

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Alulírott,

az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján

alkotmányjogi panaszt

terjesztek elő az alábbiak szerint:

Kérem a tisztelt Alkotmánybíróságot, állapítsa meg, hogy az egészségügyi szolgálati jogviszonyról szóló 2020. évi C. törvény (a továbbiakban: Eszjtv.) 19. § (4) bekezdésének

- „a) ha az érintett kevesebb mint 20 év figyelembe vehető szolgálati idővel rendelkezik, 1 havi,*
 - b) ha az érintett legalább 20 év, de 30 évnél kevesebb figyelembe vehető szolgálati idővel rendelkezik, 2 havi,*
 - c) ha az érintett legalább 30 év figyelembe vehető szolgálati idővel rendelkezik, 3 havi,*
- a jogviszony megszűnéskor érvényes illetményének megfelelő összegű”*

szövegrésze alaptörvény-ellenes, és azt – a hatályba lépésének napjára visszamenőleges hatállyal – semmisítse meg, mert sérti az Alaptörvényben biztosított jogom a tulajdonhoz [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés] és az egyenlő bánásmódhoz [Alaptörvény XV. cikk (1)-(2) bekezdés].

Ha az Alkotmánybíróság a jelen indítványban foglalt kérelemnek helyt ad, és a támadott rendelkezés támadott szövegrészt megsemmisíti, az Eszjtv. 19. § (4) bekezdése a következő megszövegezéssel marad hatályban:

Ha az egészségügyi szolgálati munkaszerződés a (3) bekezdés szerinti határidőben nem kerül megkötésre, az érintett közalkalmazotti jogviszonya 2021. január 1-jével megszűnik. Ebben az esetben végkielégítésre jogosult.

1. A TÁMADOTT RENDELKEZÉS ÉS ANNAK KÖZVETLEN HATÁLYOSULÁSA

Jelen indítvány az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján kezdeményezi az Alkotmánybíróság eljárását. Ennek a panasz eljárásnak a keretében az Alkotmánybíróság csak olyan jogszabályi rendelkezést jogosult felülvizsgálni és megsemmisíteni, amely hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül okoz jogsérelmet úgy, hogy azzal szemben jogorvoslati eljárás nem áll rendelkezésre.

Az Eszjtv. elfogadásával új típusú jogviszonnyal bővült a közfoglalkoztatás rendszere. A törvény úgy rendelkezik, hogy az állami vagy önkormányzati fenntartású egészségügyi szolgáltatónál csak egészségügyi szolgálati jogviszony keretében lehet egészségügyi tevékenységet és az egészségügyi szolgáltató, illetve szolgáltatások működőképességének biztosítására irányuló tevékenységet

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	IV/ 0 1 0 1 8 - 0 / 2021
Érkezett:	2021 MÁJ 04.
Példány:	1
Melléklet:	3 db
Kezelőiroda:	<i>J</i>

végezni [1. § (4) bekezdés]. Ez a fajta szolgálati viszony egészségügyi szolgálati munkaszerződés aláírásával jön létre [2. § (1) bekezdés]. Átmeneti rendelkezései között a törvényhozó úgy rendelkezett, hogy a közalkalmazotti jogviszony a szolgálati munkaszerződés szerinti tartalommal alakul át egészségügyi szolgálati jogviszonnyá [19. § (2) bek.].

A fenti rendelkezésekre épül az Eszjtv. 19. § (4) bekezdése, amely a következőképpen rendelkezik:

(4) Ha az egészségügyi szolgálati munkaszerződés a (3) bekezdés szerinti határidőben nem kerül megkötésre, az érintett közalkalmazotti jogviszonya 2021. január 1-jével megszűnik. Ebben az esetben

a) ha az érintett kevesebb mint 20 év figyelembe vehető szolgálati idővel rendelkezik, 1 havi,

b) ha az érintett legalább 20 év, de 30 évnél kevesebb figyelembe vehető szolgálati idővel rendelkezik, 2 havi,

c) ha az érintett legalább 30 év figyelembe vehető szolgálati idővel rendelkezik, 3 havi, a jogviszony megszűnésekor érvényes illetményének megfelelő összegű végkielégítésre jogosult.

A törvényhozó által létrehozott konstrukció alapján tehát azoknak a közalkalmazott egészségügyi és egészségügyben dolgozóknak, akik az új szolgálati jogviszonyra vonatkozó jogszabályi rendelkezésekben, valamint az annak keretei között kidolgozott munkaszerződésben meghatározott kondíciókkal nem kívánták fenntartani foglalkoztatási jogviszonyukat, és ezért a munkaszerződést a jogszabály szabta határidőig nem írták alá, törvény erejénél fogva (*ex lege*) szűnt meg a közalkalmazotti jogviszonyuk.

A jogviszonyváltást elutasító közalkalmazott számára járó végkielégítés, amelynek feltételrendszerét jelen indítvány támadja, a foglalkoztatási jogviszony megszűnésének ezen sajátos – *ex lege* – formájához tapad. Mivel sem a közalkalmazotti jogviszony megszűnéséhez, sem a végkielégítés kifizetésének elrendeléséhez nem volt szükség a munkáltató részéről külön jogi aktusra, a végkielégítés kifizetésére vonatkozó törvényi szabályok közvetlenül – bírói döntés nélkül – hatályosultak, hiszen nem született olyan külön munkáltatói döntés, amely bírói úton megtámadható lett volna. Ebből következik, hogy a szóbanforgó tilalommal szemben jogorvoslatot kizárólag a támadott rendelkezés megsemmisítésére jogosult Alkotmánybíróságtól kaphatok, mástól nem. Röviden: a végkielégítési szabályok közvetlen hatályosulása a foglalkoztatási jogviszony *ex lege* megszűnésére vezethető vissza.

