

Mélypataki Gábor

A KÖZSZOLGÁLATI MUNKAJOG KERETEI AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAINAK TÜKRÉBEN

The Framework of the Civil Service Law in Light of the Decisions of the Constitutional Court

Dr. Mélypataki Gábor, egyetemi tanársegéd, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Civilisztikai Tudományok Intézete, melypataki.gabor@gmail.com

A tanulmány célja, hogy a közszolgálati jogot az alkotmányosság oldaláról mutassa be. Ennek oka a közszolgálati dogmatika újraértelmezése, melyet az elmúlt években hatályba lépett új közszolgálati törvények fémjeleznek. Az új jogszabályok tendenciózusán próbálják a közszolgálati alkalmazottakra vonatkozó joganyagot a magánjogtól, azon belül is a munkajogtól elválasztani. Az új relációk új szabályokat igényelnek. Az új szabályok miatt több régi kérdés ismét előkerül. A tanulmányban ezeket a kérdéseket vizsgálom, a korábbi Alkotmány és a mostani Alaptörvény szemszögéből. A vizsgálat lefolytatásához az Alkotmánybíróság esetjogát használom fel.

KULCSSZAVAK:

Alaptörvény, hivatalviselés joga, közszolgálati jog, munkajog, munkához való jog

The goal of this paper is to present public service law from the perspective of constitutionalism. The reason is that we need to reinterpret the dogmatic of public service law on account of the new Acts that entered into force in the last years. The new Acts tried to separate public service law from private law, within that, from labour law. These new relations need new rules. Because of these new rules, several questions arise. In this paper I would like to research these questions from the perspective of the former and the new Constitution. To do this research, I will analyse the case law of the Court of Constitutional.

KEYWORDS:

constitutions, the right of office, public service law, labour law, right of work

1. PROBLÉMAFELVETÉS

A közszolgálati jog helye a magyar jogrendszeren belül mindig is kérdéseket vetett fel. A viták általában a munkajoghoz való tartozás és a közjoghoz való tartozás ellentétében gyökereztek, és gyökereznek ma is. Ez a kettősség jelen van nemcsak a dogmatikai vizsgálódások, hanem az egyes jogintézményeket érintő kérdések megválaszolásakor is.

A közszolgálati jog és a munkajog egymás melletti párhuzamossága,¹ olykor összefonódása tagadhatatlan már csak a leszabályozott élethelyzetek hasonlósága okán is. Ebből kifolyólag ugyanazon élethelyzetekre ugyanazok a jogintézmények jelenthetik a megoldást a munkáltató és a „munkát vállaló” relációjában. A helyzet azonban nem ennyire tiszta, hiszen figyelembe kell vennünk a két jogi szabályozás közötti alapvető különbségeket is. A legjelentősebb különbségtétel a munkáltató személyével kapcsolatos kvalifikáltságban rejlik. A munkajogi szabályozás kapcsán munkáltató lehet az a személy, aki jogképes, és munkaviszony keretében munkavállalókat foglalkoztat. Ebben az esetben egy tág megfogalmazásról beszélünk, mely a természetes személyektől a jogi személyeken át az államig szinte mindenkit magában foglal. A közszolgálati viszonyokban azonban a munkáltató személye kvalifikált, az állam vagy az önkormányzat formájában jelenik meg. Ez a fajta kvalifikáltság feltételezi a közszolgálati jognak a munkajogtól eltérő karakterét, hiszen állami szolgálatról beszélünk. Ennek megfelelően a munkajog rugalmassága kevésbé, sőt sok esetben egyáltalában nem alkalmazható ezekben a jogviszonyokban. Ennek következtében a hasonló vagy ugyanolyan munkajogi relációk a közszolgálat területén eltérő megoldásokat valósíthatnak meg. Az eltérő megoldások egyik értelmezése a szigorúbb szabályozás bevezetésében valósul meg sok esetben, míg az esetek egy másik részében a munkavállalói garanciákat gyengítő vagy alig figyelembe vevő megoldások formájában. Az eltérő szabályozások egy részénél érthető és logikusak az eltérő megoldások, amelyek az állami szolgálatvállalásból az állam megtestesítőjeként közreműködő közszolgálatokkal szemben megvalósulnak. A munkajogtól eltérő szabályozások egy másik részében felmerül kérdésként, hogy ténylegesen ekkora-e a különbség munkavállaló és a közszolgálati alkalmazottak között? A munkavállalói jogok gyengítése vagy figyelmen kívül hagyása arányban van-e az állami szolgálatból eredő követelményekkel? Az említett jogok gyengítése és figyelmen kívül hagyása mennyire igazolható a közszolgálati jog speciális vonásával az alkotmányossági kereteken belül?

Az utolsó kérdésből adódóan mennyire kell azonos módon alkalmazni az alkotmányossági elveket a munkavállalók és a közszolgálatok vonatkozásában? A köz szolgálatából eredő követelmények okán ténylegesen alacsonyabbnak tekinthetjük-e a közszolgálati alkalmazottak esetében a korábbi Alkotmány és a jelenlegi Alaptörvény védelmi szintjét?

Annyi bizonyos, hogy a közszolgálati alkalmazottak helyzete a munkáltató kvalifikáltsága alapján a munkavállalóhoz képest kötöttebb és akár kiszolgáltatottabb is, hiszen ugyanaz a személy határozza meg a jogszabályi kereteket, mely alkalmazni fogja a saját

¹ Szerk. GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán: *Közszolgálati jog*, NKE Szolgáltató Kft., 2015, 24–29.

munkavállalói tekintetében. Nemcsak jogi, de politikai megfontolások is szerepet játszhatnak a közszolgálati jogviszonyok szabályainak kialakításakor. Felmerülhet kérdésként, hogy vajon politikai indokoknak megfelelő szabályok beemelése mennyire szolgálja a köz érdekét, mennyire a közszolgák érdekét, és mennyire a munkáltató érdekét?

A fent említett kérdésekből kiindulva szeretném megvizsgálni, hogy az Alkotmánybíróság közszolgálatra vonatkozó döntéseiben megtalálhatjuk-e a válaszokat. Az egyes döntések összesítésével milyen értelmezési keretek határozhatók meg? Az Alkotmánybíróság több határozatában foglalkozott a közszolgálati joggal általánosságban, vagy egy-egy jogintézményével, legutóbb éppen az 1/2016 (I. 29.) AB határozatában, ami a jogviszony-megszüntetés szabályai és a visszamenőleges hatály kapcsolatát elemzi.

Összegezve: jelen írásomban a közszolgálati jognak az Alkotmánybíróság általi értelmezését szeretném megvizsgálni, különös tekintettel az általános jogrendszerbeli helyének meghatározására és a munkajogi garanciák érvényesülésének elemzésére.

2. A KÖZSZOLGÁLAT ÉS AZ ALKOTMÁNYOSSÁG KAPCSOLATA

A közszolgálati jog a jelen jogi diskurzusában egy kiemelt területként kezelhető, ahol számtalan változás megy végbe. De nem csak a változások okán időszerű a tisztviselők helyzetének vizsgálata, hanem az egyre erősödő közjogi hatás miatt is.

Azokban az országokban, ahol erősebb a közjogi szemlélet a közszolgálattal kapcsolatosan, jelentősebb mértékű alkotmányos szabályt is találunk. Ez a megoldás tipikusan jellemző Németországra, ahol külön kiemelt státusszal rendelkező személyi állományról beszélünk. A státusz kiemelésének fenntartását maga az alkotmány is megerősíti és az alapvető szabályokat is megfogalmazza. Ezzel szemben a common law országokban sokszor egységes alkotmány sincs, ami természetesen nem jelenti azt, hogy az alkotmányos szabályok hiányoznának. Ezekben az országokban elsősorban a nyitott, a magánjoghoz közelebb álló megoldások valósultak meg, és csak igen szűk kiemelt hivatalnoki rétegről beszélünk.

A hazai megvalósítás egy kettős jellemű rendszer kialakítása volt a rendszerváltást követően, mely anomáliának ma is hatása van. A félig-meddig közjogi alapú duális közszolgálati rendszer kialakítása jelentős mértékű magánjogi hatással valósulhatott meg. Egyes indoklások szerint a közalkalmazotti és a köztisztviselői jogviszony összemérhetetlensége okán.² Az akkori Alkotmány szabályai közül pedig a hivatalviselésre és a munkavállalásra vonatkozó szabályok jelentették az alapot.

Ez a helyzet látszik megváltozni napjainkra, a munkajogi kapcsolódás leépítésével³ egyidejűleg. A közszolgálat privilegizálása nem járt együtt az Alaptörvényben jelentkező új szabályok tömeges megjelenésével. Ennek egyik oka valószínűleg az, hogy az elmúlt időszakban dinamikus változott a törvényi kerete. A Kttv. hatálybalépését megelőzően

² 422/B/1993. AB határozat

³ Kttv. általános indoklás

az Alaptörvény 17. cikk 5. bekezdését iktatták be, mely kiemeli, hogy a kormánytisztviselők jogállásáról törvényi szintű jogszabálynak kell rendelkeznie. A jogalkotó a jogszabály típusának meghatározásakor némileg csökkentette az önállóságát, és látszólagosan egy garanciát épített be. A Kttv. létrehozása is ezen alkotmányos szabály alapján történt meg. Ez egy sajátos direkt kapcsolódási pont.

Az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény (továbbiakban Áttv.) már nem a korábban említett hivatkozásra utal vissza. Ennek egyik érthető magyarázata, hogy az idézett szakaszokban a kormánytisztviselői pozíció van nevesítve. Az említett törvényjavaslat kapcsán nem a személyi állománynak az Alaptörvénnyel való kapcsolata a meghatározó. Az Áttv. indoklása az ügyfél alkotmányos jogain keresztül a közszolgáltatásokhoz való hozzáférése, és annak gyorsításán keresztül fogja meg a kérdést. Az államtisztviselői jogviszony életre hívásának egyik indokaként az ügyfelek alkotmányos jogainak a biztosítása szolgált, és a másik eleme az életpályamodell kialakításának az igénye.

A fentiekben túl azonban szükséges azokat az alkotmányos rendelkezéseket is megemlíteni, amelyeket nem a státusszal, hanem magával a munkavégzéssel, a foglalkozás szabad megválasztásával összefüggésben szokás vizsgálni. A közszolgálati jogviszony a felkapott státusz mögött a munkavégzésre irányuló jogviszonyok egy formájaként definiálható. A munkavégzésre irányuló jogviszonyok közül itt érvényesül legjobban az önállóan (függetlenül) munkavégzés. A gazdasági munkajogi szabályokhoz képest sokkal nagyobb mértékű kötöttségekkel találkozhatunk, annak függvényében, hogy a közszolgálat melyik szelvényéről is beszélünk. Ebből a kötöttségből és alá-fölé rendeltségből kiindulva szükséges az alapjogok vizsgálatát megkezdeni. Az Alkotmánybíróság egyes jogsértésre adott választai segíthetnek kijelölni a közszolgálati jog tényleges helyét a jogrendszerben. A további vizsgálatokat nem általánosságban fogom lefolytatni, hanem az Alkotmánybíróság ebben a tárgyban 1990 óta hozott határozatait megpróbálom csoportosítani és párhuzamba állítani a munkavállalókra vonatkozó magánjogi szabályokkal.

3. A KÖZSZOLGÁLATI JOGVISZONY KARAKTERÉNEK MEGHATÁROZÁSA

A közszolgálati jogviszony karaktere kettős természetű. *„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 szervezetben történik, és a tisztviselők közhivatalalt viselnek, állami feladatokat látnak el, állami, közhatalmi döntéseket hoznak, készítének elő, ezért alapvetően közjogi jellegű jogviszonyok.”*⁴ Ebben mutatkozik meg talán legjobban a munkajog vegyes jellege, amelyet többen is úgy emelnek ki, hogy a munkajog egy vegyes

⁴ 1/2016 (I. 29.) AB határozat [44]

szakjog. Egyesek szerint a vegyes szakjog kifejezés nem megfelelő⁵ jellemzése a helyzetnek, mivel ez egy meghaladott vagy éppen pontatlan terminológia. Véleményem szerint jelen meghatározás egészen jól alkalmazható, hiszen a munkajog két része között (gazdasági és közszolgálati) mozgó határokról beszélünk, a két terület között folyamatos kölcsönhatás van. A közszolgálati megoldások egyre több elemet emelnek át a munkajogi megoldásokból és a HR eszköztárából a rendszer nyíltabbá tétele okán.⁶ A helyzet azonban fordítva is igaz, a munkajog is (igaz, jelenünkben sokkal kisebb mértékben) emel át elemeket a saját szabályozásába.

