

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3484/2022. (XII. 20.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 7. § (1) bekezdés *b*) pont *bb*) alpontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A személyesen eljáró indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 7. § (1) bekezdés *b*) pont *bb*) alpontja alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól, mivel az álláspontja szerint sérti az Alaptörvény VI. cikk (1) és (3) bekezdését, a II. cikket, valamint az I. cikk (3) bekezdését.
- [2] 2. Az alkotmányjogi panaszban írtak az alábbiak szerint foglalhatók össze.
- [3] Az indítványozó, aki egy városi kórház- és rendelőintézetben orvos munkakörben dolgozik, panaszában sérelmezte, hogy a támadott rendelkezés alapján egészségügyi szolgálati jogviszonyban álló orvosként vele szemben megbízhatósági vizsgálat folytatható, amely keretében bírói engedélyhez nem kötött titkos információgyűjtés is alkalmazható.
- [4] Az Alaptörvény VI. cikk (1) és (3) bekezdésére utalva sérelmezte, hogy pusztán az egészségügyi szolgálati jogviszonya miatt félelemben kell élnie, mert a magánéletébe a titkos információgyűjtés révén bármikor beavatkozhatnak, és erről csak hónapokkal később szerez tudomást. Az alapjogok korlátozásának folyamatosan jelenlévő volta dermesztő hatással van a magán- és családi élethez való joga gyakorlására, még akkor is, ha semmilyen jogszerűtlen cselekedetet nem követett el. Álláspontja szerint ez egyben az emberi méltóság részét képező általános cselekvési szabadságát is sérti, mert a megbízhatósági vizsgálat bármikor történő elrendelhetősége már önmagában félelmet keltő („*chilling effect*”), hiszen az érintett nem tudja, hogy éppen megfigyelik-e vagy sem. A jogalkotó a korlátozás legitim célját nem jelölte meg, az a törvény szövegéből, de a törvényjavaslathoz fűzött indokolásból sem ismerhető meg, a támadott rendelkezés pusztán a jogviszony fennállására tekintettel teszi lehetővé a megbízhatósági vizsgálat lefolytatását. Véleménye szerint lehetnek olyan munkakörök, amelyek esetében indokolt a megbízhatósági vizsgálat elrendelésének a lehetősége, de a jogalkotó nem tett különbséget a jogviszonyban állók között. Erre figyelemmel a korlátozás nemcsak a legitim ok hiánya miatt alaptörvény-ellenes, de sérti az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében rögzített szükségesség és arányosság követelményét is.
- [5] Az indítványozó szerint a hálapénz kriminalizálása önmagában nem legitimálhatja az általa sérülni vélt alapjogok korlátozását, a korrupció elleni küzdelem során a megbízhatósági vizsgálat nélkül is lehetséges bűnüldözési érdekből a titkos információgyűjtés. Az egészségügyi dolgozók ellenőrzése számos más, kisebb beavatkozással (alapjog-korlátozással) járó módon megvalósítható lenne.