Foglalkoztatási jogviszony *ex lege* megszűnéséhez vezető törvényi rendelkezést már vizsgált felül érdemben az Alkotmánybíróság az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján indult eljárás keretében. A 33/2012. (VII. 17.) AB határozatában a testület annak a jogszabályi rendelkezésnek a megsemmisítéséről döntött, amely – tartalmi értelemben – a törvény erejénél fogva szüntette meg az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltő hivatásos bírák szolgálati jogviszonyát. Az Alkotmánybíróság ebben a határozatában nem vitatta a támadott jogszabályi rendelkezés közvetlen hatályosulását.

2. INDÍTVÁNYOZÓI JOGOSULTSÁG ALÁTÁMASZTÁSA

Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti eljárás keretében az indítványozói jogosultság alátámasztásához igazolnom kell az érintettségem. Az ilyen típusú alkotmányjogipanasz-eljárásban az érintettségnek az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint személyesnek, közvetlennek és aktuálisnak kell lennie ahhoz, hogy megalapozza a panasz befogadását {ld. 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [61]–[62], [66], 3367/2012. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [13], [15], 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27], 3120/2015. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [55]}.

a) *Személyes érintettség* [redacted] óta dolgoztam [redacted] — ennek igazolására mellékelem az erről szóló dokumentumot. Munkámat nem kívántam az egészségügyi szolgálati jogviszony szabta keretek között folytatni, ezért a szolgálati munkaszerződést nem írtam alá.

Az Eszjtv. 19. § (4) bekezdése értelmében **22 (év száma)** év figyelembe vehető szolgálati idő alapján **2 (hónap száma)** havi illetménynek megfelelő végkielégítésre váltam jogosulttá, amelynek összege [redacted]

A közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (Kjt.) szabályai alapján a szolgálati időmet alapul véve **8** havi távolléti díjnak megfelelő végkielégítés illetett volna meg, amelynek összege [redacted] lett volna.

[redacted]

b) *Közvetlen érintettség*: A közvetlen érintettség követelményének teljesülése elválaszthatatlan a norma közvetlen hatályosulása kapcsán fentebb írtaktól. A támadott rendelkezés – támadott szövegrész szerinti – közvetlen hatályosulásánál fogva nem részesülhettem a szolgálati időmmel megszerzett, engem más közalkalmazottakkal egyenlően megillető, a tulajdonhoz való jog által védett végkielégítésben. Érintettségem közvetlenségét mutatja, hogy a támadott rendelkezéssel mint jogsérelmet okozó jogi aktussal szemben jogi úton fellépni nem tudtam, hiszen annak hatályosulásához bírósági előtt megtámadható egyedi munkáltatói döntésre nem volt szükség.

c) *Tényleges (aktuális) érintettség*. A jogsérelem a törvény hatályosulásánál fogva következett be mindazok esetében, akik nem írták alá a szolgálati szerződést, így esetemben is. Ez idáig nem merült fel olyan körülmény, amely a jogsérelmet megszüntette volna, így az jelen indítvány benyújtásának időpontjában is fennáll.

3. HATÁRIDŐ

Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt a támadott jogi norma hatálybalépésétől számított száznyolcvan napon belül lehet benyújtani. Az Eszjtv. 19. § (4) bekezdése az Eszjtv. 18. § (1) bekezdése értelmében 2020. november 18. napján lépett hatályba, így a jelen alkotmányjogi panasz előterjesztésére határidőben került sor.

4. ALAPTÖRVÉNYBEN BIZTOSÍTOTT JOGOK ÉRINTETTSÉGE

Alkotmányjogi panasz eljárás keretében az Alkotmánybíróságnak csak olyan jogszabályi rendelkezések megsemmisítésére van joga, amelyek Alaptörvényben biztosított jogot sértenek. Az indítvány érdemi elbírálásához ezért igazolnom kell a beavatkozást azokba az Alaptörvényben biztosított jogokba, amelyre hivatkozással a támadott normaszöveg megsemmisítését kérem.

Indítványom azért kéri a támadott törvényi norma megsemmisítését, mert az alkotmányosan meg nem engedett módon avatkozik be az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében rögzített tulajdonhoz való jog, valamint az Alaptörvény XV. cikk (1)-(2) bekezdésében deklarált jogegyenlőséget biztosító szabályok által védett jogi pozícióba.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB vagy Bíróság) már több magyar vonatkozású ügyben is kimondta, hogy a végkielégítés a munkában töltött évekkal szerzett jog, amely az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EJEÉ vagy Egyezmény) 1. kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkének védelme alatt áll [R. Sz. kontra Magyarország (appl. 41838/11.), N. K. M. kontra Magyarország (appl. 66529/11.), Gáll kontra Magyarország (appl. 49570/11.)]. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében rögzített tulajdonhoz való jog tárgyi hatálya (védelmi köre) – az EJEÉ jelentésével összhangban álló értelmezés szerint – védelmet kell, hogy nyújtson végkielégítésnek mint a közalkalmazotti szolgálati idővel arányosan növekedő jogos várománynak.

A támadott rendelkezés hatályosulása folytán jóval csekélyebb összegű végkielégítésben részesültem, mint a velem összehasonlítható helyzetben lévő, azonos szolgálati idővel rendelkező, más közalkalmazottak, illetve állami vagy önkormányzati szerveknél dolgozó egyéb foglalkoztatottak, aminek nincsen alkotmányosan igazolható célja, és még ilyen cél meglétének feltételezése esetén sem tekinthető arányos különbségtételnek.

5. AZ ALAPVETŐ ALKOTMÁNYJOGI JELENTŐSÉGŰ KÉRDÉS MIBENLÉTE

Az Abtv. 29. §-a szerint az Alkotmánybíróság az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti eljárásban a panaszt akkor fogadja be, ha az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vet fel.

