



IGAZSÁGÜGYI MINISZTERIUM

DR. MOLNÁR ZOLTÁN
közigazgatási államtitkár

Gondos Judit asszony
közigazgatási államtitkár
részére

Ikt. sz.: XX-KÖFO/82/ /2017
Ügyintéző: dr. Kiss Ferenc
Telefon: 896 11 21
E-mail: ferenc.kiss@im.gov.hu
Hiv. szám: NGM/3187-1/2017.

Nemzetgazdasági Minisztérium

Tárgy: jogi állásfoglalás a bérkompenzáció kivezetésének lehetőségéről

Tisztelt Államtitkár Asszony!

A megkeresésében foglaltak szerint az Országos Közszolgálati Érdekegyeztető Tanács munkavállalói oldala a 2011. és a 2012. évi személyi jövedelemadó és a munkavállalót terhelő járulékok változása (elsősorban az adójóváírás kivezetése) következtében bevezetett, jelenleg *a költségvetési szervek és az egyházi jogi személyek foglalkoztatottjainak 2017. évi kompenzációjáról szóló 432/2016. (XII. 15.) Korm. rendelet* (a továbbiakban: Korm. rendelet) által szabályozott **bérkompenzációs rendszer megszüntetését és a kompenzáció összegének a bérbébe történő beépítését javasolta** a kompenzációs rendszer túlhaladottsága okán.

I. Alkotmányossági szempontok

A javaslattal összefüggésben kérdésként merült fel, hogy a **kompenzáció „béresítése”** megfelelne-e az alkotmányos alapelveknek, különös tekintettel az egyenlő bánásmód követelményére.

1. A kérdés alkotmányossági vonatkozása kapcsán elmondható, hogy az **Alkotmányban megjelent az egyenlő munka egyenlő bér elv.** Az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdése rögzítette, hogy az egyenlő munkáért mindenkinek – bármilyen megkülönböztetés nélkül – egyenlő bérhez van joga. Az Alkotmánybíróság 27/E/2011. AB határozata alapján az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdése az egyenlő munkáért egyenlő bér elvét, míg a (3) bekezdése a végzett munka mennyiségének és minőségének megfelelő jövedelemhez való jogot fogalmazza meg. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alkotmány 70/B. §-a az általános diszkriminációtilalmat megfogalmazó 70/A. §-nak a munka világára vonatkoztatott konkretizálása. Az idézett alkotmánybírósági határozat azt is megállapította, hogy az Alkotmánybíróság *«... álláspontja pedig következetes abban, hogy nem sérül az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdésében rögzített egyenlő munkáért egyenlő bér elve: „ha a feladatok sajátosságaira, követelményszintjére, felelősségére is figyelemmel eltérő javadalmazási mérték kerül megállapításra.” [1014/B/1997. AB határozat (ABH 1998, 780, 782.; 247/B/2000 AB határozat (ABH 2008, 1693, 1703.)]*

Az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdésével **szövegszerűen azonos rendelkezés az Alaptörvényben nem jelenik meg.** Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdéséhez kapcsolódó korábbi gyakorlatát az Alaptörvény óta nem értékelte. Ugyanakkor az

Alaptörvény XVII. cikk (3) bekezdésére⁴ és a kapcsolódó alkotmánybírósági gyakorlatra figyelemmel kell lenni. Az Alkotmánybíróság 17/2014. (V. 30.) AB határozatában megállapította ugyanis, hogy «[a]z Alaptörvény II. cikk és VI. cikk (1) bekezdésében biztosított jogok védelmét az Alaptörvény XVII. cikk (3) bekezdése a foglalkoztatás vonatkozásában konkretizálja: „**Minden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez.**” A munkavállalók egészségét nem veszélyeztető és biztonságos munkafeltételeit a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény, méltósága tiszteletben tartását az **egyenlő bánásmódról** és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény, a foglalkoztatás során pedig az **Mt. személyiségi jogok védelmét garantáló rendelkezései**, illetve a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 2:42–54. §-ai biztosítják.»

