak. A Ktv-nek a kormánytisztviselőkre is alkalmazandó 38. §-a a törvényesség biztosítása érdekében lehetőséget ad arra, hogy a köztisztviselő megtagadja a jogsértő utasításnak való engedelmisséget, és szabályozza azt is, hogy a jogsértő utasításnak való engedelmisség megtagadása esetén miként mentesülhet a felelősség alól. Azonban, abban az esetben, ha a kormánytisztviselő nem élvez felmentési védelmet, a munkáltatói jogkör gyakorlója bármikor, indokolás nélkül megszüntetheti közszolgálati jogviszonyát, e szabályok is elvesztik garanciális jelentőségüket, mert nem elvárható, hogy nyíltan kiálljon szakmai és jogi álláspontja mellett, ha azzal a munkáját veszélyezteti.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a törvényhozó azzal, hogy nem szabályozta a munkáltatói felmentés törvényi feltételeit, és lehetőséget adott a döntés indokolásának mellőzésére, aránytalanul korlátozta a kormánytisztviselőt az Alkotmány 57. § (1) bekezdése alapján megillető, bírói jogvédelemhez való jogot is.

Ezek után senkit nem ért meglepetés, amikor kihirdették a 29/2011. (IV. 7.) AB határozatot. Az Alkotmánybíróság e határozatában megállapította, hogy a Köztisztviselők

jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (Ktv.) azon rendelkezése, mely szerint a köztisztviselő jogviszonya indokolás nélkül megszüntethető, alkotmányellenes, ezért azt is megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság megállapításai szerint a Ktv. 17. § (1) bekezdésében szabályozott indokolás nélküli felmentést lehetővé tevő rendelkezés alkotmányellenes: sérti a jogállamiság elvét, a munkához való jogot, a közhivatal viseléséhez való jogot, a bírósághoz fordulás jogát, és az emberi méltósághoz való jogot. Alkotmányellenesnek ítélte a testület a rendelkezést azért is, mert az alkalmazásra való felkészülésre a törvényhozó túlságosan rövid határidőt, egy napot biztosított — a Ktv-t módosító törvényt 2010. december 31-én hirdették ki és 2011. január 1-jétől léptek életbe az új szabályok. Emellett a határozat több ponton is megismétli a kormánytisztviselőkkel kapcsolatos, feljebb részletezett okfejtést.

Nem mondhatjuk azonban, hogy az Alkotmánybíróság teljes mértékben megvédte a minden kétséget kizáróan jogellenesen felmentett kormánytisztviselőket, köztisztviselőket. Azzal ugyanis, hogy a jelzett törvényhelyeket nem visszamenőleges hatállyal, hanem a jövőre nézve (*ex nunc*) helyezte hatályon kívül, nem csak a hatékony igényérvényesítéstől fosztotta meg a jogkereső, felmentett dolgozókat — akiknek sovány vigasz, hogy hónapokkal később a kollégáikkal ezt már nem lehet megcsinálni —, hanem még hónapokat biztosított a kormányszatnak és az önkormányzatoknak a megkezdett „tisztogatásokra”, egyes kormánytisztviselők, köztisztviselők indokolás nélküli menesztésére, ezzel tevékeny részt vállalt a további — általa is feltárt — jogsértésekben. Mert bár a strasbourgi székhelyű Emberi Jogok Európai Bírósága megállapította e jogviszonyok jogellenes megszüntetését,^[17] a magyar bíróságok az Alkotmánybíróság kínálta joghézag miatt nem álltak a panaszos közszolgálati alkalmazottak mellé — mintegy beteljesítve ezzel a sólyomi jóslatot, a köztársasági elnöki vétóban megfogalmazott egyik fő kifogást.

V. A KÖZSZOLGÁLATI TISZTVISELŐK JOGVISZONYÁNAK MEGSZÜNTETÉSE

A 2011. évi CXCV. tv. a közszolgálati tisztviselők jogállásáról^[18] (Kttv.) új terminológiát és új szabályozási rendszert vezetett be. A korábbi szabályok alapján ugyanis a kormánytisztviselők tulajdonképpen speciális jogállású köztisztviselők voltak, a kormánytisztviselők esetében a Ktv-t mögöttes szabályként kellett alkalmazni. Az új rendszerben azonban fordul a kocka.

