

### 3. A KÖZSZFÉRA MUNKAERŐPIACÁNAK INTÉZMÉNYI KÖRNYEZETE

#### 3.1. Munkajogi trendek – az állásbiztonság garanciáinak lebontása a közszférában

NACSA BEÁTA

Ebben az alfejezetben tágabb munkajogi megközelítésben tekintjük át azt a szabályozási folyamatot, amely a közszférabeli alkalmazottak állásbiztonságának felszámolásához vezetett. Először összefoglaljuk azokat a máig meghatározó tényezőket, amelyek az állásbiztonság garanciáinak kidolgozását indokolták, és amelyek a jogvédelem fenntartását ma is kellően alátámasztják, illetőleg alátámasztanak. Egyaránt szó lesz a függő munkát végző jogalany jogvédelmének szükségességéről, valamint az állásbiztonság garanciái és a közszolgálat semlegessége és szakszerűsége közötti kapcsolatáról. Majd összefoglaljuk az indokolás nélküli felmentés bevezetésének, e szabályozás alkotmánybírói és európai bírósági megsemmisítésének indokait; foglalkozunk a megsemmisítő döntéseknek formálisan megfelelő, de érdemben azokkal továbbra is ellentétes új szabályozással. Végül röviden kitérünk az állásbiztonság erodálódásának a magyar munkajogi szabályozásban megjelent más folyamataira is. Elsősorban (a folyamatosan változó elnevezésű) köztisztviselői jogviszonyra helyezük a hangsúlyt, de kisebb terjedelemben kitérünk a közalkalmazotti jogviszonyra is.

#### Az állásbiztonság garanciáinak kialakítását és fenntartását alátámasztó indokok

A mai értelemben vett köztisztviselői jogviszonyt hagyományosan nem tekintették egyenlő felek közötti magánjogi szerződésnek, hanem az állam szuverenitásának elvéből következő, a közjog által szabályozott státusviszonynak. Összegezve ezt a megközelítést, így érvelt: „Az állam és hivatalnok nem állhatnak egymással szemben, mint egyenrangú szerződő felek. ... A hivatalnok nem csupán az állami akaratnak a végrehajtója, de egyszersmind az államnak megvalósulási formája is.” (*Mártonffy*, é. n., 667. o.) Az állami hivatal az élet teljes hosszára védelmet és stabil jogállást biztosított a köztisztviselőnek.

Az állam különböző jogviszonyainak értelmezésében az állam szuverenitásának elve jelentősen *visszaszorult* a 20. század folyamán. Egyre elfogadottabbá vált a közhatalmi szerv „külső” és „belső” jogviszonyainak megkülönböztetése, sőt a külső jogviszonyok körében felismerték, hogy az állam nemcsak közhatalmat gyakorló alanyként jelenhet meg, hanem magánféli minőségben is,

például bérleti vagy adásvételi szerződés megkötése során.<sup>1</sup> A 20. század második felének kezdetére világossá vált, hogy a szuverenitás elve nem ragadja meg a maga valóságában az állam és a köztisztviselő közötti „belső” jogviszony lényegét, és ezért azt a nyugati szakirodalomban a munkajogi érvrendszerből mellőzni kezdték. Az 1960-as évektől kezdődően új megközelítés vált uralkodóvá: a közigazgatási szerv munkáltatóként nem állami közhatalmat gyakorol, hanem ugyanúgy természetes személyeket alkalmaz a sajátos funkciói ellátására, mint bármely más munkáltató. Az állami tisztviselőket a foglalkoztatásra irányuló jogviszonyokban már nem tekintik az állam képviselőinek, hanem az állam számára dolgozó alkalmazottaknak, akiket – ebben az esetben – sokkal inkább a munkavállalói tudat és jogállás jellemez, semmint a szuverén hatalom képviselőjének tudata és jogállása (*Ozaki, 1990*).

A piaci szféra és a közszféra foglalkoztatásra irányuló jogviszonyai azonosak abban, hogy az alkalmazott a munkáltatónak való alárendeltségben, a munkáltatónak a munkavégzés bármely elemére kiterjedő utasításai alapján személyesen végzi el a munkakörébe tartozó feladatokat, rendszeresen és folyamatos jelleggel, díjazás ellenében. A (tág értelemben vett) munkajogviszony ilyen tartalmából egyértelműen következik a köztisztviselő gazdasági és személyes függése munkáltatójától, ami a munkáltató gazdasági és szervezeti túlhatalmából fakad. Ugyanakkor az állami foglalkoztatásnak vannak olyan sajátosságai, amelyek a munkavégzésre irányuló jogviszonyok szabályozásában indokolják bizonyos sajátosságok fenntartását (*Horváth, 2008*). A közszolgálati jogviszonynak alsó, alapozó rétege tehát a munkajogviszony tágabb fogalma körébe tartozik, amelyre ráépülnek a jogviszony közszolgálati jellegéből fakadó másodlagos jegyei.