Az 1990-es évek elején megfogalmazódott egy alapállás az Alkotmánybíróság részéről, mely érzekelte a közszolgálati jogviszonyok valamilyen mértékű legalább elméleti elkülönítésének igényét. Ezt fogalmazta meg egy korai döntésében: „A közszolgálati jogviszony egyik oldalán elhelyezkedő állami vagy önkormányzati szerv közhatalmat gyakorol és közpénzeiből gazdálkodik, aminek eredménye a szükségképpen kötöttebb jogviszonyban történő munkavégzés.”⁷

A kötöttebb viszonyrendszer azonban nem jelenti azt, hogy ne lehetne munkajogi kategóriaként kezelni a közszolgálatot. Ennek a megközelítésnek az alapja, hogy az egyik oldalon mindig egy magánszemély áll mint munkavállaló, a másik oldalon pedig a közigazgatási szerv található mint munkáltató.⁸ Ez a megközelítés fedi le véleményem szerint a közszolgálati jogviszony alapállását. A meglévő közjogi keretek díszletként funkcionálnak a közszolgálati jogviszony mint speciális munkaviszony mögött. A közjogi kereteknek kisegítő és kiegészítő jellege kell hogy legyen, amely hatással van a közszolgálati jogviszony karakterére, de nem szükséges, hogy teljes mértékben befolyásolja és átalakítsa. A már említett kettősség véleményem szerint eredményez egyfajta atipikusságot. A közszolgálati jog jelen szabályozási állapotában egy atipikus munkavégzési formának tekinthető. Elterjedtsége okán a legtipikusabb atipikus munkaviszonyként értékelhetjük. Az atipikus vonásokat a munkáltató oldalán jelentkező személyi kvalifikáltság és az ebből adódó kapcsolatrendszer adja. A kapcsolatrendszer egy speciális munkaviszonyt eredményez, mely véleményem szerint nem ellenpólusa a munkaviszonynak, hanem egy változata. A hatályos szabályozás alapján egy skála vázolható fel, mely a magánfelek közötti munkaviszonyoktól az állam magánmunkáltatói szerepkörén át jut el a közszolgálati jogviszonyokig. A két végpont között egy fokozatosság írható le.

A fent idézett kiindulópont már módosított formában érvényesül a közelmúlt határozataiban, amelyekben az elemzések kiindulási pontja a zárt és a nyílt közszolgálat közötti különbségtétel. Az Alkotmánybíróság kiindulópontja ezáltal a korábbi, viszonylag semlegesebb álláspontból egy közjogiasabbra változott. Ennek az eltolódásnak az egyik indoka lehet, hogy a megváltozott jogszabályi környezet maga determinálja ezt az alapfeltevést.

⁵ KISS György – BERKE Gyula – BANKÓ Zoltán – KOVÁCS Erika – KAJTÁR Edit: *A Munka Törvénykönyve hatása a gazdaság versenyképességére*, Pécs, 2010, 45.

⁶ Lásd: RAB Henriett: A közszolgálati bíráskodás HR szempontú vizsgálata, *Közjogi Szemle*, 2016/1.