A törvény megkülönbözteti a „kormányzati szolgálati jogviszonyt” a „közszolgálati jogviszonytól”, az előbbibe a kormánytisztviselőket, utóbbiba a köztisztviselőket sorolva. A törvény túlnyomó része a kormánytisztviselői jogviszony szabályait ismer-teti, majd a köztisztviselőkre is ezeket rendeli alkalmazni a Negyedik Részben foglalt eltérésekkel. Bár a jogviszonyok megszüntetése az új szabályozás szerint nem lehetséges indokolás nélkül, jelentős a változás a korábbiakhoz képest.^[19]

[17] CASE OF K.M.C. v. HUNGARY (Application no. 19554/11).

[18] Hatályos: 2012. március 1-jétől, a Ktv-t és a Ktvj-t váltja.

[19] A törvény preambuluma a következőkkel indokolja a változást: „Az erős, de az indokoltnál nem nagyobb, a változásokhoz gyorsan és rugalmasan alkalmazkodni képes — a nemzeti érdekeket előtérbe helyező — állam olyan közszolgálatra alapozható, amely élvezzi a társadalom közmegebecsülését, hatékony

A kormányzati szolgálati jogviszony felmentéssel akkor szüntethető meg, ha^[20] a) az Országgyűlés, a Kormány, a költségvetési fejezetet irányító szerv vezetője, az államigazgatási szerv vezetője döntése alapján az államigazgatási szerv hivatali szervezetében létszámcsökkentést kell végrehajtani, és emiatt a kormánytisztviselő munkaköre megszűnik, ill. köztisztviselő további foglalkoztatására nincs lehetőség;^[21] b) megszűnt az államigazgatási szervnek az a tevékenysége, amelynek körében a kormánytisztviselőt foglalkoztatták; c) átszervezés következtében munkaköre megszűnik; d) a kormánytisztviselő nyugdíjasnak minősül (kivéve, ha a jogviszony a 60. § (1) bekezdés j) pontja alapján megszűnt).

A kormányzati szolgálati jogviszonyt felmentéssel meg kell szüntetni, ha a) a kormánytisztviselő hivatalára méltatlan; b) a kormánytisztviselő munkavégzése nem megfelelő; c) a kormánytisztviselő egészségügyi okból feladatai ellátására alkalmatlan; d) a kormánytisztviselő ezt kéri, mert kinevezését a munkavégzés helyének kizárólag a település területén belüli megváltoztatásakor módosítják, vagy ha a munkakör megváltoztatása indokolja a kinevezés módosítását; e) a kormánytisztviselő vezetőjének bizalmát elveszti; f) a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 18. § (2a) bekezdés a) pontjában foglalt feltételt a felmentési idő leteltekor teljesítő kormánytisztviselő kérelmezi.

A munkáltató a felmentést köteles megindokolni. Az indokolásból a felmentés okának világosan ki kell tűnnie és a munkáltatónak kell bizonyítania, hogy a felmentés indoka valós és okszerű.^[22] Egészségügyi okból bekövetkező alkalmatlanság esetén a kormánytisztviselő akkor menthető fel, ha a hivatali szervezetben a képzettségének, besorolásának és egészségi állapotának megfelelő betöltetlen munkakör nincs, vagy ha az ilyen munkakörbe való áthelyezéséhez a kormánytisztviselő nem járul hozzá.

A munkáltató — a többi munkajogi tárgyú törvénnyel összhangban — a határozatlan időtartamú jogviszony felmentéssel történő megszüntetését nem köteles indokolni, ha a kormánytisztviselő nyugdíjasnak minősül.

Hivatalára az a kormánytisztviselő méltatlan, aki olyan magatartást tanúsít — akár a hivatali munkájával (munkavégzésével) összefüggésben, akár munkahelyén kívül —, amely alkalmas arra, hogy az általa betöltött beosztás tekintélyét vagy a munkáltató jó hírnevét, illetve a jó közigazgatásba vetett társadalmi bizalmat súlyosan rombolja, és emiatt nem várható el, hogy a munkáltató a jogviszonyt fenntartsa.^[23]

Szembeötlő változás a kötelező felmentési indokok között az az eset, amikor a kormánytisztviselő „vezetőjének bizalmát elveszti”. Ez a meglehetősen új, szubjektív megközelítése a felmentés problematikájának persze nem váratlan a törvényalkotótól, aki a fenti, az alkotmányossági próbát ki nem álló szabályokkal is nyilvánvalóan azon munkatársak jogviszonyának megszüntetését kívánta elősegíteni, akikkel szemben törvényes objektív

és költségtakarékos, demokratikus, pártsemleges, törvényesen működik, tagjai korszerű szakmai ismeretekkel rendelkeznek, Magyarország érdekeit és a közjót pártatlanul és hazaszeretettel szolgálják. Célunk ezért, hogy előmozdítsuk az erős nemzettudatra épülő és értékelvű közszolgálati tisztviselői hivatás megteremtését, s kiszámítható életpályát nyújtsunk, amelynek szabályai segítik a tisztviselőket a hivatalukhoz méltó, kötelességtudatos magatartás tanúsításában.”