Az állásbiztonság szabályozásának kérdése mind a két rétegben markánsan megjelenik, bár mások a dogmatikai indokok. A munkajogviszony tágabb fogalma alá tartozásból következik, hogy a munkajogviszonyra általában jellemző, a gyengébbik fél védelmét szolgáló dogmatikai megoldások alkalmazása e jogviszonyban is indokolt (*Morris–Fredman, 1993*). A közszolgálati jelleg – mint másodlagos jegy – hasonlóképpen megindokolja az állásbiztonság garanciáinak szabályozását, mint ahogy erre a munkajog és a közigazgatási jog művelői egyaránt rámutattak, hiszen a közigazgatásban így biztosítható a szakszerűség, kiszámíthatóság és elfogulatlanság. Ezzel kapcsolatban indokolt felidézni, hogy a közigazgatási jog irányítóelveit hogyan szögezte le a magyar szakirodalom. György István a politikasemlegesség, a törvényesség, az alávetettség, a karrier és a professzionalizmus, valamint a fokozott felelősség elvét emelte ki.

A *politikasemlegesség elve* a közszolgálat és a politika elválasztásának következménye: „a közszolgálat személyi állományát ki kell vonni a politikai csatározások színteréről, függetleníteni kell őket a politikai váltógazdálkodástól” (*György, 2007, 47. o.*). A politikai semlegesség követelménye a közigazgatás

1 Ha az állam(i szerv) a jogviszonyban magánjogi alanyként jelenik meg, akkor ezen külső viszonyaiban – esetleges, de nem szükségszerű eltérésekkel – rá is a magánjog szabályai irányadók, kötelmei szerződéses alapozásúak, és nem egyoldalú állami aktusra épülnek.

azon meghatározó elve, amelyből a mai modern közigazgatás számos más elve származtatható. A politikasemlegesség elvébe beleértjük a köztisztviselővel szemben megfogalmazott lojalitás követelményét a mindenkori hatalommal szemben: a köztisztviselő köteles elfogadni a legitim módon megválasztott hatalmat, és végre kell hajtania minden törvényes utasítását. (*Gajduscheck, 2006*)

A *lojalitás* követelménye maga után vonja azt az ígéretet, hogy a kormányváltás nem jár a hivatalnoki kar nagyarányú kicserélésével, hanem a politikai semlegesség végső soron a folyamatosan működő, professzionális közszolgálati kar kialakulásának és működésének alapvető biztosítója.

A *törvényesség elve* a közigazgatásban némiképp eltér a törvényesség magánszférában irányadó értelmétől. A magánszférában minden meg lehet tenni, amit a törvény nem tilt. A közszolgálatban ezzel szemben a köztisztviselő csak azt teheti, amit a törvény számára előír vagy explicit módon megenged. Ugyanakkor ebben a körben a köztisztviselővel szemben a jog az általánosnál erőteljesebb követelményt fogalmaz meg akkor, amikor nemcsak a jog szabályainak betartására, hanem betartatására is kötelezi.

Az *alávetettség elve* egyrészt a közigazgatásnak a választott szerveknek való alárendelődését, másrészt a hivatali apparátuson belül a szigorú alá-főlérendeltséget és az ebből fakadó utasítási jogot jelenti.<sup>2</sup> Ez utóbbi összefüggést *Morris–Fredman (1993)* azzal egészítette ki, hogy a hivatali rendszerben érvényesülő szoros alá-főlérendeltség az utasítási jognak olyan világos láncát biztosítja, amely a döntésért való felelősséget egészen a miniszternek a parlamenttel szembeni felelősségéig elvezeti; másrészt biztosítja, hogy a hivatali apparátus az állampolgárokkal szemben átláthatóan, tisztességesen és részrehajlás nélkül gyakorolja a közfunkciókat. *Lőrinc–Takács (2001)* a közigazgatás alapelveit a közigazgatás demokratizmusában és a hatékonyságában összegezte, s ebben az összefüggésben a demokratizmus elve a közigazgatás korlátok közé szorítottságát jelenti. Mindezen elvek közvetlenül vagy közvetten megerősítik a munkajogviszony sajátosságából következő azon követelményt, hogy a köztisztviselő csak akkor veszítse el állását, ha valamely ok miatt a jogviszony rendeltetése megszűnt.

A közszféra másik alapvető jogviszonyával, a közalkalmazotti jogviszonnyal kapcsolatban a jogviszony 1992. évi létrejöttétől kezdődően a magyar jogalkotásban egy sajátos megközelítés érvényesült. A közalkalmazotti jogviszony a munkajogviszony és a köztisztviselői jogviszony közé ékelődő sajátos jogviszony, amelyben a munkáltató tevékenysége valamely közfeladat ellátására irányul,<sup>3</sup> azonban ez nem követeli meg az állami impérium, a közhatalom gyakorlását. A közalkalmazotti jogviszonyt a 1992. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.) hozta létre, amely a jogviszony alapvető jellegzetességeit az aktuális politikai, de még inkább költségvetési körülményekhez igazítottan, kizárólag pragmatikus megfontolások és nem jogi dogmatika alapján alakította ki (*Horváth, 2008*).

2 A foglalkoztatási jogviszonyokra általában jellemző utasítási jog megerősödése következik az alávetettség elvéből.

3 Ebből következően a közalkalmazotti jogviszony szabályozása meglehetősen szétszabdalt, hiszen számos ágazati törvény (közoktatásról, felsőoktatásról, egészségügyről stb. szóló törvények) és miniszteri rendeletek szabályozzák a jogviszonynak az adott ágazattal összefüggő sajátosságait.

## **Az állásbiztonság leépítése a munkajogviszonyban általában, és a köz-/kormánytisztviselői, valamint közalkalmazotti jogviszonyban**

Az 1992. évi munkajogi törvény a közszféra munkaviszonyait külön szabályozta, különbséget téve a piaci szféra munkaviszonya, valamint a közszférához tartozó közalkalmazotti, köztisztviselői jogviszony, továbbá a fegyveres szervezet hivatásos állományú tagjainak szolgálati jogviszonya között. Az 1992-es szabályozás a közszférában a kötött felmondási rendszert vezette be: törvényszöveg taxatív felsorolta azokat a tényállásokat, amelyek bekövetkezte esetén a jogviszonyt a munkáltató egyoldalúan megszüntethette, illetve köteles volt megszüntetni. A Kjt. és a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. tv. (továbbiakban: Ktv.) szabályozásának az állásbiztonság szempontjából az volt a vezérlőelve, hogy ezek az alkalmazotti csoportok élethivatásszerűen, professzionálisan végzik a munkájukat, s cserébe az állam számukra az állás biztonságát és a kiszámítható előrejutási lehetőségét garantálja.<sup>4</sup>

A magánszférában ezzel szemben a mindenkori munkatörvénykönyv az úgynevezett félig kötött felmondási rendszer elvét alkalmazza, azaz felsorolja azokat a sajátos okcsoportokat, amelyek megalapozhatják a felmondást, amelyeket a napi gyakorlat, illetve a bírói jogalkalmazás tölt meg lassan változó, alakuló tartalommal (lásd 2012. évi I. törvény 66. paragrafusának 2. bekezdését). Ez a szabályozás hűen tükrözte a kilencvenes évek munkajogi közgondolkodását, amely egybecsengett fentebb az előző pontban leírt okfejtéssel, amely a munkajogban elfogadta az állás biztonságának szabályozási célját és követelményét.

Időközben a magyar munkajogi szabályozásban lényeges változás következett be: a munkajogi védelem drasztikusan csökkent, s feltételezhető, hogy jelenleg a magyar szabályozás biztosítja az európai és az észak-amerikai térségben (az egyik) legalacsonyabb szintű munkajogi védelmet.

Bár a munkajogi védelem lebontása melletti érvelés ma gyakori és elterjedt, e nézőpont mögül hiányoznak a meggyőző dogmatikai érvek. A foglalkoztatás bővítésének és a versenyképesség javításának céljával anélkül indokolják a munkajogi védelem lebontását, hogy kimutatnák a védelem csökkentése konkrétan hogyan, milyen közvetítő mechanizmusokon keresztül szolgálna ezen – egyébként kétségtelenül szükséges és helyt álló – célok elérését. A munkajogi irodalomból hiányzik annak szisztematikus vizsgálata is, hogy az elmúlt két évtizedben hogyan hatott a munkajog jelentős deregularizációja a foglalkoztatásra, illetve a versenyképességre, javította-e azokat, s ha nem, akkor a jövőendő deregulációtól vajon miért várunk ilyen hatást. Az okozati összefüggéseket – ismereteim szerint – a társtudományok sem igazolták, sőt éppen ellenkezőleg, a (hazai és a nemzetközi) munkagazdasági kutatások inkább azt igazolták, hogy a munkajogi védelem lebontása nem befolyásolja

