|  |  |
| --- | --- |
|  |  |

|  |  |
| --- | --- |
| **Ügyszám:** | 1068/B/2010 **.** |
| **.** | |
| **Előadó alkotmánybíró:** Holló András Dr. | |

|  |
| --- |
|  |

**A határozat száma:** 8/2011. (II. 18.) AB határozat

|  |
| --- |
| **ABH oldalszáma:** 2011/49 **.** |

|  |
| --- |
| **A határozat kelte:** Budapest**,** 2011.02.15 **.** |

|  |
| --- |
|  |

|  |
| --- |
|  |
| A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!    Az    Alkotmánybíróság    jogszabály   alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványok alapján – Dr. Bihari Mihály,  Dr. Paczolay Péter és Dr. Stumpf István alkotmánybírák párhuzamos indokolásával – meghozta a következő                            határozatot:    1.     Az     Alkotmánybíróság    megállapítja,     hogy     a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény 8.  § (1) bekezdés alkotmányellenes, ezért azt 2011. május 31-i hatállyal megsemmisíti.    2.     Az     Alkotmánybíróság    megállapítja,     hogy     a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény 61.   §-ának   (1)  bekezdése  és  62.  §-ának  (1)   bekezdése alkotmányellenes, ezért azokat megsemmisíti.    3.  Az  Alkotmánybíróság  a  kormánytisztviselők  jogállásáról szóló  2010. évi LVIII. törvény 9. § (1) bekezdése, 10.  §  (1) bekezdése,  15. §-a, 23. § (3) bekezdés a) pontja,  24.  §  (1) bekezdésének  a  köztisztviselők jogállásáról szóló  1992.  évi XXIII.  törvény 49/E. §-ának alkalmazását kizáró  rendelkezése, 76.   §  (1)  és  (3)  bekezdése,  valamint  a  köztisztviselők jogállásáról   szóló   1992.  évi  XXIII.   törvény   60.   §-a alkotmányellenességének megállapítása és  megsemmisítése  iránt benyújtott indítványokat elutasítja.    4.  Az  Alkotmánybíróság  a  kormánytisztviselők  jogállásáról szóló  2010. évi LVIII. törvény 35. §-a alkotmányellenességének vizsgálata  iránt  benyújtott indítványt, valamint  az  Európai Unióról  szóló  szerződés  és az Európai  Közösséget  létrehozó szerződés     módosításáról    szóló    lisszaboni    szerződés kihirdetéséről szóló 2007. évi CLXVIII. törvénnyel kihirdetett, az Európai Unió Alapjogi Chartája megsértésének megállapítására irányuló indítványokat visszautasítja.    Az   Alkotmánybíróság  e  határozatát  a   Magyar   Közlönyben közzéteszi.                             Indokolás                                                               I.                                  Az  Alkotmánybírósághoz 16 indítványt nyújtottak be,  amelyben az indítványozók a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi  LVIII.  törvény (a továbbiakban: Ktjt.) egésze,  illetőleg egyes     rendelkezései    alkotmányellenességének     utólagos vizsgálatát kezdeményezik.  Az   Alkotmánybíróság  az  indítványokat  az  Alkotmánybíróság ideiglenes   ügyrendjéről   és  annak   közzétételéről   szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3., továbbiakban: Ügyrend)  28.  § (1)  bekezdése  alapján egyesítette, és egy eljárásban  bírálja el.  Egyik  indítványozó a Ktjt. 8. § (1)  bekezdés  b)  pontja alkotmányellenességének megállapítására irányuló  indítványában kezdeményezte  a köztisztviselők jogállásáról szóló  1992.  évi XXIII.  törvény  (a továbbiakban: Ktv.) 15. § (1)  bekezdés  e) pontjába,  az  Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi  XXXVIII. törvény 12. § (1) bekezdés b) pontjába, a bírák jogállásáról és javadalmazásáról  szóló  1997. évi LXVII.  törvény  57.  §  (1) bekezdés  i)  pontjába, a közjegyzőkről szóló  1991.  évi  XLI. törvény   22.  §  (1)  bekezdés  d)  pontjába,  az   ügyészségi szolgálati  viszonyról  és az ügyészségi  adatkezelésről  szóló 1994.   évi  LXXX.  törvény  25.  §  h)  pontjába,  a  bírósági végrehajtásról  szóló  1994.  évi  LIII.  törvény  239.  §  (1) bekezdés  d) pontjába, az Alkotmánybíróságról szóló  1989.  évi XXXII.   törvény  15.  §  (1)  bekezdés  a)  pontjába  és   (3) bekezdésébe, valamint a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény 91. § (1) bekezdés b) pontjának utolsó mondatába és 96. §   (10)   bekezdésébe  foglalt  rendelkezések  alkotmányossági vizsgálatát is. Az Alkotmánybíróság ez utóbbi indítványokat  az Ügyrend 28. § (2) bekezdése alapján elkülönítette a Ktjt. 8.  § (1) bekezdés b) pontja alkotmányosságának vizsgálatára irányuló indítványtól, és külön eljárásban fogja elbírálni.    1.   Bár   a   Ktjt.  egészére  nézve  csak  egy  indítványozó fogalmazott   meg  kifejezetten  indítványt,  az  indítványozók többsége  –  a Ktjt. vitatott rendelkezésével összefüggésben  – olyan   alkotmányossági  problémákra  is  hivatkozik,   amelyek elbírálása az egész törvény alkotmányossági megítélésére kihat.    1.1.  Az  indítványozók  álláspontja szerint  alkotmányellenes az,   hogy   az   Országgyűlés  az  érdekképviseleti   szervek, szakszervezetek   véleményének  kikérése   nélkül,   törvényben rögzített  egyeztetési  szabályok megsértésével  fogadta  el  a törvényt.  Az indítványok utalnak arra, hogy a Ktjt.  olyan,  a munkavállalók  egy jelentős csoportját egyoldalúan  hátrányosan érintő    rendelkezéseket   tartalmaz,    amelyek    gyökeresen változtatták  meg  a  közszolgálati  jogviszonyokat.  Az  ilyen törvények  elfogadásához  az Országos Érdekegyeztető  Tanácsról szóló 2009. évi LXXIII. törvény (a továbbiakban: OÉTtv.)  3.  § (2)  bekezdése alapján a kormánynak ki kellett volna kérnie  az OÉT    véleményét,   illetőleg   a   Ktv.-nek    az    országos érdekegyeztetésre vonatkozó szabályai alapján, a Ktv. 65/B. §-a szerint  egyeztetni  kellett volna a  köztisztviselők  országos érdekképviseleti     szervezeteivel.     Az     érdekegyeztetés mellőzésével  a  Kormány megsértette az  Alkotmány  35.  §  (1) bekezdés   b)   pontjában  szabályozott   kötelezettségét.   Az indítványozók    a    szociális   partnerség   követelményeinek megsértésével  összefüggésben hivatkoznak  az  Európai  Unióról szóló  szerződés  és az Európai Közösséget létrehozó  szerződés módosításáról  szóló lisszaboni szerződés kihirdetéséről  szóló 2007. évi CLXVIII. törvénnyel kihirdetett Európai Unió Alapjogi Chartájának  (a továbbiakban: Alapjogi Charta) 27-28.  cikkeire is.  Az  indítványozók álláspontja szerint a törvény előkészítésére vonatkozó,  ezen törvényi kötelezettségek megszegése  sérti  az Alkotmány  2.  §  (1)  bekezdésében  szabályozott  demokratikus jogállamiság  elvét, az egyik indítványozó  szerint  a  törvény közjogi érvénytelenségét eredményezi.  Egy  indítványozó  utal  arra  is,  hogy  a  kormánynak  az  a magatartása, amellyel „képviselői önálló indítványok mögé bújva kerüli  meg  az érdekegyeztetésre, véleményeztetésre  vonatkozó kötelezettségét”,  ellentétes  a  jogállamisággal  és   részben kiüresíti  az Alkotmány 4. §-a által nevesített szakszervezetek és   más   szervek  érdekképviseleti  jogosítványait.   Ez   az indítványozó kifogásolja azt is, hogy figyelmen kívül hagyták a legfőbb  ügyészt – a jogalkotásról szóló 1987. évi XI.  törvény 28.  §-a  alapján  – megillető véleményezési jogot,  s  ezáltal sérült  az  ügyészségnek az Alkotmány 51.  §  (1)  bekezdésében szabályozott jogvédelmi funkciója.    1.2.  Ugyanezen  indítványozók hivatkoznak  arra  is,  hogy  a Ktjt.  nem  biztosított kellő időt arra, hogy az  érintettek  a törvény   rendelkezéseit  megismerjék,  és  felkészüljenek   az alkalmazására,  ezáltal sérelmet szenvedett az Alkotmány  2.  § (1)   bekezdésében  szabályozott  jogállamiság  elvéből   folyó jogbiztonság követelménye. A Ktjt. 65. §-ában a hatálybalépésig biztosított   felkészülési   idő  a  közszolgálatban   dolgozók jelentős  körének  jogállását alapjaiban megváltoztató  törvény alkalmazására való felkészüléshez nem elegendő.    2.  Minden  indítványozó  vitatja  a  8.  §  (1)  bekezdés  b) pontjának    azt    a    rendelkezését,    mely    szerint    a kormánytisztviselői   jogviszonyt  a  munkáltató   felmentéssel indokolás  nélkül  megszüntetheti. Több indítványozó  ugyanazon okok  miatt  a  61.  §  (1) bekezdésének vizsgálatát  is  kéri, amelynek   alapján  a  Ktjt.  hatálya  alá  tartozó  szervekkel munkaviszonyban    álló   munkavállalók   határozatlan    idejű munkaviszonyának megszüntetését teszi lehetővé indokolás nélkül rendes felmondással.    2.1.    A    közszolgálati   jogviszony   indokolás    nélküli megszüntethetősége   az   indítványozók   álláspontja   szerint veszélyezteti  az  „elfogulatlan, pártatlan és  részrehajlástól mentes”   közigazgatási  tevékenységet.  Kiüresíti  a  jogsértő utasítás  megtagadására vonatkozó törvényi  garanciákat.  Teret enged   az  önkényes  munkáltatói  döntésnek.  Ezért  sérti   a jogbiztonság  követelményét.  Három  indítványozó  szerint   az indokolás    nélküli    felmentés,   a   jogviszony    önkényes megszüntetésének lehetősége kiszolgáltatott helyzetbe  hozza  a kormánytisztviselőket,  ez  sérti  az  Alkotmány  54.   §   (1) bekezdésében  szabályozott emberi méltósághoz való  jogot.  Más indítványozók  úgy gondolják, hogy e szabályozás  következtében csorbát  szenved  a  kormánytisztviselők  vélemény-nyilvánítási szabadsága, illetőleg jó hírnévhez való joga is.    2.2.  Az  indítványozók kivétel nélkül  hivatkoznak  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 felhívja 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    (a    foglalkoztatási    jogviszonyok aszimmetrikus   természete,   a  munkáltató   utasítási   joga, bérfizetési   kötelezettsége,   gondoskodási   és    gondossági kötelezettségek  sora, a munkavállaló részéről a  rendelkezésre állás,   a   személyes   munkavégzés,  a  munkatársakkal   való együttműködési kötelezettség, titoktartási kötelezettség, stb.) a  jogi  szabályozás  tekintetében  azonos  szabályozási  körbe tartozónak,   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. Rámutat  arra,  hogy  a jogalkotó  önkényesen emelt ki ebből a szabályozási körből  egy csoportot,  a  kormánytisztviselőket, akiknek 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.    2.3.  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.    2.4.  Több  indítványozó érvelése szerint a  vitatott  szabály sérti   az   Alkotmány  2.  §  (1)  bekezdésében   szabályozott jogállamiságból    fakadó   jogbiztonság   követelményét    is. Álláspontjuk   az,  hogy  a  jogállamisághoz  hozzátartozik   a szerzett  jogok tiszteletben tartása. A vitatott szabály  sérti mindazon  kormánytisztviselők szerzett  jogait,  akik  a  Ktjt. hatálybalépése  előtt  köztisztviselők voltak,  jogviszonyuk  a Ktjt.   szabályai   alapján  alakult   át   kormánytisztviselői jogviszonnyá.  Az  indítványozók hivatkoznak a  731/B/1995.  AB határozat  (ABH  1995,  801, 805.) azon  megállapítására,  mely szerint   „(…)   ellentétes  a  ’szerzett  jogok’   alkotmányos oltalmával,  ha a módosítás a jog által már védett jogviszonyok lefolyásában   idéz   elő  a  jogalanyokra  nézve   kedvezőtlen változást”. Felmentésük esetén az indokoláshoz való joguk olyan várománynak   tekinthető,  amelyre  közszolgálati  jogviszonyuk keletkezésétől mindvégig joggal tarthattak igényt.    2.5.  Az indítványozók többsége hivatkozik az Alapjogi  Charta 30.  §-ában  foglalt rendelkezés sérelmére is. Egy indítványozó szerint  az  Európai  Szociális Charta,  valamint  az  Alapjogi Charta  rendelkezései  a nemzetközi jog általános  szabályainak tekintendők,   ezért  megsértésük  az  Alkotmány   7.   §   (1) bekezdésébe ütközik.    2.6.   A   kormánytisztviselői  jogviszony  indokolás  nélküli megszüntetése az indítványok szerint sérti az Alkotmány 70/B. § (1)  bekezdésében szabályozott munkához való jogot és a  70.  § (6)   bekezdésében  szabályozott  közhivatal  viseléséhez  való jogot, illetőleg az állam ezzel a szabályozással megsértette az e jogokkal összefüggő intézményvédelmi kötelezettségét.    3.  Az  indítványozók  többsége  támadja  a  Ktjt.  9.  §  (1) bekezdésének első mondatát, mely szerint a felmentési  idő  két hónap.  Álláspontjuk szerint a felmentési időnek egységesen,  a közszolgálatban  eltöltött  időtől függetlenül  és  a  Ktv.-től eltérően történt meghatározása sérti az Alkotmány 70/A.  §  (1) bekezdésében   szabályozott  jogegyenlőség   követelményét.   A felmentési  időnek a Ktjt. hatálybalépése előtt köztisztviselői jogviszonyban   állt  kormánytisztviselők   felmentésére   való alkalmazása  sérti  az  Alkotmány 2. §  (1)  bekezdését,  mivel szerzett  jogokat  von  el,  illetőleg  a  visszaható   hatályú jogalkotás  tilalmába ütközik. Ugyanezen  érvek  alapján  három indítványozó  vitatja  a Ktjt. 10. § (1) bekezdését  is,  amely arról rendelkezik, hogy a Ktv. mely szabályai nem alkalmazhatók a kormánytisztviselői jogviszony megszűnésére.    4.    Egy    indítványozó   vitatja   a   Ktjt.   15.   §-ának alkotmányosságát  is.  Szerinte  az  Alkotmányban  szabályozott pihenéshez   való   jogot   sérti  a   rendkívüli   munkavégzés időtartamának 200 órára emelése.    5.  Négy indítványozó a Ktjt. 23. § (3) bekezdés a) pontja  és a     24.     §     (1)    bekezdése    azon    rendelkezésének alkotmányellenességét     állítja,     mely      szerint      a kormánytisztviselők  tekintetében  a   Ktv.   49/E.   §-a   nem alkalmazható. A Ktjt. 23. § (3) bekezdés a) pontja a Ktv. 49/E. §-ától  eltérően,  annál  hátrányosabban  állapította   meg   a jubileumi   jutalom  számításánál  figyelembeveendő  szolgálati időket. Az indítványozók álláspontja szerint alanyi jogon  járó juttatások  feltételeinek ilyen átmeneti rendelkezések  nélküli megváltoztatása szerzett jogokat sért, és a visszaható  hatályú jogalkotás tilalmába ütközik, ezért sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését.   Az   egyik  indítványozó   szerint   a   vitatott szabályozás  ellentétes az Alkotmány 70/B. §  (2)  bekezdésében szabályozott     egyenlő    munkáért,     egyenlő     jövedelem követelményével.    6.    Egy    indítványban   kérték    a    Ktjt.    35.    §-a alkotmányellenességének  megállapítását  is.  Az   indítványból azonban   nem  állapítható  meg,  hogy  mely  okból  kérik   az alkotmányossági  vizsgálatot, s az sem, hogy  az  az  Alkotmány mely rendelkezésébe ütközik.    7.  Két  indítványozó  kéri a Ktjt. 62. §  (1)–(4)  bekezdése, valamint  a  Ktv.  60.  §-át  módosító  66.  §  (17)  bekezdése alkotmányellenességének    megállapítását    is.    Az    egyik indítványozó  álláspontja  szerint  az  a  szabályozás,   amely szerint  a  munkavállaló  a munkáltató  nyilvánvaló  jogsértése esetén  is  csak meghatározott esetekben kérheti  a  bíróságtól eredeti munkakörben való továbbfoglalkoztatását, diszkriminatív –   sérti  az  Alkotmány  70/A.  §  (1)  bekezdését  –,   mivel indokolatlanul kiemeli a Ktjt. és a Ktv. hatálya alá tartozókat abból  a  munkavállalói  körből, akik  jogsértés  megállapítása esetén  korlátozás  nélkül  kérhetik  eredeti  munkakörbe  való visszahelyezésüket. A másik indítványozó a 4/1998. (III. 1.) AB határozatra, valamint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére, a 8. § (1)-(2)   bekezdésére,  valamint  az  54.  §  (1)   bekezdésére hivatkozással indokolja álláspontját.    8.  Négy  indítványozó vitatja a Ktjt. 76. §  (1)  bekezdését, amely  kimondja,  hogy  a törvény hatálybalépésével  a  törvény hatálya  alá tartozó szerveknél foglalkoztatott köztisztviselők és  ügykezelők  közszolgálati  jogviszonya  kormánytisztviselői jogviszonnyá alakul át. Az egyik indítványozó szerint  mivel  a közszolgálati    jogviszony   átalakítása   kormánytisztviselői jogviszonnyá   a  korábbi  szabályozáshoz  képest   hátrányosan módosította    a   jogviszony   tartalmát,    arra    csak    a köztisztviselőkkel  való megegyezés alapján  kerülhetett  volna sor.   Így   a   vitatott  szabályozás,  mivel  már   létrejött jogviszonyokba avatkozott be a jogalkotó, sérti az Alkotmány 2. §   (1)  bekezdésében  szabályozott  jogállamiságból  következő szerzett  jogok  védelmének  követelményét,  és  a  8.  §   (1) bekezdésében   szabályozott,  az  alapvető   jogok   védelmének követelménye  sem valósul meg. Ugyanezen okból az  indítványozó alkotmányellenesnek  tartja a Ktjt. 76. §  (3)  bekezdését  is. Szerinte   egy  már  létrejött  határozott  idejű  munkaviszony tartalmának   módosítása   a  visszaható   hatályú   jogalkotás tilalmába ütközik.  Egy  másik  indítványozó az Alkotmány 54. §-ában  szabályozott emberi  méltósághoz  való  jogot sértőnek  ítéli  azt,  hogy  a közszolgálati  jogviszony átalakulásáról csak a  köztisztviselő tájékoztatásának   kötelezettségét   írja   elő   a    vitatott szabályozás.                                 II.    1)   Az   Alkotmánynak   az  indítványozók   által   felhívott rendelkezései:  „2.   §  (1)  A  Magyar  Köztársaság  független,  demokratikus jogállam.”  „4.  §  A  szakszervezetek és más érdekképviseletek  védik  és képviselik   a  munkavállalók,  a  szövetkezeti  tagok   és   a vállalkozók érdekeit.”  „7.  §  (1)  A  Magyar  Köztársaság jogrendszere  elfogadja  a nemzetközi  jog  általánosan  elismert  szabályait,  biztosítja továbbá  a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és  a  belső jog összhangját.”  „8.  § (1) A Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és   elidegeníthetetlen  alapvető  jogait,  ezek   tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége.  (2)A   Magyar   Köztársaságban   az   alapvető   jogokra    és kötelességekre  vonatkozó szabályokat  törvény  állapítja  meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.”    „35. § (1) A Kormány  (…)  b) biztosítja a törvények végrehajtását;”  „36.  § Feladatának ellátása során a Kormány együttműködik  az érdekelt társadalmi szervezetekkel.”  „40.  §  (3) A minisztériumok és a Kormány alá rendelt szervek alkalmazottainak  jogállását, díjazását,  továbbá  felelősségre vonásuk módját külön törvény szabályozza.”  „51.  §  (1)  A  Magyar  Köztársaság  legfőbb  ügyésze  és  az ügyészség gondoskodik a természetes személyek, a jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek jogainak  a védelméről, (…)”  „54.   §   (1)   A   Magyar  Köztársaságban  minden   embernek veleszületett  joga  van az élethez és az  emberi  méltósághoz, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani.”    „57.  §  (1) A Magyar Köztársaságban a bíróság előtt  mindenki egyenlő,  és  mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene  emelt bármely vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelességeit a törvény   által  felállított  független  és  pártatlan  bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el.  (….)  (5)  A  Magyar  Köztársaságban  a  törvényben  meghatározottak szerint   mindenki  jogorvoslattal  élhet  az  olyan  bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát  vagy jogos  érdekét sérti. A jogorvoslati jogot – a jogviták ésszerű időn  belüli elbírálásának érdekében, azzal arányosan – a jelen lévő   országgyűlési   képviselők  kétharmadának   szavazatával elfogadott törvény korlátozhatja.”  „59.  §  (1)  A  Magyar  Köztársaságban mindenkit  megillet  a jóhírnévhez,  a  magánlakás  sérthetetlenségéhez,  valamint   a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog.”  „61.  §  (1)  A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga  van  a véleménynyilvánítás  és  a  szólás  szabadságához,  továbbá   a közérdekű adatok megismeréséhez, valamint terjesztéséhez.”  „70.  § (6) Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz,  hogy rátermettségének,    képzettségének   és   szakmai    tudásának megfelelően közhivatalt viseljen.”  „70/A.  §  (1)  A  Magyar Köztársaság biztosítja  a  területén tartózkodó  minden  személy  számára  az  emberi,  illetve   az állampolgári  jogokat,  bármely  megkülönböztetés,  nevezetesen faj,  szín,  nem, nyelv, vallás, politikai vagy  más  vélemény, nemzeti  vagy  társadalmi  származás, vagyoni,  születési  vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.”    „70/B.  § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga  van  a munkához, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához.  (…)  (4)Mindenkinek  joga  van a pihenéshez, a  szabadidőhöz  és  a rendszeres fizetett szabadsághoz.”  „70/K.  §  Az  alapvető  jogok  megsértése  miatt  keletkezett igények,  továbbá  a  kötelességek teljesítésével  kapcsolatban hozott   állami   döntések  elleni  kifogások   bíróság   előtt érvényesíthetők.”    2)  Az  OÉTtv.  3.  §-ának az indítványozók által  hivatkozott rendelkezései:  „(2)  Az  OÉT intézményi keretet nyújt a kormány,  valamint  a munkavállalói   és   munkáltatói   érdekképviseletek    közötti konzultációnak, ennek keretében  (…)  b)   véleményt  formál  a  munkaviszonyt  érintő  legfontosabb jogszabályokról.  (3)  A  (2)  bekezdésben  említett kérdések  körébe  tartoznak különösen  (…)  c) a munkajogi szabályozással,  (…)  összefüggő,  a  munkavállalók és munkáltatók  jelentős  részét érintő alapvető kérdések.”    3)  A  Ktv.-nek  az egyeztetési kötelezettséggel kapcsolatosan hivatkozott – a Ktjt. elfogadásakor hatályos – 65/B. §-a:  „65/B.  § (1) A közigazgatási szervek – ide nem értve a  helyi önkormányzatokat -, a köztisztviselők érdekeinek egyeztetése, a vitás  kérdések tárgyalásos rendezése, megfelelő megállapodások kialakítása  céljából  a  Kormány, valamint  a  köztisztviselők országos    munkavállalói   érdek-képviseleti    szervezeteinek tárgyalócsoportja részvételével Köztisztviselői  Érdekegyeztető Tanács (a továbbiakban: KÉT) működik.  (2)  A  KÉT  hatáskörébe az államigazgatásban  foglalkoztatott köztisztviselők  élet-  és munkakörülményeire,  foglalkoztatási feltételeire    vonatkozó   tárgykörök    tartoznak.    Ezekkel kapcsolatban:  a) a közszolgálati jogviszonnyal összefüggő kérdésekben,  b)  a  központi  és a társadalombiztosítási költségvetésnek  a közszolgálati  jogviszonyban  állókat  érintő  rendelkezéseivel összefüggésben,  c)  az  igazgatási munkaerővel és személyi juttatásokkal  való gazdálkodás elvi kérdéseiben, ki kell a véleményét kérni;  d)  a  Köztisztviselői  Etikai Kódex  szabályait  az  Országos Önkormányzati  Köztisztviselői Érdekegyeztető Tanáccsal  együtt állapítja meg és adja ki.  (3)  A  KÉT  a hatáskörébe utalt ügyekben tájékoztatáskérésre, illetve javaslattételre jogosult.  (4)  A  KÉT szervezetének és működésének szabályait a  Kormány nevében    eljáró    közigazgatási    minőségpolitikáért     és személyzetpolitikáért     felelős     miniszter      és      az érdekegyeztetésben  részt vevő munkavállalói  érdek-képviseleti szervezetek   közötti   megállapodás  tartalmazza.   Titkársági feladatait a központi közszolgálati hatóság látja el.” (A Ktv.- nek  ezt  a §-át a Ktjt. 75. § (1) bekezdés t) pontja, a  Ktjt. hatálybalépésének napjával hatályon kívül helyezte.)    4)   Az   Alapjogi   Charta  indítványozók   által   felhívott rendelkezései:                            „27. CIKK   A munkavállalók joga a vállalkozásnál a tájékoztatáshoz és                         konzultációhoz  A  munkavállalók  vagy képviselőik számára  az  uniós  jogban, valamint    a    nemzeti   jogszabályokban   és    gyakorlatban meghatározott  esetekben és feltételekkel  biztosítani  kell  a megfelelő  szintű  és  kellő időben  történő  tájékoztatást  és konzultációt.                            28. CIKK        A kollektív tárgyaláshoz és fellépéshez való jog  A    munkavállalóknak    és    a    munkaadóknak,    illetőleg szervezeteiknek   az   uniós   joggal,   valamint   a   nemzeti jogszabályokkal  és gyakorlattal összhangban  joguk  van  arra, hogy megfelelő szinten kollektív tárgyalásokat folytassanak, és kollektív  szerződéseket kössenek, valamint  hogy  érdekütközés esetén érdekeik védelmében együttesen lépjenek fel, a sztrájkot is beleértve.”                            „30. CIKK         Az indokolatlan elbocsátással szembeni védelem  Az   uniós  joggal,  valamint  a  nemzeti  jogszabályokkal  és gyakorlattal  összhangban minden munkavállalónak  joga  van  az indokolatlan elbocsátással szembeni védelemhez.”    5) A Ktjt-nek az indítványozók által vitatott szabályai:  „8. § (1) A kormánytisztviselői jogviszonyt  a) a kormánytisztviselő lemondással,  b)     a     munkáltató    felmentéssel    indokolás    nélkül megszüntetheti.”  „9. § (1) A lemondási idő és a felmentési idő két hónap.”  „10.  §  (1)  A kormánytisztviselői jogviszony tekintetében  a Ktv. 6. § (1) bekezdése, a 11. § (1)-(6) bekezdése, a 16-17. §- a,  17/B.  §-a,  18. §-a, a 19. § (8) bekezdésének  c)  pontja, 19/A.  §  (1)  bekezdésének  i) pontja  és  (4)  bekezdése  nem alkalmazható.”  „15.  §  A rendkívüli munkavégzés időtartama évente legfeljebb kettőszáz  óra  lehet.  A rendszeresen rendkívüli  munkavégzést teljesítő  kormánytisztviselő számára legfeljebb  évi  huszonöt munkanap szabadidő átalány állapítható meg.”    „23.    §    (3)   A   jubileumi   jutalomra   jogosító    idő megállapításánál  a)  az  e  törvény és a Ktv. hatálya alá tartozó munkáltatónál munkaviszonyban,     közszolgálati    és    kormánytisztviselői jogviszonyban eltöltött időt,  b)  a  Kjt.  hatálya  alá  tartozó  szervnél  munkaviszonyban, közalkalmazotti jogviszonyban töltött időt,  c) a hivatásos szolgálati jogviszony időtartamát, továbbá  d)   a   bíróságnál  és  ügyészségnél  szolgálati  viszonyban, munkaviszonyban, valamint  e) a hivatásos nevelő szülői jogviszonyban,  f)  az e törvény, a Ktv., illetőleg a Kjt. hatálya alá tartozó szervnél ösztöndíjas foglalkoztatási jogviszonyban,  g) az állami vezetői szolgálati jogviszonyban  töltött időt kell figyelembe venni.”    „24.  §  (1)  A kormánytisztviselői jogviszony tekintetében  a Ktv.  31. §-a, a 34. § (3), (5) és (6) bekezdése, a 40.  §  (5) bekezdése,  a  41/A.  § (9) bekezdése, a  43.  §  (1)  és  (6), valamint  (8) bekezdése, a 44. § (1) bekezdése,  a  45.  §  (5) bekezdése, továbbá a 49/E. § nem alkalmazható.”  „35.  § A fegyelmi vétséget elkövető szakmai vezetővel szemben kiszabható fegyelmi büntetések:  a) megrovás,  b) hivatalvesztés.”  „61.  §  (1)  A határozatlan idejű munkaviszonyt a  munkáltató rendes felmondással indokolás nélkül megszüntetheti.”  „62.  §  (1)  Ha a bíróság megállapítja, hogy a  munkáltató  a munkavállaló  munkaviszonyát  jogellenesen  szüntette  meg,   a munkavállaló  abban az esetben kérheti az eredeti  munkakörében történő továbbfoglalkoztatását, ha  a)    a    megszüntetés   a   rendeltetésszerű    joggyakorlás követelményébe [Mt. 4. §] ütközik, vagy a munkáltató megszegi a felmondási korlátozásokra vonatkozó rendelkezéseket [Mt. 89.  § (7)-(8) bekezdés, 90. § (1)-(4) és (6) bekezdés, 91. §], vagy  b)  a  munkáltató  a választott szakszervezeti tisztségviselő, az  üzemi  tanács tagjának (elnökének), illetve a  munkavédelmi képviselőnek  (munkavédelmi bizottság tagjainak) munkaviszonyát az  Mt.  28.  §-ba,  a 62/A. §-ba vagy a munkavédelemről  szóló 1993.  évi  XCIII.  törvény 76. §-ának (3)  bekezdésébe  ütköző módon szüntette meg.  (2)  Az  (1)  bekezdésben foglalt esetben meg kell téríteni  a munkavállaló elmaradt munkabérét (egyéb járandóságait), továbbá a   munkaviszony   jogellenes  megszüntetésével  összefüggésben felmerült  kárát is. Nem kell megtéríteni a munkabérnek  (egyéb járandóságnak), illetve a kárnak azt a részét, amely  máshonnan megtérült vagy kellő gondosság mellett megtérülhetett volna.  A kellő  gondosság elmulasztásának különösen azt kell  tekinteni, ha  a  munkavállaló  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.  A  bíróság a kellő gondosság  elmulasztásának  az elmaradt  munkabér, egyéb járandóságok, illetve a munkavállalói kár  megtérítésével kapcsolatos következményét az  eset  összes körülményének mérlegelése alapján állapítja meg.  (3)  Ha  a munkaviszony (1) bekezdésben foglalt módon  történő jogellenes  megszüntetése  esetén  a  munkavállaló  az  eredeti munkakörébe  való  visszahelyezést nem kéri, a  munkaviszony  a jogellenességet  megállapító határozat  jogerőre  emelkedésének napján szűnik meg. Ekkor – a (2) bekezdésben foglaltakon  felül a  bíróság  a munkáltatót – az eset összes körülményeinek,  így különösen   a   jogsértés  és  annak  következményei   súlyának mérlegelésével  –  a  munkavállaló  legalább  két,   legfeljebb tizenkét  havi  átlagkeresetének megfelelő összeg megfizetésére kötelezi.  (4)  Ha  a munkaviszonyt nem az (1) bekezdésben foglalt  módon szüntették  meg  jogellenesen, a munkaviszony a megszüntetésről szóló  jognyilatkozat  szerinti  időpontban  megszűnik,  de   a munkavállaló  részére  –  az  eset összes  körülményeinek,  így különösen   a   jogsértés  és  annak  következményei   súlyának mérlegelése alapján – legalább két, legfeljebb harminchat  havi átlagkeresetnek megfelelő átalány-kártérítést kell fizetni.  (5)  A munkavállalót, ha munkaviszonya nem rendes felmondással szűnt meg – a (2)-(4) bekezdésben foglaltakon kívül – megilleti a  munkavégzés alóli felmentés idejére járó átlagkeresete és  a rendes felmondás esetén járó végkielégítés is.”    „65.  §  E  törvény a kihirdetését követő nyolcadik napon  lép hatályba.”    „66.  §  (17)  A Ktv. 60. §-a helyébe a következő  rendelkezés lép:  60.  §  (1)  Ha  a bíróság megállapítja, hogy a  munkáltató  a köztisztviselő    közszolgálati    jogviszonyát    jogellenesen szüntette  meg,  a köztisztviselő abban az esetben  kérheti  az eredeti munkakörében történő továbbfoglalkoztatását, ha  a)    a    megszüntetés   a   rendeltetésszerű    joggyakorlás követelményébe  (Mt. 4. §), illetve felmentési  védelembe  [Mt. 90.  §  (1)  bekezdés]  ütközik, vagy a munkáltató  megszegi  a felmentési korlátozásokra vonatkozó rendelkezéseket [17. §  (5) bekezdés], vagy  b)  a  munkáltató  a választott szakszervezeti tisztségviselő, illetve  a  munkavédelmi  képviselőnek (munkavédelmi  bizottság tagjainak) közszolgálati jogviszonyát az Mt. 28. §-ába, vagy  a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény 76.  §-ának  (3) bekezdésébe ütköző módon szüntette meg,  c)   a   fegyelmi   felelősség  nem  áll  fenn,   vagy   annak megállapítása esetén a hivatalvesztés fegyelmi büntetés nem áll arányban az elkövetett fegyelmi vétség súlyával.  (2)  Az  (1)  bekezdésben foglalt esetben meg kell téríteni  a köztisztviselő   elmaradt  illetményét  (egyéb  járandóságait), továbbá a jogviszony jogellenes megszüntetésével összefüggésben felmerült kárát is. Nem kell megtéríteni az illetménynek (egyéb járandóságnak), illetve a kárnak azt a részét, amely  máshonnan megtérült vagy kellő gondosság mellett megtérülhetett volna.  A kellő  gondosság elmulasztásának különösen azt kell  tekinteni, ha  a  köztisztviselő  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.  A  bíróság a kellő gondosság  elmulasztásának  az elmaradt    illetmény,    egyéb   járandóságok,    illetve    a köztisztviselői  kár megtérítésével kapcsolatos  következményét az eset összes körülményének mérlegelése alapján állapítja meg.  (3)  Ha  a  közszolgálati jogviszony (1)  bekezdésben  foglalt módon  történő jogellenes megszüntetése esetén a köztisztviselő az  eredeti  munkakörébe  való  visszahelyezést  nem  kéri,   a közszolgálati   jogviszony   a   jogellenességet    megállapító határozat jogerőre emelkedésének napján szűnik meg. Ekkor  –  a (2) bekezdésben foglaltakon felül a bíróság a munkáltatót –  az eset  összes körülményeinek, így különösen a jogsértés és annak következményei   súlyának  mérlegelésével  –  a  köztisztviselő legalább   két,   legfeljebb  tizenkét  havi   átlagkeresetének megfelelő összeg megfizetésére kötelezi.  (4)  Ha  a  közszolgálati jogviszonyt nem az  (1)  bekezdésben foglalt  módon  szüntették  meg jogellenesen,  a  közszolgálati jogviszony  a  megszüntetésről  szóló  jognyilatkozat  szerinti időpontban  megszűnik, de a köztisztviselő részére  –  az  eset összes  körülményeinek,  így különösen  a  jogsértés  és  annak következményei  súlyának mérlegelése alapján  –  legalább  két, legfeljebb  harminchat havi átlagkeresetnek megfelelő  átalány- kártérítést kell fizetni.”    „76.  §  (1) E törvény hatálybalépésével az 1. §-ban felsorolt szerveknél   foglalkoztatott  köztisztviselők   és   ügykezelők közszolgálati  jogviszonya kormánytisztviselői jogviszonnyá,  a szakmai  vezetők  jogviszonya e törvény  szerinti  jogviszonnyá alakul  át. Az érintetteket e tényről a törvény hatálybalépését követő   hatvan   napon   belül  az  államigazgatási   szervnek tájékoztatnia kell.  (…)  (3)   E   törvény  hatálybalépésével  az  1.  §-ban  felsorolt szerveknél  foglalkoztatottak esetében a Ktv. 31. §-a  szerinti főosztályvezetői, főosztályvezető-helyettesi és  osztályvezetői megbízás   e   törvény   erejénél  fogva   határozatlan   idejű főosztályvezetői, főosztályvezető-helyettesi és  osztályvezetői munkakörré  alakul  át. Az érintetteket  e  tényről  a  törvény hatálybalépését  követő harminc napon belül az  államigazgatási szervnek tájékoztatnia kell.”    6)  A  Ktv.-nek  a  köztisztviselői  jogviszony  megszűnésére, valamint a felmentésre vonatkozó szabályai:  „15. § (1) A közszolgálati jogviszony megszűnik:  a) a kinevezésben foglalt határozott idő lejártával,  b) a köztisztviselő halálával,  c)  e  törvény  erejénél  fogva az e törvényben  meghatározott esetekben,  d)   az   igazságügyért  felelős  miniszter   által   vezetett minisztériumba  beosztott  bíró, illetve  ügyész  minisztériumi beosztásának megszűnésével,  e) a 70. életév betöltésével,  f)   prémiumévek   programban  történő  részvétel,   illetőleg különleges foglalkoztatási állományba helyezés esetén  az  erre vonatkozó külön törvény szabályai szerint,  g) a közigazgatási szerv jogutód nélküli megszűnésével,  h)     a    köztisztviselő    politikai    vezetővé    történő megválasztásával, illetve kinevezésével.  (2) A közszolgálati jogviszony megszüntethető:  a) a felek közös megegyezésével,  b)   áthelyezéssel   a  kormányzati  szolgálati,   illetve   a közalkalmazotti    vagy   hivatásos   szolgálati    jogviszonyt szabályozó jogszabályok hatálya alá tartozó szervekhez,  c) lemondással,  d) felmentéssel,  e) azonnali hatállyal a próbaidő alatt,  f) hivatalvesztés fegyelmi büntetéssel.  (3)  A közigazgatási szerv a közszolgálati jogviszonyt a Munka Törvénykönyve  10.  § (1) bekezdése alapján azonnali  hatállyal felszámolja,    és    az    érvénytelenség   jogkövetkezményeit alkalmazza,  a)  ha  a  köztisztviselő a 12/A. § (3)  bekezdésében  foglalt kötelezettségének  ismételt szabályszerű  felhívásra  sem  tesz eleget,  és  nem bizonyítja, hogy a kötelezettség  elmulasztása menthető ok következménye,  b)  ha  a  foglalkoztatást kizáró és a  12/A.  §  (1)  és  (2) bekezdése  alapján  vizsgálandó ok  fennállását  a  munkáltatói jogok gyakorlója a bűnügyi nyilvántartó szerv által az igazolás céljából  kiállított  hatósági  bizonyítvány  tartalma  alapján megállapítja, vagy az egyéb módon a tudomására jut.  (4)  A  közszolgálati jogviszony (3) bekezdésben meghatározott okból  történő  megszűnése esetén a köztisztviselőt  felmentési idő  és  végkielégítés nem illeti meg. A megszüntetés  okát  és jogkövetkezményeit közölni kell a köztisztviselővel.  (5)  Ha  a  közszolgálati jogviszony a 15. § (1)  bekezdés  g) pontjában   foglaltak  alapján  szűnik  meg,  a  köztisztviselő részére  a  felmentés  esetén meghatározott  munkavégzés  alóli mentesítési idejére járó átlagkeresetnek megfelelő összeget  ki kell  fizetni, kivéve, ha felmentés esetén a munkavégzés  alóli mentesítés időtartamára a köztisztviselő illetményre nem  lenne jogosult.  (6)  A  15.  §  (1)  bekezdés g) pont  szerinti  közszolgálati jogviszony  megszűnésének időpontját  közvetlenül  megelőző,  a köztisztviselőre  irányadó felmentési idővel  azonos  időtartam alatt  a  20/A. § (3)-(4) bekezdésének megfelelő alkalmazásával meg kell kísérelni a köztisztviselő számára másik közigazgatási szervnél      képzettségének,      besorolásának      megfelelő köztisztviselői állás felajánlását.”    „17.   §   (1)   A  közszolgálati  jogviszonyt  a   munkáltató felmentéssel indokolás nélkül megszüntetheti.  (2)   A   közszolgálati  jogviszonyt  felmentéssel  meg   kell 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  munkakörben való  továbbfoglalkoztatására nincs  lehetőség  vagy  a  munkáltató által  felajánlott  másik köztisztviselői munkakört a köztisztviselő visszautasítja  [31. § (9) bekezdés];  d)  az  öregségi nyugdíjra jogosult vagy rokkantsági (baleseti rokkantsági)  nyugdíjban  részesülő köztisztviselő  e  jogcímen felmentését kezdeményezi;  e)  a  rokkantsági  (baleseti rokkantsági)  nyugdíjjogosultság (9)  bekezdés  szerinti feltételeivel rendelkező köztisztviselő azt kérelmezi;  f)    az   előrehozott   öregségi   nyugdíjjogosultság   egyéb feltételeivel   a   felmentési   idő   leteltekor    rendelkező köztisztviselő a (10) bekezdés szerint kérelmezi.  (3)   A  munkáltató  a  (2)  bekezdésben  foglalt  esetben   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.  (4)  A  közigazgatási  szerv vezetője  a  közigazgatási  szerv hivatali  szervezetében történő, 17/B. § (2) bekezdése szerinti felmentésről a közigazgatási szervnél képviselettel  rendelkező munkavállalói  érdek-képviseleti  szerv  véleményének  kikérése után dönthet.  (5)  Ha a közigazgatási szerv jogutód nélkül szűnik meg, akkor a közszolgálati jogviszony megszüntetésével, valamint a 20/A. § (2),  (5)  bekezdésében meghatározott feladatokkal  kapcsolatos munkáltatói   intézkedéseket  –  ha  jogszabály  eltérően   nem rendelkezik – a megszűnő közigazgatási szerv hozza meg.  (6)   Ha   a   (2)   bekezdés   b)   pontjában   meghatározott alkalmatlanság egészségügyi ok következménye, a köztisztviselőt akkor  kell  felmenteni, ha a hivatali szervezetben vagy  annak irányítása  alatt álló közigazgatási szervnél a képzettségének, besorolásának  és  egészségi állapotának megfelelő  betöltetlen munkakör nincs, vagy ha az ilyen munkakörbe való áthelyezéséhez a köztisztviselő nem járul hozzá.  (7)   Ha   a   (2)   bekezdés   b)   pontjában   meghatározott alkalmatlanság    nem   egészségügyi   ok   következménye,    a köztisztviselő akkor menthető fel, ha feladatainak ellátására a munkáltató minősítési eljárásban alkalmatlannak minősítette.  (8)  A  (2)  bekezdés  d) és e) pontjában foglalt  jogcímen  a köztisztviselő kezdeményezésére csak egy alkalommal kötelező  a felmentés.  (9)  Ha  a  köztisztviselő rokkantsági (baleseti  rokkantsági) nyugdíj  iránti  igényét érvényesíti és ezen  eljárás  során  a rokkantság  (baleseti  rokkantság)  tényéről  és  a   szükséges szolgálati  idő  megszerzéséről az illetékes nyugdíjbiztosítási igazgatási  szerv  értesíti,  akkor  az  általa  kezdeményezett ellátás igénybevétele érdekében a közszolgálati jogviszonyát  – kérelmére  – a (2) bekezdés e) pontja alapján felmentéssel  meg kell szüntetni.  (10)   Az   előrehozott   öregségi  nyugdíj   megállapításához szükséges szolgálati időt a nyugdíjbiztosítási igazgatási szerv külön jogszabály szerinti határozatával kell igazolni.”                                                              III.    Az  Alkotmánybíróságnak az indítványok alapján elsőként  abban a  kérdésben  kell  állást foglalnia, hogy  megállapítható-e  a törvény  egészének alkotmányellenessége az indítványozók  által felsorakoztatott érvek alapján.    1.  Az  Alkotmánybíróság  számos  határozatában  vizsgálta   a törvényben   előírt   véleményezési  jog   jogosultjával   való egyeztetés       mellőzésével      meghozott       jogszabályok alkotmányellenességét az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján.    Az  Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdése kimondja, hogy a  Magyar Köztársaság demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság  nemcsak akkor  állapítja  meg az alkotmányellenességet,  ha  valamilyen jogszabály    tartalma    sérti   az    Alkotmány    valamelyik rendelkezését, hanem a jogállamiság sérelme alapján  akkor  is, „ha   a   jogalkotási  eljárás  során  olyan  súlyos   eljárási szabálytalanságot  követtek  el,  amely  a  jogszabály  közjogi érvénytelenségét  idézte  elő,  illetőleg  amely  másként   nem orvosolható,  csak  a jogszabály megsemmisítésével.”  [52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331, 345.]    Ennek   megfelelően  az  Alkotmánybíróságnak  az   indítványok alapján  vizsgálnia  kellett,  hogy  megállapítható-e  a  Ktjt. alkotmányellenessége azért, mert a Kormány az OÉTtv. 3.  §  (2) bekezdésében, illetőleg a Ktv.-nek – a Ktjt. elfogadásakor  még hatályban  volt  –  65/B. §-ában szabályozott  érdekegyeztetési kötelezettségének nem tett eleget.    Az  Alkotmánybíróság kezdetektől fogva következetesen követett gyakorlata szerint önmagában az az eljárási mulasztás,  hogy  a jogalkotási  eljárás során a jogszabály előkészítője  nem  tett eleget   a  jogalkotásról  szóló  1987.  évi  XI.  törvény   (a továbbiakban: Jat.) szerinti egyeztetési kötelezettségének, – a Jat.    szerinti   vélemény-nyilvánítási   joggal    rendelkező szerveknek  nem  volt  módjuk a vélemény-nyilvánításra,  –  nem érinti  az  adott  törvény  érvényességét.  Ez  a  körülmény  a jogszabály  előkészítők,  illetőleg  a  jogalkotó  felelősségét alapozza   meg,   de   nem   teszi   az   elfogadott   törvényt alkotmányellenessé.  [először: 352/B/1990.  AB  határozat,  ABH 1990, 228, 229.; 496/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 493,  495- 496.;  megerősítései például: 14/1992. (III. 30.) AB határozat, ABH 1992, 338, 342.; 54/1996. (XI. 30.) AB határozat, ABH 1996, 173,  195.;  50/1998. (XI. 27.) AB határozat,  ABH  1998,  387, 395.; 39/1999. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1999, 325, 349.]    Az  50/1998.  (XI.  27.) AB határozatban összefoglalva  addigi gyakorlatát  az  Alkotmánybíróság –  a  7/1993.  (II.  15.)  AB határozat    (ABH   1993,   418,   419-420.)   megállapításaira támaszkodva  –  kifejtette, hogy a hatalmi ágak  elválasztására épülő    államszervezetben   szükséges   az   állami   és    az érdekképviseleti   funkciók  pontos   elhatárolása,   ezért   a jogalkotó  tevékenység  –  mint közhatalmi  tevékenység  –  nem tehető függővé közhatalommal nem rendelkező szakszervezetek  és egyéb szervezetek állásfoglalásaitól. Rámutatott arra is,  hogy nem  minősül  súlyos  eljárási szabálytalanságnak  és  így  nem eredményez közjogi érvénytelenséget, ha jogszabály előkészítése során  a jogalkotó az érintett közhatalmi jogosítványokkal  nem rendelkező  szervektől  nem  kér  véleményt,  mert   az   ilyen vélemények beszerzése a jogszabály közjogi érvényességének  nem feltétele. (ABH 1998, 387, 396-397.)    Némi  fordulatot  hozott az Alkotmánybíróság  gyakorlatában  a 30/2000. (X. 11.) AB határozat, amelyben közjogi érvénytelenség miatt  alkotmányellenesnek  ítélte  és  megsemmisítette  azt  a kormányrendeletet,  amelyet a törvényben  vélemény-nyilvánítási joggal  felruházott  Országos Környezetvédelmi  Tanáccsal  való egyeztetés    nélkül   fogadtak   el.   E   határozatában    az Alkotmánybíróság  „arra  az álláspontra  helyezkedett,  hogy  a jogszabály   által   kifejezetten  és  konkrétan   megnevezett, egyetértési,   illetve   véleményezési   jogkörrel   rendelkező szervezetek   –   a   demokratikus  döntéshozatali   eljárásban betöltött   szerepük   miatt   az   egyeztetési   kötelezettség vonatkozásában   –  közhatalminak,  így  a  jogalkotó   számára megkerülhetetlennek  minősülnek”  (ABH  2000,  202,  206.).  Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével összefüggésben hangsúlyozta: „A jogállamiság  részét képező döntéshozatali  eljárási  szabályok megsértése  a  döntés közjogi érvénytelenségét  eredményezheti. Ellenkező  esetben  maga  a demokratikus  rendszer  veszíti  el legitimációját,  hiszen  a  különböző  társadalmi   részérdekek megjelenítésére  és  összehangolására nem  nyílik  mód,  így  a konszenzus  elérése  eleve lehetetlen. Amennyiben  pedig  külön törvény  ír  elő  konkrét  és  intézményesített  véleménykérési kötelezettséget, akkor annak elmulasztása olyan, a  jogalkotási eljárásban  elkövetett  súlyos  szabálytalanságnak  minősülhet, amely  adott  esetben a jogállamiság alkotmányos  követelményét közvetlenül  veszélyezteti,  és a törvénysértő  módon  alkotott jogszabály  közjogi  érvénytelenségét  eredményezheti.  Azt   a kérdést,  hogy  a külön törvényekben meghatározott  jogalkotási eljárási  szabály megszegése súlyosságánál fogva adott  esetben eléri-e  az  alkotmánysértés szintjét,  az  Alkotmánybíróságnak eseti mérlegeléssel kell eldöntenie.”(ABH 2000, 202, 207.)    A   7/2004.  (III.  24.)  AB  határozatában,  –  amelyben   „a befektetők és a betétesek fokozott védelmével kapcsolatos egyes törvények   módosításáról   szóló”,   az   Országgyűlés   által elfogadott,     de    még    ki    nem    hirdetett     törvény alkotmányellenességét  vizsgálta  –  ezt   a   határozatot   az Alkotmánybíróság   nem   tekintette   precedensnek,   és    nem állapította meg a törvény közjogi érvénytelenségét amiatt, hogy azt   a   Pénzügyi  Szervezetek  Állami  Felügyelete  elnökének törvényben   biztosított  véleményezési  jogának   mellőzésével fogadták el.    E  határozatában az Alkotmánybíróság megállapította,  hogy  „a törvényalkotási    eljárás    ügydöntő,    érdemi    része    a törvényjavaslat  benyújtásával  kezdődik,  annak  nem  eleme  a törvénytervezet elkészítése, s ugyanígy kívül  esnek  rajta  az előkészítés     során     lefolytatott     egyeztetések      és véleményeztetések. Mindezekből következően az Mtv. tervezetének előkészítése   körében  az  előterjesztő   által   lefolytatott eljárások nem részei az érdemi törvényalkotási eljárásnak,  így az  esetlegesen elmulasztott vagy nem megfelelően  lefolytatott egyeztetések  nem minősülhetnek olyan jellegű szabályszegésnek, amelyek  a  törvény közjogi érvénytelenségét  eredményezik.  Ez csak  abban  az  esetben fordulhatna elő, ha a  törvényjavaslat tárgyalása  során  lenne olyan, az Alkotmány,  törvény  vagy  a Házszabály  által  kötelezően  előírt  egyeztetés,  amelyet  az Országgyűlés  a  saját eljárásában elmulaszt.” (ABH  2004,  98, 105.)    Az  Alkotmánybíróság azóta is több határozatában  vizsgálta  a törvényben szabályozott érdekegyeztetés mellőzésével elfogadott törvények   alkotmányellenességét,  és  a   közhatalommal   nem rendelkező  érdekképviseleti szervekkel való egyeztetés  hiánya miatt nem állapította meg a törvények közjogi érvénytelenségét. [29/2006.  (VI.  21.)  AB határozat, ABH 2006,  396,  404-406.; 87/2008.  (VI.  18.)  AB határozat, ABH  2008,  707,  725-727.; 109/2008. (IX. 26.) AB határozat, ABH 2008, 886, 900-903.]    Az  Alkotmánybíróság  124/2008.  (X.  14.)  AB  határozatában, amelyben  a  köztársasági elnök indítványa  alapján  az  OÉTtv. alkotmányosságának   előzetes   kontrollját   végezte   el,   a közhatalom gyakorlására Alkotmányban adott felhatalmazás hiánya miatt ítélte alkotmányellenesnek az OÉT számára a jogalkotásban biztosított egyetértési jogot. Megállapította azt is,  hogy  az OÉT-et a jogalkotásban megillető konzultatív jogosítványok  nem tekinthetők közhatalmi jogosítványoknak. (ABH 2008, 988, 996.)    Az   OÉT-hez   hasonlóan  a  Ktv.  65/B.  §-ában  szabályozott Köztisztviselői Érdekegyeztető Tanács sem tekinthető közhatalmi jogosítványokkal rendelkező érdekegyeztető szervnek.    Az   Alkotmánybíróság  e  gyakorlatát  figyelembe   véve,   az érdekegyeztetés    elmaradása    miatt    a    Ktjt.    közjogi érvénytelensége  és  ennek  alapján  az  Alkotmány  2.  §   (1) bekezdésének sérelme miatt alkotmányellenessége nem állapítható meg.    2.  Az  indítványozók utalnak arra, hogy ismerik  –  az  egyik indítványozó  vitatja  is  –  az  Alkotmánybíróságnak   ezt   a gyakorlatát,  és további alkotmányossági érveket  sorakoztatnak fel  amellett,  hogy  az  érdekegyeztetés  mellőzése  ebben  az esetben a törvény alkotmányellenességét idézte elő.    Az   egyik   indítványozó  álláspontja   szerint,   amennyiben törvényben félreérthetetlen rendelkezés található meghatározott szervek  véleményének  kikérésére,  a  Kormány  az  egyeztetési feladat  alól  nem szabadulhat, mert a törvények  végrehajtása, betartása  az  Alkotmány 35. § (1) bekezdés b)  pontja  alapján általános kötelezettsége.    Hivatkozik   az   indítványozó  a   40/2005.   (X.   19.)   AB határozatra,   amelyben  az  Alkotmánybíróság   rámutatott   az irdekegyeztetés   alkotmányos   jelentőségére:    „demokratikus jogállamban   a  társadalom  különböző  csoportjai   érdekeinek megjelenítése,   azok   hatékony  képviselete,   a   társadalmi párbeszéd  csatornái kiépítettsége különös  jelentőségű.  Ebből következően  a  társadalmi párbeszéd működése zavartalanságához akkor is fontos érdek fűződik, ha az erre létrehozott különböző formációkban,  intézményekben való  részvétel  nem  jelenti  az Alkotmányból közvetlenül levezethető hatáskörök gyakorlását.  A politikai  közösséget  alkotó egyes jogalanyok  érdekazonossága mentén   szerveződött  csoportjainak,  az   érdekvédelmi   célú szervezkedés  szabadsága alapján létrehozott  szervezeteknek  a közhatalmat   gyakorló  szervek  döntései  meghozatalába   való bevonása  (a  döntésekkel érintettek informálása, véleményének, javaslatainak  kikérése és meghallgatása stb.)  a  széles  körű egyeztetésen alapuló döntéshozatali mechanizmus megteremtésének alapja,   amely  kapcsolatban  áll  az  Alkotmány  2.   §   (1) bekezdésében  írt  demokratikus jogállamisággal,  a  demokrácia alkotmányos alapelvének érvényesülésével, valamint az Alkotmány 61.   §   (1)   bekezdéséből  származó,  a  közügyek  informált megvitatásának követelményével is.” (ABH, 2005, 427, 444.)    Egy    másik    indítványozó    szerint    azzal,    hogy    a kormánytisztviselők jogállásáról szóló törvényjavaslatot nem  a Kormány,  hanem  országgyűlési  képviselők  nyújtották  be,   a Kormány  megkerülte  a  törvényekben  szabályozott  egyeztetési kötelezettségét,   s  ezzel  kiüresítette  az  érdekképviseleti szervek    számára   az   Alkotmány   4.   §-ában   biztosított jogosítványokat.    Az  Alkotmánybíróság 50/1998. (XI. 27.) AB  határozatában  már vizsgálta a jogalkotás rendje és az Alkotmány 4. §-ába  foglalt rendelkezés összefüggését is. Megállapította, hogy az Alkotmány 4.  §-a  nem tartalmaz konkrét rendelkezést az érdekképviseleti tevékenység  tartalmára nézve. Az Alkotmány  e  rendelkezéséből nem  vezethető  le  a  szakszervezetek és más  érdekképviseleti szervek jogszabály-véleményezési joga, ennek elmulasztása tehát nem vezethet az Alkotmány 4. §-a alapján az alkotmányellenesség megállapításához. (ABH 1998, 387, 397.)    Az  Alkotmánybíróság szükségesnek tartja azonban  megjegyezni: abból,  hogy  az  egyeztetési  kötelezettség  elmulasztása  nem eredményezi az elfogadott törvény közjogi érvénytelenségét, nem következik,  hogy nem vet fel alkotmányossági  problémát  az  a törvénykezdeményezési  gyakorlat, melynek  során  a  jogalanyok széles  körét  érintő,  átfogó törvények  megalkotása  esetében elmarad  a  Kormány  számára törvény  által  kötelezően  előírt egyeztetés.    A    Kormány   úgy   kerüli   meg    egyeztetési kötelezettségét,  hogy nagylétszámú munkavállalói  kört  érintő törvényjavaslatot  kormánypárti  képviselői  indítvány  alapján fogad   el   a   parlament.  Törvényben   kifejezetten   előírt egyeztetési kötelezettség teljesítése az Alkotmány  35.  §  (1) bekezdés b) pontján és 36. §-án alapul. Az Alkotmány 25. §  (1) bekezdése  alapján  törvényt a köztársasági elnök,  a  Kormány, minden   országgyűlési   bizottság  és  bármely   országgyűlési képviselő    kezdeményezhet.   A   parlamentáris    kormányzati rendszerekre  jellemző hatalommegosztás rendjében a  társadalmi viszonyokat átfogóan szabályozó törvényjavaslatokat  jellemzően a  Kormány  terjeszti elő. Ha nem a Kormány  a  törvényjavaslat előterjesztője, az előkészítőt nem köti a Kormány számára külön törvényben   előírt   egyeztetési  kötelezettség,   azonban   a törvényjavaslattal  kapcsolatosan  megfogalmazott   kormányzati álláspont  kialakítása  során is indokolt  a  külön  törvényben vélemény-nyilvánításra   feljogosított   szervek   véleményének kikérése.    3.  Az  indítványok alapján az Alkotmánybíróságnak  vizsgálnia kell azt is, hogy megállapítható-e a Ktjt. alkotmányellenessége azért,  mert nem biztosított megfelelő felkészülési időt  arra, hogy   az   érintettek   megismerjék   és   felkészüljenek   az alkalmazására.    Az  Alkotmánybíróság számos határozatot hozott,  amelyekben  a jogszabály   hatálybalépése   kapcsán   az   új   rendelkezések alkalmazásához  szükséges  felkészülési  idő  biztosítását   az Alkotmányból folyó követelményként határozta meg. [7/1992.  (I. 30.)  AB  határozat, ABH 1992, 45, 47.; 25/1992. (IV.  30.)  AB határozat,  ABH  1992,  131,  132.;  28/1992.  (IV.   30.)   AB határozat,  ABH  1992,  155, 156-159.; 57/1994.  (XI.  17.)  AB határozat,  ABH  1994,  322,  324.;  43/1995.  (VI.   30.)   AB határozat, ABH 1995, 188, 196.]    A  28/1992.  (IV.  30.) AB határozatában  az  Alkotmánybíróság rámutatott  arra,  hogy  a  jogbiztonság  követelménye  azt   a kötelezettséget  hárítja  a  jogalkotóra,  hogy  a   jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatároznia, hogy kellő idő maradjon     – a jogszabály szövegének megismerésére;       –   a   jogalkalmazó   szervek   számára   a   jogszabály alkalmazására való felkészüléshez;      –  a  jogszabállyal érintett szervek és személyek  számára annak  eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a  jogszabály rendelkezéseihez. (ABH 1992, 155, 157.)    A   7/1992.  (I.  30.)  AB  határozatban  az  Alkotmánybíróság kifejtette  azt  is,  hogy „[a] jogszabály  alkalmazására  való felkészüléshez   szükséges   ’kellő   idő’   megállapítása   és biztosítása a jogalkotó felelősséggel terhelt mérlegelésének és döntésének  függvénye. Az alkotmányellenesség csak a jogszabály alkalmazására  való felkészülést szolgáló időtartam  kirívó,  a jogbiztonságot  súlyosan veszélyeztető vagy  sértő  elmaradása, illetőleg hiánya esetén állapítható meg.” (ABH 1992, 45, 47.)    A  Ktjt.-t 2010. június 28-án hirdették ki és 65. §-a  alapján a kihirdetést követő nyolcadik napon lépett hatályba. Ez egy, a közszolgálatban  állók  széles körét érintő,  átfogó  jogállási törvény  hatályba  léptetésére, az  érintettek  felkészüléséhez rövid  időnek  tekinthető. Alkotmányosságának vizsgálata  során azonban az Alkotmánybíróságnak figyelemmel kellett lenni  arra, hogy   a  Ktjt.  elfogadására  közvetlenül  a  kormányalakítást követően került sor, a hatálybalépésre megállapított rövid időt indokolja az új minisztériumi struktúra kialakítása. A  törvény megismerését  az  érintettek  számára  biztosítja  az,  hogy  a jogállás  átalakulásáról  a Ktjt.  76.  §  (1),  illetőleg  (3) bekezdése  alapján  az  érintetteket  hatvan  napon  belül   az államigazgatási  szervnek tájékoztatni kell.  A  státusváltozás következtében az érintettek jogi helyzetét érintő rendelkezések alkalmazására  nem a hatálybalépést követően azonnal,  hanem  a végrehajtás  folyamatában  időben később  kerül  sor.  Ezért  a felkészülésre   nyitva   álló   „kellő   idő”   kirívó   és   a jogbiztonságot  súlyosan veszélyeztető hiánya miatt  a  törvény egészének  alkotmányellenessége az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján nem állapítható meg.    Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság a Ktjt.  egésze alkotmányellenességének  megállapítására  és   megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasította.                                 IV.    Az  indítványozók mindegyike vitatja a Ktjt. 8. § (1) bekezdés b)  pontjában foglalt azon rendelkezés alkotmányosságát,  amely arra   ad   módot,  hogy  a  munkáltató  a  kormánytisztviselői jogviszonyt indokolás nélkül megszüntesse.  Az  Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy e határozatában  a  Ktv.- nek  a  köztisztviselői  jogviszony  megszüntetésére  vonatkozó szabályait   nem   vizsgálta.  A  Ktv.-nek  a   köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény módosításáról szóló 2010.   évi   CLXXIV.  törvénnyel  megállapított  17.   §   (1) bekezdésébe  foglalt,  a Ktjt. 8. § (1) bekezdés  b)  pontjával azonos   rendelkezés  alkotmányellenességének   megállapítására irányuló indítványokat külön eljárásban bírálja el.    1.  Az  Alkotmány nem tartalmaz kifejezetten a közszolgálatra, az államszervezetben dolgozó, az állam közigazgatási feladatait ellátó  tisztviselők  jogállására nézve speciális  szabályokat. Így  az Alkotmány keretei között a törvényhozó nagy szabadságot élvez a közszolgálati jogviszonyok szabályozásában.    1992  előtt minden foglalkoztatási jogviszony, – így az  állam feladatait  ellátó köztisztviselők szolgálati  viszonyai  is  – egységesen  a Munka Törvénykönyve rendelkezéseinek hatálya  alá tartoztak. 1992-ben – tekintettel a rendszerváltás folyamatában végbemenő  társadalmi változásokra – az Országgyűlés alapjaiban átalakította    a    foglalkoztatási   jogviszonyok    törvényi szabályozását.  A  korábbi egységes munkajogi szabályozást  egy differenciált   szabályozás  váltotta  fel.  A   differenciálás lényege  a versenyszférában, illetőleg a közszférában létrejövő foglalkoztatási     jogviszonyokra    vonatkozó     szabályozás elválasztása  volt.  Az  elválasztás  eredményeként   a   Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (a továbbiakban: Mt.)   a   munka  világában  a  korábbi  szabályozáshoz  képest jelentősen növelte a szerződési szabadságot, magánjogi  jellegű szabályozást  alakított  ki.  A  közszférában,  ahol   mind   a munkáltató,  mind  az  alkalmazott  jogi  helyzetét  az  állami költségvetéstől való függőség határozza meg, alapvetően a  zárt közszolgálati   rendszer  sajátosságainak   megfelelő   közjogi szabályozás  jött létre. Az állam szolgálatában  munkát  végzők jogállását  az ellátott tevékenység sajátosságainak megfelelően külön  törvényekkel rendezte a jogalkotó. E törvények egyike  – az Mt.-vel egyidőben elfogadott – Ktv. A Ktv. megalkotása során a  törvényhozó  a  köztisztviselői tevékenység  sajátosságainak figyelembevételével – az Európában széles körben alkalmazott  – zárt    közszolgálati   rendszer   elveinek   megfelelő    jogi szabályozást alakított ki.    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.    A  köztisztviselői jogviszony tartalmát a jog arra figyelemmel szabályozza, hogy a köztisztviselők az állam feladatait  látják el,   feladataik   ellátása  során  közhatalmi  jogosítványokat gyakorolnak,   s   ez   megköveteli,   hogy   a   törvény   más munkavállalókhoz  képest  többlet-követelményeket  támasszon  a köztisztviselőkkel szemben. A köztisztviselők tevékenységének a közérdeket  kell szolgálnia, szakszerű, pártatlan,  befolyástól és  részrehajlástól mentes kell legyen, ezért korszerű és magas szintű  szakmai  feltételeknek kell  megfelelniük,  munkájukért fokozott  felelősség terheli őket, szigorú összeférhetetlenségi szabályok  érvényesülnek  velük  szemben,  ugyanakkor  mivel  a köztisztviselői  illetmények forrása az állami költségvetés,  a közszolgálatban  elérhető jövedelmek általában alatta  maradnak az  üzleti  szférában elérhető béreknek. A  zárt  közszolgálati rendszerek, így a Ktv. szabályozásának a kiindulópontja  az,  – amit    a    Ktv.    indokolása   is   megfogalmaz    –    hogy „többletkövetelményt – amit meg lehet és meg is kell  követelni a     közszolgálati    jogviszonyban     állótól     –     csak többletjogosultságok   fejében   lehet    támasztani”.    Ilyen többletjogosultságok  a törvény által szabályozott  előmeneteli rend,  törvényben  biztosított  illetmény,  a  kiszámítható  és biztonságos köztisztviselői életpálya, külön juttatások.    A  zárt  rendszerű  közszolgálat egyik alapvető  jellemzője  a köztisztviselői jogviszonyok stabilitása, nevezetesen az,  hogy a köztisztviselő csak törvényben szabályozott feltételek esetén mozdítható el hivatalából.    Amíg  a  múlt  század  80-as éveiig a zárt rendszer  fokozatos kiterjedése   jellemezte   az   egyes   államok   közszolgálati rendszereit, addig a 80-as évek elejétől egyre erősödött  az  a szemlélet,  amely erőteljes kritikával illeti a zárt rendszert. Ennek  hatására  szinte  minden európai államban  közszolgálati reformfolyamatok  indultak  el a közigazgatás  hatékonyságának, teljesítményének   és  színvonalának  növelése   érdekében.   A reformok  iránya  a zárt rendszerek merevségének  oldása  és  a közszolgálati   jogviszonyok  szabályozásának  a  versenyszféra munkaviszonyainak    szabályozásához   való    közelítése.    A zártrendszer  merevségének  oldására  általánosan   alkalmazott módszer,  a  korábban szigorúan értelmezett elbocsáthatatlanság elvének oldása és a felmentési okok szélesítése.    Az   Európa  Tanács  Miniszteri  Bizottsága  éppen   erre   az általános  tendenciára  tekintettel  ajánlást  fogadott  el   a tagállamok  számára  a köztisztviselők jogállásáról  Európában, amelyben     összefoglalta    a    köztisztviselői     jogállás szabályozásával   szemben  támasztandó  azon   követelményeket, amelyek európai közös értéknek tekinthetők. 16. pontjában ilyen követelményként   fogalmazza  meg,   hogy   a   köztisztviselői jogviszony   megszüntetésére  csak   törvényben   meghatározott esetekben és okokból kerüljön sor. (Recommendation No. R (2000) 6  of the Committee of Ministers to member states on the status of public officials in Europe)    A  magyar  Ktv. eleve nem a felmenthetetlenség elvéből  indult ki,  széles  körben  biztosított lehetőséget a  köztisztviselők felmentésére,  és a felmentési okok, a felmentés feltételei  az 1992 óta eltelt időben tovább bővültek.    2. A Ktjt.-t az Alkotmány 2010. május 25-i módosításának 4. §- a  által megállapított 40. § (3) bekezdése alapján alkotta  meg az  Országgyűlés.  Az  Alkotmánynak ez a rendelkezése  arra  ad felhatalmazást  a  törvényhozónak,  hogy  a  minisztériumok,  a kormány   alá   rendelt  szervek  alkalmazottainak  jogállását, díjazását,   felelősségre  vonásuk  módját   külön   törvényben szabályozza.   A   Ktjt.  hatálybalépésével   a   közigazgatási szervezeti   rendszerben  dolgozó  tisztviselők   közszolgálati jogviszonyát  két egymástól eltérő jogállást biztosító  törvény szabályozza.  A  Ktjt.  hatálya  alá  a  Kormány  alá   rendelt államigazgatási         szervezetben        (Miniszterelnökség, minisztériumok,  kormányhivatalok, központi  hivatalok,  helyi, területi     államigazgatási    szervek,    megyei,    fővárosi kormányhivatalok, a rendőrség, vám- és pénzügyőrség, a büntetés- végrehajtás  és  a katasztrófavédelem szervei)  foglalkoztatott tisztviselők – a kormánytisztviselők közszolgálati jogviszonyai tartoznak.   A  Ktv.  szabályozza  az  autonóm  államigazgatási szervek   (Gazdasági  Versenyhivatal,  Közbeszerzések  Tanácsa, Pénzügyi  Szervezetek  Állami  Felügyelete,  Nemzeti  Média  és Hírközlési  Hatóság),  a helyi önkormányzatok,  a  Köztársasági Elnök  Hivatala,  az Országgyűlés Hivatala, az Alkotmánybíróság Hivatala,   az  Országgyűlési  Biztosok  Hivatala,  az   Állami Számvevőszék,  a  Magyar  Tudományos  Akadémia  Titkársága,  az Állambiztonsági      Szolgálatok      Történeti       Levéltára köztisztviselőinek közszolgálati jogviszonyát.    A  Ktjt.  –  bár  a  szabályozás  logikája  a  zárt  rendszerű közszolgálatokra  jellemző szabályozást követi,  széles  körben rendeli  alkalmazni  a Ktv. szabályait – a  kormánytisztviselői jogviszony  megszüntetésére vonatkozó  szabályaival  alapvetően változtatta meg a kormánytisztviselők tekintetében a Ktv. által kialakított    közszolgálati    rendszert,    megszüntette    a közszolgálati  jogviszonyok  Ktv.  által  biztosított   relatív stabilitását  is. A Ktjt. 10. § (1) bekezdése úgy  rendelkezik, hogy   a  kormánytisztviselői  jogviszonyokban  a  Ktv.-nek   a jogviszony felmentéssel történő megszüntetésének szabályai  nem alkalmazandók,  s e szabályok helyett a 8. §  (1)  bekezdés  b) pontjában   úgy   rendelkezik,   hogy   a   kormánytisztviselői jogviszonyt   a   munkáltató  felmentéssel   indokolás   nélkül megszüntetheti.    E  jogi megoldás mellett a jogalkotó a törvény indokolásában a következőképpen érvelt:    „A  fentiek alapján jelentős rendszertani következetlenség  és aszimmetria   jellemzi   a   hatályos   Ktv.-t    a    központi államigazgatás   vonatkozásában,  amennyiben  a  köztisztviselő (Ktv.  16.  §)  bármikor, indokolás nélkül  2  hónap  lemondási idővel  megszüntetheti jogviszonyát, amely  adott  esetben  egy állami feladat ellátását is veszélyeztetheti. Ezzel szemben  az állam,  mint  munkáltató  csak valós  és  okszerű  indokolással alátámasztottan,  meghatározott  esetekben  és  olyan  jogcímen (alkalmatlanság)  szüntetheti meg a közszolgálati  jogviszonyt, amely    a    mai    bírói    gyakorlat   szerint    lényegében alkalmazhatatlan.    Nincs  alkotmányos,  célszerűségi vagy  etikai  alapja  annak, hogy  a  köztisztviselők  a többi foglalkoztatotthoz  képest  – éppen az állammal szemben – kiemelt védelmet élvezzenek, és  de facto    felmenthetetlenné   váljanak   az   állami   feladatok végrehajtása során. Sőt, a jelenlegi fokozott védelem  jelentős részben okolható azért, hogy a magyar közigazgatás hatékonysága alacsony és közmegítélése rossz.    Az  Alkotmánybíróság elvi éllel kimondta,  hogy  a  jogviszony szabad  felmondásának  joga a munkáltatót  és  a  munkavállalót egyaránt  megilleti.  A  törvény  –  többek  között  –  ezt  az alapelvet is érvényesíteni kívánja [ld.: 67/2009. (VI. 29.)  AB hat.].    A  fentiek alapján méltányos megoldás, hogy az államot – ebben az  elismerten  számára  alkotmányosan  erősebb  helyzetében  – megillesse   az   a  jog,  hogy  legalább  olyan  feltételekkel szüntethesse meg a jogviszonyt, mint a kormánytisztviselő, azaz indokolás nélkül, 2 hónapos felmentési idővel.”    Az  Alkotmánybíróságnak  az indítványok  alapján  azt  kellett vizsgálnia,   hogy  az  Alkotmánynak  az  indítványozók   által felhívott  valamely  rendelkezése  alapján  megállapítható-e  a vitatott szabály alkotmányellenessége.    3.  Az  indítványok alapján az Alkotmánybíróság  elsőként  azt vizsgálta,  hogy megállapítható-e a Ktjt. 8. § (1) bekezdés  b) pontjának  alkotmányellenessége az  Alkotmány  70/B.  pontjában szabályozott munkához való jog sérelme alapján.    Az  Alkotmánybíróság gyakorlatában az Alkotmány  70/B.  §  (1) bekezdésében   szabályozott   munkához   való   jogot   „kettős rendeltetésű”  alkotmányos  jogként értelmezte,  határozataiban megkülönböztette a munkához való jog szociális jogi  és  alanyi jogi  oldalát. A munkához való jog, mint szociális jog,  állami kötelezettséget  alapoz meg, az állam kötelezettségét  foglalja magában   a  jog  érvényesüléséhez  szükséges  feltételrendszer megteremtésére          (pl.:         foglalkoztatáspolitikára, munkahelyteremtésre, stb.). Az Alkotmánybíróság a munkához való alanyi jogot nem szűkítette le a munkaviszony keretében végzett munkára,  értelmezésében a munkához való alanyi jog a munka,  a foglalkozás   és  a  vállalkozás  szabad  megválasztásának   és gyakorlásának  jogát jelenti. A munkához való  jogot  értelmező határozataiban az Alkotmánybíróság megállapította azt is,  hogy a  munkához való alapjog a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül  az  állami  beavatkozások és  korlátozások  ellen.  A korlátozások   alkotmányosságának  megítélésére   differenciált mércét   vezetett  be,  amely  a  munka  szabad  megválasztása, valamint  a  munka gyakorlásának feltételekhez  kötése  szerint különböztet.  [először: 21/1994. (IV. 16.)  AB  határozat,  ABH 1994, 117, 120-121.]    Az   Alkotmány   8.   §  (1)  bekezdése  az  állam   elsőrendű kötelezettségévé  teszi az alapjogok tiszteletben  tartását  és védelmét.    Az  Alkotmány  e  rendelkezése alapján az Alkotmánybíróság  az alapvető  jogok értelmezése során határozataiban következetesen rámutatott    arra,    hogy   az   alapjogok   érvényesülésének alkotmányossági  garanciái  nem  merülnek  ki  abban,  hogy  az államnak  tartózkodnia kell megsértésüktől. Az Alkotmány  8.  § (1)  bekezdéséből következően az államnak kötelezettsége az is, hogy gondoskodjon az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről, azaz az államot az alapjogokkal összefüggésben intézményvédelmi kötelezettség  terheli.  [először:  64/1991.  (XII.   17.)   AB határozat, ABH 1991, 297, 302.]    Az  alapjogoknak ez az objektív intézményvédelmi oldala magába foglalja  azt is, hogy az alapjogok érvényesülése érdekében  az államnak  az  alapjogokat  védelemben kell  részesítenie  saját intézményeivel, más személyekkel és szervezetekkel szemben  is. [22/2004. (VI. 19.) AB határozat, ABH 2004, 367, 374-375.]    A   munka  az  egyén  létének,  emberi  autonómiájának  anyagi forrása.   Határozatlan   időtartamú   munkavégzésre   irányuló jogviszonyok  esetén a munkavállaló hosszú távon  számít  arra, hogy  munkája gazdasági biztonságot biztosít maga  és  családja számára.   Ugyanakkor  a  munkavégzésre  irányuló  jogviszonyok jellemzője,   hogy  aszimmetrikus  jogviszonyok,   amelyben   a munkavállaló  jogilag függő helyzetben van a  munkáltatótól.  E jogviszonyok  törvényi szabályozásának a funkciója  éppen  azon garanciák  megteremtése, amelyek biztosítják, hogy ez  a  függő helyzet    a    munkavállalói    oldalon    ne    eredményezzen kiszolgáltatottságot.   E  garanciarendszer   egyik   eleme   a jogviszony  munkáltató  által  történő  megszüntetésének   azon törvényi   szabályozása,  amely  védelmet  nyújt  a  jogviszony indokolatlan, önkényes megszüntetése ellen.    Ennek  szellemében fogalmazza meg a foglalkoztatás  megszűnése esetére  a  dolgozók  védelemhez való jogát  a  2009.  évi  VI. törvénnyel kihirdetett Módosított Európai Szociális  Karta  24. cikke:    „Annak érdekében, hogy biztosítsák a dolgozók védelemhez  való jogának   hatékony  gyakorlását  a  foglalkoztatás   megszűnése esetén, a Felek vállalják, hogy elismerik:  a)  a  dolgozók jogát ahhoz, hogy munkaviszonyukat ne lehessen megszüntetni    tényleges    ok   nélkül,    amely    összefügg képességükkel, magatartásukkal, vagy a vállalkozás, létesítmény vagy szolgálat működési szükségleteivel;  b)   azon   dolgozók  jogát  a  kártérítésre  vagy   megfelelő segítségre,  akiknek  a  munkaviszonyát  tényleges  ok   nélkül szüntették meg.    Ennek  érdekében a Felek biztosítják, hogy annak a dolgozónak, aki  szerint munkaviszonyát tényleges ok nélkül szüntették meg, joga van pártatlan testülethez fellebbezni.”    Az   Európai  Szociális  Karta  tehát  a  munkához  való   jog részjogosítványaként   szabályozza  a   munkavállaló   hatékony védelemhez való jogát az indokolatlan elbocsátással szemben.    A   Kartát   kihirdető  2009.  évi  VI.  törvény  1.   §   (2) bekezdéséből   kitűnően  a  Magyar  Köztársaság   nem   vállalt kötelezettséget a 24. cikk kötelező alkalmazására.    A  hozzáfűzött magyarázat szerint a Szociális Karta e cikkéből merített  az Európai Unió Alapjogi Chartája, a munkavállalóknak az  indokolatlan elbocsátásokkal szembeni védelemhez való jogot megfogalmazó 30. cikkében.    E  követelményeknek megfelelően nyújt védelmet a  munkaviszony önkényes   megszüntetésével  szemben  az  Mt.  89.  §   (2)-(3) bekezdése   is,   amely   kimondja  a   munkáltató   indokolási kötelezettségét,  előírja,  hogy az  indokolásból  a  felmondás okának  világosan  ki kell tűnnie, és 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.    Az  Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában  még  nem  vizsgálta kifejezetten  azt  a  kérdést, hogy  a  munkavégzésre  irányuló jogviszonyok  munkáltató által történő egyoldalú  megszüntetése esetén  az  indokolási kötelezettség tekinthető-e az  Alkotmány 70/B.  §  (1)  bekezdésében  szabályozott  munkához  való   jog védelmét   szolgáló,  olyan  garanciális  szabálynak,  amelynek szabályozása  intézményvédelmi  kötelezettségéből  eredően   az államot terheli.    Eddigi  határozataiban az Alkotmánybíróság minden  esetben  az adott  munkavégzésre  irányuló jogviszony  jogi  természetéből, törvényi   konstrukciójából  indult  ki,  amikor  a  jogviszony munkáltató   általi  megszüntetésének  feltételeit   szabályozó törvényi rendelkezések alkotmányosságáról döntött.    E  határozataiban eltérő alkotmányossági mércét alkalmazott az Mt. által szabályozott munkaviszonyok megszüntetésére vonatkozó és   a  közszolgálati  jogviszonyok  megszüntetését  szabályozó rendelkezések megítélése során.    Az  Mt.  által  szabályozott  munkaviszonyok  tekintetében,  – amely  munkaviszonyok  szerződésen alapuló  jogviszonyok  –,  a szerződési   szabadságból  vezette  le  a   munkáltató   szabad felmondási  jogát. Az Alkotmánybíróság kialakult  gyakorlatában önálló  alkotmányos jogként értékeli a szerződéses szabadságot, amely  nem  alapjog,  nem  részesül az alkotmányos  alapjogokat megillető   védelemben,  de  mint  az  Alkotmány   9.   §   (1) bekezdésében  szabályozott  piacgazdaság  lényegi   eleme,   az Alkotmány  védelme  alatt áll, s így az Alkotmánybíróság  által ellenőrzött  korlátai vannak.[először: 13/1990.  (VI.  18.)  AB határozat, ABH 1990, 54, 55-56.; ld. még 32/1991. (VI.  6.)  AB határozat, ABH 1991, 146, 159.; 6/1999. (IV. 21.) AB határozat, ABH  1999, 90, 95.; legutóbb: 109/2009. (XI. 18.) AB határozat, ABH 2009, 941, 962.]    Az  Mt. által szabályozott munkaviszonyok megszüntetése esetén a  szerződési  szabadságon  alapuló  szabad  felmondás  jogából kiindulva, annak korlátozhatósága szempontjából ítélte  meg  az Alkotmánybíróság   azon  törvényi  szabályok  alkotmányosságát, amelyek  a munkáltatói felmondás esetén az indokolás mellőzését tették lehetővé. A munkáltatót megillető szabad felmondási  jog korlátozásaként    értelmezett    indokolási    kötelezettséget értékelte  úgy,  mint a munkavállalók többletvédelmét  szolgáló kedvezményszabályt, amelyre senkinek sincs Alkotmányon  alapuló joga.   Ezekben  a  határozataiban  az  Alkotmánybíróság  olyan törvényi  szabályoknak  az  alkotmányossága  tárgyában  foglalt állást,  amelyek nem általános szabályként, hanem csak egyetlen ok  miatt,  az öregségi nyugdíjkorhatár betöltésére tekintettel tették  lehetővé  az indokolás nélküli munkáltatói  felmondást. [44/B/1993.  AB határozat, ABH 1994, 574, 575.;  11/2001.  (IV. 12.)  AB  határozat,  ABH  2001,  153,  158.;  983/B/1999.   AB határozat,  ABH  2007,  1224, 1228.]  Ugyancsak  az  Mt.  által szabályozott, szerződésen alapuló munkaviszonyokat – a munkaerő- kölcsönzés   során   létrejövő  jogviszonyokat   –   szabályozó rendelkezések alkotmányosságát vizsgálta az Alkotmánybíróság  a Ktjt.  indokolásában  precedensként hivatkozott  67/2009.  (VI. 29.) AB határozatában. A munkáltató szabad felmondási joga csak a szerződésen alapuló munkaviszonyok tekintetében értelmezhető, a Ktjt. által szabályozott közszolgálati jogviszonyokban nem. A közszolgálati jogviszonyokban a felmentési jog nem a szerződési szabadságon,  hanem  törvényen alapul, a munkáltatói  felmentés esetében    az   indokolási   kötelezettség   nem    tekinthető „kedvezményszabály”-nak,   ellenkezőleg:   az   a    jogviszony jellegéből következő garanciális követelmény.    