Indítványom azt állítja, hogy az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való jog hatókörébe beletartozik a közjogi jogos várományok védelme, és mint ilyen, a közalkalmazottat törvény alapján megillető végkielégítés is. Bár az Alkotmánybíróság több döntésében is foglalkozott a közszférában dolgozók végkielégítésének megvonásáról döntő törvényi szabály – ti. a 98 %-os végkielégítési különadó – alkotmányossági kérdéseivel, azok érdemben nem tárgyalták a tulajdonhoz való jog és a végkielégítés jogintézménye közötti alkotmányos összefüggéseket. (Az egyik ilyen vonatkozású döntéshez, a 3146/2016. (VII. 22.) AB határozathoz fűzött egyik különvélemény,

Salamon László alkotmánybíró különvéleménye, éppen azon alapul, hogy a testület mellőzte a közszférában dolgozók végkielégítését elvonó törvényi norma és a tulajdonhoz való jog közötti alkotmányjogi összefüggés értékelését.) A testület döntéseiből nem vezethető le, hogy az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdéséből milyen alkotmányos korlátok következnek – az EJEE alapján jogos várományként, illetve szerzett jogként a tulajdonvédelem alatt álló – végkielégítések államhatalmi eszközökkel történő elvonására. Jelen indítvány alapot ad az Alkotmánybíróságnak arra, hogy állást foglaljon ebben az alapvető jelentőségű alkotmányjogi kérdésben.

Alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés az egyenlő bánásmódhoz való jog vonatkozásában is felmerül.

Azt a törvényhozó maga is elismerte, hogy a jogviszonyváltást elutasító egészségügyi és egészségügyben dolgozók közalkalmazotti jogviszonyának törvényi erővel való megszüntetése végkielégítést megalapozó helyzet, hiszen a támadott rendelkezés kimondja, hogy a foglalkoztatási jogviszonyát fenntartani nem kívánó közalkalmazott végkielégítésre jogosult. A törvényhozó a szabályozás során mégis indokoltnak látta, hogy különbséget tegyen a jogviszonyváltást elutasító és ezért munkahelyüket törvény erejénél fogva elvesztő közalkalmazottak, és azon közalkalmazottak között, akiknek a foglalkoztatási jogviszonya a munkáltatójuk akaratából, munkáltatói döntés alapján szűnik meg. Tette ezt annak ellenére, hogy törvényi beavatkozás hiányában (ti. ha a törvény nem rendelkezik arról, hogy ex lege megszűnik a jogviszonyváltást elutasítók foglalkoztatási jogviszonya) a szerződésmódosítás elutasítása automatikusan nem vezetett volna a közalkalmazotti jogállás megszűnéséhez. Azoknak az egészségügyi dolgozóknak, akik nem írták alá a szerződést, egytől egyig a munkáltatónak kellett volna felmondania, arra tekintettel, hogy az Eszjtv. 1. § (4) bekezdése értelmében őket nem foglalkoztatja tovább. Ebben az esetben pedig ezek a közalkalmazottak egytől egyig a Kjt. szabályai szerint részesültek volna végkielégítésben. A törvény ezeket az egyedi munkáltatói döntéseket előzte meg és tette okafogyottá azzal, hogy a foglalkoztatási jogviszony ex lege megszűnésének törvényi konstrukciójához folyamodott. Ebből fakadóan alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként vetődik fel az, hogy van-e alkotmányosan elfogadható indoka annak a törvényhozó által alkalmazott azon különbségtételnek, amely az erre a megszűnési esetre alkotott speciális végkielégítési szabályokban nyilvánul meg. Különösen annak fényében, hogy egyéb hasonló helyzetekben (ezek felsorolását lásd a 7.2. pontban) az állam vagy önkormányzatok által foglalkoztatottak munkavégzésre irányuló jogviszonyának tartalmát jelentősen megváltoztató törvénymódosítások esetében a jogviszony fenntartását nem vállaló személyek esetében a jogalkotó olyan konstrukciót alkalmazott, amely nem vonta el a nekik a jogviszonyra irányadó korábbi szabályok alapján járó végkielégítést.

7. AZ ALAPTÖRVÉNY-ELLENESSÉG INDOKAI

A támadott szövegrész megsemmisítésének indokaként a következőket adom elő.

7.1. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése (tulajdonhoz való jog) vonatkozásában

A tények ismertetése

A támadott rendelkezés értelmében azok az Eszjt. hatálya alá tartozó egészségügyi szolgáltatónál foglalkoztatott közalkalmazottak, akik nem írják alá a nekik felajánlott egészségügyi szolgálati munkaszerződést, lényegesen kevesebb végkielégítésre jogosultak, mint Kjt. szerinti rendes munkáltatói felmondás, vagy a közalkalmazotti jogviszony megszűnésének egyes egyéb esetei (pl. a munkáltató jogutód nélküli megszűnése, az alapító vagy a munkáltató azon döntése, hogy a munkáltató egésze vagy egy része a Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (Mt.) hatálya alá tartozó munkáltató számára kerül átadásra) esetén járna.

A Kjt. 37. § (6) bekezdése értelmében a közalkalmazott végkielégítésének mértéke, ha a közalkalmazotti jogviszonyban töltött idő legalább

- a) három év: egy havi,
 - b) öt év: két havi,
 - c) nyolc év: három havi,
 - d) tíz év: négy havi,
 - e) tizenhárom év: öt havi,
 - f) tizenhat év: hat havi,
 - g) húsz év: nyolc havi
- távolléti díjának megfelelő összeg.

Ezzel szemben az Eszjtv. 19.§ (4) bekezdése értelmében ha az egészségügyi szolgálati munkaszerződés nem kerül megkötésre, az érintett közalkalmazotti jogviszonya 2021. január 1-jével megszűnik. Ebben az esetben

- a) ha az érintett kevesebb mint 20 év figyelembe vehető szolgálati idővel rendelkezik, 1 havi,
- b) ha az érintett legalább 20 év, de 30 évnél kevesebb figyelembe vehető szolgálati idővel rendelkezik, 2 havi,
- c) ha az érintett legalább 30 év figyelembe vehető szolgálati idővel rendelkezik, 3 havi,

a jogviszony megszűnésekor érvényes illetményének megfelelő összegű végkielégítésre jogosult.

A különbség nem csak az időtartamokból adódik, hanem abból is, hogy a Kjt. a végkielégítés alapjául a távolléti díjat veszi, míg az Eszjtv. az illetményt, noha az illetmény alacsonyabb összeget jelent, mivel a Kjt. 80. §-a alapján távolléti díj számításakor az illetmény mellett egyéb tételeket, így egyes illetménypótlékokat, valamint a havi rendszerességgel fizetett keresetkiegészítést is figyelembe kell venni.

Emellett a jogalkotó nem csak végkielégítés mértékét csökkentette jelentősen ahhoz képest, amit a Kjt. alapján kaptam volna, hanem megfosztott a felmentési időmtől, és teljes egészében elvonta a felmentési időre járó távolléti díjamat is. A Kjt. alapján ugyanis a jogviszony végkielégítést is megalapozó megszűnése esetén felmentési idő és a felmentési időre (amelynek a munkáltató legalább a felére köteles a közalkalmazottat mentesíteni a munkavégzés alól) távolléti díj jár. A Kjt. 33. §-a értelmében a felmentési idő legalább hatvan nap, de a nyolc hónapot nem haladhatja meg. Ha hosszabb felmentési időben a felek nem állapodnak meg és a kollektív szerződés sem ír elő ilyet, a hatvannapos felmentési idő a közalkalmazotti jogviszonyban töltött

- a) öt év után egy hónappal;

- b) tíz év után két hónappal;
- c) tizenöt év után három hónappal;
- d) húsz év után négy hónappal;
- e) huszonöt év után öt hónappal;
- f) harminc év után hat hónappal

meghosszabbodik.

A strasbourgi sztenderdek relevanciája és tartalma

A magyar Alkotmánybíróság a 61/2011. (VII. 13.) AB határozatában kimondta:

„egyres alapjogok esetében az Alkotmány ugyanúgy fogalmazza meg az alapjog lényegi tartalmát, mint valamely nemzetközi szerződés (például a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya és az Emberi Jogok Európai Egyezménye). Ezekben az esetekben az Alkotmánybíróság által nyújtott alapjogvédelem szintje semmiképpen sem lehet alacsonyabb, mint a nemzetközi (jellemzően a strasbourgi Emberi Jogok Bírósága által kibontott) jogvédelem szintje. A pacta sunt servanda elvéből [Alkotmány 7. § (1) bekezdés, Alaptörvény Q. cikk (2)-(3) bekezdés] következően tehát az Alkotmánybíróságnak akkor is követnie kell a strasbourgi joggyakorlatot, az abban meghatározott alapjogvédelmi szintet, ha saját megelőző, „precedens-határozataiból” ez kényszerűen nem következne.”

Azóta ez a sztenderd számos alkotmánybírósági döntésben megjelent, és következetesen érvényesül a gyakorlatban. **Vagyis a magyar Alkotmánybíróságnak a saját önértelmezése szerint követnie kell az EJEB joggyakorlatát és az abban meghatározott alapjogvédelmi szintet kell garantálnia akkor, amikor valamely jogszabály alkotmányellenességét megítéli.** Ebből az következik, hogy a magyar jogrendszer részét képező normák akkor tekinthetők alkotmányosnak az egyezményes cikkeknek megfelelő alaptörvényi rendelkezések szempontjából, ha összhangban állnak a Bíróság által kidolgozott és következetesen alkalmazott elveknek.

Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény XIII. cikke ugyanúgy szabályozza a tulajdonhoz való jog lényegi tartalmát, mint az EJEE 1. kiegészítő jegyzőkönyvének 1. cikke, tulajdonhoz való jog bármilyen korlátozása akkor alkotmányos, ha összhangban áll a strasbourgi gyakorlattal. Ezért először ezt a gyakorlatot ismertetem röviden.

Az Egyezmény 1. kiegészítő jegyzőkönyvének 1. cikke garantálja a tulajdonhoz való jogot, amelynek autonóm egyezményes jelentése van, legtágabb értelemben a vagyoni értékű jogosultsággal kapcsolatos megalapozott várakozást (*legitimate expectation*) jelenti. Így tulajdonnak tekintette az EJEB az ingó és ingatlan tulajdonon kívül a vagyoni értékű jogosultságokat, a nyugellátáshoz való jogot (*Moskal v Poland*), a választottbíróóság által megítélt követelést (*Stran Greek Refineries and Stratis Andreadis v. Greece*), egy gazdasági tevékenység folytatásához fűződő gazdaság érdeket (*Tre Traktörer Aktiebolag v. Sweden*), azt a legitim elvárást, hogy a vagyoni természetű jogi igényeket a törvények alapján ítélik meg (*Pressos Compania Naviera SA v. Belgium*), de még egy vállalkozás ügyfélkörét is (*Van Marle v. the Netherlands*).

A *Moskal v. Poland* ügyben (application no. 10373/05) hozott ítéletében a Bíróság korábbi döntéseire hivatkozva kifejezésre juttatta, hogy az 1. Kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikke nem keletkeztet jogot a tulajdonszerzéshez, **abban az esetben azonban, ha a szerződő állam hatályos szabályozása jogot biztosít valamilyen juttatásra, az az 1. kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkének hatálya alá tartozik és tulajdoni igényt keletkeztet** (38. §).