⁷ 565/B/1995. AB határozat

⁸ 833/B/2003. AB határozat

„A zárt közszolgálati rendszer alapvető jellemzője, hogy a közszolgálati jogviszony tartalmát, a jogviszony alanyainak jogait és kötelezettségeit nem a felek megállapodása, hanem jogszabály, törvény határozza meg. A jogviszonyt nem mellérendelt felek szerződése, hanem az állam egyoldalú aktusa hozza létre, amelyben kinevezi a köztisztviselőt, megbízva meghatározott feladatkör, munkakör vagy tisztség ellátásával. A köztisztviselőnek nincs aktív szerepe a jogviszony tartalmának alakításában, csak arról dönthet, hogy elfogadja a törvényben meghatározott feltételek mellett a kinevezést vagy sem.”⁹ A gondolatmenetből következően a köztisztviselők az állam feladatait látják el közhatalmi jogosítványok birtokában, amiért cserébe többletkövetelmények fogalmazhatók meg velük szemben.

A szabályozás meghatározásában természetesen elismerendő az állam azon szabadsága, hogy maga határozza meg a személyi állomány bizonyos paramétereit és jogi környezetét. Az említett személyek az államot testesítik meg. A korábban már idézett 1/2016. alkotmánybíróági határozat szerint a szabályozási szabadság a jogalkotót csakis az Alaptörvény keretei között illeti meg.

A jogalkotó a fent jelzett szabadságával élve a dolgozat lezárásának az időpontjában hatályba léptette az Áttv. rendelkezéseit. Ezzel valószínűleg abba az irányba kíván elmozdulni, ami a közszolgálati jogot mint önálló jogágot kívánja meghatározni.¹⁰ Az önálló jogágiság kérdése jelentős problémákba ütközik, mivel a jogi környezet nem képezi le teljesen a politikai akaratot, másrészt dogmatikai kérdések is felvetődnek.

A dogmatikai kérdések alapja a munka és a közszolgálati jogviszonyok hasonlóságából, illetve a hasonló szabályozási módból adódik. Hogyan valósítható meg – ha egyáltalán megvalósítható – a munkajognak és a civil közszolgálatnak az egymástól való függetlenítése. Ez annak fényében is fontos kérdés, hogy a jogalkotó a közszolgálat egészét vagy egy részét kívánja leválasztani a munkajogról. A kérdés magától értetődő, ha megnézzük, hogy a közszolgálat mennyiféle szolgálattípus között tesz különbséget. A jelenlegi civil közszolgálat négy különböző szolgálattípust különböztet meg.¹¹ Hogy mennyire alkalmazható az egyes szolgálattípusok elhatárolása, kérdéses. Az elmélet és a gyakorlat is többször nekirugaszkodott az egységesítésnek, amelyeknek érdemi eredménye nem lett. A fennálló kettősséget a rendszerváltás szabályozása hozta magával. A megosztott jogviszonyok kialakulása a már korábban is idézett összemérhetetlenséggel is indokolható volt. „A köztisztviselői minőség míg egyrészt összemérhetővé teszi a köztisztviselőként végzett különböző foglalkozási ágakba tartozó munkatevékenységeket, másrészt el is választja az ugyanolyan foglalkozás körébe tartozó munkatevékenységeket aszerint, hogy a munkavégzés a közszolgálatban, a közalkalmazásban vagy egyéb munkaviszony keretében történik. A szabályozás

⁹ 8/2011. (II. 18.) AB határozat

¹⁰ A kérdéskört bővebben elemzi KUN Attila – PETROVICS Zoltán: *A közszolgálati jog önálló jogági fejlődésének kérdéséről*, 2014. Forrás: magaryprogram.kormany.hu/download/d/0b/a0000/15_JOG_OnalloJogagisag_AROP2217.pdf (A letöltés időpontja: 2016. szept. 26.)

¹¹ A négy különböző szolgálattípus lényegében két fő típuson alapszik, a közalkalmazotti és a köztisztviselői jogviszonyon. A köztisztviselői jogviszony egy-egy sajátos formája az államtisztviselői és a kormánytisztviselői jogviszony.

*lényegéből következik, hogy ugyanolyan foglalkozás folytatása köztisztviselőként, vagy közalkalmazottként nem ugyanolyan minőséget eredményez, a két tevékenység eltérő minőségük folytán nem összemérhető.*¹² Lényegében ez az a momentum is, ami miatt az eddigi egységesítési kísérletek nem sikerültek. A köztisztviselői jogviszony egy foglalkozás, az elvégzett ügykörökre és munkakörökre tekintet nélkül, a közalkalmazotti státusz egy gyűjtőfogalom, mely több szakmát ölel egybe.