- [6] 3. A támadott jogszabályi rendelkezéssel kapcsolatos releváns jogszabályi környezet az alábbiak szerint foglalható össze.
- [7] 3.1. A megbízhatósági vizsgálat intézményét az egyes rendészeti tárgyú és az azokkal összefüggő törvények módosításáról szóló 2010. évi CXLVII. törvény vezette be 2011. január 1-jei hatállyal. A törvény 13. §-a egy új – II. fejezettel – egészítette ki az Rtv.-t, amelyben egyebek mellett kijelölte a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési tevékenységet ellátó szerv kizárólagos hatáskörrel ellátandó feladatait, köztük a megbízhatósági vizsgálat lefolytatását.
- [8] A szabályozás értelmében a Nemzeti Védelmi Szolgálat a rendőrség belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerveként kapott felhatalmazást arra, hogy a törvény által kijelölt személyi kör, ún. védett állomány vonatkozásában az ügyész törvényességi felügyelete mellett, akár bírói engedélyhez nem kötött titkos információgyűjtés alkalmazásával megbízhatósági vizsgálatot folytasson le.
- [9] Az Rtv. 7. § (1) bekezdés *ba)–bd)* alpontokban nevezi meg a védett állományba tartozó foglalkoztatottakat. A Kormányzati Személyügyi Döntéstámogató Rendszerről szóló 2020. évi CLXII. törvény 20. § (1) bekezdése módosította a személyi kört, 2021. január 1. napjától kiterjesztve a megbízhatósági vizsgálat lehetőségét az egészségügyi szolgálati jogviszonyban állókra is. A veszélyhelyzettel összefüggő átmeneti szabályokról szóló 2021. évi XCIX. törvény 184. §-a 2021. december 1-jével a védett állományba tartozó személyi körbe vonta a honvédelemért felelős miniszter irányítása alá tartozó honvédelmi egészségügyi szolgáltató személyi állományát is.
- [10] Az Rtv. 7/A. § (1) bekezdése szerint a megbízhatósági vizsgálat célja annak megállapítása, hogy az azzal érintett eleget tesz-e a jogszabályban előírt hivatali, illetve jogszabályban, kollektív szerződésben, üzemi megállapodásban, valamint munkaszerződésben előírt munkaköri kötelezettségének. A megbízhatósági vizsgálat során feltárt jogsértés alapján fegyelmi vagy szabálysértési eljárás nem indítható. Az Rtv. 7/A. § (1a) bekezdése értelmében a megbízhatósági vizsgálatot végző szerv a munkakör ellátása során a valóságban is előforduló vagy feltételezhető élethelyzeteket hoz mesterségesen létre. A megbízhatósági vizsgálat helyszínén az (1) bekezdésben meghatározott cél elérésére alkalmas olyan – sérülést vagy egészségkárosodást nem okozó – tárgy is elhelyezhető, amely jellegénél, rendeltetésénél fogva illeszkedik a kialakítani tervezett mesterséges élethelyzetbe. A mesterséges élethelyzet a megbízhatósági vizsgálat meghatározó, azt érdemi tartalommal kitöltő eleme, ezért annak elmaradása esetén a megbízhatósági vizsgálat lényegét tekintve nem jön létre (lásd: az egyes belügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2017. évi XXXIII. törvény 10. §-hoz fűzött indokolás).
- [11] Az Rtv. 7/A. § (2)–(7) bekezdései eljárási rendelkezéseket tartalmaznak, így az elrendelő, megszüntető és befejező határozat formai és tartalmi követelményeit, az ügyészi törvényességi felügyelet egyes szabályait, a vizsgálatlal érintett személy utólagos tájékoztatásának kötelezettségét, a vizsgálat időtartamát, valamint az évenként maximálisan elrendelhető vizsgálatok számát. Az Rtv. 7/B. §-a tartalmazza a megbízhatósági vizsgálat során alkalmazható titkos információgyűjtés szabályait, hivatkozva az Rtv. titkos információgyűjtéséről szóló VII. fejezetének rendelkezéseire, kiemelve, hogy az információgyűjtés során alkalmazni kívánt eszközt az elrendelő határozatnak és a részletes tervnek is tartalmaznia kell. Az Rtv. 7/C. § rendelkezik az adatkezeléssel és megsemmisítéssel kapcsolatos garanciális szabályokról, a 7/D. § pedig a vizsgálatot végző személyre vonatkozó büntethetőséget kizáró okokról.
- [12] 3.2. Az egészségügyi szolgálati jogviszonyról szóló 2020. évi C. törvényt (a továbbiakban: Eszjtv.) az Országgyűlés 2020. október 6-án fogadta el, kihirdetésére 2020. október 14-én került sor. Az Eszjtv. preambuluma – egyebek mellett – utal a Magyar Orvosi Kamara béremelésre és hálapénz megszüntetésére vonatkozó javaslatainak elfogadására, további, a szabályozással elérni kívánt célokra, így az egészségügyi ellátórendszer fejlesztésére, az egészségügyi dolgozók anyagi elismerésére. Az Eszjtv. végrehajtásáról szóló 530/2020. (XI. 28.) Korm. rendelet az egészségügyi dolgozók és egészségügyben dolgozók jogviszonyával kapcsolatos egyes kérdésekről (a továbbiakban: Vhr.) 1. § (2) bekezdésének értelmében az Eszjtv. hatálya alá tartozó egészségügyi szolgáltatónál foglalkoztatott közalkalmazottak és munkavállalók jogviszonya 2021. március 1-jén átalakul az Eszjtv. szerinti egészségügyi szolgálati jogviszonnyá. A Vhr. 1. § (6) bekezdése értelmében, ha az egészségügyi szolgálati munkaszerződés megkötésére 2021. március 1-ig nem kerül sor, az érintett közalkalmazotti jogviszonya, illetve munkaviszonya a törvény erejénél fogva megszűnik.

- [13] 3.3. Az Eszjtv. 20. §-a kiegészítette a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 290. §-át, ezzel úgy a hálapénz nyújtását, mint elfogadását büntetendőnek nyilvánította. Az Eszjtv. 21. §-a pedig az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvényt egészítette ki a 138/A. §-sal. A módosítás értelmében az állami és önkormányzati fenntartású egészségügyi intézményekben dolgozók az egészségügyi szolgáltatás nyújtása során a jogszabályban vagy jogszabály alapján meghatározott térítési díjon felül az egészségügyi szolgáltatás nyújtásáért semmilyen pénzbeli, gazdasági szolgáltatás keretében nyújtott vagy természetbeni ellenszolgáltatást vagy egyéb előnyt nem kérhetnek, illetve nem fogadhatnak el.
- [14] 4. A Belügyminisztérium a támadott jogszabályi rendelkezéssel és az indítvánnyal kapcsolatban tájékoztatta az Alkotmánybíróságot jogi és szakmai álláspontjáról.

II.

- [15] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„I. cikk (3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

„II. cikk Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”

„VI. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák. A véleménynyilvánítás szabadsága és a gyülekezési jog gyakorlása nem járhat mások magán- és családi életének, valamint otthonának sérelmével.

[...]

(3) Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.”

- [16] 2. Az Rtv. támadott rendelkezéseinek a panasz benyújtásakor hatályos szövege:

„7. § (1) A belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv kizárólagos hatáskörrel ellátja az 1. § (2) bekezdés 14. pontjában meghatározott feladatokat. Ennek keretében:

[...]

b) elvégzi

[...]

bb) az egészségügyi tevékenység végzésében tanulói jogviszony alapján közreműködő személyek, valamint az egyházi jogi személy fenntartásában vagy tulajdonában álló egészségügyi szolgáltatónál foglalkoztatottak kivételével az egészségügyi szolgálati jogviszonyban állók,

[...]

[a ba)–bc) alpontban foglaltak a továbbiakban együtt: védett állomány] megbízhatósági vizsgálatát.”

- [17] 3. Az Rtv. támadott rendelkezéseinek a panasz elbírálásakor hatályos szövege:

„7. § (1) A belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv ellátja az 1. § (2) bekezdés 14. pontjában meghatározott feladatokat. Ennek keretében:

[...]

b) elvégzi

[...]

bb) az egészségügyi tevékenység végzésében tanulói jogviszony alapján közreműködő személyek, valamint az egyházi jogi személy fenntartásában vagy tulajdonában álló egészségügyi szolgáltatónál foglalkoztatottak

kivételével az egészségügyi szolgálati jogviszonyban állók, valamint a honvédelemért felelős miniszter irányítása alá tartozó honvédelmi egészségügyi szolgáltató személyi állományának,
[...]

[a *ba*–*bd*) alpontban foglaltak a továbbiakban együtt: védett állomány] megbízhatósági vizsgálatát.”

III.

- [18] 1. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerint eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról, amelynek során az eljáró tanács vizsgálja, hogy az indítvány megfelel-e az alkotmányjogi panasz befogadhatóságára vonatkozó törvényi feltételeknek.
- [19] 1.1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a panasz az Abtv. 30. § (1) bekezdés második fordulatra figyelemmel határidőben érkezett.
- [20] 1.2. Az Alkotmánybíróság ezt követően az indítványozó érintettségét vizsgálta.
- [21] A támadott jogszabályi rendelkezés elbíráláskor hatályos szövege két személyi körre – az egészségügyi szolgálati jogviszonyban állókra, valamint a honvédelemért felelős miniszter irányítása alá tartozó honvédelmi egészségügyi szolgáltató személyi állományára – vonatkozik. A második fordulatban írt védett állomány vonatkozásában az indítványozó érintettsége nem állapítható meg, ezért az Alkotmánybíróság a vizsgálatot a továbbiakban csak az első fordulatban írt személyi kör vonatkozásában folytatta le.
- [22] Az Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt kivételes panasz esetében különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának, amelynek fennállása minden esetben csak a konkrét ügy kapcsán dönthető el. Az Alkotmánybíróság csak abban az esetben folytathat le érdemi vizsgálatot, ha az indítványozó hitelt érdemlően igazolni tudja, hogy a támadott jogszabályi rendelkezés vele szemben közvetlenül, bírói döntés nélkül hatályosult, és ennek következtében őt jogsérelem érte, amelynek orvoslására jogorvoslati lehetőség vagy nem áll rendelkezésre, vagy azt már kimerítette. A megkövetelt személyes, közvetlen és aktuális érintettségnek az indítvány benyújtásakor fenn kell állnia {vö. 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]; 3120/2015. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [55]}.
- [23] Az indítványozó – az általa csatolt munkáltatói igazolás szerint – határozatlan idejű egészségügyi szolgálati jogviszonyban áll, így az Rtv. támadott rendelkezésének első fordulata alapján védett állományba tartozik, vele szemben megbízhatósági vizsgálat folytatható, személyes érintettsége tehát fennáll.
- [24] Az érintettség közvetlen voltát illetően az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozónak nincs lehetősége a végrehajtási aktus (a vizsgálatot elrendelő szerv ügyész által jóváhagyott határozata) megismerésére, így a megbízhatósági vizsgálat folytatásáról és a titkos információgyűjtésről sem szerezhet tudomást. Hasonló esetben az Alkotmánybíróság már vizsgálva a kérdést megállapította, hogy „a titkos információgyűjtés lehetőségét megteremtő jogszabályi rendelkezést – az eljárás titkos jellegére tekintettel – közvetlenül hatályosuló normának tekinti. Az Alkotmánybíróság a közvetlenség kritériumának vizsgálata során figyelembe vette az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz végső jogorvoslat jellegét is.” {32/2013. (XI. 22.) AB határozat (a továbbiakban: Abh1.), Indokolás [34]}
- [25] Az Alkotmánybíróság az aktuális érintettség vizsgálata körében arra jutott, hogy az a jelen ügyben nem értelmezhető annak okán, hogy az indítványozónak az eljárás jellege miatt nincs tudomása arról, hogy vele szemben a megbízhatósági vizsgálat, illetve annak keretében a titkos információgyűjtés megkezdődött-e, és az utólagos tájékoztatás alapján sem derül ki számára, hogy a vizsgálat során milyen eszközöket alkalmaztak vele szemben (lásd hasonlóan: Abh1., Indokolás [35]).
- [26] Az indítványozó személyes és közvetlen érintettsége tehát megállapítható, számára a jogsérelem orvoslására szolgáló bírói vagy más jogorvoslati eljárás nem áll rendelkezésre.