<sup>4</sup> E szabályok a zárt közigazgatás fentebb tárgyalt elvének legfontosabb garanciái.

a foglalkoztatottság szintjét, legfeljebb a foglalkoztatott munkaerő összetételére gyakorol bizonyos mértékű, (statisztikailag) nem egyértelműen igazolt hatást. (*Esping-Andersen–Regini*, 2000, *Cazes–Nesporova*, 2007, 36–39. o.). A deregularizáció által elérni kívánt célok között a foglalkoztatottság növelésének (legalább számszerűsíthető és így ellenőrizhető célja) mellett megjelenik a versenyképesség javításának sokkal képlékenyebb célja is, jellemzően a versenyképesség fogalmának, tartalmának vagy elérni kívánt (rész)céljainak konkretizálása nélkül, ami megnehezíti az okozati összefüggések feltárhatóságát és ellenőrizhetőségét.

A közsférában az állásbiztonság csökkentése részben más célok elérését szolgálta: egyrészt a költségvetési kiadások csökkentését, másrészt – 2010-től kezdődően – a közsféra állományának a politikai preferenciákhoz igazíthatóságát. A közalkalmazotti jogviszony állásbiztonságának erodálódása a 2000-es években kezdődött. A jogellenes felmentés jogkövetkezményeinek első megkurtítását követően – melyet az Alkotmánybíróság 4/1998. (III. 1.) határozata semmisített meg, e határozat által kijelölt körben – folytatódott a jogellenes megszüntetés jogkövetkezményeinek leépítése.

A Kjt. 2007. szeptember 1-jétől hatályba lépett módosítása alapvetően átrajzolta a közalkalmazotti jogviszony jogellenes megszüntetésének jogkövetkezményeit (Kjt. 34. paragrafus). E módosítás egyrésztől szakított a *restitutio in integrum* elvével, vagyis azzal, hogy jogsértés esetén a jogsértő köteles az eredeti állapotot helyreállítani. E szabályozás szerint a közalkalmazott az eredeti munkakörébe való visszahelyezését csak akkor kérhette, ha a munkáltató döntése az egyenlő bánásmód követelményébe, felmondási korlátozásba, a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményébe, felmondási védelemben vagy korlátozásba, illetve ha a választott szakszervezeti tisztségviselőnek (közalkalmazotti tanács tagjának, elnökének vagy közalkalmazotti megbízottnak) vagy a munkavédelmi megbízottnak a munkajogi védelmét biztosító szabályokba ütközött (Kjt. 34. paragrafus 1. bekezdés a és b pont). Az eredeti munkakörbe való visszahelyezést megalapozó tényállások közé a jogalkotó felvette a jogalap nélkül vagy aránytalanul súlyosan kiszabott elbocsátás fegyelmi büntetés esetét is, 2010. január 1. napi hatállyal (c pont).

Minden más jogsértés – mondhatni minden valóban gyakori jogsértés – a 4. bekezdés által szabályozott körbe tartozott, ahol a jogkövetkezmény kizárólag a munkáltató fizetési kötelezettsége volt a bíróság által mérlegeléssel megállapított összegben. Így tehát ha a munkáltató nem indokolta meg a felmondást, vagy ha az indokolás nem volt valós (melyek rendkívül gyakori tényállások), akkor a közalkalmazott nem kérhette eredeti munkakörébe való visszahelyezését, sőt a 2007-tel hatályba lépett s azóta is megváltozott formában hatályban lévő rendelkezések értelmében e súlyos jogi hibában szenvedő rendelkezések hatályosulnak, és a felmentésben előírt időpontban a jogviszony megszűnik. A munkáltató tehát gyakorlatilag a visszahelyezés

jogkövetkezményének megkockáztatása nélkül, a jogszabállyal tudatosan szembehelyezkedve is eltávolíthat egy közalkalmazottat a munkahelyéről, hiszen a törvényben konkrétan felsorolt eseteken kívüli körben nem kell a visszahelyezés kockázatával számolnia.

