

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3448/2022. (X. 28.) AB VÉGZÉSE

eljárás megszüntetéséről

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság az egészségügyi szolgálati jogviszonyban és a hivatásos szolgálati jogviszonyban foglalkoztatottakat érintő egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 636/2021. (XI. 18.) Korm. rendelet 1. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselője (dr. Hüttl Tivadar ügyvéd) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, melyben kérte az egészségügyi szolgálati jogviszonyban és a hivatásos szolgálati jogviszonyban foglalkoztatottakat érintő egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 636/2021. (XI. 18.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 1. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének a megállapítását és megsemmisítését, mert az álláspontja szerint ellentétes az Alaptörvény II. cikkében foglalt emberi méltósághoz való joggal.
- [2] 2. Az indítványozó által támadott jogszabályi rendelkezés értelmében az egészségügyi szolgálati jogviszonyról szóló 2020. évi C. törvény (a továbbiakban: Eszjtv.) hatálya alá tartozó egészségügyi szolgáltatónál foglalkoztatott egészségügyi dolgozó és egészségügyben dolgozó az egészségügyi szolgáltatónál fennálló jogviszonyát – az azonnali hatályú felmondás kivételével – nem szüntetheti meg.
- [3] 2.1. Az indítványozó 2020. decembere óta dolgozik szülész-nőgyógyász szakorvosként az egyik vidéki kórház szülészeti és nőgyógyászati osztályán. Munkáját 2021. február 28-ig közalkalmazottként végezte, alkotmányjogi panaszra benyújtásakor feladatait 2021. március 1-je óta egészségügyi szolgálati jogviszony keretében látja el. Munkába állásakor az osztályon a megfelelő munkavégzéshez szükséges személyi feltételek adottak voltak, az osztály munkáját szakmailag kompetens osztályvezető irányította, az osztályra háruló feladatokat pedig beosztottként négy teljes állásban dolgozó szakorvos, egy félállású és egy részállású szakorvos és egy szakorvosjelölt látta el. 2021. januárjától azonban több munkatárs – köztük az osztályvezető is – távozott az intézményből, mivel nem fogadták el az Eszjtv. rendelkezései szerint megváltoztatott új feltételeket és körülményeket. Az osztályon maradó dolgozók a vezetéstől azt az ígéretet kapták, hogy az új szolgálati jogviszony elfogadásával őket semmiféle hátrány nem éri majd, későbbi távozási szándéka esetén akarata ellenére senkit sem fognak ebben megakadályozni, erre pedig meglátásuk szerint jogi szempontból esélyt kínált számukra a jogviszony közös megegyezéssel történő megszüntetésének továbbra is fennmaradó lehetősége. Ezt követően további változások következtek be az osztály személyi állományában, ennek eredményeként a minőségi munkavégzés feltételei tovább romlottak. Így a kijelölt osztályvezető jelenleg már csak heti két napot dolgozik az intézményben és nem képes ellátni a tőle elvárt szakmai vezetést sem, de nem könnyíti meg a munkavégzéssel járó fokozott terheket a külföldi szakember alkalmazása sem, aki a nyelvi nehézségek miatt önálló munkavégzésre egyelőre nem alkalmas.
- [4] Az így kialakult helyzetben az indítványozó meglátása szerint nincs olyan személy az osztályon, aki a komplikált esetekben segítséget tudna nyújtani a számára, miközben ő csak a műtét-technikailag egyszerűbb beavatkozásokat tudja önállóan és biztonsággal ellátni, a bonyolultabb beavatkozások rutinszerű elvégzéséhez még nem rendelkezik megfelelő tapasztalattal és gyakorlattal. Szakmai fejlődését így nem látja biztosítottnak munkahelyén, ugyanakkor fokozott stresszel és lelki teherrel jár számára önállóan ügyelni egy műtétes szakmában, az ő – ehhez elégtelen ideje tartó – szakmai gyakorlatát figyelembe véve. További terhet jelent, hogy a kórházban ügyeleti időben egyetlen aneszteziológus orvos tartózkodik, ami sürgős beavatkozást igénylő esetek egyébként indokolt egyidejű ellátását teszi lehetetlenné. Munkaköréből adódóan nemcsak a saját munkájáért, de az osztályon dolgozó rezidensek és szakorvosjelöltek munkájáért is felelősséget kell vállalnia, miközben kellő