Ennél talán egyszerűbben kezelhető a jogszabályok szövege közötti jogi ellentmondás, mely aktuálisan összefügg a legújabb államtisztviselői jogviszony bevezetésével. Az ellentmondás a T/10723. számú törvényjavaslattal függ össze, mely az állami tisztviselőkről szóló törvény hatálybaléptetését fogja elvégezni. Az említett törvényjavaslat több helyen módosítani fogja az Flt. szabályait is, köztük azt a szabályt, mely a munkaviszony fogalmát határozza meg. Az új szabályozásban az Flt. 58 § (5) a) pontja szerint a munkaviszony fogalmába beletartozik a közszolgálati jogviszony, állami szolgálati jogviszony, kormányzati szolgálati jogviszony, közalkalmazotti jogviszony. Ha a jogalkotó következetesen végigvezette volna a politikai nézeteinek megfelelő megoldást, akkor a felsorolt viszonyokat külön kategóriába kellett volna tennie.

Természetesen a külön kategóriában történő meghatározás sem változtatott volna azon a dogmatikai megoldáson, mely szerint a jogviszonyok tárgya szerinti vizsgálat az Flt. jelenlegi fogalomhasználatát igazolja.

4. AZ ÁLLAMI SZABÁLYOZÁS SZABADSÁGA ÉS AZ EGYÉNI JOGOK KOLLÍZIÓJA

Az állam szabályozási szabadsága nem vitatható, de felmerül a kérdés, hogy meddig és milyen mértékben határozhat meg feltételeket. Mennyivel lehet szigorúbb, másabb egy közszolgálati jogviszony megítélése, mint egy munkajogi jogviszonyé? A kérdés azért is jelentős, mert a közszolgálat esetében nem beszélhetünk egységes jogi terepről, és felmerül, hogy beszélhetünk-e egységes alapjogi nézőpontról?

A vizsgálat kiindulópontja ennek feltárásához a munkához való jog érvényesülése. E jog közszolgálatban való érvényesülésének kérdése legmarkánsabban az indoklás nélkülséggel kapcsolatos döntésekben merült fel. Az indoklás nélküli jogviszony-megszüntetéssel szemben benyújtott indítványok jelentős része kiemelte, hogy ezzel a jogszabályváltozással a jogalkotó jelentősen korlátozta ezt az alapjogot.

Az Alkotmánybíróság a témakörrel összefüggésben megfogalmazott legjelentősebb döntésében ismételtelen kiemeli, hogy a munkához való jog érvényesülése nem csak a magán munkaviszonyokra korlátozódik. A munkához való jog alapjogként érvényesül, mely a szabadságjogokhoz hasonlatos. A munkához való jog alanyi jogként és intézményvédelmi oldalról is megközelíthető. A munkához való jog egy elsődleges konvertálható

¹² 422/B/1993. AB határozat

szociális jog, mely ennek teljesítésébe kényszeríti bele magát az államot, így megalapozva az alanyi jog mivoltát.¹³ A munka az egyén létének, emberi autonómiájának anyagi forrása. Joggal kerül a munkavállaló olyan helyzetbe, melyben a megfelelő garanciák érvényesülését várja. Ezeknek a garanciáknak fontos szerepet kell betölteniük, hiszen a munkaviszonyok aszimmetrikus jogviszonyok, melyben a munkavállaló a kiszolgáltatottabb fél. Éppen ezért egy olyan jelentős mértékben negatív változás, mint amilyen az indoklás nélküli jogviszony-megszüntetés, a védelmet nyújtó törvényi szabályozás megszűnését jelenti. Ehhez kapcsolódóan felmerült a közhivatal viseléséhez való jog érvényesülése is, mely véleményem szerint a munkához való jognak a közszolgálatban történő teljes fokú érvényesüléséhez szükséges. Ennek a kérdése már egy korábbi döntés kapcsán is vizsgálat tárgyát képezte. Jellemzően ebben a korábbi esetben is a jogviszonyok megszüntetésével kapcsolatos szabály volt terítéken.¹⁴