A Bíróság következetes gyakorlata szerint ugyanis:

„az Első Kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkében támasztott első és legfontosabb feltétel az, hogy a zavartalan tulajdonlásba való bármilyen hatósági beavatkozásnak törvényesnek kell lennie: az (1) bekezdés második mondata a tulajdontól való megfosztást csak »törvényből meghatározott feltételek szerint« engedi, a (2) bekezdés pedig arra hatalmazza fel az államokat, hogy a javaknak a köz érdekében történő használatát »törvények« alkalmazásával szabályozhassák. Ezen túlmenően a jogállamiság olyan alapelve a demokratikus társadalmaknak, amely az Egyezmény valamennyi cikkében inherens módon benne foglaltatik [...], és azt a kötelezettséget rója az Államra, vagy bármely közhatalmi szervre, hogy bármely vele szemben hozott bírói döntést vagy utasítást tiszteletben tartson [...]. Ebből következően az a kérdés, hogy egy adott intézkedés méltányos egyensúlyt teremt-e a közösség általános érdeke és az egyén alapjogainak védelme között [...] csak akkor releváns, ha megállapítást nyer, hogy az állami beavatkozás megfelelt a törvényesség követelményének és nem volt önkényes.” (*Iatridis v. Greece*, application no. 31107/96, 58. §)

Azzal összefüggésben, hogy az állami **beavatkozás törvényes volt-e, a Bíróság töretlen gyakorlata szerint arra kell figyelemmel lenni, hogy a jogszerűség követelményének érvényesüléséhez nem elegendő, ha a kérdéses norma formailag megfelelő** (azaz az arra hatáskörrel rendelkező jogalkotó hozza formálisan szabályszerű eljárás keretében), hanem az is szükséges, hogy a Bíróság gyakorlatában a „törvénnyel” szemben támasztott minimális követelményeknek megfeleljen. A *Beyeler v. Italy* ügyben (application no. 33202/96, 109. §) a Bíróság e tekintetben kimondta:

„A törvényesség elve azt is megköveteli, hogy a belső jog alkalmazandó rendelkezései kellőképpen megismerhetők [accessible], pontosak [precise] és előre láthatók [foreseeable] legyenek”.

Az előreláthatóság az Egyezmény valamennyi cikkét inherens módon átható jogállamiság [*rule of law*] lényegi tartalmát jelentő jogbiztonság követelményéből fakad, és azt jelenti, hogy az állampolgárok bízhatnak [*legitimate expectation*] jogszerűen szerzett és gyakorolt jogaik tiszteletben tartásában, így abban is, hogy az Egyezményben részes állam nem alkot olyan jogszabályokat, amelyek rendelkezéseit a hatályba lépésüket megelőzően létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell. A jogbiztonság elvével ellentétes visszaható hatályú szabályozás ugyanis olyan jogkövetkezményekkel jár a hatálya alá tartozó személyekre, amelyek a jogosultság megszerzésének időtartama és a megszerzett jogosultság folyamatos gyakorlása során nem voltak előreláthatók.

Ha a szabályozás által megvalósított tulajdonjogi beavatkozás – a fenti értelemben véve – törvényes, a továbbiakban azt kell vizsgálni, hogy legitim célra irányul-e és olyan eszközökkel történik-e, amelyek e megvalósítani kívánt céllal arányosak (*Brunckrona v. Finland*, application no. 41673/98, 66. §). Az egyezményes jogosultságból ugyanis az következik, hogy a **közérdek nem**

szolgálható olyan módon, amely aránytalanul vagy szélsőségesen terheli a jogosultság alanyát (Lásd pl.: *Sporrong and Lönnroth v. Sweden*, applications no. 7151/75; 7152/75, 73. §). Ezt fejezi ki az a Bíróság gyakorlatában kidolgozott elv, amely szerint a tulajdonelvonás csak akkor van összhangban az egyezményvel, ha méltányos egyensúlyt teremt a közösség általános érdeke és az egyén alapjainak védelme között (lásd pl. a fent idézett *Iatridis-ügyet*, 58. §).

Ezzel összefüggésben a *Moskal v. Poland* ügyben a Bíróság rögzítette (61. §): annak vizsgálata során, hogy a tulajdonvédelemhez való jog korlátozásnak volt-e legitim célja, a kormányok nagyfokú szabadságot élveznek annak megítélésében, hogy mit kíván meg a közérdek. Az is a nemzeti kormányok értékelésétől függ, hogy a közérdek érvényre juttatásához a tulajdonhoz való jog korlátozása szükséges-e. Ugyanakkor e tekintetben a kormányok értékelése nem teljesen szabad: a határ ott húzódik, ahol a közérdek érdekében történő fellépésnek nyilvánvalóan nincs ésszerű alapja [„manifestly without reasonable foundation”].

A Bíróság gyakorlatában a méltányos egyensúly megteremtésének (azaz az arányosság kérdésének) létezik eljárásjogi és tartalmi aspektusa. A Bíróság tartalmi szempontból azt vizsgálja, hogy a közösség érdekének előmozdítása nem ró-e eltúlzott terhet a tulajdonosra, ugyanakkor a kérdés eldöntésében jelentősége van annak is, hogy megfelelő-e az állami szervek eljárása a tulajdonkorlátozás során. A fent idézett *Beyeler-ügyben* például a sérelmezett olasz szabályozás bizonytalansága nem érte el azt a fokot, hogy az alapján a „törvényesség” követelményének sérelmét megállapítsa a Bíróság, de a jogszabály hiányosságai számításba jöttek a „méltányos egyensúly” sérelmének megállapításakor:

„A jogszabály bizonytalansága és a hatóságoknak biztosított rendkívül széles mérlegelési jog olyan szempontot jelent, amelyet figyelembe kell venni annak meghatározásakor, hogy a sérelmezett intézkedés biztosította-e a méltányos egyensúlyt”.

A magyar alkotmányos sztemderdek tartalma

A 3009/2012. (VI. 21.) AB határozatban az AB megállapította:

„a tulajdonhoz való jogot tartalmilag megegyező megfogalmazásban tartalmazta az Alkotmány 13. § (1) bekezdése is. Az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság feladata az Alaptörvény védelme. Megállapítható, hogy a tulajdonhoz való jogot, mint alapjogot, az Alkotmányhoz hasonlóan az Alaptörvény is garantálja, így a tulajdonhoz való jog értelmezése során az Alkotmánybíróság által korábban tett megállapítások továbbra is irányadónak tekinthetők.”