2007-ben a szabályozás módosításának a mozgatórugója a költségvetés védelme volt. A visszahelyezések mellőzése elejét vette annak, hogy a közalkalmazott az állásába visszatérve jogot formálhasson illetményre, illetve újabb felmentése esetén felmondási járandóságra. Az elmaradt munkabér összegének korlátozása gátat szabott annak, hogy – a bírósági eljárások elhúzódása miatt – a közalkalmazottnak munkavégzés nélkül több évre járó illetményt fizessenek ki. Ez a szabályozás ugyan szolgálta a takarékoságot, de dogmatikailag következtelen volt, hiszen a visszahelyezés lehetőségének rendkívül szűk körre való visszazorításával megtört az az alapvető jogelv, amely szerint a súlyosan jogsértő cselekmény semmis, és ahhoz joghatás nem fűződik.<sup>5</sup> Ugyanakkor kellően nem esett latba, hogy a bírósági eljárások elhúzódása és így a munkáltató fizetési kötelezettségének megszorodása a közalkalmazotton kívül álló körülményekből következik, hiszen az általában nem vezethető vissza a közalkalmazott rosszhiszemű perelhúzó cselekményeire.<sup>6</sup> Nem kétséges viszont, hogy a per elhúzódása a felperesi pozícióban álló közalkalmazott számára is hátrányos, hiszen bizonytalanságban tartja ügyének kimenetelét, valamint az esetlegesen megítélt jogkövetkezményt illetően, és keresetének alaposága esetén is (akár éveken keresztül) más úton kell biztosítania megélhetését. Mind a két fél egybehangzó érdeke az lett volna, hogy a kormányzat a munkaügyi perek felgyorsítása érdekében a bíróságok jobb működését célzó lépéseket tegyen, és e cél elérése esetén mellőzhető lett volna a munkajogi dogmatikával ellentétes irányú jogszabály-módosítás.

Ugyancsak a közalkalmazottak hátrányára szolgált az a módosítás, amely a közalkalmazottaknak az elmaradt bérhez való jogát korlátozza. Korábban is hatályban volt az az indokolt rendelkezés, hogy a máshonnan megtérült jövedelmet nem kellett a jogsértő munkáltatónak megfizetnie: azaz, ha a közalkalmazott időközben elhelyezkedett és munkabérhez, illetményhez jutott, vagy munkanélküli-ellátást vett igénybe, akkor ezek összegét le kellett vonni a munkáltató által kifizetett összegből. A 2007-es módosítás azonban kiégszült azzal a fordulattal, hogy nem jár elmaradt munkabér annak a közalkalmazottnak sem, aki a kieső jövedelme pótlása érdekében nem jár el kellő gondossággal. A kellő gondosság elmulasztásának különösen azt kellett tekinteni, ha a közalkalmazott az állami foglalkoztatási szervvel nem működik együtt a munkavégzésre irányuló jogviszony létesítése érdekében, nem köt álláskeresési megállapodást, illetve az e szerv által felajánlott – a foglalkoztatás elősegítéséről szóló jogszabályban foglalt feltételekre tekintettel – megfelelő munkahelyet elutasítja, továbbá maga nem keres aktívan munkahelyet (Kjt. 34. paragrafus 5. bekezdés). Ha a bíróság megállapította, hogy a kellő

<sup>5</sup> Ez a logika az új munkatörvénykönyvről szóló 2012. évi I. törvényben már a semmisség alóli *expressis verbis* kivételként jelent meg.

<sup>6</sup> Az ügyek elhúzódása sokkal inkább az irreálisan hosszú (akár fél éves) tárgyalási időközökre, a munkáltató késedelmes bizonyítására (a munkáltatón van a bizonyítási teher) és az elhúzódó szakértői eljárásokra vezethetők vissza.

gondosság elmulasztása bekövetkezett, akkor az elmaradt illetményt az eset összes körülményének mérlegelése alapján állapította meg.

A jogellenes megszüntetés jogkövetkezményei röviddel az új munkatörvénykönyv elfogadását követően tovább erodálódtak a közalkalmazotti jogviszonyban is: 2012. július 1-jétől hatályon kívül helyezték a Kjt.-nek a közalkalmazotti jogviszony jogellenes megszüntetésének jogkövetkezményeire vonatkozó, fentebb ismertetett szabályait, és helyettük ma az új munkatörvénykönyvnek a még gyöngébb szankciókat biztosító szabályait kell alkalmazni.