tapasztalat hiánya mellett, ha olyan problémával találkozok, ami meghaladja a kompetenciáját, senkire sem számíthat, teljesen magára van utalva. Mindezek eredményeként egészségi állapotában már a káros elváltozások első jeleit is tapasztalta néhány hónappal ezelőtt, ezért – kolléganőjével együtt – kezdeményezte jogviszonya közös megegyezéssel történő megszüntetését, amit a munkáltató, hivatkozással a felmondási tilalomra, a korábbi ígéretei ellenére egyértelműen elutasított, és az erre vonatkozó későbbi kezdeményezéseik is eredménytelennek bizonyultak. Meglátása szerint a munkahelyén rendszeresen megélt stressz most már kihat a magánéletére, az egészségére és a mentálhigiénés állapotára is, ennek egyik, szerinte legszomorúbb következménye a gyerekvállalás kényszerű halasztása, ami azonban férje és az indítványozó életkora alapján megítélése szerint már időszerű lenne.

- [5] 2.2. Az indítványozó személyes érintettsége alátámasztásaként előadja, hogy miután egészségügyben dolgozó személynek minősül, ezért a támadott rendelkezés hatálya rá automatikusan kiterjed. Ennek igazolásaként az indítványozó beadványához csatolta a „Havi főszámfejtés 2022. 02. hónapban számfejtett járandóságokról” című dokumentumot, amelyen beazonosítható az indítványozó neve, lakcíme, egészségügyi szolgálati jogviszonyban állása, teljes munkaidőben való foglalkoztatásának ténye, továbbá munkáltatójának neve és címe is. Közvetlen érintettsége megítélése szerint abból következik, hogy a jogviszonya részéről történő felmondását tiltó norma hatálybalépésével cselekvési mozgástere a jogviszonya megszüntetése tekintetében beszűkült, ehhez további végrehajtási aktusra nem volt szükség, a „tilalommal” szemben jogi úton fellépni nem tudott, mivel annak hatályosulásához formális, bírói úton megtámadható munkáltatói döntésre nem volt szükség. Tényleges és aktuális érintettségét pedig megalapozza az a tény, hogy a „tilalmat” elrendelő norma az alkotmányjogi panasza benyújtásakor is hatályban volt. A támadott rendelkezés azzal, hogy megfosztja a dolgozókat attól a joguktól, hogy jogviszonyukat bármikor, indokolás nélkül megszüntethessék, kiszolgáltatja a munkavállalókat a munkáltatójuknak, és ez – „a munkáltató döntéseivel szembeni eszköztelenség – a támadott rendelkezés pusztán létezése (hatályosulása) folytán minden egészségügyi és egészségügyben dolgozó tekintetében fennáll, aki a tilalom hatálya alatt áll”. Szolgálati jogviszonyának megszüntetésére irányuló kísérleteit éppen erre a jogszabályi tilalomra való hivatkozással utasította vissza munkáltatója.
- [6] Az indítványozó az „Alaptörvényben biztosított joga érintettségének” indokál előadja, hogy amennyiben egy adott foglalkoztatási jogviszony megszüntetéséhez való jog gyakorlását az állam jogi szabályozás útján kizárja vagy korlátozza, az beavatkozást jelent az egyénnek az emberi méltósághoz való jog által biztosított jogi pozíciójába. Érvelése szerint „a foglalkoztatási jogviszony dolgozó általi rendes megszüntetésének tilalma olyan beavatkozás, amely a panaszos önrendelkezési jogát korlátozza, őt a munkáltatójával szemben fokozottan kiszolgáltatott helyzetbe taszítja, így ennek alkotmányos megengedhetősége az emberi méltósághoz való jog korlátozhatóságára, az emberi méltóság sérthetetlenségére tekintettel dől el”.
- [7] Az indítványozó Alaptörvényben biztosított joga sérelmének lényegét abban látja, hogy a támadott szabályozás által bevezetett tilalom – azáltal, hogy elzárja az egészségügyi dolgozót attól, hogy az azonnali hatályú megszüntetés esetét leszámítva jogszerűen megszüntethesse foglalkoztatási jogviszonyát – kötelező munkát eredményez, mivel a dolgozó akarata ellenére köteles a fennálló, munkavégzésre irányuló jogviszonya fenntartására. Az indítványozó ezt követően ismerteti az Emberi Jogok Európai Egyezményének (a továbbiakban: EJE), a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának és az Európai Unió Alapjogi Chartájának a kényszer-, és kötelező munkát tiltó, illetve az embert tárgyiasító, az emberi méltóságot sértő magatartásokkal szembeni korlátozásként megfogalmazott elveit és rendelkezéseit, továbbá az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJB) vonatkozó gyakorlatát is. Maga az indítványozó is utal ugyanakkor ebben a körben arra, hogy az EJE 4. cikk (3) bekezdés c) pontja értelmében egy munkavégzés „kényszer- vagy kötelező munka”-ként való minősítését fogalmilag zárja ki az, ha erre „a közösség létét vagy jólétét fenyegető szükségállapot vagy természeti csapás esetén előírt szolgálat” keretében kerül sor, a releváns bírói gyakorlat azonban ilyen esetekben is vizsgálja, hogy a beavatkozás nem okoz-e aránytalan sérelmet az érintettek számára.
- [8] Az indítványozó álláspontja szerint az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése – amellett, hogy kizárja az emberi méltósághoz való jog felfüggesztésének lehetőségét – „megengedi azt az értelmezést”, hogy az emberi méltósághoz való jogot érintő beavatkozás veszélyhelyzetben sem okozhat aránytalan sérelmet. Véleménye szerint a támadott rendelkezés ezen jog felfüggesztésével egyenértékű korlátozást vezetett be azzal, hogy az érintett dolgozókat elzárta attól a lehetőségtől, hogy jogviszonyukat saját elhatározásukból megszüntethessék, ezért ez a korlátozás ellentétes az Alaptörvény II. cikkével és az annak korlátozására irányadó 54. cikk (1) bekezdésével is. A támadott rendelkezés alaptörvény-ellenességét már az is megalapozza – folytatja érvelését az indítványozó – „ha a korlátozás az emberi méltósághoz való jog aránytalan sérelmét eredményezi”, ezt pedig

az ún. arányossági teszttel lehet megállapítani. Az indítványozó meglátása szerint a „támadott rendelkezés teljesen elzárja az egészségügyi dolgozókat, így a panaszost is attól, hogy saját elhatározásából megszüntesse foglalkoztatási jogviszonyát. A szabályozás a dolgozókat a tilalom előírásakor aktuális munkáltatójukhoz láncolja, teljes mértékben figyelmen kívül hagyva a jogviszony megszüntetésére vonatkozó akaratukat, egyéni szempontjaikat. Ezzel a támadott rendelkezés olyan jogviszonyt alakít ki az egészségügyi dolgozó és munkáltatója között, amelyben a dolgozó képtelen kivonni magát munkáltatója döntései, intézkedései alól”. Az egyéni autonómia ilyen módon történő felszámolása pedig az indítványozó álláspontja szerint „kimeríti az emberi méltósághoz való jog felfüggesztését”.

- [9] A támadott rendelkezés hatálya alatt álló dolgozóknak – az indítványozó felfogása és előadása szerint – „a legmegalázóbb, a szélsőségesen méltóságsértő bánásmód (pl. szexuális zaklatás) megtapasztalása esetén sincs meg a lehetőségük arra, hogy foglalkoztatási jogviszonyukból szabaduljanak, munkahelyüknek hátat fordítsanak”. Az indítványozó meggyőződése szerint az érintetteknek ezt a „végtelen kiszolgáltatottságát” még az sem kompenzálja, hogy rendelkezésükre áll a rendkívüli felmondás lehetősége, ebben az esetben „ugyanis a dolgozó köteles indokolni a felmondását, esetleges jogvita esetén neki kell bizonyítania a felmondásban foglalt indok megalapozottságát, ami tőle nem elvárható teherviselést jelent”.
- [10] A következőkben az indítványozó utal az EJB egyik, az ügy szempontjából releváns eseti döntésére is, amely alapján megállapítható, hogy a veszélyhelyzetre figyelemmel elrendelt kötelező munkavégzést az EJB összeegyeztethetőnek tartotta a kötelező munka tilalmával akkor, ha az nem jelentett aránytalan terhet az érintettek számára, és az EJB az arányosság vizsgálata körében értékelte, ha a munkára kötelezés megfelelő kompenzációval járt együtt. Ezzel összefüggésben az indítványozó szerint viszont elmondható, hogy a támadott szabályozással bevezetett „tilalom hatálya alatt állóknak a személyes áldozatvállalása semmilyen ellentételezéssel nem párosul”. A támadott rendelkezés arányosságának Alkotmánybíróság általi vizsgálatához az indítványozó egyrészt felhívja a figyelmet arra a körülményre, hogy a támadott rendelkezés valamennyi egészségügyi dolgozóra vonatkozik, függetlenül attól, hogy a védekezés érdekében szám szerint mennyi és milyen szakképzettségű egészségügyi dolgozóra van szükség adott helyen, másrészt arra a tényre is, hogy egészségügyi válsághelyzetben az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) már régóta, – a támadott rendelkezést kiváltó konkrét pandémiás helyzettől függetlenül is – lehetővé teszi, hogy az egészségügyi dolgozókat a szokásos munkavégzésük helyétől, aktuális munkakörüktől eltérő munkakörben, emelt óraszámban foglalkoztassák, illetve a hatóságok az egészségügyi végzettséggel rendelkező, egészségügyi tevékenységet végző személyeket annak ellenére kötelezzék a védekezésben való részvételre, hogy nem állnak foglalkoztatási jogviszonyban egyetlen állami egészségügyi intézménnyel sem.