A 2012 előtti gyakorlat köréből említést érdemel a 10/2001. (IV. 12.) AB határozat, amely strasbourgi esetjog alkalmazhatósága körében rögzíti, hogy

„az Alkotmánybíróság tulajdonvédelmi felfogása összhangban van az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlatával”, ideértve azt is, hogy *„a strasbourgi esetjog szerint az Egyezmény első kiegészítése – az ingó és ingatlan dolgok védelmén túlmenően – a természetes és jogi személyek gazdasági életben való részvételhez fűződő érdekeinek széles körét részesíti védelemben. Az Alkotmánybíróság a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatban megjegyezte, hogy »a javak békés élvezetéhez való jog« szélesebb védelmet nyújt a technikai értelemben vett, polgári jog szerinti tulajdonénál. (ABH 1993, 373, 380.)”*

Az újabb keletű alkotmánybíróági esetjogból az alábbi határozatok és elvek relevánsak a jelen panasz szempontjából.

4/2016. (III.1.) AB határozat [25] pontja a 20/2014. (VII. 3.) AB határozatot hivatkozva rögzíti:

„a tulajdon alkotmányjogi fogalma nem azonos a tulajdon polgári jogi definíciójával, annál tágabb, és az alkotmány a tulajdonjogot mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját részesíti alapjogi védelemben. Az alkotmányos védelemnek úgy kell követnie a tulajdon társadalmi szerepének változását, hogy közben ugyanezt a védelmi feladatot elláthassa. Amikor tehát az egyéni autonómia védelméről van szó, az alapjogi tulajdonvédelem kiterjed a tulajdon egykori ilyen szerepét átvevő vagyoni jogokra, illetve közjogi alapú jogosítványokra is (például társadalombiztosítási igényekre).”

Az Alaptörvény sem engedi meg az olyan szabályozást, amely fogalmilag, ti. azon az alapon, hogy a korlátozás célja és a korlátozás mibenléte között racionális kapcsolatot nem lehet felmutatni. Az 5/2016. (III. 1.) AB határozat kimondja:

„A tulajdonhoz való jog – azon belül a tulajdonjog részjogosítványainak – korlátozása akkor alkotmányellenes (alaptörvény-ellenes), ha az elkerülhetetlen, tehát kényszerítő ok nélkül történik, továbbá, ha a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan. Az állam egyfelől – az alkotmányos kivételek lehetőségétől eltekintve – köteles tartózkodni a magán- vagy jogi személyek tulajdonosi szférájába való behatolástól, másfelől köteles megteremteni azt a jogi környezetet, azt az intézményi garanciát, amely a tulajdonhoz való jogot diszkrimináció nélkül működőképessé teszi. {3009/2012. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [50]}. Mindemellett az Alkotmánybíróság megállapította, hogy **alapjogi védelem illeti meg azt is, akinek a tulajdonszerzéshez kétségtelen jogcíme van. A jogcím akkor kétségtelen, ha az egyértelmű {3387/2012. (XII. 30.) AB végzés, Indokolás [16]; 3177/2014. (VI. 18.) AB végzés, Indokolás [24]} [31.]”**

A 3029/2018. (II. 6.) AB határozat értelmében pedig:

„következetes a[z Alkotmánybíróság] gyakorlata a tekintetben, hogy az Alaptörvény XIII. cikkében rögzített tulajdonhoz való jog – a már megszerzett tulajdon mellett – kivételes esetben a tulajdoni várományokat is védi. A várományok esetében azonban a tulajdon alapjogi sérelmének megállapítására csak a jogszabályon alapuló várományok (közjogi várományok) esetében kerülhet sor {23/2013. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [74]; 3115/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [34]; 3021/2017. (II. 17.) AB határozat, Indokolás [62]}.”

A fenti elvek alkalmazása jelen ügyre

A Kjt.-ben meghatározott végkielégítés iránti igény az ismertetett alkotmánybíróági és strasbourgi gyakorlat alapján kétséggkívül tulajdoni védelmet élvez, ugyanis (i) évtizedek óta hatályban lévő és (ii) teljesen egyértelmű törvényi rendelkezések alapján járó juttatás, azaz nekem közalkalmazottként jogszabályon alapuló, kétségtelen és egyértelmű jogcímem keletkezett a végkielégítésre.

Ennek megfelelően azt kell vizsgálni, hogy a Kjt.-ben meghatározott végkielégítési összeg lényeges csökkentése mint a tulajdonjognak a jogos váromány jelentős részének elvonásával megvalósuló korlátozása megfelel-e a tulajdonjog korlátozására vonatkozó követelményeknek, azaz – a strasbourgi értelemben véve – törvényes volt-e, kényszerítő okkal történt-e és megfelelt-e az arányosság követelményének. Megítélésem szerint mindhárom kérdésre nemleges választ kell adni.

(i) A végkielégítés összegét radikálisan korlátozó **szabályozás a hatálybalépését megelőző időben létrejött – esetenként évtizedes – jogviszonyokba jelent lényeges**, az adott jogviszonyban álló, a végkielégítésre törvényi alapon igényt formáló személyek számára **előre nem látható beavatkozást jelent, azaz visszamenő hatályú jogalkotásnak minősül, és ekként nem „törvényes”** abban az értelemben, ahogyan azt a strasbourgi bíróság értelmezi és megköveteli.