Ami a közszolgálati jogviszonyra vonatkozó szabályokat illeti, 2010 és 2012 között a közszolgálatot többször lényegileg újraszabályozták. A kormánytisztviselői jogállást a 2010. évi LVIII. törvénnyel (a továbbiakban: Ktjt.) hozta létre a parlament.<sup>7</sup> A kormánytisztviselői jogviszony két alapvetően új megközelítést hozott a közfoglalkoztatási jogviszonyainak szabályozásába: 1) bevezették az indokolás nélküli felmentést, a felmentési időt drasztikusan lerövidítették, és függetlenítették a jogviszonyban töltött idő hosszától (Ktjt. 8. és 9. paragrafus),<sup>8</sup> 2) a kormánytisztviselők a rendkívüli munkavégzésért felemelt javadalmazás helyett kizárólag csak szabadidőre szereztek jogosultságot, átalány formájában (Ktjt. 15. paragrafus). Utóbb e szabályokat a köztisztviselői jogviszonyba is bevezették.<sup>9</sup>

A kormánytisztviselői jogállásról szóló törvény indokolása szerint a módosításra a jogalanyok közötti egyensúly megteremtése érdekében volt szükség: a jogviszony két alanyának szimmetrikus jogokkal kell rendelkezniük, tehát a jogviszony egyoldalú megszüntetésekor is azonosnak kell lennie az indokolási kötelezettségnek, valamint a munkaviszony megszüntetéséig eltelő felmentési/lemondási időnek.<sup>10</sup> Ezt a szabályozási megoldást 2011. január 1. napjától kezdődő hatállyal a köztisztviselőkre is kiterjesztették: az új szabályozás értelmében nem kellett megindokolni – a lemondáshoz hasonlóan – a felmentést sem, és a korábban a jogviszonyban töltött időhöz igazodó felmentési időt a két hónap időtartamú lemondási idővel azonos mértékűvé csökkentették.

A törvények indokolása ellentmondott a munkajogi dogmatika alapelveinek. Ez az okfejtés, egyazon szintre helyezve a közhatalmi szervet és a magánszemélyt, nemcsak a szuverenitás elvével szakított, hanem a munkajogviszonyra jellemző gazdasági-szervezeti erőkülönbség fennállását is tagadta, és a kormánytisztviselői jogviszonyt mint egyenragú felek közötti civiljogi jogviszonyt értelmezte. Ebből következően elvetette a munkajog érdekarányosítás elvén alapuló védelmi funkcióját is, azaz azt az elvet, hogy a munkajogi szabályozásban a munkát végző pozícióban álló gyengébb felet kell védeni, azokon a pontokon, ahol a sérülékenysége megmutatkozik, és olyan mértékben, hogy a jogi sérülékenységét a jogi szabályozás ellensúlyozhassa (Hepple 1996–1997). A munkajogi dogmatika általánosan elfogadott elve alapján a munkáltató minden szabályozási rendszerben (ideértve a legliberálisabb szabályozással bíró USA munkajogot is) kevésbé szabadon, nagyobb kötöttségek

7 A kormánytisztviselői jogviszony a korábbi köztisztviselői jogviszonyt váltotta fel a központi közigazgatási szervek foglalkoztatására irányuló jogviszonyaiban.

8 A törvény egy korai, de megalapozott kritikájára lásd *Kocsis* (2011).

9 Ktv. 18. paragrafus, Ktv. 71. paragrafus 2.a. pontjában foglalt rendelkezés szerint a felmentés indokolását előíró munkatörvénykönyvi szabályozás a köztisztviselői jogviszonyba sem alkalmazandó 2011. január 1. napjától.

10 A törvény indokolásának ezt a részét az Alkotmánybíróság is idézte az alább tárgyalandó megsemmisítő határozatában.

mellett tudja megszüntetni a munkaviszonyt, mint a munkavállaló. A munkavállalóra lényegesen kedvezőbb szabályozás gazdasági indoka a munkáltató gazdasági túlhatalma, jogi indoka pedig a munkához való jog. (Collins, 1991) Fokozottan fennáll a munkavállalói pozíció védelmének a követelménye az állammal szemben létesített foglalkoztatásra irányuló jogviszonyok esetén, hiszen az állam rendkívüli túlhatalommal rendelkező munkáltató. A közigazgatás irányító elveiből (különösen a semlegesség és hatékonyság elvéből) is az állásbiztonság követelménye következik, mint ahogy erről az első részben részletesebben is szó volt.