[20] Kttv. 63. §.

[21] A köztisztviselőkre vonatkozó eltérést a Kttv. 229. §-a tartalmazza.

[22] Vö.: Prugberger, 2009, 34–35.

[23] Kttv. 64. § (1) bekezdés.

ok ugyan nem áll fenn, azonban vezetőjük bizalmát nem bírják. A törvény szerint bizalomvesztésnek minősül, ha a kormánytisztviselő a 76. § (2) bekezdésében meghatározott kötelezettségének nem tesz eleget.^[24] A szubjektív elemet a törvényalkotó a bizalomvesztés indokolásában próbálja valamelyest szűkíteni, miszerint kizárólag a kormánytisztviselő magatartásában, illetve munkavégzésében megnyilvánuló és bizonyítható tény lehet bizalomvesztés alapja, mely az alábbi körülményekkel függhet össze: A kormánytisztviselő köteles a) feladatait a köz érdekében a jogszabályoknak, a hivatásetikai elveknek és a vezetői döntéseknek megfelelően, az általában elvárható szakértelemmel és gondossággal, pártatlanul és igazságosan, a kulturált ügyintézés szabályai szerint ellátni; b) az előírt helyen és időben, munkára képes állapotban megjelenni; c) munkaideje alatt — munkavégzés céljából, munkára képes állapotban — a munkáltató rendelkezésére állni; d) vezetőkkel és munkatársakkal együttműködni; e) munkáját személyesen ellátni, valamint általában olyan magatartást tanúsítani, hogy ez más egészségét és testi épségét ne veszélyeztesse, munkáját ne zavarja, anyagi károsodását vagy helytelen megítélését ne idézze elő.

A fentiekben meghatározottakon túl „a kormánytisztviselő vezetői iránti szakmai lojalitással köteles ellátni feladatait. Szakmai lojalitás alatt kell érteni különösen a vezető által meghatározott szakmai értékek iránti elkötelezettséget, a vezetőkkel és a munkatársakkal való alkotó együttműködést, a szakmai elhivatottsággal történő, fegyelmezett és lényeglátó feladatvégzést.”^[25]

A norma különösebb magyarázatot nem érdemel, önmagáért beszél. Vajon tényleg garantálhatja az alkotmánybírószági határozatokban is hivatkozott jogbiztonságot a felmentés indokolásának reformja? Álláspontom szerint nem. Olyan jogilag megfoghatatlan, bizonytalan, egy jogvita esetén a bizonyítási eljárás során objektíve tisztázhatatlan fogalmaknak, mint „bizalomvesztés”, „vezető iránti szakmai lojalitás” semmi keresnivalójuk egy jogállami törvényszövegben, főleg úgy nem, hogy ahhoz a munkaviszonyt érintő legsúlyosabb szankció, a munkaviszony felszámolása kötődik. Természetesen a fenti, vitatott kategóriáknak igenis szerepe kell, hogy legyen a munkáltató és a munkavállaló viszonyában, azonban bármely munkaviszony vagy munkaviszony-jellegű speciális jogviszony megszüntetésének félreérthetetlen, valódi, világos indokokon kell alapulnia, amely semmiképp nem ütközhet a rendeltetésellenes joggyakorlás tilalmába sem.^[26] A törvényi szabályozás pedig, amely teret enged a nem konkrét indokokon alapuló felmentésnek, nem csak a közszféra dolgozóinak munkajogi védelmét üresíti ki, de a visszaélészerű jogalkalmazás melegágya is lehet a munkáltatói oldalon.

VI. A RENDKÍVÜLI FELMENTÉS

A munkajogi jogalkotás legújabb „vívmányai” közé jól illeszkedik az új Mt. elfogadása és a hatályba lépéséről rendelkező 2012. évi LXXXVI. tv. (Mth.) Kjt-t módosító néhány szakasza. Az Mt. munkaviszony-megszüntetési szabályai nem csak abban hoznak újat,

[24] Kttv. 66. § (1) bekezdés.

[25] Kttv. 76. § (2) bekezdés.