2. A Korm. rendelet hatálya az egyházi foglalkoztatók mellett a költségvetési szervek foglalkoztatotti állományára terjed ki, vagyis számos különböző jogállású – és eltérő illetményrendszer hatálya alá tartozó – foglalkoztatottat érint. A Korm. rendelet 1. §-ában nevesített összes jogállási törvény részletes vizsgálatától eltekintve kiemelés érdemel – az Igazságügyi Minisztérium felelősségi körébe tartozó – *közszolgálati tisztviselőkről* szóló 2011. évi CXCIX. törvény (a továbbiakban: Kttv.), valamint a Kttv. jelen kérdés szempontjából releváns szabályaival rokon szabályokat tartalmazó, *a munka törvénykönyvéről* szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.), a két törvény háttérjogszabály jellegére is tekintettel.

A Kttv. 13. § (1) bekezdése és az Mt. 12. § (1) bekezdése alapján a közszolgálattal és a munkaviszonnyal, így különösen az **illetménnyel és a munkabérrel kapcsolatban az egyenlő bánásmód követelményét meg kell tartani.** A Kttv. és az Mt. hivatkozott rendelkezése szempontjából **illetménynek, illetve munkabérnek minősül minden,** a közszolgálat illetve a munkaviszony alapján **közvetlenül vagy közvetve nyújtott pénzbeli és természetbeni juttatás.**⁵ Emellett a Kttv. 13. § (3) bekezdése és az Mt. 12. § (3) bekezdése is kifejezetten rögzíti, hogy a munka egyenlő értékének megállapításánál különösen az elvégzett munka természetét, minőségét, mennyiségét, a munkakörülményeket, a szükséges szakképzettséget, fizikai vagy szellemi erőfeszítést, tapasztalatot, felelősséget, a munkaerő-piaci viszonyokat kell figyelembe venni.

A Kttv. és az Mt. alapján foglalkoztatottak példaként történő említése önmagában is jól szemlélteti a kompenzáció illetményesítésének jogi kihívásait, amik – a két törvény háttérjogszabályi jellege miatt – az állami tisztviselő és a közalkalmazott foglalkoztatottak esetében is fennállnak⁶.

Meg kell említeni az *egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról* szóló 2003. évi CXXV. törvény 21. § f) pontját, amely alapján az egyenlő bánásmód követelményének sérelmét jelenti, ha a munkáltató a munkavállalóval szemben **közvetlen vagy közvetett hátrányos megkülönböztetést** alkalmaz a foglalkoztatási jogviszony vagy a munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony alapján járó juttatások, így különösen az Mt. 12. § (2) bekezdésében meghatározott **munkabér megállapításában és biztosításában.**

⁴ (3) Minden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez.

⁵ Kttv. 13. § (2) Az (1) bekezdés alkalmazásában illetménynek minősül minden, a közszolgálat alapján közvetlenül vagy közvetve nyújtott pénzbeli és természetbeni juttatás.

Mt. 12. (2) Munkabérnek minősül az (1) bekezdés alkalmazásában minden, a munkaviszony alapján közvetlenül vagy közvetve nyújtott pénzbeli és természetbeni juttatás.

⁶ Az *állami tisztviselőkről* szóló 2016. évi LII. törvény 3. § (1) bekezdése alapján az állami szolgálati jogviszonyra a Kttv. szabályait a törvényben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni, a Kttv. 13. §-a az állami tisztviselők esetében is irányadó. A *közalkalmazottak jogállásáról* szóló 1992. évi XXXIII. törvény 2. § (3) bekezdése alapján a közalkalmazotti jogviszonyra az Mt. szabályait a törvényben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