- [11] Ebből adódóan az indítványozó szerint is minden egészségügyi dolgozónak, amikor ezt a hivatást választja, tisztában kell lennie azzal, hogy hivatása gyakorlása során ilyen vészhelyzet előállhat, „azaz ezt a feltételt egészségügyi dolgozói jogviszonya létesítésénél elfogadja”, és az EJB is a kötelező munkavégzés megítélése szempontjából jelentőséget tulajdonít annak, hogy a pályaválasztás során az esetleges kötelező munkavégzés terhe előrelátható volt-e. A kirendelés lehetőségére vonatkozó szabályozást ugyanakkor az indítványozó relevánsnak tekinti a támadott szabályozás okozta alapjogkorlátozás arányossága szempontjából, és azt feltételezi, hogy „a Kormány számára a felmondási tilalom bevezetése adminisztrációs szempontból könnyebb útnak mutatkozott, mint a kirendelés folyamatos szervezése, azonban ez nyilvánvalóan nem lehet alapjog-korlátozás bevezetésének indoka, hiszen azt csak kényszerítő szükség alapozhatja meg”. Véleménye szerint – az egészségügyi dolgozók közismert hivatástudata és felelősségérzete ellenére – amennyiben mégis reálisnak tekinthető az egészségügyi dolgozók tömeges felmondásának a veszélye, az arról árulkodik, hogy „az állam elmulasztotta az Alaptörvényből fakadó finanszírozói, fenntartói feladatainak ellátását”. Meglátása szerint „az állam feladata ebben a helyzetben kizárólag a mulasztásainak azonnali pótlása, a munkában maradáshoz ösztönző intézkedések bevezetése lehet. A mulasztás következményeit alapjogkorlátozással kompenzálni, a helyzetért nem felelős dolgozókat alapjogkorlátozással büntetni nem lehet megengedett”.
- [12] 2.3. Az indítványozó beadványában továbbá fontosnak tartotta részletesen kifejteni az arra az esetre vonatkozó álláspontját is, ha a panasz elbírálásáig terjedő időszakban a támadott norma esetlegesen a hatályát veszítené. Ezzel kapcsolatosan rögzítette, hogy nézete szerint a különleges jogrendben az alapjogok érvényesülése fokozottan ki van téve az önkényes hatalomgyakorlás veszélyének, ezért az alkotmányjogi panasz-eljárásoknak tulajdonított objektív, illetve szubjektív jogvédelmi funkcióból következően álláspontja szerint indítványa „befogadásának és érdemi elbírálásának nem képezheti akadályát a támadott rendelkezés esetleges hatályvesztése”. Véleménye szerint az igaz ugyan, hogy a felmondási tilalmat elrendelő norma hatályvesztése utáni

megsemmisítése a konkrét ügyre nem lehet kihatással, de – meglátása szerint – az ilyen normát megsemmisítő alkotmánybíróági döntés „alkotmányos tilalmat állít a jogalkotó elé arra vonatkozóan, hogy a jövőben az alkotmány-ellenessé nyilvánított normával azonos, vagy lényegét tekintve megegyező tartalmú normát léptessen életbe”.