Ezért  a  közszolgálati jogviszonyok tekintetében a  felmentés feltételeit szabályozó törvényi szabályok alkotmányosságának  a megítélése  során  az  Alkotmánybíróság  következetesen  eltérő mércét  alkalmazott.  Az Alkotmánybíróság  már  abban  az  első határozatában,    amelyben   az    Mt.    által    szabályozott munkaviszonyokkal kapcsolatosan kifejtette a munkáltató  szabad felmondási  jogából  fakadó követelményeket,  rámutatott  arra, hogy a közszolgálati jogviszonyokban a felmentési okok törvényi szabályozása   alkotmányossági   kérdés,   olyan    garanciális követelmény,   amely  összefügg  a  közszolgálati  jogviszonyok sajátosságaival. (44/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 574, 575.) A  833/B/2003. AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) a  Ktv.- ben  szabályozott felmentési okokat bővítő törvényi szabályozás alkotmányellenességének  az Alkotmány  70/B.  §  (1)  bekezdése alapján  történt  vizsgálata során  a  következőképpen  foglalt állást:    „Míg  az  Mt.  fő  szabály szerint szabad és  korlátozhatatlan felmondási   jogkört   biztosít  a   munkáltatónak,   addig   a közszférában az un. elbocsáthatatlanság elve érvényesül, vagyis felmentésre  csak  a törvényben meghatározott jogcímek  alapján kerülhet  sor. Ezeknek a felmentési okoknak a nevesítése  olyan garanciális  követelmény,  amely  összefügg  a  köztisztviselők (közalkalmazottak)    foglalkoztatási    viszonyának    sajátos jellegével,  vagyis azzal, hogy a versenyszféra szabályozásával szemben  a közszférában zárt (karrier) típusú rendszert  hozott létre  a  jogalkotó. A közszolgálat zárt rendszerének  törvényi szabályozása  során a jogalkotó nem tekinthet el  a  stabilitás elvének érvényesítésétől. Nyilvánvalóan ezzel ellentétes  lenne az,  ha  valamely  közszolgálati  jogviszonyt  minden  törvényi korlátozás  nélkül – a munkáltatói jogkör gyakorlójának  szabad és  korlátlan döntési jogkörében – lehetne megszüntetni.” Abban az  ügyben  –  tekintettel arra, hogy  az  indítványozók  által kifogásolt új felmentési ok a közszolgálat zárt rendszerét  nem szüntette  meg – nem állapította meg az Alkotmány 70/B.  §  (1) bekezdése alapján a szabályozás alkotmányellenességét. Az Abh.- ban  az  Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy a jogviszony stabilitása csak az alapjog gyakorlásához kialakított  törvényi feltételrendszerben     értelmezhető.     A     köztisztviselői jogviszonyok   relatíve,  más  foglalkoztatási  jogviszonyokhoz mérve   stabil   jogviszonyok,  de  ez  nem   jelent   abszolút stabilitást,  mert a köztisztviselő – törvényben  meghatározott feltételek   esetén   –   a  munkáltató  egyoldalú   döntésével felmenthető. (ABH 2004, 1775, 1779-1781.)    Ugyanezen   érvek   alapján   hasonló   döntést   hozott    az Alkotmánybíróság  68/2006.  (XII. 6.)  AB  határozatában.  (ABH 2006, 740, 757.)    Az  Alkotmánybíróság  gyakorlata  tehát  következetes  volt  a tekintetben,    hogy   a   közszolgálati   jogviszonyok    zárt rendszerében a felmentési okok és ebből következően a felmentés indokolási   kötelezettségének  törvényi  szabályozását   olyan garanciális    kérdésnek    tekintette,    amely    alkotmányos jelentőséggel bír, amelynek szabályozása az Alkotmány  70/B.  § (1)    bekezdésében   szabályozott   munkához    való    joggal összefüggésben az állam intézményvédelmi kötelezettsége  körébe tartozik.    Az  Alkotmánybíróság ezt a gyakorlatát figyelembe véve arra  a kérdésre  kereste  a  választ, hogy a közszolgálati  jogviszony sajátosságain túl, van-e alkotmányos alapja az Mt. hatálya  alá tartozó  munkavállalók  és  az állam szerveinek  alkalmazásában álló  tisztviselők  munkaviszonyának megszüntetésére  vonatkozó szabályozás  alkotmányossági megítélésében az  Alkotmánybíróság által    alkalmazott   különbségtételnek,   annak,   hogy    az Alkotmánybíróság  alkotmányos  jelentőséget   tulajdonított   a köztisztviselők fokozott felmentési védelmének.    4.  A köztisztviselői, kormánytisztviselői jogviszonyok kettős arculatú  jogviszonyok.  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.    A     köztisztviselők,    kormánytisztviselők     jogállásának szabályozása során a törvényhozónak az Alkotmány  70/B.  §  (1) bekezdésén kívül figyelemmel kell lennie az Alkotmány 70. § (6) bekezdésében  szabályozott  alapjogra,  a  közhivatal   viselés jogára is.    Az  Alkotmány  70.  §  (6) bekezdése állampolgári  alapjogként szabályozza a közhivatal viseléséhez való jogot.    Az   Alkotmánybíróság   több   határozatában   értelmezte    a közhivatal  viseléséhez  való jog tartalmát.  E  határozataiban rámutatott  arra,  hogy  ez  az alkotmányos  jog  a  közhatalom gyakorlásában  való  részvétel általános alapjogát  garantálja. [39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 263, 275.]    Alkotmányos  tartalmát  tekintve ez az  alapjog  azt  jelenti, hogy  a  törvényhozó minden magyar állampolgár számára  egyenlő feltételekkel   köteles  biztosítani   a   közhivatalhoz   való hozzáférés lehetőségét, és a közhivatal viselése az állampolgár rátermettségével,    képzettségével   és   szakmai    tudásával összefüggő  feltételekhez  köthető.  [52/2009.  (IV.  30.)   AB határozat, ABH 2009, 396, 401-402.]    A  közhivatal  viseléséhez való jog  védelme  elsősorban  arra terjed  ki,  hogy az állam a közhivatal betöltését nem  kötheti olyan  feltételhez,  amely  magyar állampolgárokat  alkotmányos indok  nélkül  kizár  a közhivatal elnyerésének  lehetőségéből, valamely  állampolgár,  vagy  az  állampolgárok  egy  csoportja számára   lehetetlenné   teszi   közhivatal   betöltését.    Az Alkotmánybíróság  értelmezésében a közhivatal  viseléshez  való jog  alapján  senkinek  nincs Alkotmányból  folyó  alanyi  joga meghatározott  közhivatal, illetőleg közhivatalok  betöltéséhez (962/B/1992.  AB határozat, ABH 1995, 627, 629.). A  közhivatal viseléséhez  való  jog az alkotmányos védelem  körébe  vonja  a meglévő  kormánytisztviselői jogviszonyokat is azzal, hogy  nem csupán  a  közhivatal elnyerését, hanem a közhivatal  viselését részesíti  védelemben.  A  közhivatal viseléséhez  való  jogból folyó alkotmányos védelem, nem jelenti a közhivatal viselőjének felmenthetetlenségét.   Ilyen  felmentési   okok   magából   az Alkotmány  70.  §  (6) bekezdésében foglalt  rendelkezésből  is levezethetők.  A  közhivatal  viseléshez  való  jog  nem  nyújt védelmet   a   közszolgálati  jogviszonynak   a   közhivatallal összefüggő  okból  (pl.:  a közhivatal megszűnése,  tartalmának átalakulása,  a közigazgatási szerv megszüntetése, átszervezése következtében,   stb.),   valamint   a   közhivatalt    betöltő tisztviselő   személyében  rejlő  okok  (pl.:   a   tisztviselő rátermettségének, képzettségének, szakmai tudásának  hiánya,  a feladat   ellátására   való  alkalmatlansága)   miatt   történő megszüntetésével  szemben.  Az  Alkotmány  keretei   között   a törvényhozó  széles körű szabadsággal rendelkezik a  felmentési okok  szabályozásában, ez a döntési szabadsága azonban –  amint arra  az  Alkotmánybíróság az Abh.-ban rámutatott – nem  terjed odáig,  hogy  a  munkáltatói  jogkör  gyakorlójának  szabad  és korlátlan   döntési   jogkört  adjon  a   közhivatalt   betöltő tisztviselő  felmentésére.  A  munkáltatói  jogkör   gyakorlója számára  a  Ktjt.  8.  §  (1) bekezdésében  biztosított  minden törvényi   korlátozás   nélküli  szabad   döntési   jogkör   az Alkotmánybíróság  álláspontja  szerint  alkotmányellenes  módon korlátozza  az  Alkotmány  70. § (6) bekezdésében  szabályozott közhivatal  viseléséhez  való jogot. Az  alapjogok  korlátozása szükségességének    és    arányosságának    megítélésére     az alkotmánybírósági  gyakorlatban kialakított  teszt  szerint  az allam  akkor  nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez,  ha másik  alapvető  jog  és szabadság védelme vagy  érvényesülése, illetve  egyéb alkotmányos érték védelme más módon  nem  érhető el,  és  az  elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott  alapjogsérelem súlya megfelelő arányban áll egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a  jog tartalmának   korlátozása,  ha  az   kényszerítő   ok   nélkül, önkényesen  történik,  vagy  ha a korlátozás  súlya  az  elérni kívánt   célhoz  képest  aránytalan.  [30/1992.  (V.  26.)   AB határozat, ABH 1992, 167, 171.]    A  Ktjt.  8. § (1) bekezdésében szabályozott indokolás nélküli munkáltatói felmentés lehetősége a közhivatalviselés  törvényes indok    nélküli    megszüntetését    teszi    lehetővé.     Az Alkotmánybíróság  nem vitatja, 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  Ktjt. vitatott    rendelkezésében   alkalmazott   törvényi   megoldás aránytalanul  korlátozza 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.    Az  államnak  a közhivatal viseléséhez való joggal  összefüggő intézményvédelmi   kötelezettsége  körébe  tartozik,   hogy   a közhivatal  viselőjének védelmet nyújtson a munkáltatói  jogkör gyakorlójának  a  felmentésére  irányuló  önkényes   döntésével szemben.  A törvényhozó kötelessége olyan garanciális szabályok megalkotása,  amelyek  biztosítékot  nyújtanak  arra,  hogy   a kormánytisztviselőket törvényes indokok nélkül,  önkényesen  ne lehessen hivataluktól megfosztani.    5.   A   Ktjt.   8.  §  (1)  bekezdésébe  foglalt  munkáltatói felmentésre    vonatkozó    szabályozás    alkotmányellenessége következik az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből is.    Az  Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint  az  Alkotmány 2.  § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság egyik elemének tekinti  a  közigazgatás  törvény alá  rendeltségét.  [először: 56/1991.  (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454, 456.; legutóbb: 31/2010. (III. 25.) AB határozat, ABK 2010. március, 247,  253- 254.]    A  közigazgatás  törvény  alá rendeltségének  követelményét  e határozatok   elsősorban   a   közhatalom   birtokában   hozott közigazgatási  aktusok  joghoz  kötöttségének  követelményeként fogalmazták  meg.  Az  Alkotmánybíróság álláspontja  szerint  a jogállamiság nemcsak a közigazgatás hatósági aktusaival szemben támasztja   a   joghoz   kötöttség   követelményét,   hanem   a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye kiterjed a közigazgatási  szervek  minden  olyan  aktusára,   amelyben   a közigazgatás  a  címzettek alapjogait  érintő  döntést  hoz.  A kormánytisztviselő felmentéséről a munkáltatói jogok gyakorlója a  munkáltató  közigazgatási szerv nevében hoz  olyan  döntést, amely  –  a  fentiek alapján – a kormánytisztviselő alkotmányos jogait  érinti. E döntéssel szemben a közigazgatás törvény  alá rendeltségéből  fakadó követelmény az, hogy  törvény  határozza meg   a   munkáltatói   döntés   anyagi   jogi   kereteit.    A kormánytisztviselő munkáltató általi felmentésének a Ktjt. 8. § (1)  bekezdésében megállapított szabályai nem  felelnek  meg  a közigazgatás  jogállamiságból fakadó  törvény  alá  rendeltsége követelményének sem.    A  közigazgatás törvény alá rendeltségének Alkotmányból fakadó követelménye    követelményeket   támaszt    a    közigazgatási feladatokat  ellátó  tisztviselők jogállásának  szabályozásával szemben   is.   A   közigazgatási   döntések   törvényességének biztosítása  megkívánja,  hogy a  törvényhozó  a  döntést  hozó tisztviselők  munkajogi  helyzetének  szabályozása   során   is 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.    A  közigazgatási  szervezetben dolgozó tisztviselők  szigorúan hierarchizált szervezetben látják el feladataikat.  Feletteseik utasításának engedelmességi 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 engedelmességet,  és  szabályozza  azt  is,  hogy  a   jogsértő utasításnak   való  engedelmesség  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 munkáját veszélyezteti.    6.  Az  Alkotmánybíróság  álláspontja  szerint  –  a  törvényi garanciák    hiánya    miatt    –    a    határozatlan    idejű kormánytisztviselői  jogviszony indokolás nélküli  felmentéssel való  megszüntetése  esetén  a  munkáltató  esetleges  önkényes döntésével szemben nem nyújt hatékony jogvédelmet az sem,  hogy a  tisztviselő  a munkáltatói döntést bíróság előtt  támadhatja meg.  Az Alkotmány 57. § (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van  ahhoz, hogy valamely perben a jogait vagy kötelezettségeit a  törvény  által  felállított független és  pártatlan  bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el. Az Alkotmány 57. §  (1)  bekezdéséből vezette le az Alkotmánybíróság a  hatékony bírói  jogvédelem követelményét, nevezetesen azt, hogy  a  jogi szabályozásnak olyan jogi környezetet kell biztosítani, hogy  a perbe   vitt   jogok  a  bíróság  által  érdemben  elbírálhatók legyenek.   Ezt  a  követelményt  a  közigazgatási  határozatok törvényességének   bírói   felülvizsgálatával    összefüggésben fogalmazta  meg  az  Alkotmánybíróság  39/1997.  (VII.  1.)  AB határozatának rendelkező részében:    „2.   A   közigazgatási  határozatok  törvényessége   bírósági ellenőrzésének szabályozásánál alkotmányos követelmény, hogy  a bíróság  a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket az Alkotmány 57.  § (1) bekezdésében meghatározott feltételeknek megfelelően érdemben   elbírálhassa.   A  közigazgatási   döntési   jogkört meghatározó  szabálynak megfelelő szempontot vagy  mércét  kell tartalmaznia,  amely alapján a döntés jogszerűségét  a  bíróság felülvizsgálhatja.”    E  határozatában az Alkotmánybíróság nyomatékkal  mutatott  rá arra, hogy az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében foglalt eljárási garanciák  teljesedéséhez önmagában  a  bírói  út  megléte  nem elegendő,   az  Alkotmány  által  megkövetelt  hatékony   bírói jogvédelem attól függ, hogy a bíróság mit vizsgálhat  felül.  A határozat   indokolásában  rámutatott  arra,  hogy  „[a]zok   a jogszabályok,  amelyek kizárják vagy korlátozzák  azt,  hogy  a bíróság  a  közigazgatási határozatot felülvizsgálva a  fentiek szerint   érdemben  elbírálja  a  jogvitát,   ellentétesek   az Alkotmány 57. § (1) bekezdésével. Ebből az okból nem csupán  az a jogszabály lehet alkotmányellenes, amely kifejezetten kizárja a  jogkérdésen  túlmenő bírói felülvizsgálatot,  vagy  annak  a közigazgatási  mérlegeléssel szemben olyan  kevés  teret  hagy, hogy  az  ügy  megfelelő alkotmányos garanciák  közötti  érdemi elbírálásáról  nem beszélhetünk, hanem az olyan jogszabály  is, amely   az  igazgatásnak  korlátlan  mérlegelési  jogot   adván semmilyen  jogszerűségi  mércét nem tartalmaz  a  bírói  döntés számára  sem.”  (ABH 1997, 263, 272.) Az Alkotmány  57.  §  (1) bekezdéséből  fakadó  ezen  követelmények  irányadók  a   Ktjt. vitatott  szabálya  alapján keletkező közszolgálati  jogvitákra nézve  is.  Az  Alkotmány  57. § (1) bekezdésében  szabályozott általános bírói jogvédelmi garanciákat az Emberi Jogok  Európai Egyezményének 6. cikk (1) bekezdése is megköveteli.  Az  Emberi Jogok  Európai  Bírósága,  amely az utóbbi  időkben  folytatott gyakorlatában  fokozatosan  kiterjesztette  a   6.   cikk   (1) bekezdésének  alkalmazhatóságát a köztisztviselők közszolgálati jogvitáira  is [Frydlender v. Franciaország no. 30979/96  2000. június  27.;  Vilho  Eskelinen  és  társai  v.  Finnország  no. 63235/00  2007.  április  19.; Iordan  Iordanov  és  társai  v. Bulgária  no.  23530/02 2009. július 2.] a bírósághoz  fordulás jogának  elemét  képező  fair eljárásból  eredő  követelménynek tekinti  a  hatékony  bírói felülvizsgálat  követelményét.  Nem tekinti hatékonynak a bírói jogvédelmet akkor, ha eljárási vagy anyagi  jogi akadálya van annak, hogy a bíróság önálló,  érdemi vizsgálatot  végezzen,  a  felek  jogairól  érdemben   döntsön. [Delcourt  v.  Belgium  1970. január  17.  Series  A  no.  11.; Barbera, Messegué és Jabardo v. Spanyolország 1988. december 6. Series A. no 285-C]    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.    Az  indokolási  kötelezettség  hiánya  miatt  és  a  felmentés jogszerűségének   elbírálásához   szempontot   adó    szabályok hiányában, jelentősen leszűkült azoknak az eseteknek a köre  (a felmentő  határozat semmissége, a felmentési tilalomba ütközés, egyenlő  bánásmód megsértése, rendeltetésellenes joggyakorlás), amikor  a  kormánytisztviselő a siker  reményében  fordulhat  a bírósághoz,  a  bíróság a felmentés jogszerűségét  érdemben  el tudja  bírálni.  A  Ktjt. szabályozása  alapján  a  munkáltatói felmentés   kapcsán  keletkező  közszolgálati   jogvitákban   a felmentés   jogszerűtlenségét  a   kormánytisztviselőnek   kell bizonyítania.  Ez  alól kivételt jelent az az  eset,  amikor  a jogvita az egyenlő bánásmód követelményének megsértésén alapul, ezekben   az   eljárásokban  az  egyenlő  bánásmódról   és   az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi  CXXV.  törvény 19.   §-a   alapján   a   sérelmet   szenvedett   félnek   csak valószínűsítenie  kell  a  jogsérelmet,  a  munkáltató  köteles bizonyítani  azt,  hogy  az  egyenlő  bánásmód  követelményének eleget  tett. Lehetősége van a köztisztviselőnek arra is,  hogy az  Mt.  4. §-ába ütköző rendeltetésellenes joggyakorlás  miatt forduljon  a bírósághoz. A Legfelsőbb Bíróság MK 95.  munkaügyi kollégiumi  állásfoglalásában értelmezte munkáltatói  felmondás esetén  a  rendeltetésellenes joggyakorlást.  „Az  Mt.  4.  §-a egyebek   között  kimondja,  hogy  a  törvényben  megállapított jogokat és kötelezettségeket rendeltetésüknek megfelelően  kell gyakorolni és teljesíteni. Ez a rendelkezés azt jelenti, hogy a Munka  Törvénykönyvén  alapuló jogot  nem  lehet  olyan  célból gyakorolni,  amely  ellentétbe  kerül  a  jog  által  szolgálni hivatott   céllal.   Mindez   a  munkáltatói   felmondási   jog gyakorlására  is  irányadó. Ehhez képest az egyébként  fennálló munkáltatói  felmondási jog gyakorlása  is  jogellenessé  válik abban  az  esetben, ha bizonyítottan rendeltetésével össze  nem férő    célból,    esetleg   ártási   szándékkal,    bosszúból, zaklatásszerűen gyakorolták, illetve ilyen eredményre vezet.”    A  felmentés feltételeit szabályozó jogszabályi rendelkezések, azaz   a  munkáltatót  megillető  felmentési  jog  rendeltetése törvényi  meghatározásának hiányában  gyakorlatilag  nem,  vagy csak  nehezen  bizonyítható,  hogy  a  munkáltató  jogellenesen döntött,  felmentési joga gyakorlása során ellentétbe került  a jog rendeltetésével, a jog által szolgálni hivatott céllal.  Az érdemi  bírói  jogvédelem lehetőségének ez  a  korlátozása  nem nyújt     valódi,    hatékony    jogvédelmet    a    munkáltató visszaélésszerű, önkényes döntésével szemben.    A    kormánytisztviselők   indokolatlan    felmentés    elleni jogvédelmének  a  Ktjt. által teremtett hiánya  miatt  sérelmet szenved az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében szabályozott emberi méltósághoz  való  jog is. Az Alkotmány e rendelkezése  alapján minden  embernek veleszületett joga van az emberi  méltósághoz, amelytől  senkit  nem lehet önkényesen megfosztani.  Az  emberi méltósághoz való jog a legabsztraktabb alapjog, amely az emberi személyiség  egészét, az ember jogi státusát védelmezi.  E  jog alapvető  tartalma, hogy minden embert emberhez méltó  bánásmód illet  meg,  az  egyén jogosult arra, hogy  a  minden  embernek kijáró  tisztelettel, az emberi személyiség értékét szem  előtt tartva bánjanak vele.    Az  emberi méltóságot az állam köteles tiszteletben tartani és védelmezni.    Az  Alkotmánybíróság  a 64/1991. (XII. 17.)  AB  határozatában kifejtette:  „Az emberi méltósághoz való jog azt jelenti,  hogy van  az  egyén  autonómiájának,  önrendelkezésének  egy  olyan, mindenki más rendelkezése alól kivont magja, amelynél fogva – a klasszikus megfogalmazás szerint – az ember alany marad, s  nem válhat  eszközzé vagy tárggyá. A méltósághoz való jognak  ez  a felfogása  különbözteti  meg  az embert  a  jogi  személyektől, amelyek  teljesen szabályozás alá vonhatók, nincs érinthetetlen lényegük.” [ABH 1991, 297, 308.]    A   Ktjt.   8.  §  (1)  bekezdése,  –  amint  az   a   törvény indokolásából   megállapítható  –  a   kormányzati   törekvések egyszerűbb   megvalósítása  érdekében  jogi   korlátok   nélkül lehetőséget  ad  a  kormánytisztviselői  jogviszony  munkáltató által történő megszüntetésére. Ez a jogi megoldás – amint  arra az  Alkotmánybíróság a fentiekben rámutatott – magában hordozza a  közszolgálati  jogviszony önkényes, a munkáltató  szubjektív megítélésén  alapuló  megszüntetésének  lehetőségét,   amelynek következtében előre kiszámíthatatlan módon kerülhet veszélybe a kormánytisztviselőnek és családjának létfenntartása is.  Mindez feltétlen alárendeltséget, kiszolgáltatott helyzetet  teremt  a kormánytisztviselő  számára.  Az  Alkotmánybíróság  álláspontja szerint  a kormánytisztviselőnek ez a kiszolgáltatott helyzete, az   állami   feladatmegoldás   „eszközeként”   való   kezelése ellentétes az emberi méltósággal.    A  kifejtettek  alapján  az  Alkotmánybíróság  megállapította, hogy  a  Ktjt.  8.  §  (1) bekezdés b) pontja alkotmányellenes, sérti   az   Alkotmány  2.  §  (1)  bekezdésében   szabályozott jogállamiság  elvét,  a  70/B. § (1) bekezdésében  szabályozott munkához  való  jogot,  a  70. § (6) bekezdésében  szabályozott közhivatal  viseléséhez való jogot, az 57. §  (1)  bekezdésében szabályozott bírósághoz fordulás jogát, és az Alkotmány  54.  § (1)  bekezdésében szabályozott emberi méltósághoz  való  jogot, ezért azt megsemmisítette.    Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság a Ktjt.  8.  §  (1) bekezdés b) pontjának alkotmányellenességét az Alkotmány  fenti rendelkezéseinek   sérelme   miatt   megállapította,    állandó gyakorlatának  megfelelően  az  indítványozók  által  felhozott további alkotmányossági kérdéseket nem vizsgálta.    Az  Alkotmánybíróság e határozatában a Ktjt. 8. § (1) bekezdés b)  pontja  alapján  a  kormánytisztviselők  indokolás  nélküli felmentésének   alkotmányellenességét   állapította   meg,    a kormánytisztviselő      indokolás     nélküli      lemondásának alkotmányosságát  nem  vizsgálta. Mivel  az  „indokolás  nélkül megszüntetheti”     szövegrész    egyaránt     vonatkozik     a kormánytisztviselő  lemondására  és  munkáltató  által  történő felmentésére  is, a Ktjt. 8. § (1) bekezdésének  megfogalmazása nem  teszi  lehetővé  kizárólag  az  alkotmányellenesnek  ítélt rendelkezés megsemmisítését, ezért az Alkotmánybíróság az egész 8. § (1) bekezdést megsemmisítette. [ld.: 23/2005. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2005, 261, 269.]    Az  Alkotmánybíróságról  szóló 1989.  évi  XXXII.  törvény  (a továbbiakban: Abtv.) 42. §-a alapján az Alkotmánybíróság  által megsemmisített jogszabályi rendelkezés a határozat közzétételét követő  napon  veszti hatályát. Az Abtv. 43.  §  (4)  bekezdése alapján  az  Alkotmánybíróság ettől eltérően is meghatározhatja az  alkotmányellenes jogszabály hatályon kívül  helyezését,  ha ezt  a  jogbiztonság,  vagy az eljárást kezdeményező  különösen fontos  érdeke  indokolja. Az Alkotmánybíróság a  megsemmisítés időpontjának  meghatározása során figyelemmel volt  arra,  hogy mivel a Ktjt. 10. § (1) bekezdése alapján a kormánytisztviselői jogviszonyokban  a  Ktv.-nek  a köztisztviselő  lemondására  és felmentésére vonatkozó 16-17. §-ai nem alkalmazandók,  a  Ktjt. 8.   §   (1)   bekezdésének  megsemmisítése   következtében   a kormánytisztviselői jogviszony lemondással és felmentéssel való megszüntetése szabályozatlanul marad. Időt kívánt biztosítani a jogalkotónak az Alkotmánynak megfelelő szabályok megalkotására, ezért  a  Ktjt.  8.  §  (1)  bekezdését  a  jövőre  nézve,  úgy semmisítette meg, hogy az 2011. május 31-én veszti hatályát.    7.  Több  indítványozó vitatja a Ktjt. 61. § (1) bekezdésének, valamint 62. § (1)-(4) bekezdésének alkotmányosságát. A  61.  § (1)  bekezdése alapján a munkáltató a Ktjt. hatálya alá tartozó szerveknél    létesített   határozatlan   idejű   munkaviszonyt indokolás nélkül szüntetheti meg rendes felmondással.  A  Ktjt. 62.  §-ába  foglalt rendelkezések a Ktjt. hatálya  alá  tartozó munkaviszonyok   jogellenes  felmondásának   jogkövetkezményeit szabályozzák.  Az  indítványozók a 62. §  (1)-(4)  bekezdésének alkotmányossági    vizsgálatát   kezdeményezik,    azonban    a szabályozás alkotmányellenességét alátámasztó érvelésük csak  a 62. § (1) bekezdésének alkotmányosságát vitatja. Az indítványok e  szabályozással  összefüggésben  azt  kifogásolják,  hogy  az érintettek  –  ha  a munkáltató jogellenesen  szüntette  meg  a munkaviszonyt  –  csak  a törvényben meghatározott  jogsértések megállapítása esetén, szűk körben kérhetik a bíróságtól eredeti munkakörben     való     továbbfoglalkoztatásukat.     Az     e rendelkezésekkel érintett munkavállalók munkaviszonyára a Ktjt. 60.   §-a  alapján  az  Mt.  rendelkezései  alkalmazandók.   