[26] Lásd bővebben: MK 95.

hogy leszűkítik a végkielégítésre jogosultak körét,^[27] megteremtik szűk körben a határozott idejű jogviszonyok felmondásának lehetőségét^[28] és drasztikusan megnyirbálják a munkavállalók felmondási védelmét,^[29] de a jogellenes jogviszony-megszüntetés eseteire is jelentősen lecsökkentik a munkavállalók juttatásait,^[30] jelképesre redukálva a keresettel érvényesíthető követelések összecszerűségét.^[31]

Az Mth. azonban a hatályba léptető és átmeneti rendelkezéseken túl egyéb, jelentős módosítást hozott a Kjt-t érintően is, teljesen hatályon kívül helyezve a közalkalmazotti jogviszonyban alkalmazandó fegyelmi felelősségre, eljárásra és büntetésekre vonatkozó szabályokat, megnyitva ezzel a lehetőséget az azonnali hatályú felmentés előtt. A rendkívüli lemondás „párjaként” immár a Kjt. a munkáltató számára is biztosítja a jogviszony azonnali hatályú megszüntetésének lehetőségét *rendkívüli felmentéssel*.^[32] Ennek megfelelő szankciós munkáltatói megszüntetésre a Kttv. szerint csak hivatalvesztés fegyelmi büntetéssel van lehetőség.

Míg tehát az új szabályozás száműzte a közalkalmazotti törvényből a fegyelmi eljárást, helyette az Mt. 78. § szerinti indokoláshoz kötött azonnali hatályú felmondás szabályainak megfelelő megszüntetési módot rendeli alkalmazni, lemondva annak a lehetőségéről, hogy a munkaszervezetten belül járjanak utána a munkaviszonnyal összefüggő kötelezettségszegéseknek. Ez nem csupán technikai könnyebbséget jelent a közpénzből fenntartott munkáltatónak a munkavállaló munkaszervezetből való eltávolítására (nem kell ugyanis bajlódni a kivizsgálással, fegyelmi tanáccsal vagy a közalkalmazott jogi képviselőjével az eljárásban), hanem illuzórikussá emeli a húsz éven át magabiztosan használt tételt, miszerint a közszféra biztonsága képez ellensúlyt a magánszférában elérhető magasabb jövedelemmel szemben. Oppurtunizmusból jeles, védelemből elégtelen. Indokolásból azonban egyelőre még sincs teljesen felmentve.

IRODALOM

- Edwards, Martin (1991): *Dismissal law. A practical guide for management*, 2nd edition, Kogan Page, London.
- Ferencz Jácint: A munkához való jog egyes kérdéseiről. In: *Liber Amicorum — Studia Ida Hágelmayer Dedicata* (szerk.: Lehoczkyné-Petrovics) ELTE ÁJK Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék, Budapest, 149–160.
- Ferencz Jácint (2012): Jogszerű jogbizonytalanság? A felmentés indokolásának változása a közszférában. In: *Miskolci Jogi Szemle* 1. szám.
- Gyulavári Tamás (szerk.)(2012): *Munkajog*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest.
- Lehoczkyné Kollonay Csilla (szerk.) (2001): *A magyar munkajog I*. Vince Kiadó, Budapest.

[27] Mt. 77. § (5) bekezdés.

[28] Mt. 67. § (2) bekezdés.

[29] Mt. 66. § (3) bekezdés.

[30] Mt. 82. §.

[31] Vö: Gyulavári, 2012, 177–239.

[32] Kjt. 25. § (2) bekezdés ga, gb); 33/A. §.

- Petrovics Zoltán (2010): Nemzetközi párhuzamok a munkáltatói felmondás körében. In: *Ünnepi tanulmányok az ELTE megalakulásának 375. évfordulója alkalmából.* (szerk.: Nagy Marianna) ELTE ÁJK, Budapest, 77–88.
- Petrovics Zoltán (2007): Néhány gondolat az angol munkaviszony-megszüntetési rendszer apropóján. In: *A Munkajogi és Szociális Jogi Doktoranduszok és Pályakezdő Oktatók első konferenciája Szeged,* (szerk.: Lőrincsikné Lajkó Dóra), Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 115–122.
- Prugberger Tamás (2009): Jogdogmatikai problémák a munka- és közszolgálati jogviszony megszűnése és megszüntetése szabályainál In: *Miskolci Jogi Szemle,* 4. évf. 1. szám, 30–42.
- Radnay József (2004): A munkaviszony egyoldalú megszüntetésének egyes rendszerei. In: *Liber Amicorum — Studia Stephano Kertész Dedicata.* ELTE ÁJK Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék, Budapest.
- Zweigert, Konrad – Kötz, Hein (1996): *Einführung in die Rechtsvergleichung: auf dem Gebiete des Privatrechts.* Mohr, Tübingen.