- [13] 3. Az Alkotmánybíróság az indítvány elbírálására irányuló eljárása során észlelte, hogy az alkotmányjogi panasz benyújtását követően az R. egésze – ennek eredményeként az R.-nek az indítványozó által kifogásolt, az egészségügyi dolgozók egyoldalú felmondási jogosultságát korlátozó rendelkezése is – 2022. június 1-jén a hatályát veszítette. Már maga az R. a 3. § (2) bekezdésében a koronavírus-világjárvány elleni védekezésről szóló 2021. évi I. törvény (a továbbiakban: tv.) hatályban léteéhez igazította és kötötte a saját hatályosságának időtartamát akkor, amikor kimondta, hogy „[e]z a rendelet a tv. hatályvesztésekor hatályát veszti”. A tv. utóbb – a 2021. évi XL. törvény 2. §-ával beiktatott és a 2021. évi CXXX. törvény 84. §-ával – megállapított 5/A. §-a értelmében pedig „[e]z a törvény 2022. június 1-jén hatályát veszti”. A rendelkezés eredményeként ezzel egyidőben, azaz 2022. június 1-jén a tv. mellett, azzal egy időben hatályát veszítette az R. egésze is, így értelemszerűen az annak részét képező, az alkotmányjogi panaszban támadott és megsemmisíteni kezdeményezett jogszabályi rendelkezés is.
- [14] Az alkotmányjogi panasz eljárásokban ugyan a támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatályvesztése önmagában nem jelenti azt, hogy az Alkotmánybíróságnak ne lehetne érdemben vizsgálnia az indítványt [Abtv. 64. § e) pont], de – amennyiben az eljárás folytatására okot adó körülmény már nem áll fenn, illetve az indítvány egyéb okból tárgytalanná vált – akkor az Alkotmánybíróság az Abtv. 59. §-a, illetve az Ügyrend 67. § (2) bekezdés e) pontja alapján megszünteti az eljárást. Miután az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint benyújtott alkotmányjogi panasz esetében az Alkotmánybíróság a jogszabály alkotmányossága kérdésében dönt, – és a lefolytatott vizsgálat lehetséges következménye a jogszabály megsemmisítése eredményeként annak hatályvesztése – nem indokolt az eljárás lefolytatása abban az esetben, ha a támadott jogszabály már nem hatályos és nem is alkalmazható.
- [15] Jelen esetben megállapítható, hogy az egészségügyi és egészségügyben dolgozó személyek felmondási jogát ismét az Eszjtv. szabályozza, az egyoldalú felmondás lehetőségét pedig az időközben hatályát veszített R. már nem korlátozza. Az indítványozó beadványában nem hivatkozott továbbá olyan, bármely állami szerv előtt folyamatban lévő ügyre, amelyben az R. felmondást korlátozó szabályát alkalmazni kellene. Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy az indítványozó az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapított panaszában egyértelműen az általa sérelmesnek vélt norma megsemmisítését kezdeményezte a testületnél. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság részben utal arra a nyilvánvaló tényre, hogy egy már hatályban nem lévő norma megsemmisítésére vonatkozó döntés eleve értelmezhetetlen és lehetetlenre irányuló intézkedés lenne, másrészt arra is, hogy az Alkotmánybíróság eljárásai során, azok eredményeként kizárólag az Abtv.-ben számára biztosított hatásköröket gyakorolhatja, illetve az Abtv.-ben rögzített jogkövetkezményeket alkalmazhatja.
- [16] 4. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány elbírálására okot adó körülmény már nem áll fenn, ezért az eljárást – az Abtv. 59. §-a, illetve az Ügyrend 67. § (2) bekezdés e) pontja alapján – megszüntette.

Budapest, 2022. október 18.

Dr. Salamon László s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörchnerné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybíróági ügyszám: IV/727/2022.

• • •