(ii) Az 5/2016. (III. 1.) AB határozat szerint a tulajdonhoz való jog korlátozása akkor alkotmányos, ha a korlátozásnak „elkerülhetetlen” oka van. **Semmi nem indokolja azonban, hogy a jogalkotó által egyoldalúan módosított jogviszony szerinti munkavégzést nem vállaló egészségügyi alkalmazottakat azzal szankcionálja az állam mint munkáltató, hogy a vagyoni értékű szerzett jogaitól megfosztja őket, avagy azokat radikálisan csökkenti.**

Ezen túlmenően az Alaptörvény 28. cikke értelmében „*a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumból, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni.*” Ennek alapján egy alapjogot jelentősen korlátozó törvényi rendelkezés esetén elvárható, hogy a jogkorlátozás „elkerülhetetlen” okát a jogalkotó a törvényjavaslat indokolásában szerepeltesse. Azonban az **Esztj. indokolásában nem szerepel semmiféle magyarázat arra nézve, hogy milyen kényszerítő ok tette szükségessé a végkielégítésnek az általánostól eltérő szabályozását, és a törvényjavaslat vitájában sem hangzott el érv erre nézve.** (Előterjesztőként az emberi erőforrások minisztere az orvosok „anyagi elismerésének és munkafeltételeinek további javítását”, valamint számukra „vonzó pályakép kínálását” jelölte meg szabályozási célként, ezek azonban semmiképpen nem tekinthetők az egészségügyi jogviszony jelentette korlátozásokat vállalni nem kívánók jogos várományának elvonása tekintetében elkerülhetetlen, kényszerítő oknak.) Erre tekintettel az indítványozó kénytelen azt feltételezni, hogy a jogkorlátozás elkerülhetetlen oka jelen ügyben hiányzik.

(iii) Az arányosság kérdése nyilvánvalóan nem merül fel, ha már elkerülhetetlen korlátozási okot (azaz legitim korlátozási célt) sem sikerül azonosítani. Ha azonban az érvelés kedvéért feltesszük, hogy a tulajdonelvonás legitim célját az jelenti, hogy a jogalkotó minél több egészségügyi dolgozót kívánt az egészségügyi szolgálati jogviszonyba való belépésre szorítani, **akkor sem tekinthető arányosnak az a szabályozás, amely azokat, akik korábban törvényben rögzített, évtizedeken át hatályos szabályok ismeretében, e szabályok megfelelő érvényesülésében bízva léptek be a közalkalmazotti jogviszonyba és maradtak ennek keretei között, jogos várományuk számottevő csökkentésével kényszerít át egy újfajta, egyoldalú aktussal meghatározott tartalmú jogviszonyba**, amikor a cél elérésére enyhébb korlátozást megvalósító eszköz, így például anyagi, vagy egyéb ösztönzők igénybevétele is nyilvánvalóan rendelkezésre áll.

A korlátozás alkotmányosságának mérlegelése során értékelni szükséges azt is, hogy a **szabályozás diszkriminatív**, tehát nem egyszerűen megfelelő legitim cél hiányában, illetve az érintettek aránytalan terhet róva korlátoz alapjogot, hanem a korlátozással sújtott személyekkel szemben egyúttal hátrányos megkülönböztetést is jelent olyanokhoz képest, akik hasonló helyzetben nem szembesültek ilyen jellegű alapjogelvonással (lásd a 7.2. pontot). A szabályozás teljesen irreleváns alapon fosztott meg engem a jogos várományomat képző végkielégítéstől (ti. azon esetlegesség függvényében, hogy a jogviszonyváltás elutasításának következményeként a törvényhozó a jogviszony ex lege megszűnéséről rendelkezett, és nem hagyta a munkáltatóra azt a döntést, hogy ilyen esetben a foglalkoztatási jogviszonyt maga szüntesse meg). Ennélfogva megállapítható, hogy nincs megteremtve az a jogi környezet és intézményi garancia, amely a tulajdonhoz való jogot diszkrimináció nélkül működőképessé teszi.

A strasbourgi mérce szerint az arányosság anyagi oldalán (tehát a kiszolgáltatni kívánt közérdek és a jogkorlátozás által rámm rótt nehézségek közötti méltányos egyensúly meglétéén) túlmenően a **korlátozást megvalósító hatóságok eljárását is figyelembe kell venni**. Akárcsak a *Beyeler*-ügyben, itt is elmondható, hogy amennyiben a szabályozás visszamenőleges hatályát nem tekinti az Alkotmánybíróság a „törvényességet” kizáró körülménynek, úgy **az arányosság eljárási oldalának mérlegelése során kell figyelembe vennie, hogy a jogalkotó egyik pillanatról a másikra vont el, illetve csökkentett jelentősen olyan tulajdoni várományt, amelyre az évtizedek óta változatlan törvényi szabályozás alapján számíthattam**.

Az arányosság eljárási oldalán **szintén figyelembe kell venni a jogalkotási folyamat minőségét**. A törvényjavaslat alapja a Magyar Orvosi Kamara és a miniszterelnök közötti egyeztetés volt, azonban a benyújtott javaslat az egyeztetésen elhangzottakon lényegesen túlterjeszkedett, annak **véleményezésére a kamara mindössze két-három órát kapott**, a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény által megkövetelt **általános társadalmi egyeztetésre** nemhogy kellő véleményezési idő biztosításával, de **egyáltalán nem került sor**, így az érintett egészségügyi dolgozók, köztük én sem kaptam lehetőséget a javasolt szabályozással kapcsolatos álláspont megfogalmazására. A Magyar Orvosi Kamara ennek megfelelően rögzítette, hogy az „előzetes egyeztetés nélkül meghozott egészségügyi szolgálati jogviszonyról szóló törvény” számos „alkotmányossági és nemzetközi jogba ütköző problémát is felvet”, egyebek mellett azt, hogy „a Kjt. szabályaihoz képest hátrányosabban szabályozza a törvény a végkielégítés alapjához számítandó időt”, noha „semmi nem indokolja, hogy rosszabb helyzetbe kerüljenek az eddigiekhez képest a jelenleg közalkalmazott orvosok”.