2011-ben mindkét törvényt megsemmisítette az Alkotmánybíróság az alkotmányba ütköző volta miatt. A kormánytisztviselői jogviszonyra vonatkozó rendelkezést az Alkotmánybíróság az 1068/B/2010. határozatával semmisítette meg. Indokolását a közszolgálati szabályozás általános jellemzőinek, illetve a zárt közigazgatási rendszer sajátosságainak rögzítésével indította, majd megvizsgálta a kérdést a munkához való jog, valamint a közhivatal viseléséhez való jog alkotmányos rendelkezéseinek, illetve e rendelkezéseknek eddigi alkotmánybírói értelmezése alapján. Végül arra a következtetésre jutott, hogy a kormánytisztviselői jogviszony indokolás nélküli felmentésének lehetőségét biztosító Ktjt. 8. paragrafus 1. bekezdésének b) pontja alkotmányellenes, mert sérti az Alkotmány 2. paragrafus 1. bekezdésében szabályozott jogállamiság elvét, a 70/B. paragrafus 1. bekezdésében szabályozott munkához való jogot, a 70. paragrafus 6. bekezdésében szabályozott közhivatal viseléséhez való jogot, az 57. paragrafus 1. bekezdésében szabályozott bírósághoz fordulás jogát, és az Alkotmány 54. paragrafusának 1. bekezdésében szabályozott emberi méltósághoz való jogot. A kormánytisztviselői jogviszonyra vonatkozó megsemmisítő rendelkezés időpontját az Alkotmánybíróság – meglepetésre – 2011. május 31. napjára tette, amellyel még további közel hat hónap maradt nyitva újabb indokolás nélküli felmentések kiadására, több szempontból alkotmányellenesnek ítélt rendelkezések alapján. Az Alkotmánybíróság a megsemmisítés időpontját azzal indokolta, hogy a megsemmisítés miatt a parlamentnek új szabályt kell alkotnia, amihez több hónapos felkészülési időt kell biztosítani.

Az Alkotmánybíróság külön határozatában semmisítette meg a Ktv. 17. §-nak ugyancsak az indokolás nélküli felmentést biztosító rendelkezését, érdemben a fentiekkel egyező okfejtésre, és alkotmányos elvekre alapítva.<sup>11</sup> A köztisztviselői jogviszonyra vonatkozó szabályozás megszüntetése visszaható hatályú volt, mivel a megsemmisítés eredményeképpen helyreállt a korábbi rendelkezések hatálya, ezért lehetőség volt a megsemmisítő rendelkezést *ex nunc* hatállyal meghozni.

Az alkotmánybírói határozatokat követően megalkotott jogi szabályozásban, a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvényben, burkoltabb formában ugyan, de fennmaradt a jogilag releváns indok nélküli felmentés lehetősége, hibába rögzítette 2011-ben a közszolgálati jogviszony

11 29/2011. (IV.7.) Ab határozat.

újraszabályozásának alapelveit a „jó állam” és a „jó közigazgatás” megteremtésének céljával a Magyar Program című kormányzati dokumentum. A felmentési rendszer látszólag ugyan visszatért a korábban követett kötött felmondási rendszerhez, mindazonáltal a felmentést kötelezően megalapozó körbe bekerültek olyan túlságosan tág értelmezést lehetővé tevő fordulatok, mint a hivatalra való méltatlanná válás és – még inkább – a vezető bizalmának elvesztése.<sup>12</sup>

A hivatalra való méltatlanság objektív szempontokkal körülírható, így e körben legalább elméletileg lehetséges a felmentési okot konkretizáló és eképpen e fordulatot tartalmilag korlátozó bírói gyakorlat kialakítása. Bár nem kizárt, hogy a vezető bizalmának elvesztése fordulat is bizonyos mértékig megtölthető objektív tartalommal, például mely esetben állnak fenn olyan objektív körülmények, amelyek ésszerű, következetes okfejtéssel megalapozzák a bizalomvesztést, ugyanakkor magából a nyelvtani értelmezésből következően e fordulat megítélésében sokkal nagyobb szerepe lehet szubjektív szempontoknak. Végző soron ez a felmondási ok akár visszavezethető olyan teljesen szubjektív álláspontra is, hogy a vezető pusztán személyes ellenérzések miatt nem kíván együttműködni az adott közszolgálati tisztviselővel. Az ilyen végletes értelmezés lehetővé teszi nemcsak a politikai szempontú megkülönböztetést, de a nem, a kor, a családi állapot vagy a fogyatékoság alapján való megkülönböztetést is, amely európai uniós, illetve nemzetközi jogi normákba ütközik.<sup>13</sup> Kisebb mértékben a méltatlanságra, súlyosabb mértékben a vezető bizalmának elvesztésére alapított fordulatok – megfelelően megszorító bírósági joggyakorlat nélkül – alig jelentenek elmozdulást az Alkotmánybíróság által megsemmisített indokolás nélküli felmentésben megjelent jogbizonytalanságtól.<sup>14</sup>