Mindezek alapján, valamint az Alaptörvény XV. cikkére és annak az egyes törvényekben megjelenő leképeződésére tekintettel megállapítható, hogy **az illetményesítés során az egyenlő bánásmód követelményét nem lehet figyelmen kívül hagyni.**

II. A tervezett koncepciók

A Nemzetgazdasági Minisztériumtól (a továbbiakban: NGM) kapott kiegészítő tájékoztatás alapján a kompenzációval összefüggő új szabályozási rendszer kialakítására vonatkozóan az alábbi javaslatok fogalmazódtak meg:

1. A szakszervezetek javaslata alapján a kompenzáció mértékét a **bérekbe történő beépítés útján törvényi szinten**, illetve az egyes ágazatok illetményéről rendelkező jogszabályokban szükséges garantálni.

A kompenzáció bevezetésének célja a 2011-2012. évi adó- és járulékváltozások – a személyi jövedelemadó-jóváírás kivezetésének – ellentételezése volt. Álláspontom szerint az **adózási szabályozás területén felmerülő kérdések rendezése érdekében is ezen a területen szükséges és lehetséges megfelelő intézkedéseket tenni, az egyes foglalkoztatotti csoportok illetményrendszerének szabályozási struktúráját megbontó „béresítési” javaslatot nem tartom megfelelő megoldásnak.**

A Korm. rendelet számos jogállási törvény hatálya alá tartozó foglalkoztatottat érint, ami önmagában megnehezíti a bér- és illetményrendszerek egységes szempontú felülvizsgálatát. Továbbá a *közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény* hatálya alá tartozó egyes ágazatok **bértáblái rendkívül széttagoltan**, különböző szintű jogszabályokban kerültek elhelyezésre, a kompenzáció béresítése ezen **széttagoltságot** (újabb szorzószámokkal, és bértáblákkal) **tovább fokozná**, amit nem tartok támogathatónak. Különös figyelemmel kell lenni arra a tényre is, hogy a kompenzáció bevezetését követően a közalkalmazottak körében több ágazatot érintő **jelentős bérfelzárkózás valósult meg** (pl.: pedagógus-életpályamodell bevezetése, egészségügyi béremelés). Ezen indokokra tekintettel a kompenzáció béresítése álláspontom szerint **nem alkalmas a szabályozási cél megvalósítására.**

2. Az NGM javaslata szerint – béresítés helyett – a kompenzáció körülményes eljárásrendjének egyszerűsítése érdekében **kormányrendeletben kerülne rögzítésre, hogy a 2017. december 31-én fennálló jogosultság alapján kell megállapítani** a következő évekre vonatkozó kompenzáció mértékét, külön **nyilatkozat megtétele nélkül.**

A kompenzációról szóló Korm. rendelet kiadására minden évben a költségvetési törvény felhatalmazása alapján kerül sor, valamely költségvetési tárgyú törvényben **új felhatalmazó rendelkezés megalkotása szükséges** annak érdekében, hogy az NGM javaslata szerinti tartalommal kiadható legyen az új kormányrendelet. Ugyanakkor azon személyek esetében, akiknek az előző évben fennállt jogosultsága megszűnt vagy megváltozott, szükségesnek tartom fenntartani a tárgyévre vonatkozó **nyilatkozattételi kötelezettséget.**

Kiemelést érdemel továbbá, hogy a jelenleg rendelkezésre álló információk alapján **csak a béresítés, illetve az újraszabályozás esetleges megvalósítása során szem előtt tartandó alkotmányossági keretokről és érvényesítendő szempontokról áll módomban a fentiekben részletezett tájékoztatást adni.** A béresítés alkotmányos alapelveknek való megfelelése érdemben csak a konkrét szabályozási tartalom, illetve a javasolt normaszöveg ismeretében vizsgálható és ítéhető meg.

Amennyiben a konkrét javaslat kidolgozásra kerül, annak alkotmányossági szempontú vizsgálatát természetesen lefolytatjuk.

Budapest, 2017. április „26.”

Tisztelettel:

