

KEH/5645-2/2018.

Kövér László Úr részére

Országgyűlés

Budapest

Tisztelt Elnök Úr!

Az Országgyűlés a 2018. december 12-ei ülésnapján fogadta el a T/3633. számú, az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény, valamint a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény módosításáról szóló törvényt (a továbbiakban: Törvény).

Az Országgyűlés elnöke a Törvényt 2018. december 17-én küldte meg aláírásra és kihirdetésének elrendelésére.

A Törvénnyel az alábbiak szerint nem értek egyet, ezért élek az Alaptörvény 6. cikk (5) bekezdésében biztosított jogkörömmel, és azt az aláírásra megállapított határidőn belül, észrevételeim közlésével megfontolásra visszaküldöm az Országgyűlés részére.

Tisztelt Országgyűlés!

1. A Törvény 1. §-a – egyebek mellett – módosítja az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: ÁSztv.) 8. § (2) bekezdését a következőképpen: „[a]z Állami Számvevőszék szervezetére és működésére vonatkozó szabályokat az Állami Számvevőszék elnöke által kiadott szervezeti és működési szabályzat állapítja meg.”

Az Állami Számvevőszék az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve. Az Alaptörvény 43. cikk (4) bekezdése az Állami Számvevőszék szervezete és működése részletes szabályainak megállapítását az Állami Számvevőszék alkotmányos jogállására és függetlenségére tekintettel, sarkalatos törvény szabályozási tárgykörébe utalja. Ezzel összhangban a jelenleg hatályos ÁSztv. 8. § (2) bekezdésének megfogalmazása szerint az Állami Számvevőszék elnöke által kiadott Szervezeti és Működési Szabályzat csupán az Állami Számvevőszék szervezetét tartalmazza.

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) a jogalkotás alapvető követelményei között az 5. § (2) bekezdésében kimondja, hogy a felhatalmazás jogosultja a jogi szabályozásra másnak további felhatalmazást nem adhat. Az 5. § (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a szabályozás tárgykörébe tartozó alapvető jogintézmények, jogok és kötelezettségek alapvető

szabályainak megállapítására, a jogszabály egészének végrehajtására, valamint olyan tárgykör szabályozására, amit a felhatalmazást adó jogszabály nem szabályoz, nem lehet felhatalmazást adni. A Jat. 5. § (1) bekezdése továbbá azt is rögzíti, hogy a jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit.

Ebben az esetben a Törvény a pontos szabályozási tárgy és keretek meghatározása nélkül hatalmazza fel az Állami Számvevőszék szervezetére és működésére vonatkozó szabályok megállapítására az Állami Számvevőszék elnökét. Ez az általános felhatalmazás nyilvánvalóan nincs összhangban az Alaptörvény 43. cikke (4) bekezdésével, ami a szervezet és működés részletes szabályai sarkalatos törvényi szabályozási igényéről szól, továbbá sérti a Jat. több rendelkezését, így különösen az 5. § (2) bekezdésébe foglalt szubdelegáció tilalmát.

Természetesen nem kifogásolható az olyan felhatalmazás, amely a sarkalatos törvény – alapvető jogintézményeket és lényeges garanciákat meghatározó – keretei között ad felhatalmazást az Állami Számvevőszék szervezetének, feladatai ellátása részletes belső rendjének és módjának szervezeti és működési szabályzatban való megállapítására.

2. A munka és a foglalkoztatás általános szabályait a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) tartalmazza. Az ebben foglaltak, valamint a sajátos foglalkoztatási viszonyokra vonatkozó további törvények – mint például a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény és a hatályos ÁSztv. – szerint a munka végzésére irányuló jogviszonyok szerződéssel, a felek kölcsönös és egybehangzó jognyilatkozatával jönnek létre (Mt. 14. §). Az Állami Számvevőszék számvevőit illetően ez a kinevezést és annak elfogadását jelenti. A munkaviszony létrejöttéhez tehát a feleknek a lényeges, illetve bármelyikük által lényegesnek minősített kérdésben való megállapodása szükséges.

Az Mt. 15. § (1) bekezdése az egyoldalú jognyilatkozatokkal kapcsolatban úgy rendelkezik, hogy azokból csak munkaviszonyra vonatkozó szabályban meghatározott esetben származhatnak jogok vagy kötelezettségek. A munkajogban az egyoldalú jognyilatkozatok alapvetően három csoportba sorolhatók: *a)* kötelemet létrehozó egyoldalú jognyilatkozatok, amelyek a másik fél elfogadásától függetlenül váltanak ki joghatást, ilyen a kötelezettségvállalás, a felmondás, az elállás és a tartozás-elismerés; *b)* a megállapodás létrehozására, módosítására, illetve megszüntetésére irányuló ajánlatok és *c)* a munkaviszony teljesítésének módját megállapító egyoldalú jognyilatkozatok.

Ezen előírásoktól enged eltérést a Törvény 4. §-ával módosított, az ÁSztv. új 15. § (2) bekezdése azzal, hogy lehetővé teszi a kinevezésnek a munkáltatói jogkör gyakorlója általi egyoldalú nyilatkozattal történő módosítását akként, hogy az érintett számvevő kizárólag akkor kérheti felmentését, ha *a)* az illetménye nem éri el a korábbi illetménye 60 %-át, vagy *b)* a munkaideje változik.

Más jogszabályban, így például az ugyancsak 2018. december 12-én elfogadott, a kormányzati igazgatásról szóló törvényben is van lehetőség a kinevezésnek a munkáltatói jogkör gyakorlója egyoldalú jognyilatkozatával történő módosítására, de az érintettek számára kedvezőbb feltételekkel. Így a kormánytisztviselő felmentését kérheti, ha *a)* illetményének összege nem éri el a korábbi illetményének 80%-át, *b)* munkaideje változik, *c)* munkavégzésének helye a település határára kívülre változik, *d)* iskolai végzettségének, szakképzettségének vagy szakképesítésének,

szakmai tapasztalatának meg nem felelő feladatok ellátására kötelezik, e) a munkáltatói jogkör gyakorlója a szakmai vezetői álláshelyen foglalkoztatott kormánytisztviselőt ügyintézői álláshelyre helyezi, valamint f) elhelyezkedési korlátozás alá eső álláshelyen kívánja a munkáltatói jogkör gyakorlója továbbfoglalkoztatni.

Az ÁSztv-be foglalt szabályozás tehát egyértelműen hátrányosabb, kiszolgáltatottabb helyzetet eredményez a számvevők számára. Különös jelentőséget ad ennek az a körülmény is, hogy az ÁSztv. az átlagosnál szigorúbb erkölcsi követelményeket és magatartási szabályokat fogalmaz meg, valamint magas szintű, független és a közérdek iránt elkötelezett munkát vár el a számvevőktől.

3. A végkielégítés jogintézményének egyik – legfontosabb – rendeltetése, hogy a munkaviszonyát elvesztő munkavállaló számára átmeneti anyagi biztonságot nyújtson. Nyilvánvalóan méltányolandó szempont, hogy az ilyen módon állami költségvetésből fedezett időszakra ugyancsak az állami költségvetés terhére ne történjen újabb kifizetés. Ennek érdekében számos jogszabály tartalmaz különféle megoldást, melyek jellemzően vagy megtiltják a végkielégítéssel biztosított időszakokra újabb közszférabeli munka vállalását és/vagy az időarányos mértékű végkielégítés visszafizetését írják elő (például a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény; a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény; az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény).

A Törvény 6. § (2) bekezdése a számvevők felmentése esetén járó végkielégítésre vonatkozó új 18. § (8) bekezdéssel egészíti ki az ÁSztv.-t. E rendelkezés szerint a végkielégítésben részesült számvevő pontosan meghatározott, nevezetesen a végkielégítés hónapokban megállapított mértékéhez képest kétszer annyi ideig nem létesíthet munkavégzésre irányuló jogviszonyt az államháztartás központi és önkormányzati alrendszerébe tartozó jogi személlyel, valamint köztulajdonban álló gazdasági társasággal.

A végkielégítés funkciójára is figyelemmel, ezt az előírást az elérni kívánt célhoz képest aránytalannak és a végkielégítés rendeltetésének megvalósulását ellehetetlenítő szabályozásnak tartom.

4. A Törvény 14. §-a az Állami Számvevőszék köztisztviselőinek és közszolgálati ügykezelőinek jogviszonyára vonatkozó rendelkezésekkel egészíti ki az ÁSztv. 35. §-át. Kimondja, hogy ezek a foglalkoztatási jogviszonyok 2019. január 1-jével a törvény erejénél fogva munkaviszonnyá alakulnak át. A 35. § új (7) bekezdésében pedig egy törvényi vélelmet állít fel, miszerint a munkaszerződését alá nem író – korábban köztisztviselőként és közszolgálati ügykezelőként alkalmazott – munkavállalónak a munkaviszonya az Mt.-nek a munkavállaló felmondására vonatkozó szabályai szerint szűnik meg.

Az Mt. a munkáltató és a munkavállaló felmondását eltérően szabályozza. A munkáltatói felmondás esetén a munkavállaló egzisztenciális védelme érdekében garanciákat állapít meg, így például felmondási tilalmakat és korlátozásokat [65. § (3) bekezdése], indokolási kötelezettséget (66. §), hosszabb felmondási időt [69. § (2) bekezdés], végkielégítés fizetését (77. §) és felmentési idő biztosításának kötelezettségét (70. §).

Ebben az esetben látszólag a munkavállaló döntéséről van szó, azonban nyilvánvaló, hogy a jogviszony átalakulása a munkáltató érdekkörében merült fel, azt szolgálja. A munkavállalót ezért álláspontom szerint ebben az esetben is meg kell hogy illessen minden olyan védelem és juttatás, amely a munkáltatói érdekmúlás, a munkáltató felmondása alapján járna.

5. A Törvénnyel a fentiek miatt nem értek egyet, ezért kérem a Tisztelt Országgyűlést, hogy a Törvényt észrevételeim alapos megfontolását követően tárgyalja meg és fogadja el ismét.

Budapest, 2018. december „21.”.

Tisztelettel:



Áder János
Áder János