Az alapvető különbség az, hogy itt a lehetséges okok egy részét egészítették ki, de az alapvető garanciák megmaradtak. Az arányosság mércéje, hogy az adott döntés nyomán megszűnő jogviszonyokat követően az érintetteknek van-e lehetőségük visszatérni az adott foglalkoztatási szektorba. Amíg a 2003-as határozat az alábbiakat határozta meg: „A felmentés az adott közigazgatási szervvel létrejött jogviszonyt szünteti meg, amely nem zárja el a felmentett köztisztviselőt, hogy akár azonnal vagy valamikor a későbbiekben egy másik közigazgatási szervvel közszolgálati jogviszonyt létesítsen. Csak egy esetben kerül ki a közszolgálat egészéből a köztisztviselő, akkor, ha fegyelmi büntetésként hivatalvesztéssel sújtják”.¹⁵ Ebben az esetben megvalósulni látszott az arányosság, mivel lazított az elbocsáthatatlanság szabályain. Az indoklásnélküliséggel összefüggő rendelkezés azonban nem az arányos mértéken belül lazított a szabályokon, hanem ténylegesen eltörölte az összes olyan garanciális elemet, mely minimálisan megilleti az összes munkavállalót.

Az Alkotmánybíróság szerencsére következetes abban a tekintetben, hogy hangsúlyozni ugyan hangsúlyozza, hogy a közszolgálat közfinanszírozási és az államot megtestesítő volta miatt nagyobb tűréshatárral kell hogy rendelkezzen, de nem jelöl ki tág a határokat. Az alapjogok korlátozottságának arányait sokkal inkább a gazdasági munkaviszonyok relációihoz méri. A feldolgozott határozatokból implicit módon kirajzolódik az a mozgástér, amelyen belül a közszolgálati alkalmazottakra vonatkozó szabályok korlátozó jellegét megítéli. Az alapjogokat mindig univerzálisan értelmezi, felülemelkedve a téma politikai színezetén, még akkor is, ha az utóbbi időben a közjogi álláspontból kellett kiindulni. Ezzel párhuzamosan azonban mindig kiemelik, hogy a közszolgálati jog munkajogi kategóriaként értelmezhető.

Ennek rövid szemléltetéséhez a munkához való jog mellett szükséges a jogorvoslatához való jog kérdéskörét is megvizsgálni. Jelen elemzés természetesen még csak azokat a döntéseket tudja figyelembe venni, amelyek az eljárásjogi törvények változása előtt keletkeztek. Legmarkánsabban a már többször idézett 1/2016. AB határozatban jelentkezik aktuálisan

¹³ Kiss György: *Az alapjogok kollíziója a munkajogban*, Justis Tanácsadó Bt., Pécs, 2010, 123–124.

¹⁴ 833/B/2003. AB határozat

¹⁵ *Uo.*

a kérdés, hogy egy visszamenőleges hatályú jogalkotással milyen mértékben befolyásolható a jogorvoslati jog gyakorlása a munkáltató jogszerűtlen jogviszony-megszüntetésének jogkövetkezményei kérdéskörében. Azon túl, hogy a visszamenőleges hatályú jogalkalmazás véleményem szerint egy nem megengedhető jogszabályalkotási technika, képes azon szerzett jogok védelmének veszélyeztetésére, amelyek jogos várományként az adott jogviszonnyal összefüggésben jelentkeztek a jogorvoslati eljárás során. Önmagában olyan fokú jogsértésről beszéltünk, mely alkotmányellenességéhez nem férhetett kétség. Nem tesz különbséget szolgálati típusok között.

5. ÖSSZEGZÉS

Ha a fenti három röviden vázolt alapjogot összegyűrjük egy egésszé, akkor a már korábban említett tendencia erősíthető meg, hogy önmagában a zárt közszolgálat egy kiindulópont, de mindeközben munkajogi kategóriaként is kezelendő jogviszonyokról beszélünk, és az egyéni jogok kollízióját közel azonosan értékeli a munkajogban és a közszolgálati jogban is a taláros testület. Sosem az a kérdés, hogy a munkavégzéshez kapcsolódó alapjogok érvényesülnek-e, hanem az, hogy mi az a tűrészhatár, amit a közszolgálatnak illik elviselni a munkavállalóhoz képest. Természetesen egy-egy alkalmi döntés megtöri a felrajzolt ívet, de általánosságban az Alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlata viszonylag konzekvensnek tekinthető a közszolgálattal kapcsolatosan.