- [27] 2. Az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti alkotmányjogi panasz is csak az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelmére alapítható. Az indítványozó által megjelölt sérülni vélt alaptörvényi rendelkezések közül az I. cikk (3) bekezdésében foglalt szabály az alapvető jogok korlátozására általában vonatkozó előírásokat tartalmazza, olyan alapjogot nem, amelyre alkotmányjogi panasz alapítható lenne {lásd például: 3152/2019. (VI. 26.) AB végzés, Indokolás [19]}.

- [28] 3. Az Alkotmánybíróság a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdésében előírt feltételeit vizsgálva a következő megállapításra jutott. A panasz tartalmazza az Alkotmánybíróság hatáskörének megállapítására vonatkozó és az indítványozó jogosultságát megalapozó törvényi rendelkezést [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *a*) pont], megjelöli az eljárás megindításának indokait [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b*) pont] és az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *d*) pont], valamint kifejezett kérelmet a jogszabályi rendelkezés megsemmisítésére, illetve az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *f*) pont].
- [29] 3.1. Az indítványozó panaszában az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésének sérelmét is állította, azonban nem adott elő alkotmányjogilag értékelhető indokolást [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *e*) pont] arra nézve, hogy ezen alapjog miképp sérül. A hivatkozott alaptörvényi rendelkezés vonatkozásában csupán a 11/2014. (IV. 4.) AB határozat egy részét idézte, egyebekben nem indokolta azt, és ez az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az indítványelem érdemi elbírálásának akadályát képezi {lásd például: 3149/2016. (VII. 22.) AB végzés, Indokolás [27]}.
- [30] 3.2. Az indítványozó Alaptörvény II. cikkével kapcsolatban felhozott érvei tartalmuk szerint a magán- és családi élethez való jog gyakorlásával kapcsolhatók össze, ezért az indítványozó cselekvési autonómiájának sérelmét állító indítványelemet az Alkotmánybíróság az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésének vizsgálata keretében értékelte.
- [31] 3.3. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint tartalmilag mulasztás megállapítását kérte az indítványozó, amikor a támadott szabályozás differenciálatlanságát kifogásolta. Érvéle szerint ugyanis adós maradt a jogalkotó azon szempontrendszer kialakításával, amely nem pusztán a jogviszony fennállására tekintettel tenné lehetővé a megbízhatósági vizsgálat lefolytatását. Az Abtv. 46. § (1) bekezdése alapján ugyanakkor az Alkotmánybíróság indítványozói kérelemre nem, csak hatáskörei gyakorlása során hivatalból állapítja meg az alaptörvény-elleneséget előidéző jogalkotó mulasztást {lásd például: 3306/2017. (XI. 24.) AB határozat, Indokolás [72]; 3222/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [33]}.
- [32] Mindezek alapján megállapította az Alkotmánybíróság, hogy az indítvány a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdésében előírt feltételeinek az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése vonatkozásában megfelel.
- [33] 4. Az Abtv. 29. §-ában meghatározott feltételt vizsgálva az eljáró tanács alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tekintette, hogy az egészségügyi szolgálati jogviszonyban állók bevonása a védett állományba tartozó személyek körébe, a velük szemben lefolytatható megbízhatósági vizsgálat lehetősége összhangban áll-e az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében rögzített alapjoggal.
- [34] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság tanácsa a 2022. február 22. napján tartott ülésén az alkotmányjogi panaszt befogadta.