Az indítványozók   álláspontja  szerint   e   szabályok   az   Mt. szabályaitól  eltérő,  a Ktjt. hatálya alá  tartozó  szervekkel munkaviszonyban   álló  munkavállalókra  más   munkavállalókhoz képest hátrányosabb rendelkezéseket tartalmaznak, s ez –  mivel az   eltérő  szabályozás  azonos  szabályozási  körbe   tartozó jogalanyokat  érint  –  ellentétes az  Alkotmány  70/A.  §-ában szabályozott jogegyenlőség követelményével.    Az  Alkotmánybíróság kialakult gyakorlata szerint az Alkotmány 70/A.  §-ában  foglalt  rendelkezést a jogegyenlőség  általános elvét  megfogalmazó  alkotmányi követelményként  értelmezte.  E határozataiban   az   Alkotmánybíróság  kifejtette,   hogy   az Alkotmány  e  rendelkezése az azonos  szabályozási  körbe  vont jogalanyok   közötti  olyan  alkotmányos  indok   nélkül   tett megkülönböztetést   tiltja,   amelynek   következtében    egyes jogalanyok  hátrányos  helyzetbe kerülnek.  Kimondta,  hogy  az alkotmányi   tilalom   elsősorban  az   alkotmányos   alapjogok tekintetében  tett  megkülönböztetésekre terjed  ki,  abban  az esetben,  ha  a  megkülönböztetés nem alapvető alkotmányos  jog tekintetében      történt,      az      eltérő      szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha az az  Alkotmány 54.  §  (1)  bekezdésében szabályozott emberi méltósághoz  való jogot  sérti.  Az  Alkotmánynak ez az általános  jogegyenlőségi követelménye arra vonatkozik, hogy az állam, mint közhatalom, a jogok és kötelezettségek elosztása során köteles egyenlőkként – egyenlő  méltóságú  személyként –  kezelni  a  jogalanyokat,  a jogalkotás során a jogalkotónak mindegyikük szempontjait azonos körültekintéssel,  elfogulatlansággal és  méltányossággal  kell értékelnie. [először: 9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77-78.]    A  Ktjt.  60.  §-a kimondja, hogy a Ktjt. hatálya alá  tartozó munkáltatóknál foglalkoztatott munkavállalók munkaviszonyára az Mt.  III.  Rész  XII. fejezetét a Ktjt. 61-63.  §-ában  foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.    Az  Mt.  III.  rész  XII. fejezete a közigazgatási  szerveknél foglalkoztatott      munkavállalókra      vonatkozó      eltérő rendelkezéseket  tartalmazza, azaz a  közigazgatási  szerveknél alkalmazott  munkavállalók esetén maga az Mt. határozza  meg  a munkaviszonyra  irányadó, az Mt. általános szabályaitól  eltérő rendelkezéseket.   Az   e   fejezetben   szabályozott    eltérő rendelkezés     hiányában     a    közigazgatási     szerveknél foglalkoztatott  munkavállalókra  az  Mt.  általános  szabályai alkalmazandók.    A  határozatlan  időre szóló munkaviszony rendes  felmondással való  megszüntetésére  vonatkozó előírásokat  az  Mt.  89.  §-a szabályozza.  Az  Mt.  89.  §-a  a  határozatlan  időre   szóló munkaviszony  munkáltató  által  történő  rendes  felmondásával kapcsolatosan  úgy  rendelkezik,  hogy  a  munkáltató   köteles felmondását  megindokolni. Az indokolásból a  felmondás  okának világosan  ki  kell  tűnnie. Vita esetén a felmondás  indokának valósságát  és  okszerűségét a munkáltatónak kell bizonyítania. Az Mt. meghatározza azt is, hogy milyen indokok fogadhatók el a felmondás jogszerű indokaként. Kimondja, hogy felmondás  indoka csak    a   munkavállaló   képességeivel,   a   munkaviszonnyal kapcsolatos  magatartásával, illetve a  munkáltató  működésével összefüggő  ok  lehet.  A  munkáltató  személyében  bekövetkező jogutódlás  önmagában  nem  szolgálhat  a  határozatlan   idejű munkaviszony   rendes  felmondással  történő   megszüntetésének indokául.  A  munkavállaló  munkavégzésére  vagy  magatartására hivatkozással  történő munkáltatói felmondás előtt  lehetőséget kell   adni   a   vele   szemben  felhozott  kifogások   elleni védekezésre,   kivéve,   ha  az  eset   összes   körülményeiből következően ez a munkáltatótól nem várható el.    A  Ktjt.  61.  §  (1)  bekezdése a Ktjt. hatálya  alá  tartozó munkáltatóval  munkaviszonyban álló munkáltatók  esetén  azzal, hogy   lehetővé   teszi   a  munkaviszony   indokolás   nélküli megszüntetését,  e  munkavállalók tekintetében  megszüntette  a rendes  felmondás  esetére az Mt. által  biztosított  munkajogi védelmet.    A  munkaviszony munkáltató által történt megszüntetése  esetén az eredeti munkakörben való továbbfoglalkoztatás elrendeléséről az Mt. 100. §-a rendelkezik.    E  szabályok  szerint,  ha  a  bíróság  megállapítja,  hogy  a munkáltató a munkavállaló munkaviszonyát jogellenesen szüntette meg,  a  munkavállalót – kérelmére – eredeti munkakörében  kell továbbfoglalkoztatni. A munkáltató kérelmére a bíróság  mellőzi a  munkavállaló  eredeti  munkakörbe történő  visszahelyezését, feltéve,    ha    a   munkavállaló   továbbfoglalkoztatása    a munkáltatótól  nem  várható  el.  Nincs  mód  a  visszahelyezés mellőzésére,  ha  a  munkáltató intézkedése a  rendeltetésszerű joggyakorlás     követelményébe,    az     egyenlő     bánásmód követelményébe,  illetve felmondási védelembe ütközik,  vagy  a munkáltató a választott szakszervezeti tisztségviselőre  előírt munkajogi  védelemben részesülő munkavállaló munkaviszonyát  az Mt.  28.  §  (1) bekezdésébe, illetve a 96. §-ba  ütköző  módon szüntette  meg. Az Mt. e rendelkezései szerint az az  általános szabály,   hogy  a  munkavállalót  a  munkaviszony   jogellenes megszüntetése esetén kérelmére eredeti munkakörébe vissza  kell helyezni.  Ezt a bíróság csak akkor mellőzheti, ha a munkáltató bizonyítja, hogy a munkavállaló továbbfoglalkoztatása tőle  nem várható el.    A  Ktjt.  62.  §  (1)  bekezdése alapján a Ktjt.  hatálya  alá tartozó    munkáltatóknál   munkaviszonyban   foglalkoztatottak munkaviszonyának jogellenes megszüntetése esetén  az  általános szabály  szerint  az  eredeti munkakörbe való  visszahelyezésre nincs  mód.  Továbbfoglalkoztatását a munkavállaló  csak  akkor kérheti, ha  „a)    a    megszüntetés   a   rendeltetésszerű   joggyakorlás követelményébe [Mt. 4. §] ütközik, vagy a munkáltató megszegi a felmondási korlátozásokra vonatkozó rendelkezéseket [Mt. 89.  § (7)-(8) bekezdés, 90. § (1)-(4) és (6) bekezdés, 91. §], vagy    b)  a munkáltató a választott szakszervezeti tisztségviselő, az  üzemi  tanács tagjának (elnökének), illetve a  munkavédelmi képviselőnek  (munkavédelmi bizottság tagjainak) munkaviszonyát az  Mt.  28.  §-ba,  a 62/A. §-ba vagy a munkavédelemről  szóló 1993.  évi  XCIII.  törvény 76. §-ának (3)  bekezdésébe  ütköző módon szüntette meg.”    Megállapítható tehát, hogy a Ktjt. 62. § (1) bekezdése az  Mt. szabályainál hátrányosabban állapítja meg a hatálya alá tartozó munkáltatók       által      foglalkoztatott      munkavállalók munkaviszonyának  jogellenes megszüntetése  esetén  az  eredeti munkakörbe való visszahelyezés szabályait.    A  vitatott  szabályok az Mt. hatálya alatt álló munkavállalók – azaz ugyanazon szabályozási körbe tartozó jogalanyok – között tesznek  a  kormánynak  alárendelt  államigazgatási  szervekkel munkaviszonyban  álló  munkavállalók hátrányára  különbséget  a munkajogi  védelem szempontjából. A törvényhozó az Mt.  hatálya alá  tartozó  más  munkavállalókkal való  összehasonlításban  a jogok   és   kötelezettségek  elosztásában  nem  mért   egyenlő mércével,  a  Ktjt.  hatálya alá tartozó  szervezetben  dolgozó munkavállalókat   nem  kezelte  más  munkavállalókkal   egyenlő méltóságú    személyként.    E    hátrányos    megkülönböztetés tekintetében  önmagában az, hogy e munkavállalók  a  kormánynak alárendelt államigazgatási rendszerbe tartozó szervekkel állnak munkaviszonyban,   nem  tekinthető  alkotmányosan   elfogadható indoknak.    E   szabályok   alkotmányellenes  megkülönböztetést   rejtenek magukban  a  munkáltatók jogai tekintetében  is,  mert  csak  a munkáltatók  egy  csoportjára nézve állapít  meg  –  az  állami munkáltatók  számára  alkotmányos  indok  nélkül  privilegizált helyzetet biztosítva – eltérő jogokat.    Ezért  az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a Ktjt. 61.  § (1) bekezdése és 62. § (1) bekezdése alkotmányellenes, sérti az Alkotmány  70/A. § (1) bekezdésében szabályozott  jogegyenlőség követelményét, a hátrányos megkülönböztetés tilalmába  ütközik. Ezért e szabályokat megsemmisítette.                                 V.                                  1.  Négy  indítványozó kérte a Ktjt. 23.  §  (3)  bekezdés  a) pontja, valamint a Ktv. 49/E. §-a alkalmazhatóságát kizáró  24. §  (1)  bekezdés  alkotmányossági vizsgálatát is.  E  szabályok tekintetében  az  indítványozó által felvetett  alkotmányossági problémát  az okozza, hogy a Ktv. 49/E. §-a alapján a jubileumi jutalomra jogosító szolgálati idő számításánál az 1992.  július 1-je  előtt  valamennyi munkaviszonyban töltött időt figyelembe kell  venni. Addig a Ktjt. 23. § (3) bekezdése csak a  szorosan vett   állami   szervezetben,  a  Ktv.  és  a  közalkalmazottak jogállásáról  szóló 1992. évi XXXIII. törvény (a  továbbiakban: Kjt.)    hatálya   alá   tartozó   munkáltatónál,   bíróságnál, ügyészségnél  munkaviszonyban töltött időt  minősíti  jubileumi jutalomra jogosító időnek. Az indítványozók álláspontja szerint sérti   az   Alkotmány   2.   §  (1)  bekezdéséből   levezetett jogbiztonság követelményét, szerzett jogokat sért a Ktjt. 23. § (3)  bekezdése,  amely – a közszolgálati jogviszony  jellegének megváltoztatásával,   egyik  napról  a   másikra   –   átmeneti rendelkezések nélkül megváltoztatta a jubileumi jutalomra  való jogosultság  feltételeit,  és  nem  volt  tekintettel   azokra, akiknek jogszerzése már folyamatban volt. Az egyik indítványozó álláspontja  szerint a jubileumi jutalomra vonatkozó  szabályok megváltoztatása sérti az Alkotmány 70/B. §-ának (2)  bekezdését is.    Az  Alkotmánybíróság értelmezése szerint: „[a] jogbiztonság  – többek  között  – megköveteli a megszerzett jogok  védelmét,  a teljesedésbe    ment,   vagy   egyébként   véglegesen    lezárt jogviszonyok   érintetlenül   hagyását,   illetve   a   múltban keletkezett,    tartós   jogviszonyok   megváltoztathatóságának alkotmányos  szabályokkal való korlátozását.”  [11/1992.  (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 81.]    Ugyanakkor  az  Alkotmánybíróság  rámutatott  az  Alkotmányból levezetett követelmény értelmezési határaira is: „[a]  szerzett jogok  védelmének  alkotmányos  jogállamban  szabályként   kell érvényesülnie, az azonban nem abszolút érvényű és kivételt  nem tűrő  követelmény. [...] A szerzett jogokkal azonban a  pusztán elvont   jogi   lehetőségek,  amelyek  még   fennálló   konkrét jogviszonyokkal   összefüggésben   nincsenek,   csak    távoli, közvetett  kapcsolatban vannak. Az alkotmányos védelmet  élvező szerzett  jogok  a már konkrét jogviszonyokban  alanyi  jogként megjelenő   jogosultságok,   illetőleg   azok   a   jogszabályi igérvények  és  várományok, amelyeket  a  jogalkotó  a  konkrét jogviszonyok  keletkezésének  lehetőségével  kapcsol  össze.  A jogszabályok   hátrányos   megváltoztatása   így   csak   akkor ellentétes  a  szerzett  jogok  alkotmányos  oltalmával,  ha  a módosítás a jog által már védett jogviszonyok lefolyásában idéz elő  a jogalanyokra nézve kedvezőtlen változtatást. [...] A jog stabilitására,    előreláthatóságára   vonatkozó    alkotmányos szempont nem jelenti a jogszabályok megváltoztathatatlanságát.” (731/B/1995. AB határozat, ABH 1995, 801, 805-806.)    Az  Alkotmánybíróság számos határozatában vizsgálta a Ktv.-ben szabályozott jubileumi jutalom feltételeit módosító jogszabályi rendelkezések  alkotmányosságát. A 632/B/2002. AB határozatában a  jubileumi jutalomra vonatkozó szabályozás történeti elemzése alapján    rámutatott:   „A   jubileumi   jutalomra   vonatkozó szabályozás  e módosításait végig kísérve megállapítható  az  a jogalkotói   törekvés,   hogy  a   jubileumi   jutalomra   való jogosultság  feltételeit megállapító szabályozás  alapvetően  a jubileumi jutalom funkciójának megfelelően rögzítse a jubileumi jutalomra  jogosító  jogszerző idő számításának  előírásait.  A jubileumi  jutalom  a  köztisztviselő által  az  állam,  a  köz szolgálatában eltöltött hosszú idő elismerésére szolgál.  Ezért határozza  meg  a Ktv. 49/E. §-a szűkebben a jubileumi  jutalom megállapításánál figyelembeveendő időt, mint a Ktv. 72. §  (1)- (2)   bekezdése   a   köztisztviselő   besorolásánál   irányadó jogviszonyokban   töltött   időket.”   E   határozatában    nem minősítette  alkotmányellenesnek azt, hogy  Ktv.  49/E.  §-a  a szövetkezeti  tagsági viszonyban töltött időt  nem  ismerte  el jubileumi jutalomra jogosító időnek. (ABH 2004, 1620, 1625.)    Az   Alkotmánybíróság   álláspontja   szerint   önmagában    – tekintettel a jubileumi jutalom rendeltetésére – nem tekinthető alkotmányellenesnek  az,  hogy a  Ktjt.  a  kormánytisztviselői jogviszonyban  nem  minden, 1992 előtt munkaviszonyban  töltött időt,  hanem  csak  a szűkebb értelemben vett közszférában,  az államapparátusban  (a  Ktv. hatálya alá tartozó  szerveknél,  a bíróságoknál,  ügyészségeknél) és a Kjt.  hatálya  alá  tartozó szerveknél  munkaviszonyban eltöltött időt  minősíti  jubileumi jutalomra jogosító időnek.    A  jubileumi  jutalomra  való jogosultság  akkor  nyílik  meg, amikor a törvényben meghatározott szolgálati idő letelik, addig alkotmányos  védelem alatt álló szerzett jog nem keletkezik.  A jubileumi    jutalomra   való   jogosultság   a   közszolgálati jogviszonyokat  szabályozó törvényeken és  nem  az  Alkotmányon alapuló  alanyi jog. Így az arra jogosultaknak a Ktv. szabályai alapján  nem  keletkezett  az  Alkotmány  védelme  alatt   álló „várománya”,   a   jogalkotó   nagy  szabadsággal   rendelkezik feltételeinek    szabályozására   és   megváltoztatására    is. [Hasonlóan    foglalt    állást    az    Alkotmánybíróság     a végkielégítéssel   kapcsolatos   határozataiban,   legutóbb   a 174/B/1999.  AB  határozatában (ABH 2005, 870,  877-878.).]  Az Alkotmánybíróság  több  határozatában  utalt  arra,  hogy  „[a] jogbiztonság  és  a  szerzett  jog  alkotmányos   védelme   nem értelmezhető  akként, hogy a múltban keletkezett jogviszonyokat soha  nem  lehet  alkotmányos szabályozásokkal megváltoztatni.” [515/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 976, 977.; 1011/B/1999. AB határozat, ABH 2001, 1365, 1370.; 495/B/2001. AB határozat, ABH 2003,  1382,  1390.] Nem sérti a jogbiztonság  követelményét  a jogosultság  feltételeinek jövőre vonatkozó  olyan  átalakítása sem,  amely  a  jövőbeni jogosultak számára  esetleg  hátrányos következményekkel  jár. (174/B/1999. AB  határozat,  ABH  2005, 870, 878.)    Mindezek  alapján az Alkotmánybíróság megállapította,  hogy  a Ktjt.     jubileumi     jutalomra    vonatkozó     szabályainak alkotmányellenessége  az Alkotmány 2. § (1)  bekezdése  alapján nem állapítható meg.    Az  Alkotmánybíróság elutasította azt az indítványt is,  amely a   Ktjt.   23.   §   (3)   bekezdése   alkotmányellenességének megállapítását  az  Alkotmány 70/B. § (2)  bekezdésébe  foglalt azon  szabály  megsértésére hivatkozással  kezdeményezte,  mely szerint egyenlő munkáért mindenkinek egyenlő bérhez van joga. A jubileumi jutalom a köztisztviselőnek, kormánytisztviselőnek  a jogállásukat szabályozó törvények alapján, alanyi jogon járó, a köz  szolgálatában eltöltött hosszú szolgálati idő elismerésére szolgáló juttatás, – bár mértéke igazodik az illetményhez – nem minősül a munkavégzés fejében járó bérnek, illetménynek.  Ezért az   Alkotmány   70/B.  §  (2)  bekezdésével   alkotmányjogilag értékelhető   összefüggése  nem  állapítható  meg.   [Hasonlóan foglalt állást a végkielégítéshez való joggal összefüggésben az Alkotmánybíróság 1303/B/1996. AB határozatában (ABH 1997,  693, 694.).]    2.  Az  indítványozó a 23. § (3) bekezdésével és a 24.  §  (1) bekezdésének  „49/E. §” szövegrészével összefüggésben  kifejti: az    Alkotmány   70/A.   §-ában   szabályozott   jogegyenlőség követelményébe ütközik az, hogy a köztisztviselői jogviszonyban állók  esetén  a Ktv. 49/E. §-a alapján változatlan  feltételek mellett  jár a jubileumi jutalom, akiknek jogviszonya  a  Ktjt. 76.  §  (1)  bekezdése alapján kormánytisztviselői jogviszonnyá alakult  át,  mások, a Ktv. szabályaihoz képest  korlátozottabb feltételek  mellett  juthatnak hozzá ehhez  a  juttatáshoz.  Az indítványozók többsége hasonló érveléssel kéri a Ktjt. 9. § (1) bekezdés    második    mondata    alkotmányellenességének     a megállapítását,  mely  szerint  a  felmentési  idő  két  hónap. Szerintük  a  felmentési  időnek  a  közszolgálatban  eltöltött időtől  független, a Ktv. szabályaitól eltérő  szabályozása  az Alkotmány  70/A. §-ába ütközik. Ugyanezen az alapon vitatják  a Ktjt.-nek a Ktv. egyes rendelkezéseinek alkalmazását kizáró 10. § (1) bekezdését is. Az Alkotmánybíróság fentiekben ismertetett állandó  gyakorlata  szerint  az Alkotmány  70/A.  §-a  alapján valamely  jogszabályi  rendelkezés  alkotmányellenessége  akkor állapítható  meg,  ha  az  összehasonlítható  jogosultak,  vagy kötelezettek, azaz azonos szabályozási körbe tartozó jogalanyok között  tesz  alkotmányos  indok nélkül  megkülönböztetést.  Az Alkotmánybíróság  eddigi gyakorlatában  nem  tekintette  azonos szabályozási   körbe  tartozónak  a  különböző  foglalkoztatási viszonyokat szabályozó jogállási törvények hatálya alá  tartozó jogalanyokat. Határozataiban kimondta, hogy önmagában az,  hogy a különböző foglalkoztatási jogviszonyokat szabályozó törvények egyes munkajogi intézményeket eltérően szabályoznak, nem jelent alkotmányellenes   diszkriminációt.   [pl.:    44/B/1993.    AB határozat, ABH 1994, 574, 575.; 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH  1993,  48, 65.; 198/B/1998. AB határozat, ABH  1999,  668, 669.; 170/B/2004. AB határozat, ABH 2008, 2067, 2068-2071.]    A  Ktjt.  hatálybalépését  követően  a  köztisztviselők  és  a kormánytisztviselők nem tekinthetők azonos  szabályozási  körbe tartozó jogalanyoknak, így a közszolgálati jogviszonyuk  eltérő szabályozása  miatt  az  Alkotmány  70/A.  §-ában  szabályozott jogegyenlőség sérelme nem állapítható meg.    3.   A   Ktjt.  9.  §  (1)  bekezdés  első  mondatába  foglalt felmentési  időre  vonatkozó  rendelkezést  és  a  Ktv.   egyes szabályainak alkalmazását kizáró 10. § (1) bekezdését  támadják az  indítványozók  a  visszaható hatályú  jogalkotás  tilalmába ütközésük  miatt  is.  Az Alkotmánybíróság  állandó  gyakorlata szerint   az   Alkotmány   2.  §  (1)   bekezdésében   elismert jogállamiság  egyik  legfontosabb alkotóeleme  a  jogbiztonság, amely  –  egyebek  között – megköveteli, hogy  a  jogalanyoknak meglegyen  a tényleges lehetőségük arra, hogy magatartásukat  a jog   előírásaihoz   tudják  igazítani,   ennek   érdekében   a jogszabályok   a   kihirdetésüket  megelőző  időre   nézve   ne állapítsanak    meg    kötelezettséget,   illetőleg    valamely magatartást    visszamenőleges   hatállyal   ne    minősítsenek jogellenesnek.  A  jogbiztonság ezen  alapvető  követelményével ellentétes  jogalkotás az Alkotmány 2.  §  (1)  bekezdésének  a sérelmét  eredményezi. [34/1991. (VI. 15.)  AB  határozat,  ABH 1991,  170, 172.; 31/2005. (VII. 14.) AB határozat,  ABH  2005, 675,   679.]   Az  Alkotmánybíróság  gyakorlatában   visszaható hatályúnak    minősül   a   szabályozás,   ha   a    jogszabály hatálybaléptetése „(...) nem visszamenőlegesen  történt  ugyan, de  a  jogszabály rendelkezéseit – az erre irányuló  kifejezett rendelkezés   szerint  –  a  jogszabály  hatálybalépése   előtt létrejött  jogviszonyokra is alkalmazni kell”.  [57/1994.  (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 316, 324.]    A  Ktjt.  ezen vitatott szabályai a jövőre nézve rendelkeznek, a    hatálybalépésüket    megelőző    időre    kötelezettséget, jogsértésért való felelősséget, szankciót nem állapítanak meg.    A    Ktjt.    hatálybalépésekor   a   hatálya   alá    tartozó szervezetekben dolgozó köztisztviselők jogállása  megváltozott, s  ezzel  megváltozott  a kinevezésükkel  létrejött  jogviszony tartalma is.    A   visszaható  hatályú  jogalkalmazás  tilalma  azonban   nem értelmezhető  akként,  hogy a tartós,  határozatlan  időtartamú jogviszonyok   a   jövőre  nézve  nem   alakíthatók   át,   nem változtathatók    meg.    Ha    a   jogviszonyok    tartalmának megváltoztatása   következtében  az  Alkotmány   valamely   más rendelkezése  (pl.:  a diszkrimináció tilalma),  vagy  valamely alapvető  jog sérelmet nem szenved, pusztán az Alkotmány  2.  § (1)  bekezdése  alapján az alkotmányellenesség nem  állapítható meg. (174/B/1999. AB határozat, ABH 2005, 870, 878.)    Az   indítványozók  álláspontja  szerint  a  Ktjt.  9.  §  (1) bekezdésében   a  felmentési  idő  tartamának  csökkentése   és szolgálati  időtől  független, egységes megállapítása  szerzett jogokat sért.    A   felmentési   időre   való  jogosultság   a   közszolgálati jogviszony  megszűnésekor  nyílik meg,  akkor  válik  joggá.  A szerzett  jogok  védelmének  fentiekben  kifejtett  értelmezése alapján  a  felmentési  idő tartamának  a  jövőbeni  jogosultak tekintetében  történő  módosítása  nem  jár  a  szerzett  jogok sérelmével.    Mindezeket  figyelembe véve a Ktjt. 9.  §  (1)  bekezdés  első mondatának,     valamint     10.     §     (1)     bekezdésének alkotmányellenessége – az indítványozók által  kifejtett  érvek alapján  – sem az Alkotmány 70/A. §-a, sem a 2. § (1) bekezdése alapján nem állapítható meg.    4.   A  szerzett  jogok  védelmére  és  a  visszaható  hatályú jogalkotás  tilalmára hivatkozással kérik  az  indítványozók  a Ktjt. 76. § (1) bekezdésének, valamint a 76. § (3) bekezdésében foglalt  rendelkezések  alkotmányellenességének  megállapítását is.  Álláspontjuk  szerint  a jogállás  átalakítására  csak  az érintettekkel  való megegyezés alapján kerülhetett  volna  sor. Egyik  indítványozó  szerint  sérti  az  Alkotmány  54.  §  (1) bekezdésében  szabályozott emberi méltósághoz  való  jogot  az, hogy erről a tényről az érintetteket csak tájékoztatni kell.    A  Ktjt.  e  szabályai szerint a Ktjt. hatálybalépésével  –  a törvény  erejénél  fogva  – a hatálya  alá  tartozó  szervekben foglalkoztatott köztisztviselők jogviszonya kormánytisztviselői jogviszonnyá, szakmai vezetők, főosztályvezetők, osztályvezetők jogviszonya   a  Ktjt.-ben  szabályozott  vezetői  jogviszonnyá alakult  át.  A Ktjt. e rendelkezései tartalmukat tekintve  nem konkrét  jogosultságok és kötelezettségek módosításáról,  hanem az  államigazgatási szervezetben foglalkoztatottak jogállásának megváltozásáról       rendelkeznek.      A      közszolgálatban foglalkoztatottak  jogállását törvény határozza  meg,  törvényi rendelkezésen alapul annak megváltozása is.    A   státus  átalakulását  kimondó  szabályok  a  jövőre  nézve változtatják  meg  az  érintettek  jogviszonyait,   a   törvény hatálybalépését megelőző időre nézve jogi hatással nem  bírnak, s  mivel  önmagukban jogokat, kötelezettségeket nem állapítanak meg, szerzett jogokat sem érintenek.    Erre  tekintettel  a  Ktjt.  76. §  (1)  és  (3)  bekezdésének alkotmányellenessége  az Alkotmány 2. § (1)  bekezdése  alapján nem állapítható meg.    Egyes    indítványozók   álláspontja   szerint   a    vitatott rendelkezések  – mivel a jogviszonyok átalakítására  a  törvény erejénél fogva, az érintettek hozzájárulása nélkül került sor – sértik  az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében szabályozott emberi méltósághoz való jogot.    Az  Alkotmánybíróság gyakorlatában az emberi méltósághoz  való jogot  az  „általános személyiségi jog” egyik megfogalmazásának tekinti,    amelynek   egyik   eleme   az   egyén   cselekvési, önrendelkezési  szabadsága.  [először:  8/1990.  (IV.  23.)  AB határozat, ABH 1990, 41, 44.] Az önrendelkezési jogból  vezette le  a fél perbeli részvételével kapcsolatos rendelkezési jogait [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 67.; 1/1994.  (I. 7.)   AB   határozat,  ABH  1994,  29,  35-37.],  illetőleg   a pernyertességből folyó rendelkezési jogát is [4/1998. (III. 1.) AB  határozat,  ABH  1998,  71,  75-77.].  Az  Alkotmánybíróság álláspontja  szerint az önrendelkezési jog magába  foglalja  az egyén    munkajogi   státusának   megváltozásával   kapcsolatos rendelkezési  jogát  is,  nevezetesen azt,  hogy  hozzájárulása nélkül  abban jelentős változás ne következhessen be.  Azonban, amint  arra  az  Alkotmánybíróság a  fentiekben  rámutatott,  a köztisztviselői  jogviszonyokban –  tekintettel  arra,  hogy  e jogviszonyok   tartalmát   törvény   határozza    meg    –    a köztisztviselőnek   ez  a  rendelkezési  joga   törvény   által korlátozott,   a   jogviszony  keletkezése  tekintetében   arra korlátozódik, hogy a kinevezést – törvényben foglalt feltételek mellett  –  elfogadja-e  vagy sem, ha  a  jogviszony  tartalmát szabályozó   törvényi  rendelkezések  módosítását   nem   tudja elfogadni,  jogviszonyát  lemondással  megszüntetheti.   Ez   a rendelkezési      jog     a     köztisztviselői      jogviszony kormánytisztviselői  jogviszonnyá való  átalakulása  esetén  is megilleti.   Így  a  vitatott  rendelkezések  tekintetében   az Alkotmány 54. § (1) bekezdésének az indítványozó által állított sérelme sem állapítható meg.    