## Összegzés

A munkajog egészében, és így a közszolgálati alkalmazotti jogviszonyok szabályozásában az állásbiztonságot az új munkajogi szabályozás csaknem teljesen felszámolta. E folyamat első megnyilvánulásai a 2000-es évek első évtizedének közepére tehetőek, amikor először jelentek meg a magyar jogban a dogmatikai alapozást nélkülöző, kizárólag a költségvetés kiadási oldalának védelmét szolgáló szabályozási megoldások a jogviszony megszüntetésének szabályozása körében. A joglerontó szabályok az alapvető munkajogi törvények között „körbejártak” ha valamely szabály kiállta az alkotmánybírósági kontrollt, akkor az bekerült valamelyik másik törvénybe és így körminta-szerűen csökkent a munkajogi védelem az összes jogviszonyban. E folyamat 2010-ben tetőzött, amikor az indokolás nélküli felmentést bevezették, ezúttal a költségvetési indokok mellett, s talán fontosságát tekintve azt megelőzően, a politikai rezsimváltás végrehajtásának céljával, ürügyként a felek tényleges egyenrangúságára hivatkozva. Az indokolás következetlenségét és dogmatikai megalapozatlanságát még inkább aláhúzza az a tény, hogy a felek (nem va-

12 A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény 63. paragrafusának 2.a. és 2.e. pontok.

13 Bár ezek az igények peresíthetők maradnak az új szabályozás ellenére is, de minthogy a különös szabályozás legfelsőbb szintjén a munkáltatói szubjektív megítélés áll zsinórmértékként, lehetséges, hogy az antidiszkriminációs szabályok alkalmazása is csorbát szenved majd a magyar gyakorlatban. E két norma együttes alkalmazása körültekintő jogalkalmazást kíván majd a bíróságoktól.

14 Az új szabályozás által felvetett bizonytalanságokra nézve lásd még *Nagyné (2012)* és *Ferencz (2012)*.

lós) egyenjogúságára való hivatkozás mellett a törvény indokolásában máshol – más jogoktól való megfosztást – az állami szuverenitásra alapozva tartottak fenn. Mindkét érv önmagában is megalapozatlan, egyidejű alkalmazásuk következetlen, önellentmondó, ami nyilvánvalóvá teszi a törvények indokolásának teljesen formális jellegét.

Az indokolás nélküli felmentés szabályát mind az Alkotmánybíróság, mind az Európai Emberi Jogi Bíróság<sup>15</sup> megsemmisítette, részben átfedő okokra alapítva. Az Alkotmánybíróság határozatában a munkához való jog és a közhivatal viseléséhez való jog különös súlyt kapott, míg az Európai Emberi Jogi Bíróság ítéletében a bírói felülvizsgálat *de facto* kizárásának lehetősége miatt állapították meg a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét.

Az új jogi szabályozás formálisan eleget tett ugyan az előírt követelményeknek, de az újonnan bevezetett felmondási okok, különösen a vezető bizalmának elvesztése gyakorlatilag fenntartotta a teljesen szubjektív okra alapozott felmentés lehetőségét. Ez szélesre nyitja a kaput a bármely okból diszkriminatív és jogsértő munkáltatói gyakorlat előtt.

A felmondási/felmentési okok átírásán túl sor került a jogellenes munkaviszony megszüntetés szankcióinak lényeges enyhítésére is. A szankciók minimálisra csökkentése – a munkajog teljes spektrumán – ahhoz vezet, hogy az alkalmazottak nem fognak fellépni a nyilvánvalóan jogsértő gyakorlat ellen sem, ami formálisan a munkajogi peres statisztikák javulásához, a valóságban viszont egyre romló munka- és életfeltételekhez fog vezetni.

E szabályozás ugyanakkor a szervezet modernizációja, a emberi erőforrásokkal való gazdálkodás szempontjából is diszfunkcionális, hiszen megerősíti a szervilis attitűdöt, elfojtja az önálló gondolkodás és cselekvés lehetőségét, s ekképpen a vállalatok, az államigazgatás és a közszolgáltatást nyújtó intézmények teljesítményének romlásához vezethet, akár egészen rövid időn belül is.

15 Emberi Jogok Európai Bírósága Második Szekció K.M.C. kontra Magyarország ügy (19554/11. sz. kérelem). [Ítélet](#). Strasbourg 2012. július 10. Végleges. 2012. november 19.