IV.

- [35] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.
- [36] 1. A magánszférához való jog mint alapjog korlátozásának alkotmányossága az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében előírt kritériumok alapján ítéltető meg. Ahogyan azt az Alkotmánybíróság korábbi döntésében már megfogalmazta, „[a]z állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközeihez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el” {24/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [134]}.
- [37] Az alapjog-korlátozási teszt első lépcsője annak eldöntése, hogy az indítványban kifogásolt jogszabályi rendelkezés érinti-e a hivatkozott alapjogot, megvalósítja-e a magánszférához való jog korlátozását {lásd például: 15/2022. (VII. 14.) AB határozat, Indokolás [24]}.
- [38] Az Rtv. 7/B. § (1) bekezdése értelmében a megbízhatósági vizsgálat során a VII. Fejezetben meghatározott módon titkos információgyűjtés folytatható. Az Rtv. 63. § (1) bekezdése szerint az Rtv. alapján végzett titkos információgyűjtés olyan, a magánlakás sérthetlenségéhez, valamint a magántitok, a levéltitok és a személyes adatok védelméhez fűződő alapvető jogok korlátozásával járó, a rendőrség által végzett különleges tevékenység, amelyet a rendőrség erre feljogosított szervei az érintett tudta nélkül végeznek.

- [39] Az Rtv. fent nevesített rendelkezése egyértelmű tartalmi kapcsolatot teremt az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésével, ezért a kifejtettek alapján megállapítható érdemi összefüggés a támadott szabályozás és az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése között.
- [40] 2. Az általános alapjog-korlátozási teszt második lépcsője a jogalkotói legitím cél vizsgálata. Az Alkotmánybíróság így a következőkben megvizsgálta, hogy az alapjogi korlátozásra más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében került-e sor.
- [41] 2.1. Az Alkotmánybíróság már működésének kezdetén hozott döntéseiben rámutatott arra, hogy az alapjogok szubjektív, alanyi oldala mellett azok objektív intézményvédelmi oldala is szolgálhat más alapjogok korlátozásának legitím indokaként [lásd például: 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 302; az Alaptörvény hatálybalépése utáni gyakorlatból: 3128/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [126]].
- [42] Az Rtv. megbízhatósági vizsgálatról szóló 7/A. § (1) bekezdése a következőképpen rögzíti a vizsgálat célját: „A megbízhatósági vizsgálat célja annak megállapítása, hogy az azzal érintett eleget tesz-e a jogszabályban előírt hivatali, illetve jogszabályban, kollektív szerződésben, üzemi megállapodásban, valamint munkaszerződésben előírt munkaköri kötelezettségének [...]”
- [43] Ahogyan az Eszjtv. preambulumban írtakat az *amicus curiae* is megerősítette, a jogalkotó szándéka az egészségügy reformja körében az ellátórendszer biztonságos és átlátható működését célzó szabályozás kialakítása volt, amely a bérek átfogó rendezésében, a magán és állami egészségügy elválasztásában, a hálapénz megszüntetésében öltött testet. Ennek keretében történt meg egy új jogviszony létrehozása, amely a gyógyítást a köz érdekében végzett szolgálatként értelmezi, amelyben ennél fogva a jogviszony alanyát többletkötelezettségek terhelik és többletjogosultságok illetik meg.
- [44] Az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiben már foglalkozott azzal, hogy az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott testi és lelki egészséghez való jog alkotmányos jog, amelynek érvényesülését Magyarország az Alaptörvény XX. cikk (2) bekezdése értelmében az egészségügyi ellátás megszervezésével segíti elő. A 3087/2022. (III. 10.) AB határozat is egyértelműen rögzítette, hogy „az Alaptörvényből fakad az állam kötelezettsége a fenntartható egészségügyi és egészségbiztosítási rendszer kialakítására” (Indokolás [59]).
- [45] 2.2. Az állami és önkormányzati egészségügyi intézmények fenntartása, működtetése közpénzek felhasználásával valósul meg, ezért irányadó az Alaptörvény 38. cikk (5) bekezdése, miszerint az e tevékenységben részt vevő, állami és önkormányzati fenntartású gazdálkodó szervezetek (jellemzően kórházak) törvényben meghatározott módon, önállóan és felelősen gazdálkodva, a törvényesség, a célszerűség és az eredményesség követelményei szerint használják fel a közpénzeket e közfeladat ellátására. Fontos, hogy az állami közegészségügyi ellátáshoz az esélyegyenlőség figyelembevételével az arra jogosultak olyan sorrendben és módon férjenek hozzá, ahogyan azt a szakmai szabályok indokolják.
- [46] Az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése a közélet tisztaságát mint alkotmányos értéket *expressis verbis* tartalmazza, kimondva, hogy „[a] közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni”. A hálapénz az állami egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférés szabályozott rendszerét veszélyezteti és a társadalomnak az e rendszerbe vetett bizalmát ássa alá azáltal, hogy bizonyos ellátásokhoz való hozzáféréssel kapcsolatban jogosulatlan vélt vagy valós előnnyel kecsegtet.
- [47] Az Alkotmánybíróság a Nemzeti hitvallás „[v]alljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi” mondatából levezette, hogy „általánosságban a közfeladatok ellátásával kapcsolatos alaptörvényi követelmény [...] a közélet tisztasága” [21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [33]], tehát a közélet tisztaságával kapcsolatos követelmény nemcsak a közhatalom gyakorlása során, hanem valamennyi közfeladat ellátásával – így az állami egészségügyi ellátás megszervezésével – összefüggésben irányadó.
- [48] 2.3. Az előbb írtak alapján az Alkotmánybíróság a jogkorlátozás legitím céljaként elfogadta az egészségügyi ellátórendszer átlátható működésének megteremtésére, az állampolgárok egészséghez való jogának és az egészségügyi szolgáltatásokhoz való egyenlő eséllyel történő hozzáférésére irányuló jogalkotói szándékot. Ezen túlmenően az Alkotmánybíróság a hálapénz visszaszorítására és a közélet tisztaságának megteremtésére irányuló fellépést is olyan alkotmányos értéknek fogadja el, amely az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján az alapjogkorlátozás legitím célja.