Mindezek   alapján  a  Ktjt.  76.  §  (1)  és  (3)   bekezdése alkotmányellenességének  megállapítására  és   megsemmisítésére irányuló indítványokat az Alkotmánybíróság elutasította.    5.  Indítványok támadják a Ktv. 60. §-át módosító 66.  §  (17) bekezdését   is.   E   rendelkezések   a   kormánytisztviselők, köztisztviselők  munkáltató  általi  jogellenes   felmentésének jogkövetkezményeit    szabályozzák.    Az    indítványozók    e szabályozással   összefüggésben  azt  kifogásolják,   hogy   az érintettek   csak   kivételesen,  a  törvényben   meghatározott jogsértések megállapítása esetén kérhetik a bíróságtól  eredeti munkakörben    való    továbbfoglalkoztatásukat.    Az    egyik indítványozó  szerint  ez  a szabályozás  diszkriminatív,  mert indokolatlanul kiemeli a köztisztviselőket abból a körből, akik a  jogsértés megállapítása esetén bármikor kérhetik az  eredeti munkakörben    való   továbbfoglalkoztatásukat.    Egy    másik indítványozó  a 4/1998. (III. 1.) AB határozatra hivatkozással, az  abban hivatkozott alkotmányi rendelkezéseket felhívva, kéri a  vitatott rendelkezés alkotmányellenességének megállapítását. Az  Alkotmánybíróság  4/1998. (III.  1.)  AB  határozatában  (a továbbiakban:  Abh.2.) az Mt. és a Kjt.  azon  szabályainak  az alkotmányosságát  vizsgálta, amelyek úgy rendelkeztek,  hogy  a munkáltató   kérelmére  a  bíróság  mellőzi   a   munkavállaló, illetőleg    közalkalmazott    eredeti    munkakörbe    történő visszahelyezését,  feltéve, ha a munkáltató a  munkavállalónak, közalkalmazottnak   a  felmentés  esetén   járó   végkielégítés kétszeresének megfelelő összeget megfizeti. Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az elbírált szabályozás egyrészt sérti  az Alkotmány  54.  §  (1) bekezdésében foglalt emberi  méltósághoz való   jogot,  mert  alkotmányos  indok  nélkül  korlátozza   a pernyertes  fél perbeli rendelkezési jogát, másrészt  sérti  az Alkotmány  2.  §  (1)  bekezdését, mert ésszerű  indok  nélkül, önkényesen  korlátozzák a bíróságot abban, hogy  a  perbe  vitt jogokat érdemben elbírálja. (ABH 1998, 71, 75-77. )    Az  Alkotmánybíróság 549/B/1999. AB határozatában  (ABH  2007, 1190.)  az  Abh2.-ben  elbírált alkotmányossági  érvek  alapján ismét  vizsgálta  az Mt. 100. §-ának a munkaviszony  jogellenes megszüntetésének   jogkövetkezményeire  vonatkozó   szabályait, valamint a Ktv. 60. §-ának akkor hatályos rendelkezéseit.    A  Ktv.  akkor  hatályos  (lényegében a  Ktjt.  által  történt módosítását   megelőző)  60.  §-a  –  az  Mt.  fentiekben   már ismertetett   –  szabályaival  csaknem  azonos  rendelkezéseket tartalmazott.    Az   549/B/1999.   AB  határozatában  ezzel  a  szabályozással összefüggésben az Al  kotmánybíróság  nem  állapította meg az Alkotmány  54.  §  (1) bekezdésében szabályozott emberi méltósághoz való jog sérelmét, sem  a 2. § (1) bekezdésének megsértését az Abh2.-ben kifejtett érvek  alapján. E határozatában kifejtette, hogy bár a törvényi szabályozás   változatlanul  lehetőséget  ad   arra,   hogy   a munkáltató  kérelmére a bíróság a munkavállaló (köztisztviselő) kérelme   ellenére   mellőzze  az   eredeti   munkakörbe   való visszahelyezését,  ha  a  munkavállaló továbbfoglalkoztatása  a munkáltatótól nem várható el, s ezzel korlátozza a munkavállaló perbeli rendelkezési jogát, a korlátozásnak alkotmányos indokai vannak.  Rámutatott arra, hogy a munkavállalónak  az  Alkotmány 54.  §  (1)  bekezdés  védelme alatt  álló  emberi  méltóságból levezetett perbeli rendelkezési joga nem abszolút érvényű:  nem jelenti    azt,    hogy   a   jogsértő   módon    megszüntetett munkajogviszony   helyreállítására   –   a   munkaügyi   perben előterjesztett  kérelme  alapján –  minden  körülmények  között igényt    támaszthat.   Elemzi   a   munkaviszony    jogellenes megszüntetésének  azon  eseteit, amelyek  fennállása  esetén  a továbbfoglalkoztatás a munkáltatótól nem várható el. Az eredeti munkakörbe való visszahelyezés mellőzésére irányuló munkáltatói kérelem  esetén  a  munkáltató  köteles  bizonyítani,  hogy   a továbbfoglalkoztatás tőle nem elvárható, és az  eljáró  bíróság érdemben mérlegelni tudja, hogy a munkáltatói oldalon fennáll-e olyan  alkotmányos  érdek,  amely a  munkavállaló  rendelkezési jogának korlátozását indokolja. (ABH 2007, 1190, 1200-1206.)    A  Ktv.-nek  a  Ktjt. 66. § (17) bekezdése által megállapított 60.  §-a  gyökeresen megváltoztatta a közszolgálati  jogviszony munkáltató    által    történő   jogellenes    megszüntetésének szankciórendszerét.  A  jogellenes  felmentés  jogkövetkezménye általános  szabályként a munkáltatót a 60. § (3)-(4)  bekezdése alapján  terhelő átalány-kártérítési kötelezettség. Az  eredeti munkakörben    való   továbbfoglalkoztatás   elrendelésére    a köztisztviselő kérelmére akkor kerülhet sor, ha a munkáltató  a jogviszony megszüntetésével a törvény által kiemelten védett  – ezen   belül   egyes  alkotmányos  –  jogok,  illetve   érdekek sérelmével járó jogellenességet követett el.    A  jogellenesség  ezen  esetein túl a jogellenesen  felmentett köztisztviselő  számára – eltérően a korábbi  szabályozástól  – nincs   választási  lehetősége  az  eredeti   munkakörbe   való visszahelyezés  és  a  kártérítés  között.  A  jogellenességnek ezeken az esetein kívül a köztisztviselő nem kérheti az eredeti munkakörbe  való visszahelyezését, és a bíróság sem kötelezheti a  munkáltatót a jogellenesen felmentett köztisztviselő eredeti munkakörben való továbbfoglalkoztatására.    Az   Abh2.-ben   megítélt  szabályozáshoz  képest   lényegesen megváltozott a szankciórendszer jogi konstrukciója,  alapjaiban változtak  meg  anyagi jogi szabályai. A vizsgált  anyagi  jogi szabályozással összefüggésben a perbeli rendelkezési jognak  az Abh2.-ben kifejtett eljárásjogi értelmezése csak a Ktv.  60.  § (1) bekezdésében szabályozott tényállások esetén – amelyekben a köztisztviselőnek  választási  lehetősége  van  –  alkalmas   a szabályozás  alkotmányosságának  megítélésére.  A  60.  §   (1) bekezdésében   szabályozott,  a   törvényhozó   által   kiemelt védelemben  részesített jogok sérelme esetén  a  Ktv.  vitatott szabálya  nem tartalmaz olyan korlátozó rendelkezést,  amelynek alapján  a  köztisztviselő perbeli rendelkezési  joga  sérelmet szenvedne,   illetőleg   önkényesen,   ésszerű   indok   nélkül akadályoznák  a bíróságot abban, hogy a perbe vitt  jogokat  és kötelezettségeket érdemben elbírálhassa.    A  jogellenes  felmentésnek  a  60.  §  (1)  bekezdésében  nem szabályozott eseteiben a felmentett köztisztviselőnek nincs  az anyagi  jogon  alapuló igénye arra, hogy az eredeti  munkakörbe való   visszahelyezését  kérje  a  bíróságtól.  E   szabályozás alkotmányossága az Abh2.-ben alkalmazott alkotmányossági  mérce alapján nem ítélhető meg.    Az   Alkotmány  54.  §  (1)  bekezdéséből  nem  vezethető   le alkotmányossági  követelmény arra  nézve,  hogy  a  törvényhozó milyen   módon   szankcionálja   a   közszolgálati   jogviszony jogellenes  megszüntetését. Az emberi méltósághoz  való  jogból nem  következik,  hogy  a jogalkotó a közszolgálati  jogviszony jogellenes megszüntetésének minden esetében köteles biztosítani a  jogellenesen  felmentett köztisztviselő számára  az  eredeti munkakörben való foglalkoztatás lehetőségét, de nem  következik annak   alkotmányellenessége  sem,  ha  kizárólag   kártérítési szankciót  fűz  a jogviszony jogellenes megszüntetésének  egyes eseteihez.    Mindezeket  figyelembe  véve  az Alkotmánybíróság  úgy  ítélte meg,  hogy  a Ktv. 60. §-ának alkotmányellenessége az Abh2.-ben alkalmazott    alkotmányossági   követelmények   alapján    nem állapítható meg.    Nem  állapítható  meg  a vitatott szabály alkotmányellenessége az    Alkotmány   70/A.   §-ának   sérelme   miatt   sem.    Az Alkotmánybíróság a fentiekben – jelen indokolás V/2.  pontjában –  rámutatott:  önmagában az, hogy a különböző  foglalkoztatási jogviszonyokat    szabályozó    törvények    egyes    munkajogi intézményeket     eltérően     szabályoznak,     nem     jelent alkotmányellenes diszkriminációt. Így az, hogy a Ktv.  60.  §-a az   Mt.  100.  §-ától  eltérően  szabályozza  a  közszolgálati jogviszony jogellenes megszüntetésének jogkövetkezményeit,  nem sérti  az  Alkotmány  70/A.  §-ában szabályozott  jogegyenlőség követelményét.    Mindezekre   tekintettel  az  Alkotmánybíróság   úgy   foglalt állást,   hogy  az  indítványozók  által  felhívott  alkotmányi rendelkezések  alapján  a Ktv. 60. §-ának  alkotmányellenessége nem állapítható meg, ezért az indítványokat elutasította.    6.  Az  Alkotmánybíróságnak egy indítvány  alapján  vizsgálnia kell  a  Ktjt.  15. §-ának alkotmányosságát is. Az indítványozó szerint  ez  a  rendelkezés  sérti az  Alkotmány  70/B.  §  (4) bekezdésében szabályozott pihenéshez való jogot, mivel  a  Ktv. 40.  §  (5)  bekezdésében meghatározottnál (160  óra)  hosszabb időtartamú   (200)  rendkívüli  munkavégzés  elrendelésére   ad lehetőséget.  Az  Alkotmánybíróság az  Alkotmány  70/B.  §  (4) bekezdésével  összefüggésében  több  határozatában   rámutatott arra,  hogy  az  Alkotmány alapvető jogként  fogalmazza  meg  a pihenéshez,  a  szabadidőhöz,  a  fizetett  szabadsághoz   való jogokat, de az Alkotmánynak nincs olyan rendelkezése,  amely  a pihenéshez   való  jog  konkrét  módjait,  illetve  feltételeit ugyanilyen módon írná elő (1403/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 493,   494.;  1029/D/1998.  AB  határozat,  ABH  2001,   1294.; 1030/B/2004. AB határozat, 2005, 1307, 1311.). A  Ktv.  40.  §- ának  – a kormánytisztviselőkre is irányadó – (2)-(3) bekezdése a    rendkívüli   munkavégzéssel   azonos   időtartamú    (heti pihenőnapon,   munkaszüneti  napon  végzett  munka   esetén   a rendkívüli   munkavégzés  időtartama  kétszeresének  megfelelő) szabadidő biztosítását írja elő. A Ktjt. 15. §-a pedig arra  ad lehetőséget,  hogy  a  rendszeresen  rendkívüli  munkát   végző kormánytisztviselő  számára a rendkívüli  munkavégzés  törvényi maximumának    megfelelő    időtartamú    szabadidő    átalányt állapítsanak   meg.   Tekintettel  arra,  hogy   a   rendkívüli munkavégzés  ellentételezéseként  szabadidőt  állapít   meg   a törvény,  az  Alkotmány  70/B. § (4) bekezdésében  szabályozott pihenéshez való jog sérelme nem állapítható meg.    Ezért  a Ktjt. 15. §-a alkotmányellenességének megállapítására és  megsemmisítésére  irányuló indítványt  az  Alkotmánybíróság elutasította.    7.   Több   indítványozó  hivatkozik  egyrészt   a   szociális partnerekkel   való   egyeztetési  kötelezettség   elmulasztása kapcsán,  másrészt  az indokolás nélküli felmentés  kapcsán  az Alapjogi  Charta 27., 28. és 30. cikkében foglalt rendelkezések megsértésére.    Az  Alkotmánybíróság  gyakorlatában „[a]z  Európai  Közösségek alapító    és    módosító   szerződései   az   Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából nem nemzetközi szerződések, (...)  e szerződések, mint elsődleges jogforrások (…) közösségi  jogként a  belső jog részei, mivel a Magyar Köztársaság 2004. május  1- jétől  az  Európai Unió tagja. Az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából a közösségi jog nem minősül az Alkotmány 7. § (1) bekezdésében  meghatározott nemzetközi jognak” [72/2006.  (XII. 15.)   AB  határozat,  ABH  2006,  819,  861.].  Erre  az  elvi álláspontra  helyezkedett  az 1053/E/2005.  AB  határozat  (ABH 2006,  1824, 1828.), 87/2008. (VI. 18.) AB határozat (ABH 2008, 707, 738.) is.    Az  Alkotmánybíróság hatáskörét az Abtv. 1. §-a határozza meg. Ennek  alapján  az  Alkotmánybíróságnak nincs  hatásköre  annak vizsgálatára,  hogy  valamely jogszabály  sérti-e  a  közösségi jogot.   Ezért   az   Alkotmánybíróság   az   indítványokat   e vonatkozásban  az Ügyrend 29. § b) pontja alapján  –  hatásköre hiányában – visszautasította.    8.  Az  Abtv.  22. § (2) bekezdése alapján, az indítványnak  a kérelem  alapjául  szolgáló ok megjelölése  mellett  határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az Alkotmánybíróság az Ügyrend  29. §  d)  pontja  alapján visszautasítja azt az indítványt,  amely érdemben  nem  bírálható el. Az Alkotmánybíróság  megállapítja, hogy  a Ktjt. 35. §-a ellen benyújtott indítvány nem felel  meg az  Abtv. 22. § (2) bekezdésében foglalt követelményeknek,  így az érdemi elbírálásra alkalmatlan, ezért visszautasította.    A határozat Magyar Közlönyben való közzététele az Abtv. 41. §- án alapul.                        Dr. Paczolay Péter                   az Alkotmánybíróság elnöke                                        Dr. Balogh Elemér              Dr. Bihari Mihály        alkotmánybíró                      alkotmánybíró                                        Dr. Bragyova András              Dr. Holló András        alkotmánybíró                előadó alkotmánybíró                                        Dr. Kiss László                  Dr. Kovács Péter        alkotmánybíró                       alkotmánybíró                                        Dr. Lenkovics Barnabás           Dr. Lévay Miklós        alkotmánybíró                      alkotmánybíró                                                        Dr. Stumpf István                          alkotmánybíró  Dr. Bihari Mihály alkotmánybíró párhuzamos indokolása                                  A  rendelkező  részben foglalt döntésekkel — így a  rendelkező rész   1.   és   2.  pontjában  foglalt  megsemmisítésekkel   — egyetértek.  A   rendelkező   rész   1.  pontjában  foglalt   megsemmisítés indokolását  —  az  Alkotmány 70/B. § és  70.  §  (6)  bekezdés tekintetében  —  nem osztom, az Alkotmány 2. §  (1)  bekezdése, 54.  § (1) bekezdése, valamint 57. § (1) bekezdése tekintetében pedig további indokokkal látom szükségesnek alátámasztani.    1.  Az  Alkotmány  70/B.  §-ának és  70.  §  (6)  bekezdésének indokolásához kapcsolódó eltérő indokaim:    Álláspontom  szerint  az  Alkotmány  70/B.  §-ára  és  70.   § (6)   bekezdésére  a  rendelkező  rész  1.  pontjában   foglalt megsemmisítés nem alapítható. Az Alkotmány 70/B. §-ában foglalt munkához,  illetve  70. § (6) bekezdésében  foglalt  közhivatal viseléshez  való  jog elsődlegesen olyan alkotmányos  cél-érték meghatározások,  amelyeket  az állam objektív  intézményvédelmi kötelezettségének a teljesítésén keresztül valósít meg.    Az  Alkotmánybíróság  irányadó  gyakorlata  a  munkához  és  a foglalkozás szabad megválasztásához való jog szubjektív oldalát nem  tekinti egy konkrét munkához (foglalkozáshoz) való  alanyi jognak. Az említett jog szociális oldalához kapcsolódóan  pedig az   állam  objektív  intézményvédelmi  kötelezettségét   olyan intézmények kialakításában és fenntartásában (ide értve az erre vonatkozó jogi szabályozás kialakítását is) jelöli ki,  amelyek léte   és   működése  —  figyelemmel  az  Alkotmány   70/E.   § (1)  bekezdésében  foglaltakra is —  biztosítja  a  hivatkozott alkotmányos cél-értékek megvalósulását.    Az   Alkotmánybíróság  irányadó  gyakorlata  kezdettől   fogva megkülönböztette a munkához való jogtól, mint alanyi  jogtól  a munkához  való  jogot,  mint szociális  jogot.  Ez  utóbbi  jog intézményi   oldalához   tartozónak   tekintette    az    állam kötelezettségét megfelelő foglalkozáspolitika kialakítására  és a  munkahelyteremtésre. [21/1994. (IV. 16.) AB  határozat,  ABH 1994, 117, 120-121.]    Az    Alkotmánybíróság   gyakorlata   alapján    a    munkához (foglalkozás  szabad megválasztásához) való jog olyan  alapjog, amely a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül az állami beavatkozásokkal és korlátozásokkal szemben. E beavatkozások és korlátozások  alkotmányossága  azonban  más-más  mérce  alapján ítélhető  meg,  aszerint, hogy a foglalkozás gyakorlását,  vagy annak szabad megválasztását korlátozza-e az állam, s ez utóbbin belül  is különbözik a megítélés az adott foglalkozásba kerülés szubjektív, illetve objektív korlátokhoz kötésének megfelelően. A  munkához  (foglalkozáshoz) való jogot  a  legsúlyosabban  az veszélyezteti,   ha   az   ember  el   van   zárva   az   adott tevékenységtől, azt nem választhatja. [21/1994.  (IV.  16.)  AB határozat,  ABH  1994,  117,  121.;  27/1999.  (IX.   15.)   AB határozat,  ABH 1999, 281, 284.; 276/B/2003. AB határozat,  ABH 2005,  1159, 1162-1163.; 52/2004. (XII. 10.) AB határozat,  ABH 2004, 969, 976.]    A  kormánytisztviselők indokolás nélküli felmentését  lehetővé tevő   támadott  szabályozás  véleményem  szerint  az  említett alapjog  alanyi  jogi, illetve intézményi oldalát  nem  érinti, ebből következően nem is sérti.    A  munkához  (foglalkozás  szabad megválasztásához)  való  jog alanyi   jogi   oldala  nem  „abszolutizálható”,   nem   jelent meghatározott  állások, illetve foglalkozások  elnyeréséhez  és gyakorlásához  való  alanyi  jogot.  [54/1993.  (X.   13.)   AB határozat,  ABH 1993, 340, 341-342.; 552/B/2000. AB  határozat, ABH  2002,  1508,  1513.; 555/B/2007. AB határozat,  ABH  2008, 2706,  2714.]  Álláspontom szerint ugyanez irányadó  a  konkrét állásban,  illetve foglalkozásban maradásra is,  egy  konkrétan meghatározott  állás vagy foglalkozás megtartása sem  vezethető le  a  munkához  (a  foglalkozás szabad megválasztásához)  való alkotmányos jog alanyi oldalából. Az Alkotmánynak sem a 70/B. §- ából,  sem  a 70. § (6) bekezdéséből nem vezethető le általános elbocsátási tilalom a munkáltató tekintetében, mint ahogyan nem vezethető    le   felmondási   tilalom   sem   a   munkavállaló tekintetében.  Nem vezethető le sem az Alkotmány  70/B.  §-ából (munkához  való jog), sem a 70. § (6) bekezdéséből  (közhivatal viseléséhez   való   jog)   a   „munkában   maradás”,   konkrét foglalkozásban, munkahelyen, „hivatalban” maradás  alanyi  joga és    annak    másik   oldalaként   a   konkrét   munkaviszony, közszolgálati,  közalkalmazotti,  kormánytisztviselői   viszony megszüntethetetlenségének joga, vagyis a „felmondási tilalom”.    Az    Alkotmánybíróság   833/B/2003.   AB   határozatában    a köztisztviselői   létszámcsökkentésre   vonatkozó   jogszabályi rendelkezések alkotmányosságát vizsgálta a munkához való joggal összefüggésben,   és   rámutatott  arra,   hogy   „[a]   magyar közszolgálati  rendszer,  mint  munkajogi  kategória   a   maga tagoltságában egységes egész ugyan, de ez nem jelent szervezeti egységet,   nem   jelenti  azt,  hogy  akinek  a  közszolgálati jogviszonya  megszűnik,  az  a  rendszer  egészéből  véglegesen kerülne  ki.  A  jogviszony két alanya mindig egy magánszemély, mint  munkavállaló  és  valamelyik  közigazgatási  szerv,  mint munkáltató.   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 viszonyt létesítsen.” (ABH 2004, 1775, 1780-1781.)    Az  államnak  a munkához (foglalkozás szabad megválasztásához) való  jog,  mint  szociális jog biztosítását szolgáló  objektív intézményvédelmi   kötelezettségéből  sem  vezethető   le   egy konkrét,    egyedileg    meghatározott    állás,    foglalkozás biztosításának (foglalkoztatott általi megtartásának) a  minden esetben érvényesülő kötelezettsége a munkáltató tekintetében; a foglalkoztatott számára a „foglalkozás megtartásának”  a  joga, olyan jogi szabályozás kialakítása, amely az adott foglalkozást a  foglalkoztatott  számára minden esetben, és  alanyi  jogként garantálja.    Az   Alkotmány  70.  §  (6)  bekezdésében  foglalt  közhivatal viseléséhez  való  jog  azt  biztosítja,  hogy  minden   magyar állampolgár   rátermettségének,   képzettségének   és   szakmai tudásának  megfelelően  közhivatalt  viselhessen.   E   jog   — állampolgári  alapjogként  —  a közhatalom  gyakorlásában  való részvétel  általános alapjogát garantálja. [39/1997. (VII.  1.) AB   határozat,   ABH   1997,  263,   275.]   Amint   arra   az Alkotmánybíróság   az  52/2009.  (IV.  30.)  AB   határozatában rámutatott,  a  közhivatal  viseléséhez  való  jog  alkotmányos tartalma   egyrészt  a  kiválasztás  elsődleges  szempontjainak (rátermettség,   képzettség,  szakmai   tudás)   meghatározása, másrészt a magyar állampolgárok számára a közhivatalhoz egyenlő feltételekkel történő hozzáférés biztosítása. (ABH  2009,  396, 400-401.)    Az   Alkotmánybíróság   962/B/1992.   AB   határozatában   már kimondta,  hogy  a közhivatal viseléshez való  alkotmányos  jog alapján   senkinek   nincs  Alkotmányból  folyó   alanyi   joga meghatározott  közhivatal,  illetve közhivatalok  betöltéséhez. (ABH  1995,  627, 629.) Álláspontom szerint az  állam  objektív intézményvédelmi kötelezettsége sem terjed ki  arra,  hogy  egy konkrét   közhivatal  betöltését  biztosítsa   az   állampolgár számára. A munkához (foglalkozás szabad megválasztásához)  való jog  és  a  közhivatal  viseléséhez való  jog  tehát  általános elvként    és   megvalósítandó   célként   elismert   általános alkotmányos jogok, amelyek egyetlen konkrét munka-, közhivatali- ,  köz-,  vagy kormánytisztviselői viszonyra sem értelmezhetőek és  alkalmazhatóak  úgy,  hogy konkrét  személyek,  szervezetek számára  alkalmazási  kötelezettséget és elbocsátási  tilalmat, „megtartási kötelezettséget” jelentenének.    A  Ktjt.  megalkotásával a törvényalkotó a  korábban  egységes jogi   szabályozás  hatálya  alatt  álló  köztisztviselői  kart differenciálta:    a    Ktjt.   hatálya    alá    helyezte    a kormánytisztviselőket, míg továbbra is  a  Ktv.  hatálya  alatt szabályozta a többi köztisztviselő jogviszonyát. A Ktjt. már  a jogviszony    elnevezésében   is   kifejezésre    juttatja    a kormánytisztviselők     köztisztviselőktől      (illetve      a közszolgálatban foglalkoztatott egyéb munkavállalóktól)  eltérő speciális  jogi  helyzetét és a jogviszonyok eltérő  voltát.  A Ktjt.  hatálya  alá tartozó kormánytisztviselők  közvetlenül  a kormánypolitika  végrehajtásáért  tartoznak  felelősséggel.   A köztisztviselőktől (illetve a közszférában foglalkoztatott  más munkavállalóktól)      eltérően      a      kormánytisztviselők tevékenységével    szemben   speciális   (többlet)követelmények érvényesülnek, ezek közül kiemelt jelentősége van a bizalomnak, a   vezetők   iránti  lojalitásnak  és  a  szervezeten   belüli mobilizálhatóságnak, vagyis annak, hogy a kormányzati politikai apparátus  tagjainak  szaktudását, vezetői,  döntéshozói  és  a döntések   végrehajtásával  kapcsolatos  szakmai  és  politikai tudását  többféle  pozícióban is hasznosíthassa  a  kormányzati vezetés.  A  feladatmegoldási eredményesség, a  hatékonyság,  a döntési  racionalitás, a szakmai hozzáértés és természetesen  a törvényes  kereteket  betartó  működés  a  köztisztviselők   és kormánytisztviselők  esetében  egyaránt  alapvető  követelmény. Ezek mellett a bizalom, a lojalitás és a mobilitás követelménye azonban  —  ezekhez  az  általános  követelményekhez  képest  — speciális     (többlet)követelményként    jelenik     meg     a kormánytisztviselők esetében.    A     fent     említett    speciális    (többlet)követelmények érvényesítése  lehetőséget teremt arra,  hogy  a  törvényalkotó külön     törvényi     szabályozást     alakítson     ki      a kormánytisztviselőkre    (a   kormánytisztviselői    jogviszony szabályozására),  és  ennek keretén belül a kormánytisztviselői jogviszony  felmentéssel  történő  megszüntetésére.   Önmagában tehát  alkotmányosan nem kifogásolható az, hogy a kormány által meghatározott  (a  Ktjt.  preambulumában  és  indokolásában  is megjelölt)  jogpolitikai  célok elérése  érdekében  a  törvényi szabályozás   megkönnyíti  a  kormánytisztviselők  felmentését, azonban  erre  csak az alkotmányos követelmények  és  alapjogok tiszteletben  tartásával,  azok sérelme  nélkül  kerülhet  sor. Álláspontom   szerint   a   vizsgált   szabályozás   ennek    a követelménynek nem felel meg, azonban nem a munkához, illetve a közhivatal  viseléshez  való alkotmányos  jogok  (cél-értékek), hanem más alkotmányos (alap)jogok sérelme miatt.    2.   A  határozatnak  az  Alkotmány  54.  §  (1)  bekezdéséhez kapcsolódó indokolását kiegészítő érveim:    Egyetértek  a  határozat indokolásának azon  megállapításával, hogy  a  Ktjt.  rendelkező  rész  1.  pontjában  megsemmisített rendelkezése sérti az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében  foglalt emberi méltósághoz való alkotmányos alapjogot, azonban indokaim a határozat indokolásában foglaltaktól eltérőek.    Az  Alkotmánybíróság  az emberi méltósághoz  való  alkotmányos alapjog  első  tartalmi  értelmezését már  ítélkezése  kezdetén elvégezte.  A 8/1990. (IV. 23.) AB határozatban kimondta,  hogy az emberi méltósághoz való jogot az „ún. általános személyiségi jog”  egyik megfogalmazásának tekinti. Az említett határozatban arra   is  rámutatott,  hogy  az  általános  személyiségi   jog „anyajog”,  „szubszidiárius  alapjog”,  mivel  egyes   tartalmi elemei   (önrendelkezéshez  való  jog,   önmeghatározás   joga, cselekvési   szabadság)   az  Alkotmánybíróság   alapjogvédelmi gyakorlatában  konkrét, nevesített alapjogi  formát  ölthetnek. (ABH 1990, 42, 44-45.)    