Jelen tanulmányomban nem a döntések mélyreható vizsgálatát terveztem végigvinni, hanem az általános tendenciák és megközelítések felvázolását tűztem ki célul. Az általános ív felrajzolásánál két jelentős dolog látszik biztosnak: az egyik a közszolgálati jogviszonyok kettőssége és az alapjogok univerzalitása, mely főszabály szerint nem különbözteti meg a munkajog magánjogi és közjogi szegmensét. Általános, a munkavégzéshez kapcsolódó élethelyzeteket ismer, amelyek akár egy hivatalnok, akár egy munkavállaló életében is előfordulhatnak. Az egyetlen különbségtétel az egyes jogviszonyok személyi kvalifikációjából eredő kapcsolati tényező és a felek közötti tűrészhatárok kijelölése. Ezek alapján a határozatokból jól kiolvasható, hogy a közszolgálat munkajogi keretei az alapjogok fényében közel azonosak, mint a munkavállalók esetében. Ez a tétel az általános elemzésre és tendenciákra igaz, az egyes jogintézmények elemzése már kimutatnána jelentősebb eltéréseket, de talán még ezek is kezelhetők. Hogy ezek milyen irányban változnak, sokban múlik azon, hogy mennyire alakul át a megújított anyagi jogi és eljárásjogi szabályok értékelése a megerősödött közjogi áramlatban.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Szerk. GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán: *Közszolgálati jog*, NKE Szolgáltató Kft., 2015.
2. Kiss György: *Az alapjogok kollíziója a munkajogban*, Justis Tanácsadó Bt., Pécs, 2010.
3. Kiss György – BERKE Gyula – BANKÓ Zoltán – KOVÁCS Erika – KAJTÁR Edit: *A Munka Törvénykönyve hatása a gazdaság versenyképességére*, Pécs, 2010.
4. KUN Attila – PETROVICS Zoltán: *A közszolgálati jog önálló jogági fejlődésének kérdéséről*, 2014. Forrás: magaryprogram.kormany.hu/download/d/0b/a0000/15_JOG_OnalloJogagisag_AROP2217.pdf
5. RAB Henriett: *A közszolgálati bíráskodás HR szempontú vizsgálata*, *Közjogi Szemle*, 2016/1.

Felhasznált jogszabályok

1. Alaptörvény
2. 1991. évi IV. tv.
3. 2011. évi CXCV. tv.
4. 2016. évi LII. tv.

Felhasznált alkotmánybírósági döntések

1. 422/B/1993 AB határozat
2. 833/B/2003 AB határozat
3. 1/2016 (I. 29.) AB határozat
4. 565/B/1995 AB határozat
5. 8/2011 (II. 18.) AB határozat

Dr. Mélypataki Gábor PhD (melypataki.gabor@gmail.com) egyetemi tanárság a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Civilisztikai Tudományok Intézetében. 2009-ben fejezte be jogi tanulmányait a Miskolci Egyetemen. Ezt követően először PhD-hallgatóként, majd főállású oktatóként lett a fent említett intézmény munkatársa. Kutatásait a kezdetektől fogva a közszolgálati jog jogviszonyaira fókuszálta, elsősorban munkajogi megközelítésből. Kutatásai kiindulópontját a közszolgálati jog egységesítésére irányuló törekvések adták. Ennek irányait és lehetőségeit vizsgálja a folyamatosan változó jogalkotói tendencia és akarat tükrében. Eredményei összefoglalásának egyik jelentős állomása volt a 2016 júniusában a témában megírt PhD-dolgozatának megvédése. Eddigi kutatási tevékenysége elismeréséért 2016 novemberében MAB-ME Tudományos Díjban részesült.