- [49] 3. Az általános alapjog-korlátozási teszt szükségességi eleme körében értékeli az Alkotmánybíróság azt, hogy a legitim cél „más módon nem érhető el, tehát a korlátozás feltétlenül (vagyis elkerülhetetlenül) szükséges” {3306/2020. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [39]}. Az Eszjtv. preambuluma kifejezetten nevesíti a törvény megalkotásának céljai között a hálapénz megszüntetésére irányuló, Magyar Orvosi Kamara által megfogalmazott javaslatot. Ez köszön vissza az Eszjtv. [29] bekezdésben bemutatott rendelkezéseiben. Erre figyelemmel, a jelen ügyben az általános alapjogvédelmi teszt szükségességi eleme akként fogalmazható meg, hogy a mesterséges élethelyzet létrehozása nélkül lehetséges-e annak hatékony ellenőrzése, hogy a megbízhatósági vizsgálattal érintett eleget tesz-e a hálapénz elfogadását tiltó előírásoknak.
- [50] A hálapénz adása és elfogadása a jellegénél fogva olyan cselekmény, amelynek során úgy a juttatást adó, mint az azt átvevő fél abban érdekelt, hogy az általuk tanúsított cselekmény titokban maradjon. Büntetőjogi értelemben a hálapénz mint jogtalan előny fogalmazódik meg a vesztegetés tényállási elemeként. Ebből következik, hogy az elkövetők egyike sem érdekelt abban, hogy a magatartásuk nyilvánosságra kerüljön.
- [51] A megbízhatósági vizsgálat törvényben meghatározott céljának eléréséhez tehát olyan eszközök és végrehajtási módok szükségesek, amelyekhez jellegüknél fogva csak feltételezhető élethelyzetek mesterséges létrehozásával vagy titkos eszközök alkalmazásával lehet hozzájutni. Ilyen kontextusban a megbízhatósági vizsgálat lényegét jelentő mesterséges élethelyzet kialakítása és a rejtett megfigyelés, adatgyűjtés különböző eszközei nemcsak alkalmasak, hanem kizárólagosan alkalmasak a cselekmény felderítésére és bizonyítására, ezért az Alkotmánybíróság a legitim célok eléréséhez a támadott korlátozást szükségesnek tartja.
- [52] 4. „Az arányosság körében – az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján – az vizsgálendő, hogy az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjog-sérelem súlya megfelelő arányban állnak-e egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni, azaz a korlátozás nem haladhatja meg azt a szintet, mint amit az alkotmányosan igazolható cél elérése feltétlenül megkíván {lásd például: 24/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [135]; 3312/2017. (XI. 30.) AB határozat, Indokolás [43]}. Az arányosság vizsgálata körében tehát az Alkotmánybíróságnak a beavatkozás súlyát – az okozott alapjog-sérelemet – kell összevetnie az elérni kívánt céllal [...]” {3/2020. (I. 3.) AB határozat, Indokolás [56]}
- [53] 4.1. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta az egészségügyi szolgálati jogviszony jellegét és a jelen ügy szempontjából releváns sajátosságait.
- [54] Az Eszjtv. megalkotásával a jogalkotó újraszabályozta az állami és önkormányzati fenntartású egészségügyi szolgáltatóknál foglalkoztatottak jogállását. A törvény preambuluma a gyógyítást mint közszolgálatot, a közösség jólétét szolgáló tevékenységet határozza meg.
- [55] Az Alkotmánybíróság a 3053/2022. (II. 11.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh2.) már kifejtette, hogy az Eszjtv. az új szabályozás „keretében bevezette az ún. egészségügyi szolgálati jogviszony jogintézményét, megalkotva az új jogviszony létrehozására, az összeférhetetlenségre, a munkaidőre és a szabadságra, a minősítésre, az illetményre, a szolgálati elismerésre, az illetményen kívüli juttatásokra, a munkaszerződéstől eltérő foglalkoztatásra, azaz a kirendelésre, a jogviszony megszüntetésére, a végkielégítésre és az egészségügyi szolgálati jogviszonyban álló személyek nyilvántartására vonatkozó szabályokat” (Indokolás [3]).
- [56] Az Eszjtv. által létrehozott új jogviszony jelentős változást hozott az egészségügyben dolgozók számára, ugyanakkor a szabályozás számos eleme nagyfokú egyezőséget mutat a közszolgálati jellegű jogviszonyokkal. A jogviszony alanyai állami feladatokat látnak el, mind a munkáltató, mind az alkalmazott jogi helyzetét az állami költségvetéstől való függőség határozza meg, ebből következik a közszolgálati rendszer sajátosságainak megfelelő közjogi szabályozás {lásd hasonlóan: 1/2016. (I. 29.) AB határozat (a továbbiakban: Abh3.), Indokolás [41], [44]}. A jogviszony létrehozásának feltételei – a büntetlen előélet, az összeférhetetlenségre, a munkateljesítmény írásbeli értékelésére (minősítés), a szolgálati elismerésre, a szerződéstől eltérő foglalkoztatásra, a jogviszonyban állók nyilvántartására vonatkozó rendelkezések – a szolgálati jogviszonyra jellemző elemek, de ebbe a körbe sorolhatók az előmeneteli rendszerrel, illetmény- és besorolási kategóriákkal kapcsolatos szabályok is. E körülményre tekintettel az Alkotmánybíróság a jelen ügyben alkalmazhatónak találta a közszolgálati jogviszonyokra vonatkozó korábbi döntéseiben tett megállapításait.
- [57] 4.2. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában „az Alaptörvény keretei között a törvényhozó nagy szabadságot élvez a közszolgálati jogviszonyok szabályozásában. Hangsúlyozni kívánja azonban az Alkotmánybíróság:

ez a szabályozási szabadság a jogalkotót csakis az Alaptörvény keretei között illeti meg.” (Abh3., Indokolás [46]) „Az Alkotmánybíróság a 3070/2017. (IV. 19.) AB határozatában megerősített álláspontja szerint 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 köztisztviselőnek nincs aktív szerepe a jogviszony tartalmának alakításában, csak arról dönthet, hogy elfogadja a törvényben meghatározott feltételek mellett a kinevezést vagy sem.” {3116/2021. (IV. 14.) AB határozat, Indokolás [70]}

- [58] 4.3. Az előzőekben írt megállapítások irányadóak a jelen ügyben is. A (köz)szolgálati jogviszonyokhoz hasonlóan az Eszjtv. alapján létrejövő jogviszony tartalmát, alanyainak jogait és kötelezettségeit alapvetően a törvény és más jogszabályok határozzák meg. A jelen esetben ugyan nem kinevezésről van szó, hiszen az Eszjtv. 2. § (1) bekezdésének értelmében az egészségügyi szolgálati jogviszony egészségügyi szolgálati munkaszerződéssel jön létre, de ez nem a jogviszony tartalmát érintő eltérés.
- [59] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a kifejtett szempontok alapján az állam a közegészségügyi ellátó rendszer működtetőjeként, a jogviszony jellegére tekintettel nagy szabadsággal rendelkezik annak tartalma meghatározása során.
- [60] 4.4. Az arányosság keretében értékelte az Alkotmánybíróság azt is, hogy az érintetteknek választási lehetőségük volt annak megfontolására, hogy aláírják az egészségügyi szolgálati szerződést vagy sem. Az Abh2.-ben az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy az „az egészségügyben korábban nem létező – új jogviszonyfajta bevezetésének és az állami vagy önkormányzati fenntartású egészségügyi szolgáltatók körében általános körűvé tételének érdekében állította a szabályozással érintett egészségügyi dolgozót a konkrét munkáltatójánál fennálló közalkalmazotti jogviszonya *ex lege* lezárásával összefüggésben választási helyzet elé: foglalkozását tovább folytathatta erre vonatkozó döntése esetén, azaz továbbra is eddigi munkáltatója alkalmazásában maradhatott ugyanabban a munkakörben, ugyanazt a munkát végezve, de már az új jogviszonyra vonatkozó szabályok szerint. Nemleges döntése – azaz az új jogviszony el nem fogadása – pedig korábbi jogviszonya automatikus, a törvény erejénél fogva történő megszűnéséhez vezetett, új jogviszonya pedig nem keletkezett.” (Indokolás [33])
- [61] A jogalkotó tehát „lehetőséget adott az érintett egészségügyi dolgozóknak – mégpedig a veszélyhelyzeti szabályozással korrigált módon több mint három hónapot – arra, hogy eldöntsék, át kívánnak-e lépni az új jogviszonyba vagy sem” (Abh2., Indokolás [34]).
- [62] Az egészségügyben újonnan – az Rtv. támadott szakaszának hatálybalépését követően – munkát vállalók a leendő jogviszonyukra vonatkozó jogszabályi rendelkezések ismeretében írják alá a munkaszerződést. Azon érintettek esetében pedig, akiknek korábbi jogviszonya alakult át egészségügyi szolgálati jogviszonnyá, az Eszjtv. elfogadásától (2020. október 6.) az egészségügyi szolgálati munkaszerződés aláírására meghosszabbított határidő állt rendelkezésre (2021. február 28.), hogy döntést hozzanak a jogviszonyuk további sorsát illetően. Megállapítható, hogy „[a] foglalkoztatás tovább-folytatása vagy nem folytatása kérdésében hozott döntés tehát kizárólagosan a munkavállaló saját szempontjai szerinti előzetes mérlegelésének, és ennek alapján – senki által sem számon-kérhető, felülvizsgálható, vagy vitatható, esetleg megkérdőjelezhető – egyoldalú akaratelhatározásának a függvénye volt” (Abh2., Indokolás [36]).
- [63] Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy a legtöbb szerződéses jogviszony, így az egészségügyi szolgálati jogviszonyt létrehozó szerződés is, korlátozza a szerződő felek jogait, és így a cselekvési autonómiáját, vagy akár a rendelkezési jogból levezethető magánszférát érintő alapjogait is, hiszen a szerződésből kötelezettségek és jogok származnak. Ez azonban nem jelenti az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében (vagy más) nevesített alapjogok sérelmét, mert a szerződés megkötése, vagy adott esetben a jogviszony fenntartása éppen a felek szabad akaratán, cselekvési autonómiáján, a szolgálati jogviszonyba lépő foglalkoztatott önkorlátozásán alapul. Áll ez a jelen esetben is.
- [64] 4.5. A jelen eljárásban az Alkotmánybíróság nem – általában – a megbízhatósági vizsgálat alaptörvény-ellenességét, hanem azt vizsgálta, hogy az egészségügyi szolgálati jogviszonyban állók védett körbe vonása összhangban áll-e az Alaptörvénnyel. Mindezek mellett utal arra is az Alkotmánybíróság, hogy a megbízhatósági vizsgálat szoros ügyészi törvényességi kontroll alatt áll, folyamatos szükségességi-arányossági mérlegeléssel.

- [65] A kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az elérni kívánt célok fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban állnak egymással, az Eszjtv. támadott rendelkezéséből adódó jogkorlátozás nem eredményezte az indítványozó Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében rögzített jogának alaptörvény-ellenes korlátozását.
- [66] 5. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Rtv. támadott rendelkezése alaptörvény-ellenességének a megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2022. november 29.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Miklós s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/2678/2021.