Az   alkotmánybírósági   gyakorlat  meghatározta   az   emberi méltóság      jogilag     meghatározó     tartalmi      elemeit (önrendelkezési/rendelkezési    jog,    önazonossághoz/személyi integritáshoz  való  jog,  magánszférához,  személyiség  szabad kibontakoztatásához való jog) és ezekhez a  tartalmi  elemekhez kapcsolta  hozzá a konkrét („egyedi”) személyiségi jogokat.  Az egyedileg  megnevezett,  konkrét személyiségi  alapjogok  adott tényállásokban  konkrét alapjogként (vagy  alapjog-csoportként) kaptak  értelmezést az Alkotmánybíróság gyakorlatában, azaz  az általános személyiségi joghoz a „különös személyiségi  jogokon” (releváns elemeken) keresztül kapcsolódtak és váltak alapjoggá, mint  az  adott tényálláshoz kapcsolódó általános  személyiségi jog  konkrét  megnyilvánulásai. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint  minden alapjog tartalmában jelen van az ember  nembeli lényegének  „immanens tartozéka”, a méltóság, amely az  élethez való  joggal  együtt  jelent az egyén számára  korlátozhatatlan alapjogot [23/1990. (X. 31.) AB határozat, ABH 1990, 88, 93.]    A   jelen   ügyben  az  emberi  méltósághoz  való  alkotmányos alapjog,  mint  általános  személyiségi  jog  érvényesülését  a kormánytisztviselői  jogviszony indokolás nélküli  felmentéssel történő  megszüntetése (tehát egy konkrét jogviszony munkáltató részéről  történő  egyoldalú, indokolás nélküli  megszüntetése) esetében kellett az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia. Álláspontom szerint ennél a tényállásnál az emberi méltósághoz való alapjog szoros  kapcsolatba hozható a jogállami jogbiztonság alkotmányi rendelkezésével    [Alkotmány   2.   §   (1)    bekezdés].    A kormánytisztviselői  jogviszony indokolás nélküli  felmentéssel történő   megszüntetése  (az  erre  lehetőséget  adó   törvényi szabályozás) szélsőségesen kiszolgáltatott helyzetbe  hozza  az érintett kormánytisztviselőt.    Az    érintett    nem   tudhatja,   hogy   kormánytisztviselői jogviszonya   mikor   és  milyen  indokkal   szüntethető   meg, lényegileg erre bármikor, a felmentésre okot adó konkrét  indok megismerése   nélkül  is  sor  kerülhet.  A  Ktjt.   kifogásolt szabályozása      a     közigazgatási     szerv      döntésének (kormánytisztviselő  indokolás  nélküli  felmentése)   törvényi feltételeit,  szempontjait nem határozza meg,  ami  nemcsak  az adott     jogintézmény     (kormánytisztviselői     jogviszony) kiszámítható   működésének  jogállami   követelményét,   de   a jogviszony egyik alanyának (a kormánytisztviselőnek) az  emberi méltóság  általános  személyiségi  jogából  levezetett   egyéni autonómiáját, általános cselekvési szabadságát is sérti. Ezen a helyzeten, alkotmányos jogsérelmen nem változtat az sem, hogy a kormánytisztviselő is bármikor, indokolás nélkül,  két  hónapos határidővel  lemondással megszüntetheti  a  kormánytisztviselői jogviszonyát.  A két fél jogi helyzete ugyanis nem  egyenlő.  A munkáltató  működésének  folyamatosságát  és  stabilitását  nem veszélyezteti   egy-egy,  vagy  akár  több   kormánytisztviselő egyidejű   lemondása,  a  szervezeten  belüli  személyi   hiány (vezetők,   beosztottak  átcsoportosításával,  új  tisztviselők kinevezésével)     könnyen     pótolható.     A      felmentett kormánytisztviselő  új hivatal- vagy munkavállalása  ugyanakkor jelentősen  megnehezül,  hátrányok  érhetik:  pl.  bizalom-  és lojalitásvesztés, a szakmai megfelelési, illetve döntéshozatali eredményességének kétségbe vonása.    A  kormánytisztviselői jogviszony munkáltató által,  indokolás nélkül  történő megszüntetésének támadott törvényi szabályozása tervezhetetlenné     és     kiszámíthatatlanná     teszi      a kormánytisztviselői jogviszony időtartamát,  ezen  keresztül  a kormánytisztviselő  által  választott  életpályát,  valamint  a közigazgatási  döntéssel szembeni hatékony  jogorvoslat  hiánya [Alkotmány  57.  §  (1)  és  (5)  bekezdés]  súlyosan  sérti  a felmentett  kormánytisztviselő  általános  személyiségi  jogból levezethető cselekvési szabadságát, ennek részeként a hatékony, érdemi     jogorvoslat     igénybevételét.     A     felmentett kormánytisztviselő  kiszolgáltatottságát  növeli  az,  hogy   a munkáltatói döntés konkrét okának/indokának ismerete  hiányában a  felmentést  megelőzően a vele szemben felhozott kifogásokkal szemben  nem védekezhet. Álláspontom szerint tehát  a  vizsgált tényállás  esetében  megállapítható, hogy a kormánytisztviselői jogviszony  indokolás nélküli felmentéssel  való  megszüntetése olyan  mérvű  jogbizonytalanságot és kiszolgáltatottságot  idéz elő,    amely    az    érintett    kormánytisztviselő    —    a kormánytisztviselői jogviszony megszűnése esetén is megillető — méltóságát,   egyéni  autonómiáját  és  cselekvési  szabadságát súlyosan sérti.    3.  Az  Alkotmány  2.  §  (1) bekezdésében  foglalt  jogállami jogbiztonság    sérelmét   kimondó   határozati    indokoláshoz kapcsolódó további indokaim:    Az    Alkotmánybíróság   töretlen   joggyakorlata   az   egyes jogintézmények  kiszámítható,  biztonságos  és  előre   látható működését   az   Alkotmány  2.  §  (1)   bekezdésében   foglalt jogállamiság   részét  képező  jogbiztonság  szerves   részének tekinti.  [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH  1992,  59,  65.; 47/2003.  (X.  27.)  AB határozat, ABH 2003,  525,  534,  541.] Álláspontom  szerint  —  egyetértve a határozat  ide  vonatkozó indokolásának  végkövetkeztetésével  —  a  rendelkező  rész  1. pontjában megsemmisített törvényi rendelkezés nem elégíti ki az említett  alkotmányos  követelményt. Ennek  indokát  azonban  a határozat   indokolásától  eltérően   abban   látom,   hogy   a kormánytisztviselői   jogviszony    —    amely    jogokat    és kötelezettségeket   tartalmaz  mind  a  munkáltatói,   mind   a kormánytisztviselői   oldalon   —   megszüntetésére   vonatkozó törvényi   szabályozás   nem   teheti   kiszámíthatatlanná   és bizonytalanná   a   jogviszony   tartalmát   adó    jogok    és kötelezettségek  teljesítését. A jogi  szabályozás  nem  teheti bizonytalanná  azt,  hogy a jogviszony mikor  és  milyen  okból szüntethető   meg   egyoldalúan  a   munkáltató   részéről,   a kormánytisztviselő   felmentésével.   Álláspontom   szerint   a vizsgált esetben a munkáltató indokolás nélküli felmentési joga a  kormánytisztviselői jogviszony egészének (az ennek tartalmat adó  jogoknak  és  kötelezettségeknek)  az  előre  látható   és kiszámítható működését súlyosan sérti. A jogviszony  munkáltató által  történő  indokolás nélküli megszüntetésének  a  törvényi lehetősége a közigazgatási döntés (felmentés) ténybeli alapjait kideríthetetlenné teszi. A döntés törvényi (elő)feltételeinek a szabályozatlansága a jogszerűség bírói vizsgálatát  olyan  szűk körre  korlátozza,  amely gyakorlatilag  kiüresíti  a  hatékony jogorvoslathoz való alkotmányos alapjogot.    A  munkavégzésre irányuló jogviszonyok mögött mindig jelen van és  fennmarad a szerződéses (contractuális) háttér. Nevezetesen az,  hogy  két  fél beleegyezésével jön létre, és  mindkét  fél ismeri   a   saját   és  a  másik  szerződő   fél   jogait   és kötelezettségeit,  tehát  a jogviszony  tartalma  átlátható  és kiszámítható,     ahogyan    a    jogviszony    keletkezésének, megváltoztatásának  és megszüntetésének a jogilag  szabályozott formái, esetei, következményei is.    A   kormánytisztviselők   esetében  a  kétoldalú   jogviszony, kormánytisztviselői    jogviszony   kinevezéssel    és    annak elfogadásával  jön  létre. A kinevező és a kinevezést  elfogadó közös  és  egyező  akarata  hozza létre  a  kormánytisztviselői jogviszonyt.  Ennek az egyező akaratnak a kinyilvánítása  az  a szerződési   elem,   amely   akkor   is   jelen   van,   ha   a kormánytisztviselői  jogviszony egyik  alanya  egy  kormányzati szerv, illetve annak vezetője és a másik egy magánszemély. Ezen „vegyes  tartalmú”, vagyis köz- és magánjogi elemeket  egyaránt tartalmazó   jogviszony  kiszámíthatóságát,  annak  időhosszát, tartalmát,   kötelességi   és  felelősségi   elemeit   egyaránt „homályban”  hagyja, és ennek következtében  kiszámíthatatlanná teszi  az,  hogy  a  látszólag  egyenlő  jogi  helyzetben  lévő munkáltató  és  munkavállaló  egyaránt  bármikor  felmondhatja, indokolás  nélkül,  két  hónapos  határidővel  a  munkavégzésre irányuló  jogviszonyt,  egyenlőtlen helyzetben  levő  alanyokra érvényesül  a  törvényi  előírás.  Ez  az  egyenlőtlen  helyzet erősebb  jogi  védelmet követel a jogalkotótól a  munkavállalói oldalon,  mint  a  munkáltatói oldalon. Ez az  erősebb  védelem akkor   érvényesül,   ha  a  törvényi  szabályozás   indokolási kötelezettséget   állapít   meg   a   jogviszonyt   egyoldalúan megszüntető munkáltató számára.    Összegezve:  a  szerződéses szabadság a „kinevezésben”  és  az „elfogadásban”  nyilvánul meg, még a  köz,  sőt  a  kormányzati szférában  való  foglalkoztatás esetén is, hiszen  ezen  egyező akaratok kinyilvánítása hozza létre magát a kormánytisztviselői jogviszonyt.  A  kormánytisztviselői jogviszony megszüntetésére vonatkozhatnak   speciális  szabályok  a   törvényben,   de   a ténylegesen   és   szociálisan  egyenlőtlen   helyzetben   lévő jogalanyokra azonos jogok és kötelezettségek nem írhatók elő.    4.  Az  Alkotmány 57. § (1) bekezdésének sérelmét  alátámasztó indokolást kiegészítő érveim:    Egyetértek  a  határozat indokolásának azon  megállapításával, hogy  a  rendelkező  rész 1. pontjában megsemmisített  törvényi rendelkezés sérti az Alkotmány 57. § (1) bekezdését. Véleményem szerint  azonban  a  vizsgált  esetben  az  Alkotmány   57.   § (1)  bekezdését (bírósághoz fordulás alkotmányos  alapjoga)  az 57.   §   (5)  bekezdésében  foglalt  alkotmányi  rendelkezésre (jogorvoslathoz  való alapjog) tekintettel, azzal  együtt  kell értelmezni,  és  a  konkrét tényállásra (a  kormánytisztviselői jogviszony  munkáltató  által  indokolás  nélküli  felmentéssel történő megszüntetésére) alkalmazni.    A  jogorvoslathoz  való alkotmányos alapjog lényeges  tartalmi elemeit az Alkotmánybíróság 3/2007. (II. 13.) AB határozata  az alábbiakban összegezte „[a]z Alkotmánybíróság értelmezésében az Alkotmány  57.  § (5) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz  való jog olyan alkotmányos alapjog, amely mindenkit megillet, akinek jogát,  vagy  jogos érdekét a bírói, államigazgatási  vagy  más hatósági  döntés  érinti.  A jogorvoslathoz  való  jog  tárgyát tekintve a bírói, illetőleg a hatósági döntésekre terjed ki.  A jogorvoslathoz   való  jog  tartalma  az   érdemi   határozatok tekintetében  a más szervhez vagy a magasabb fórumhoz  fordulás lehetősége.    A    jogorvoslathoz   való    jog    »törvényben meghatározottak   szerint«   gyakorolható,   ezért   az   egyes eljárásokban  eltérő szabályozás lehetséges.  A  jogorvoslathoz való   jogot   kizárólag  a  jogviták   ésszerű   időn   belüli elbírálásának  érdekében  és azzal  arányosan  korlátozhatja  — minősített  többséggel — a törvényhozó  [5/1992.  (I.  30.)  AB határozat,  ABH  1992, 27, 31.; 1437/B/1990. AB határozat,  ABH 1992, 453, 454.; 513/B/1994. AB határozat, ABH 1994, 731,  733- 734.;  22/1995.  (III. 31.) AB határozat, ABH 1995,  108,  109- 110.;  23/1998.  (VI. 9.) AB határozat, ABH  1998,  182,  186.; 24/1999.  (VI.  30.)  AB határozat, ABH  1999,  237,  243-246.; 29/1999.  (X.  6.)  AB  határozat, ABH  1999,  294,  297-298.]. »Minden  jogorvoslat  lényegi, immanens eleme  a  'jogorvoslás' lehetősége,     vagyis    a    jogorvoslat    fogalmilag     és szubsztanciálisan  tartalmazza a  jogsérelem  orvosolhatóságát« [23/1998.  (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 182,  186.].”  (ABH 2007, 107, 111-112.)    Az   Alkotmánybíróság   irányadó  gyakorlata   értelmében   az Alkotmány  57.  §  (5)  bekezdése alapján  mindenkit  megillető jogorvoslathoz  való alkotmányos alapjog a hatékony  jogvédelem meglétének  követelményét  jelenti.  [39/1997.  (VII.  1.)   AB határozat,  ABH  1997,  263,  272.;  21/1997.  (III.  26.)   AB határozat, ABH 1997, 103, 106.]    Álláspontom   szerint   a  kifogásolt   törvényi   szabályozás formálisan  nem  zárja  el a felmentett  kormánytisztviselőt  a bírói  úttól;  a  közigazgatási  döntéssel  szemben  bírósághoz fordulhat, kérheti a döntés (felmentés) jogszerűségének bíróság általi felülvizsgálatát.    Véleményem szerint ugyanakkor a vizsgált esetben nem  csak  az Alkotmány  57.  § (1) bekezdésében foglalt bírósághoz  fordulás jogából    (ennek    a   határozat   indokolásban    bemutatott tartalmából),  de ehhez szorosan kapcsolódóan a  jogorvoslathoz való alkotmányos alapjog „immanens” tartalmából is következik a bekövetkezett  jogsérelem  tényleges orvoslását  lehetővé  tevő jogorvoslat biztosításának a követelménye.    A  kormánytisztviselők  munkáltató  által  történő,  indokolás nélküli  felmentését  lehetővé  tevő  törvényi  szabályozás   a felmentéshez  kapcsolódó indokolási kötelezettség elmaradásából következően tehát egyaránt kiüresíti az Alkotmány 57. § (1)  és (5) bekezdésében foglalt alkotmányos jogokat.    Noha  az  indokolás  nélkül  felmentett  kormánytisztviselő  a munkáltató  döntésével  szemben  a  döntés  jogszerűségének  az elbírálását kérve formálisan a bírósághoz fordulhat, azonban az eljáró  bíróság  — a határozat indokolásában is megjelölt  szűk esetek  kivételével — jogalap („jogszerűségi mérce”)  hiányában nem  tud mérlegelési döntést hozni a jogszerűség kérdésében.  A munkáltatói  döntés jogszerűségének törvényi kritériumai  olyan fokban  hiányosak,  hogy az eljáró bíróság  sem  a  munkáltatói döntés  alapjául szolgáló tényeket, sem a döntés  jogszerűségét nem  tudja  megítélni.  A bíróságnak a munkáltatói  döntést  az alapul  fekvő  tények  ismeretének/feltárásának  hiányában,   a döntés  konkrét indokainak ismerete nélkül is jogszerűnek  kell elfogadnia,  mivel nem kell, hogy a munkáltató  azt  indokolja, annak tényszerűségét és valószerűségét alátámassza/bizonyítsa.    Az   eljáró   bíróság   döntően  csak   formai   szempontokból vizsgálhatja felül a munkáltatói döntést (felmentést tartalmazó közigazgatási  döntést)  —  és  a  már  hivatkozott  szűk  körű kivételektől   eltekintve  —  a  bírói   mérlegelésen   alapuló döntésnek nincs megvitatásra alkalmas tárgya, mivel a felmondás indokai,   a   felmondást  alátámasztó  érvelés   hiányzik.   A munkáltatói   döntés  indokolásának  hiányában   a   felmentett kormánytisztviselő a bíróság előtt nem tud mit  vitatni,  nincs olyan  „vitaalap”  (perbe vitt bizonyíthatóan megsértett  jog), amelyről  az eljáró bíróság érdemben dönteni tudna. Mindez  azt jelenti, hogy a bíróság nem tudja betölteni az Alkotmány 57.  § (1)  bekezdésében meghatározott feladatát, illetve a felmentett kormánytisztviselő    nem   élhet   az    Alkotmány    57.    § (5)   bekezdésében  foglalt  jogorvosláshoz  való   alkotmányos alapjoggal, mert a Ktjt. kifogásolt szabályozása tulajdonképpen kizárja  a jogorvoslathoz való alapjog immanens tartalmának  az érvényesülését.    Álláspontom  szerint tehát a vizsgált esetben  az  alkotmányos jogsérelem  a  hatékony  jogorvoslat  (bírói  út),  illetve   a bekövetkezett  jogsérelem orvosolhatóságának  a  hiányában  ölt testet.  A  kifejtettek  alapján  az  indokolási  kötelezettség hiánya  arra  vezet,  hogy  az eljáró bíróságnak  nincs  tárgyi alapja  a  munkáltatói döntés jogszerűségének  a  vizsgálatára, nincs  a  (jog)vita  tárgyává tehető indokolás,  amit  érdemben felülvizsgálhatna  az  eljáró  bíróság.  Mindebből  álláspontom szerint  az  következik,  hogy  az  eljáró  bíróság  a   döntés jogszerűségét érdemben nem tudja elbírálni, illetve  az  esetek döntő többségében — szűk körű kivételek mellett — az indokolási kötelezettség hiányában kénytelen a munkáltatói döntés formális szempontú vizsgálata alapján annak jogszerűségét kimondani.    Az  Alkotmánybíróság  hivatkozott joggyakorlata  értelmében  a kormánytisztviselői  jogviszony  munkáltató  általi  egyoldalú, felmentéssel történő megszüntetése esetén is az Alkotmány 57. § (1)   bekezdéséből  fakadó  alkotmányos  követelmény  a   „fair eljárás”  keretében  érvényesülő,  hatékony  bírói  jogorvoslat biztosítása. A törvényi szabályozásnak biztosítania  kell  azt, hogy   a  felmentett  kormánytisztviselő  olyan  jogorvoslattal élhessen  a munkáltatói döntéssel szemben, amely biztosítja  az Alkotmány  57.  § (5) bekezdésében foglalt alkotmányos  alapjog „immanens”   tartalmának  az  érvényesülését:  a  bekövetkezett jogsérelem valódi orvosolhatóságát. Ez azáltal valósítható meg, hogy  a  munkáltató  köteles megjelölni  a  felmentés  okát  és indokait.   A  Ktjt.  megsemmisített  rendelkezése  ezeket   az alkotmányos  követelményeket  nem  elégíti  ki,  az  indokolási kötelezettség  hiánya  kiüresíti az  Alkotmány  57.  §  (1)  és (5)  bekezdésében  foglalt jogok lényegi  tartalmát  adó,  fent említett alkotmányi követelményeket.    Megjegyzem:     az    indokolási    kötelezettség     előírása természetesen   nem  vezethet  a  kormánytisztviselői   viszony megszüntethetetlenségéhez,    a    „szervezetben    benntartás” kötelezettségéhez   a  kinevezői  oldalon.   A   „megkönnyített elválás” a kormánytisztviselői jogviszony megszüntetése  esetén legitim  megoldás,  de  csak  az  alkotmányosan  védett   jogok tiszteletben  tartása  mellett, vagyis  Alkotmánynak  megfelelő szabályozás  alapján.  Az  indokolási  kötelezettség  mellőzése helyett a törvényalkotó — az Mt. szabályozásához hasonlóan —  a Ktjt.-ben  meghatározhatta volna azokat  a  kormánytisztviselő, illetve  a munkáltató oldalán felmerülő körülményeket,  amelyek alapul szolgálhatnak a kormánytisztviselői jogviszony indokolás melletti,  munkáltatói  felmentéssel  történő  megszüntetésére, biztosítva    ezáltal   a   fenti   alkotmányos   követelmények teljesülését.    5.    Végezetül    párhuzamos    indokolásom    összegzéseként hangsúlyozom: megállapodott jogállami keretek között,  versengő többpárti demokráciákban alkotmányosan nem kifogásolható, ha  a törvényalkotó  a  kormánytisztviselőkkel  szemben   érvényesülő speciális  követelmények  érvényesítése  érdekében  kiemeli   a kormánytisztviselőket a közszféra munkavállalói közül, és rájuk speciális, külön törvényi szabályozást alkot.    Önmagában  azt  sem  tekintem  alkotmányellenesnek,   hogy   a törvényalkotó  e  külön  szabályozás  részeként   az   említett speciális követelmények — így különösen a kölcsönös bizalom,  a lojalitás,  a döntéshozói képesség, a kormányzati szakpolitikai célok elfogadása és érvényesítése — érdekében a kormánypolitika végrehajtásáért  felelős kormánytisztviselők  jogviszonyának  a munkáltató általi felmentéssel történő egyoldalú megszüntetését megkönnyíti, oldja a korábbi jogi szabályozás kötöttségeit.  Az említett    szabályozás   kialakítása   során   ugyanakkor    a törvényalkotó  számára megkerülhetetlen korlátot  jelentenek  a jogbiztonságból fakadó alkotmányos követelmények,  valamint  az Alkotmányban szabályozott alapjogok érvényesülése. Ezek sérelme esetén  —  amint a vizsgált esetben is — az Alkotmánybíróságnak meg  kell  állapítania az alkotmányellenességet,  és  meg  kell semmisítenie az alkotmányellenes törvényi rendelkezéseket. Budapest, 2011. február 15.                                               Dr. Bihari Mihály                                                   alkotmánybíró  Dr. Paczolay Péter alkotmánybíró párhuzamos indokolása                                 Egyetértek    azzal,   a   többségi   határozatban    kifejtett állásponttal,    hogy    a    kormánytisztviselő     felmentése döntéstartalmú közigazgatási aktusnak minősül. Egyetértek azzal is, hogy a jogállamiságból eredő követelmény a közigazgatás jog alá  rendelése,  amiből az következik, hogy  a  közigazgatásnak minden  döntését a rá vonatkozó jogi keretek között, igazolható módon kell meghoznia, szabad mérlegelésen alapuló döntésre csak kivételesen   lehet   jogosítva.   Véleményem   szerint   ezért szükségtelen  volt  a  támadott  szabályt  más  alkotmányossági összefüggés alapján is vizsgálni.  Nem  értek  egyet  azzal, hogy a kormánytisztviselő  indokolási kötelezettség nélkül való felmentésére lehetőséget adó  szabály az  Alkotmány  70/B. §-át, 54. § (1) bekezdését és  57.  §  (1) bekezdését is sérti.  1. A munkához, a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot a  21/1994.  (IV.  16.) AB határozat a vállalkozás  jogához,  a verseny     szabadságához    kötötte,    magánfelek     közötti jogviszonyként  fogta  fel. Ugyanakkor  az  Alkotmánybíróság  e korai határozata egyértelművé tette, hogy az Alkotmány 70/B. §- ában szabályozott „munkához való jogtól, mint alanyi jogtól meg kell különböztetni a munkához való jogot, mint szociális jogot, s  különösen  annak  intézményi oldalát, az állam  kötelességét megfelelő  foglalkoztatáspolitikára,  munkahelyteremtésre  stb” [21/1994.  (IV.  16.)  AB  határozat, ABH  1994,  120-121.].  E döntésében  arra  is  kitért  a testület,  hogy  „[a]  munkához (foglalkozáshoz, vállalkozáshoz) való jogot az veszélyezteti  a legsúlyosabban,  ha  az ember az illető tevékenységtől  el  van zárva, azt nem választhatja” (ABH 1994, 121.). A munkához való alapjog speciális jellegű alapjog. Érvényesülése  érdekében  az államot  terhelő  intézményvédelmi kötelesség   mibenlétének  vizsgálatakor  az   Alkotmánybíróság korábban  rámutatott  arra,  hogy a  munkához  való  jog  „mint második   generációs  ún.  gazdasági  és  szociális  jognak   a garanciái  nem  elsősorban  az állami  cselekvés  korlátozására épített   politikai   és  jogi  természetű   garanciák,   hanem érvényesüléséhez  politikai  és társadalmi  biztosítékokra  van szükség:      hátterében      megfelelő      gazdaság-       és foglalkoztatáspolitikában,    a    munkahelyek     teremtésében megnyilvánuló aktív állami cselekvésrendszer áll.  Az  államnak kötelessége  e  jog  gyakorlásához  szükséges  feltételrendszer létrehozása, ennek konkrét meghatározása során azonban bár  nem korlátlan,  de nagyfokú szabadsággal rendelkezik”  [327/B/1992. AB határozat, ABH 1995, 605, 610.].     Az  Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában nem zárkózott  el az   Alkotmány   70/B.   §-át   a  közszolgálati   jogviszonyok tekintetében is alkalmazni. Eddigi gyakorlatában több  oldalról is  vizsgálta a köztisztviselői jogviszony felmentéssel történő megszüntetését. Kifejezetten olyan esetben is sor került  erre, amikor a köztisztviselői jogviszony megszüntetésének — jóllehet törvényben  megjelölt,  de a költségvetési  szerv  felügyeletét ellátó  szerv  vezetője számára meglehetősen  nagy  szabadságot biztosító,  és  a köztisztviselő munkavégzésével összefüggésben nem  álló  —, létszámcsökkentésre alapozott felmentési  indokát vizsgálta    a    munkához   való   jog   viszonylatában.    Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint abban az esetben azért nem sérült az Alkotmány 70/B. §-a, mert bár bővült azon döntéshozók köre,   akik  a  közszolgálati  jogviszony  létszámcsökkentésre alapozott felszámolásáról dönthettek, ám az „nem eredményezte a foglalkozás gyakorlása feltételeinek olyan mérvű megváltozását, amely  egyúttal a munkához való jogot, mint alkotmányos  alanyi jogot  is  sértené” (833/B/2003. AB határozat, ABH 2004,  1775, 1781.). A  jelen  határozatban is hivatkozott 44/B/1993.  AB  határozat pedig kifejezetten arra utal a felmentési okként megjelölt, — a köztisztviselő   közrehatásától  függetlenül   bekövetkező,   a munkáltató  döntésén  alapuló  —, nyugdíjkorhatár  betöltésének alkotmányossága kapcsán, hogy önmagában a felmentési indok „nem akadályozza  meg a feleket sem újabb közszolgálati,  sem  újabb közalkalmazotti jogviszony létesítésében, de nem vonja kötelező erővel  maga  után  a  már  fennálló  közszolgálati  jogviszony megszűnését” (ABH 1994, 574, 577.)  Véleményem  szerint  tehát  az  államnak  van  intézményvédelmi kötelezettsége    a    munkához   való    jog    érvényesítése, gyakorolhatósága   érdekében.  Ugyanakkor  az  Alkotmánybíróság eddig  gyakorlatából  nem lehet arra a  következtetésre  jutni, hogy    az    állam    nem    tesz   eleget    intézményvédelmi kötelezettségének, illetve megsérti a munkához való jogot, mint alanyi   jogot,   amennyiben  nem  szabályozza  részletesen   a közszolgálati  jogviszony felszámolásának  lehetséges  eseteit. Ezért  véleményem szerint az Alkotmánybíróságnak  az  Alkotmány 70/B. §-ára alapozott indítványt el kellett volna utasítania.  Egyetértek   a   határozat   azon  megállapításával,   hogy   a közigazgatás  jog  alá  rendelése  az  Alkotmány   2.   §   (1) bekezdéséből  származó alkotmányos elv, és a kormánytisztviselő felmentése   közigazgatási   aktusnak   minősül.   Ez   azonban véleményem szerint kizárja a szabályozás és az Alkotmány  70/B. §-a  közötti  érdemi  összefüggést.  Ezt  a  vizsgálatot  tehát szükségtelen volt az Alkotmánybíróságnak lefolytatni.  2.  Nem  értek egyet azzal, hogy a kormánytisztviselő indokolás nélküli felmentésére vonatkozó szabályozás az Alkotmány  57.  § (1) bekezdésébe ütközik.     A    jelen    határozat    megállapítása    értelmében    a kormánytisztviselői    jogviszonyt    az    állam    egyoldalú, közigazgatási aktusa hozza létre. Ehhez képest az Alkotmány 57. §   (1)  bekezdésében  szabályozott  bírói  úthoz  való  jog  a büntetőjogi és a magánjogi jogviszonyok, és az azokból származó jogviták esetében kíván feltétlen érvényesülést. Az   a   tény,   hogy  éppen  az  Alkotmánybíróság  döntéseinek eredményeként  teljesedhetett ki a  bírói  út  igénybevétele  a közigazgatási jog — és a szabálysértési szabályozás — területén [32/1990.  (XII.  22.)  AB határozat, 63/1997.  (XII.  11.)  AB határozat, 39/1997. (VII. 1.) AB határozat], nem mond ellent  e megállapításnak.  A  közigazgatási aktusok közül  az  Alkotmány hatályos  szabályozása  szerint ugyanis  csak  a  közigazgatási határozatok  bírói  felülvizsgálatára kerülhet  sor,  de  annak alapját  sem  az  57.  § (1) bekezdése,  hanem  az  50.  §  (2) bekezdése adja. Következésképpen  egyetértek,  és  előremutató  megállapításnak tartom  a  határozatban annak kiemelését, hogy  a  közszférában foglalkoztatottak jogviszonya közigazgatási aktussal keletkezik és  szűnik  meg,  de  nem  értek egyet  azzal,  hogy  ebben  az összefüggésben  annak  szabályozása  az  Alkotmány  57.  §  (1) bekezdésével érdemi összefüggésben állna. (Nem ideértve azt  az esetet,  amikor  a  közigazgatási hatósági  határozat  tartalma szerint   büntető  jellegű  vádról  szóló  döntésnek  minősül.) Véleményem  szerint  a  szóban forgó alapjogok  tárgyi  hatálya miatt   az  alkotmányellenessé  nyilvánított  szabály   és   az Alkotmány   57.   §   (1)  bekezdése  nem   hozható   egymással összefüggésbe.  3.  Nem értek egyet azzal, hogy a kormánytisztviselő indokolási kötelezettség  nélküli  felmentése  az  Alkotmány  54.  §   (1) bekezdésébe ütközik.     Az  Alkotmánybíróság a 64/1991. (XII. 17.) AB határozatában az  emberi  méltóságot  az  emberi  léttel  eleve  együtt  járó minőségként  határozta  meg,  amely megállapításra  tekintettel 96/2008.  (VII.  3.)  AB  határozatában —  a  gyűlöletbeszéddel összefüggésben — tisztázta azt is, hogy az „Alkotmány 54. § (1) bekezdésében garantált emberi méltósághoz fűződő jog tehát  nem a  személy  szubjektumától függő méltóságérzethez  kapcsolódik, hanem  azt  jelenti, hogy a jog az életet az emberi  minőséggel együtt  ismeri el, és kapcsol ahhoz elidegeníthetetlen jogokat” (ABH 2008, 816, 823.). Az  Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való  jogra  az  ún. általános személyiségi jog egyik megfogalmazásaként tekint.  „A modern  alkotmányok,  illetve  alkotmánybírósági  gyakorlat  az általános  személyiségi jogot különféle  aspektusaival  nevezik meg: pl. a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogként, az   önrendelkezés   szabadságához  való   jogként,   általános cselekvési szabadságként, avagy a magánszférához való  jogként. Az    általános   személyiségi   jog   anyajog,   azaz    olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság,  mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére,  ha  az  adott  tényállásra  a  konkrét,  nevesített alapjogok  egyike  sem  alkalmazható”  [8/1990.  (IV.  23.)  AB határozat, ABH 1990, 42, 44-45.]. Ennek  fényében értelmezhető a 64/1991. (XII. 17.) AB határozat azon  megállapítása, hogy a szabályozás akkor sérti  az  emberi méltósághoz való jogot, ha figyelmen kívül hagyja az ember ezen „minőségét”,  és  megfosztva attól, eszközként  vagy  tárgyként kezeli.  Mindebből   két   következtetés  vonható   le   a   szabályozás alkotmányossági    vizsgálatára   nézve:   az   alkotmányossági jogsértést  nem  a  személy szubjektumától függő  méltóságérzet megsértése  alapozza  meg.  Figyelemmel  a  kormánytisztviselői jogviszony   vizsgált   törvény  által  megjelölt   tartalmára, egyértelmű az is, hogy a kormánytisztviselő emberi méltóságából fakadó rendelkezési joga nem korlátozott. Nem lehet eszköz vagy tárgy  az  ember mindaddig, amíg szabadságában áll rendelkezési jogát   gyakorolni,   és  lehetősége  van   a   személyiségének kibontakoztatását gátló helyzetből szabadulni. A  jelen esetben vizsgált, közvetlen alkalmazási kényszert nem, hanem  annak  csak  a  lehetőségét  megteremtő  szabályról  nem állapítható  meg  elvont  módon, hogy  az  bárkinek  az  emberi méltóságát    ténylegesen   sértené.   Ilyen    megállapításnak legfeljebb  konkrét eset(ek) vizsgálata és konkrét  körülmények mérlegelése  alapján lehetne helye. Az absztrakt  normakontroll eljárás  azonban  erre  a vizsgálódásra és  megállapításra  nem alkalmas.  Budapest, 2011. február 15.                                              Dr. Paczolay Péter                                                   alkotmánybíró  Dr. Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása  Egyetértek  a  határozat  rendelkező  részével,  ugyanakkor   a rendelkező   rész   1.  pontjának  indokolását   csak   részben támogatom.  Önmagában megalapozott, hogy a  kormánytisztviselők jogállásáról  szóló  törvénynek a kormánytisztviselő  indokolás nélküli felmentését lehetővé tevő rendelkezése az Alkotmány 70. §  (6)  bekezdésében foglalt közhivatal viseléséhez való  jogot sérti.   Nem  tartom  ugyanakkor  kellően  megalapozottnak   az Alkotmány  2. § (1) bekezdése, 54. § (1) bekezdése, 57.  §  (1) bekezdése  és  70/B.  §  (1) bekezdése  sérelmének  a  többségi határozatban foglalt indokolással történő megállapítását.  1.1.   A   kormánytisztviselő  indokolás  nélküli  felmentésére lehetőséget adó rendelkezés alkotmányosságának vizsgálatához  — álláspontom  szerint — önmagában a közhivatal viseléséhez  való jog tartalmát kell kibontani. A közhivatal viseléséhez való jog —  megítélésem  szerint — a munkához való joghoz képest  önálló rendeltetéssel bír. Tartalma — a többségi határozattól eltérően —    nem    az    időszakonként    változó    (köztisztviselői, kormánytisztviselői)  törvényi  szabályozásból  és  modellekből vezethető  le, hanem éppen fordítva, alapjogként  a  közhivatal viselésére irányuló jogviszonyok esetén behatárolja a jogalkotó szabályozási szabadságát.  1.2.  Az Alkotmány 70. § (6) bekezdése szerint „[m]inden magyar állampolgárnak   joga   van   ahhoz,   hogy   rátermettségének, képzettségének  és  szakmai tudásának  megfelelően  közhivatalt viseljen.” A  hivatkozott  rendelkezés szövegét az Alkotmány módosításáról szóló  1989. évi XXXI. törvény általi megállapítást követően  a Magyar  Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi  XX.  törvény módosításáról szóló 2002. évi LXI. törvény állapította  meg.  E törvények  indokolásából annyi derül ki a közhivatal viseléshez való  jog  mibenlétét  illetően, hogy az  a  „közügyekben  való részvétel  jogának” kategóriájába sorolható  egyik  alkotmányos alapjog.    A    közhivatal   viseléséhez   való    jogot    az Alkotmánybíróság eddigi joggyakorlata következetesen alapjognak minősítette [vö. 22/1993. (IV. 2.) AB határozat, ABH 1993, 182, 187;  962/B/1992. AB határozat, ABH 1995, 627,  629.;  39/1997. (VII.  1.) AB határozat, 1997, 263, 275.; 40/2005. (X. 19.)  AB határozat, ABH 2005, 427, 429.; 5/2006. (II. 15.) AB határozat, ABH 2006, 153, 164.; 96/2007. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2007, 802,  807.;  47/2009. (IV. 21.) AB határozat,  ABH  2009,  341, 346.]. A  „közhivatal”-fogalom tartalmának értelmezésében az Alkotmány egy    másik   rendelkezése,   a   pártok   és   a   közhatalom szétválasztásáról szóló 3. § (3) bekezdése nyújt segítséget.  E szerint  „a  pártok  és  a közhatalom szétválasztása  érdekében törvény  határozza  meg azokat a tisztségeket,  közhivatalokat, amelyeket párt tagja vagy tisztségviselője nem tölthet  be.”  A közhivatal   tehát   az  Alkotmány  fogalomrendszerében   olyan tisztségeket  jelöl, amelyek a közhatalom gyakorlásával  állnak kapcsolatban.  Az  Alkotmánybíróság  több  határozatában  ezzel összhangban  értelmezte  a  közhivatal  viseléséhez  való   jog tartalmát,  amikor rámutatott arra, hogy ez az alkotmányos  jog „a  közhatalom gyakorlásában való részvétel általános alapjogát garantálja”  [39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH  1997,  263, 275.].  „Közhivatalon általánosságban minden,  az  államhatalom gyakorlásában  való közvetlen részvételt, illetve közreműködést (különösen   az  állam  nevében  való  cselekvést)  feltételező tevékenység  értendő, függetlenül attól, hogy  alkotmányjogilag „foglalkozásnak”  minősül-e vagy sem” [52/2009.  (IV.  30.)  AB határozat, ABH 2009, 396, 401.]. A  közhivatal viseléséhez való jog nem vonatkozik az állami  és önkormányzati   (a  továbbiakban  együtt:  állami)   szerveknél történő   minden   egyes   megbízatásra  és   foglalkoztatásra. Közhivatalt   visel   a   közhatalmat   személyében    gyakorló tisztségviselő, továbbá a közhatalmat gyakorló  szerv  feladat- és hatáskörében eljáró vezető és ügyintéző, aki a szerv nevében a  feladat-  és  hatáskörébe tartozó  ügyekben  érdemi  döntést meghozza  (kiadmányozza), valamint az  is,  aki  előkészíti  az ilyen  ügyeket  érdemi  döntésre.  Nem  minősül  ugyanakkor  az Alkotmány értelmében közhivatalnak az állami szerveknél a szerv feladatkörébe  tartozó  közszolgáltatások  ellátására  vagy   a közhatalmi tevékenységhez képest kisegítő tevékenység végzésére foglalkoztatottak   tisztsége,   jogviszonya,   mert   az   nem közhatalmi  (szabályozó, irányítási, ellenőrzési,  felügyeleti, egyéb hatósági, stb.) tevékenység gyakorlására irányul.  1.3.    A   közhivatal   viseléséhez   való   jog   tartalmára, részjogosítványaira       az      alapjog       rendeltetéséből következtethetünk,   ami  „a  közhatalom   gyakorlásában   való részvétel”. Ezzel összefüggésben célszerű elhatárolni a  munka, foglalkozás  szabad  megválasztásához való jogtól.  A  munkához (foglalkozáshoz, vállalkozáshoz) való jognak az  az  elsődleges funkciója,   hogy   biztosítsa   az   emberi   létfenntartáshoz (megélhetéshez) szükséges javak előteremtését.  A   munkavégzés   lehetősége   ebből   következően   az   egyén szempontjából  a klasszikus szabadságjogokhoz hasonló  formában jelenik  meg:  a munkához való jognak alapvető részjogosultsága az   a   szabadság,  hogy  az  ember  a  munkavégzési,  illetve vállalkozási  képességeit  az  adott  piaci  viszonyok   között értékesíthesse.  A munkához való jognak van  tehát  egy  alanyi jogi  oldala,  amely  negatív,  védelmi  jellegű.  Ez  egyfajta választási  és  cselekvési szabadság tiszteletben  tartását  és védelmét  követeli  meg  az  államtól,  és  a  munkavállalóval, illetve a vállalkozóval kapcsolatba kerülő munkáltató vagy  más szerződő   partner   magatartásának  szabályozása,   szerződési szabadságának  korlátozása nélkül, önmagában  is  értelmezhető. Természetesen  ez  nem jelenti azt, hogy a  munkához  való  jog gyakorlását az Alkotmány keretei között ne lehetne szabályozni.  A közhatalom gyakorlásában való részvételre irányuló közhivatal viseléséhez való jog viszont a munkához való joggal ellentétben nem    egyfajta    „állami”   foglalkozás,   tisztség    szabad megválasztására, betöltésére, hanem a közhatalom  gyakorlásában való  részvételre,  közreműködésre,  s  ennek  következtében  a közhivatal  megtartására  is feljogosítja  az  állampolgárokat. Ebből  következően  a  közhivatal viseléshez  való  jog  nem  a választási  és  cselekvési szabadság tiszteletben  tartását  és védelmét  követeli  meg az államtól, hanem az  alapjog  lényegi tartalmát  tekintve  is  feltételezi a részvételt  kifejezetten lehetővé tevő és annak formáit meghatározó állami szabályozást.  Az  Alkotmánybíróság  értelmezésében a  közhivatal  viseléséhez való jog alapján „senkinek nincs alkotmányból folyó alanyi joga meghatározott   közhivatal   vagy  közhivatalok   betöltéséhez” [962/B/1992.  AB határozat, ABH 1995, 627, 629.].  Ez  egyrészt abból  következik, hogy a közhivatalok típusait  és  számát  az Alkotmány  és a jogszabályok az állami feladatok, a  közhatalmi tevékenység megvalósításának szükségletei szerint határozhatják meg,  amelyben  az erre feljogosított jogalkotók  az  Alkotmány keretei   között  széles  körű  szabadsággal  rendelkeznek.   A közhivatal  betöltéséhez  való  jognak  tehát  objektív,  külső korlátját  jelentik a mindenkori tisztségek és közhivatalok,  a jogalkotó  nem köteles ezek számát növelni vagy az  állampolgár választása  szerinti  új  közhivatalt  létrehozni  az   alapjog védelme  érdekében.  Ugyanezek miatt az okok  miatt  képezhetik alkotmányosan   indokolt,   külső   korlátját   a    közhivatal megtartásához való jognak a közhivatallal összefüggő jogviszony- megszűntetési  okok  (például az  adott  állami  szerv  jogutód nélküli   megszűnése,   a  szervnek  az   adott   közhivatallal összefüggő   tevékenységének   megszűnése,   létszámcsökkentés, átszervezés következtében feleslegessé váló munkakör).  A  közhivatal  viseléséhez  való  jognak,  mint  alanyi  jognak továbbá  –  az  Alkotmány 70. § (6) bekezdésének megfelelően  – szubjektív  belső  korlátját  képezi  az  érintett  állampolgár rátermettsége, képzettsége és szakmai tudása mind a  közhivatal betöltése,   mind   annak   megtartása   tekintetében.    Ebből következően  a  jogalkotó a közhivatal viseléséhez  való  jogot törvényben     szabályozhatja,    a    közhivatal    betöltését feltételekhez  kötheti  –  ahogy erre az  Alkotmánybíróság  már határozataiban rámutatott [962/B/1992. AB határozat, ABH  1995, 628-629.].  Az  Alkotmány szövegéből következően  nyilvánvalóan feltételként    határozhatóak   meg   az    adott    közhivatal vonatkozásában  releváns, rátermettséggel,  képzettséggel  vagy szakmai  tudással kapcsolatos ésszerű követelmények, amelyek  a magyar   állampolgárok   egy  csoportját   sem   zárhatják   ki indokolatlanul  az adott közhivatal betöltésének lehetőségéből. Ezek  a  közhivatal-viselési feltételek  nemcsak  a  közhivatal betöltése, hanem annak megtartása vonatkozásában is érvényesek, így   alkotmányosan   indokolt  lehet  jogviszony-megszűntetési okokat  erre  alapítottan meghatározni (például alkalmatlanság, törvényben előírt szakmai képzettség nem teljesítése).  A  közhivatal viseléséhez (betöltéséhez és megtartásához)  való jog  vonatkozásában  egyébként – amint ez  az  Alkotmánybíróság joggyakorlatában  is  megjelenik –  „[a]  szabályozás  joga  az Alkotmány  8.  §  (2) bekezdésében szabályozott keretek  között illeti  meg  a  jogalkotót,  nem  alkothat  olyan  szabályokat, amelyek  a  közhivatal viseléshez való jog  lényeges  tartalmát korlátoznák, azaz a korlátozás akkor tekinthető alkotmányosnak, ha   a   korlátozásnak   alkotmányos   indoka   van   (valamely alkotmányban   szabályozott   alapvető   jog,   vagy   valamely alkotmányos   cél,   érték  érvényesítéséhez  elkerülhetetlenül szükséges)  és arányos” [5/2006. (II. 15.) AB határozat,  2006, 153,  164.;  96/2007. (XI. 29.) AB határozat,  ABH  2007,  802, 807.].  Ezt  a  mércét  alkalmazta  az  Alkotmánybíróság   több határozatában  az  összeférhetetlenségi okok alkotmányosságának elbírálása  során [1158/B/1990. AB határozat,  ABH  1991,  547, 549.; 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130.; 55/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 296.].  A   közhivatal  viseléséhez  való  jog  részjogosítványaként  a kormánytisztviselő   védelemre   jogosult   a    jogviszonyának megszüntetésével szemben. Nyilvánvalóan lehetővé kell  tenni  a kormánytisztviselő felmentését, vagyis szükség van a jogviszony megszüntetésének   lehetőségére  (éppen   a   rátermettség,   a képzettség,  a  szakmai  tudás  biztosítása  érdekében  is).  A közhivatal  viselésére irányuló jogviszony megszűnésének  és  a felmentési  indokoknak  az  Alkotmány  keretei  között  történő szabályozásában  — így különösen a közhivatal viseléséhez  való jog   objektív,   külső   és   szubjektív,   belső   korlátaira figyelemmel,  illetve az alapjog-korlátozás  szükségességét  és arányosságát megtartva — a törvényhozó széles körű szabadsággal rendelkezik.  Egyetértek  a  többségi határozat indokolásában [IV.  4.  pont] foglaltakkal,   miszerint  a  Ktjt.  8.  §   (1)   bekezdésében szabályozott indokolás nélküli munkáltatói felmentés lehetősége alkotmányellenes  módon  korlátozza  az  Alkotmány  70.  §  (6) bekezdése szerinti közhivatal viseléséhez való jogot.  A    kormánytisztviselők   esetén   a    korlátlan    felmentés általánosságban  nem igazolható a közhivatal  viseléséhez  való jognak  sem  az objektív, külső, sem pedig a szubjektív,  belső korlátaival,  egyébként  pedig a  közhivatal  viseléséhez  való alapjog  aránytalan korlátozását eredményezi. Ilyen szabályozás alapján   ugyanis   az   egyébként   szükséges   korlátozás   a megengedett, igazolható mértéket (az objektíven indokolt, valós és  okszerű  felmentés  eseteit) túllépi, a  kormánytisztviselő önkényesen  is  elbocsátható, s így a közhatalom  gyakorlásában való részvétele önkényesen is korlátozható.  Szintén  egyetértek a többségi határozat indokolásának [IV.  4. pont]  azzal a megállapításával, hogy a törvényhozó felelőssége és  kötelessége  olyan törvényi szabályok megalkotása,  amelyek összhangot   teremtenek   a   kormánytisztviselők   alkotmányos alapjogai  (a  törvényes indok nélküli,  önkényes  felmentéssel szembeni  védelem)  és a kormányzati célok  (az  államszervezet hatékony  működése) között, valamint amelyek a törvény céljának megfelelő bírói jogalkalmazási gyakorlat kialakulását  egyaránt szolgálják.  1.4.   Nem   értek   egyet  ugyanakkor  a  többségi   határozat indokolásának   IV.   4.  pontjában  megfogalmazott   általános követelménnyel,  hogy  az  indokoláshoz  nem  kötött,  s  ezért korlátlan    felmentés    minden   közhivatal    vonatkozásában feltétlenül alkotmányellenes jogkorlátozás lenne.  A  közhivatalok  között  léteznek politikai  ciklushoz  kötött, egyébként határozott idejű, valamint határozatlan időre  szóló, választott  vagy  kinevezett tisztségek. Az egyes  közhivatalok esetén  azok  rendeltetésétől, az  államszervezetben  betöltött szerepétől     függően    különböző    jogviszony-megszüntetési szabályozás    (felmentési    okok    rendszere)     minősülhet alkotmányosnak vagy alkotmányellenesnek. Jelen esetben tehát az is  vizsgálandó, hogy milyen szempontok szerint sorolhatunk egy beosztást  olyan jellegűnek, amely esetben az Alkotmány  70.  § (6) bekezdésében foglalt közhivatal viseléséhez való jogból nem következik kényszerítő jelleggel a felmondás indokolása.  Az  Alkotmánybíróság  a  48/1991.  (IX.  26.)  AB  határozatára figyelemmel   [ABH  1991,  217.]  –  amelyben  a   testület   a köztársasági    elnök   Alkotmányban   rögzített   feladataival kapcsolatos  döntési jogköreit vizsgálta –  általánosságban  is megállapítható,  hogy egy tisztség, közhivatal betöltése  során meghozható  döntések  karaktere nagyban meghatározza  az  adott tisztség  karakterét. Ebben a határozatban az  Alkotmánybíróság önálló  politikai  döntésnek tekintette  a  köztársasági  elnök olyan  döntését,  amely  végleges  és  felülbírálhatatlan,   de amelyért  sem  a  köztársasági elnök, sem más szerv  nem  visel politikai  felelősséget az Országgyűlés előtt.  A  köztársasági elnök  döntésének  politikai karaktere e tekintetben  kizárólag abból a szempontból lehet releváns, hogy a politikai döntésként való   meghatározás   egyik  szempontja   az   volt,   hogy   a döntéshozónak  van-e lehetősége mérlegelésre az  ügy  érdemében vagy sem.  Ezt a logikát követve álláspontom szerint az egyes közhivatalok esetén  vizsgálni  kell,  hogy az adott tisztséghez  kapcsolódó döntési  jogkör rendelkezik-e olyan karakterrel  is,  amely  az adott  döntésben megjelenő széleskörű mérlegelési lehetőségben, illetve   az   érdemi  döntésben  érvényesítendő   jogon   túli szempontok   meglétében   érhető   tetten   (a   politikai   és szakpolitikai döntések meghozatalának ez jellemző sajátossága). Az  ilyen  döntések – érték-, illetve preferenciaválasztást  is magukban  foglaló  szempontrendszerükre figyelemmel  –  tisztán jogi,  illetve  egzakt  célszerűségi  szempontból  gyakran  nem bírálhatók  felül, ennek ellenére a gyakorlatban  –  például  a Kormány    által   irányított   központi   közigazgatásban    – szembekerülhetnek magasabb szintű politikai döntésekkel.  Ilyen esetekben  csak  részleges  megoldást  kínál  az  adott  döntés utólagos (politikai) felülbírálhatósága, korrekciója,  mivel  a döntések   irányának   előzetes  és   általános   meghatározása biztosítja az érintett politikai, szakpolitikai célok  hatékony megvalósítását. Ebben az összefüggésben kulcsfontosságú lehet a meghatározott  politikai, szakpolitikai célok  megvalósításában felelősséggel   rendelkező   tisztségviselő   és    az    ebben közreműködő,    neki    alárendelt,   széleskörű    mérlegelési lehetőséget magában foglaló döntési jogkörrel rendelkező  másik tisztségviselő közötti bizalmi viszony.  A  közhivatalok egy részénél — különösen ott, ahol a  politikai jelleg,  illetve  politikai felelősség is megjelenik  —  igenis indokolható az a szabályozás, mely relatíve szabadon  határozza meg  mind  a  közhivatal betöltését, mind  pedig  a  jogviszony megszüntetését.  Az  Alkotmány 33. § (4)  bekezdése  alapján  a minisztereket a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi  ki  és  menti fel. A felmentést az Alkotmány  nem  köti indokolási    kötelezettséghez,    nincs    ellene    lehetőség jogorvoslatra.  A  minisztereket teljes jogkörben  helyettesítő államtitkárok  szintén  indokolás  nélkül  menthetők   fel.   A felmentés  kötetlenségét  éppen az adott  közhivatalhoz  tapadó politikai  felelősség, a tisztséghez kapcsolódó  kötetlen,  tág (politikai)   döntési   jogkör,   s   ezzel   párhuzamosan    a tisztségviselővel szemben megnyilvánuló politikai bizalomnak  a közhivatal    betöltésében   játszott    meghatározó    szerepe magyarázza.  A    politikai    vezetőkön   kívül   más   vezető    beosztású tisztségviselők  megbízatása  is  olyannak  minősülhet,   amely alapvetően  bizalmi viszonyra épül. Álláspontom  szerint  az  a politikai  (szakpolitikai) döntési jogkörrel rendelkező  vezető beosztásra  (vezetői  munkakör)  nem  terjed  ki  az  indokolás nélküli   megszüntetésével   szembeni   védelem,   illetve   az Alkotmányból  nem  következik  szükségszerűen  az  indokoláshoz kötöttség.  A  tisztség  ellátásában megnyilvánuló döntési jogkörön  és  az ezzel   összefüggő  bizalmi  elven  kívül  más  szempontok   is lehetnek,  amelyek  az indokolás nélküli felmentés  lehetőségét alkotmányosan  megengedhetővé teszik.  A  jogviszony  indokolás nélküli   felmentéssel  történő  megszüntetésének   az   összes közhivatalra    –   így   a   jelenleg   kormánytisztviselőként szabályozott  összes  tisztségviselőre – történő  kiterjesztése azonban véleményem szerint ilyen okokkal nem magyarázható.  2.  Álláspontomat összefoglalva: a közhivatal viseléséhez  való jog    a    közhatalom    gyakorlásában    való    részvételre, közreműködésre, s ennek következtében a közhivatal  megőrzésére is  feljogosítja az állampolgárokat. Ez azonban nem jelenti  az ilyen  jogviszony megszüntethetetlenségét. A törvényhozó  —  az Alkotmány keretei között — széles körű szabadsággal rendelkezik a  megszűnési  okok  szabályozására, így a  kormánytisztviselők jogállásáról szóló törvény megalkotását megelőző szabályozásnál rugalmasabban    is   megállapíthatja   a   kormánytisztviselők felmentésének   szabályait.  A  jogviszony-megszüntetési   okok meghatározásánál   figyelembe   lehet   venni   a    közhivatal viseléséhez  való jognak a közhivatallal összefüggő  (objektív, külső)  és az állampolgár adottságaival összefüggő (szubjektív, belső)   korlátait,  illetve  meg  kell  tartani  az   alapjog- korlátozás   szükségességét   és  arányosságát.   A   különféle közhivatalok  esetén azok rendeltetésétől, az államszervezetben betöltött   szerepétől  függően  a  jogviszony  megszüntetésére (felmentési  okok) vonatkozóan eltérő szabályozás létrehozható. A   jelenleg   kormánytisztviselőként  egységesen  szabályozott tisztségviselők  körén  belül — például  az  egyes  tisztséghez kapcsolódó  felelősségre, döntési jogkörökre tekintettel  —  is kialakítható    differenciált    szabályozás    a     felmentés vonatkozásában.    Azonban    az,    hogy    a    törvény     a kormánytisztviselők teljes körére kiterjedően lehetővé teszi az indokolás  nélküli  felmentést, a közhivatal  viseléséhez  való alapjog  aránytalan korlátozását eredményezi. Ilyen szabályozás esetén az egyébként szükséges korlátozás túllépi a megengedett, igazolható  mértéket (az objektíven indokolt, valós és  okszerű felmentés eseteit), a munkáltatói jogkör gyakorlójának önkényes döntésétől teszi függővé, hogy a kormánytisztviselő  az  általa betöltött közhivatalt megtarthatja-e, ezért alkotmányellenes.  Budapest, 2011. február 15.                                               Dr. Stumpf István                                                   alkotmánybíró  **.** |

Az űrlap alja