A jogkorlátozásra irányadó sztenderdek alkalmazásával összefüggésben fontosnak tartom rögzíteni, hogy azt a körülményt, hogy a jogviszonyváltás időpontjában járvány, és erre tekintettel különleges jogrend volt érvényben, nem lehet olyan tényezőként értékelni, mint amely szerepet játszik a tulajdonhoz való jog korlátozásában megnyilvánuló állami beavatkozás alaptörvénnyel való összhangjának megítélésében. Ennek megfelelően az Alaptörvény 54. cikkének (1) bekezdésében szereplő speciális alapjog-korlátozási szabályok a támadott szabályozás alkotmányosságának megítélésére nem alkalmazandók. A támadott rendelkezést tartalmazó törvényt – a támadott rendelkezés szerinti tartalommal – a parlament fogadta el 2020. október 6-án. Ekkor veszélyhelyzet nem volt érvényben, a szabályozás nem a veszélyhelyzetre tekintettel született. Erre figyelemmel eleve nem feltételezhető, hogy a jelen panaszban vitatott alapjogkorlátozás során az államot az a szándék vezérelte volna, hogy a támadott rendelkezés útján biztosítsa a biztonságos betegellátást, oly módon, hogy a végkielégítések csökkentésével bírja maradásra az egészségügyi dolgozókat. Bár a

jogviszonyváltás időpontjában már veszélyhelyzet volt érvényben, semmi sem akadályozta a Kormányt abban, hogy erre tekintettel a jogviszonyváltás időpontját olyan dátumra tolja el, amikor már a veszélyhelyzet megszűnik. Érdemes utalni itt arra, hogy egy alkalommal a Kormány – különleges jogi felhatalmazása alapján – a jogviszonyváltás időpontját el is tolt, erről az egészségügyi dolgozók és egészségügyben dolgozók jogviszonyával kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 530/2020. (XI. 28.) Korm rendelet 1. § (2) bekezdése rendelkezett. Jogi akadálya nem volt annak, hogy a jogviszonyváltás időpontját a Kormány a járványhelyzetre tekintettel egy ennél az új időpontnál is későbbi időpontban állapítsa meg.

Fentiek alapján egyértelműen kijelenthető, hogy a **kifogásolt szabályozás** – még ha az Alkotmánybíróság a strasbourgi sztenderd szerint „törvényesnek” is találja, illetve úgy is ítéli meg, hogy legitim célt szolgál – **aránytalan alapjogkorlátozást valósít meg**.

A fent a végkielégítés összegének csökkentésével kapcsolatban előadott érvek értelemszerűen irányadók a szintén évtizedes törvényi szabályozáson alapuló felmentési idő és a felmentési időre járó távolléti díj teljes elvonására is. Erre nézve a jelen beadvány azért nem tartalmaz indítványt, mert a közalkalmazottat megillető felmentési idő garanciális jelentőségű szabályozásának hiánya mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idéz elő, amelynek megállapítása kérelemre nem, csak hivatalból történhet. Ezért ezen a ponton csak felhívom az Alkotmánybíróság figyelmét arra, hogy a jogalkotó mulasztása megfosztott engem a felmentési időtől. Meglátásom szerint ez a mulasztás az Abtv. 46. § (1) bekezdése c) pontjának megfeleltethető mulasztásnak minősül, és számos személy számára okoz olyan egyedi alapjogsérelemet, amelynek orvoslására csak az Alkotmánybíróság képes azzal, hogy kötelezi a törvényhozót a felmentési időnek megfelelő kompenzáció nyújtására.

7.2. Az Alaptörvény XV. cikk (1)-(2) bekezdése (jogegyenlőség, diszkriminációtilalom) vonatkozásában

A strasbourgi sztenderdek tartalma

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvénynek a hátrányos megkülönböztetés tilalmát kimondó XV. cikkével összefüggésben is rögzítette, hogy az abban rögzített alapjogi mérce megfeleltethető az Emberi Jogok Európai Egyezménye vonatkozó rendelkezésének:

„Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében elismerthez hasonló diszkriminációtilalmi mércét fogalmaz meg az [...] Egyezmény [...] 14. cikkében megfogalmazott rendelkezés is. Az Alkotmánybíróság felidézi állandó gyakorlatát, amely szerint a hazai alkotmányossági követelmények értelmezése során az alapjogok érvényesülésének minimális mércéjeként fogadja el az elismert nemzetközi jogvédelmi mechanizmusokban biztosított jogvédelmi szintet” (3206/2014. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [30]).

A fentiekre tekintettel a diszkriminációtilalom vonatkozásában is hivatkozom a hátrányos megkülönböztetés tilalmával kapcsolatos strasbourgi sztenderdekre.

Az Emberi Jogok Európai Egyezményének 14. cikke kimondja, hogy az Egyezményben meghatározott jogok és szabadságok élvezetét minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás,

politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.

A 14. cikket tehát önmagában nem, hanem az Egyezményben és a csatolt Jegyzőkönyvekben foglalt más jogok és szabadságok sérelmével összefüggésben lehet értelmezni. Az EJEB gyakorlata szerint amennyiben az Egyezményben vagy a csatolt Jegyzőkönyvekben foglalt valamely anyagi jogi rendelkezés sérelmére a 14. cikkel együttesen hivatkozik a kérelmező, és az anyagi jogi cikk önálló megsértése megállapítható, akkor a bíróság rendszerint csak abban az esetben vizsgálja a 14. cikk sérelmét is, ha a szóban forgó jog megsértésével összefüggésben a hátrányos bánásmód az ügy alapvető aspektusát képezi (*Chassagnou and Others v. France* [GC], Applications nos. 25088
HYPERLINK " [HYPERLINK "\[94,\]\(https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%2225088/94%22%5D%7D\)
28331 HYPERLINK
" \[HYPERLINK
"\\[95\\]\\(https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%2228331/95%22%5D%7D\\) and 28443
HYPERLINK " \\[HYPERLINK "\\\[95,\\\]\\\(https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%2228443/95%22%5D%7D\\\)
89. §\\\).\\]\\(https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%2228443/95%22%5D%7D\\)\]\(https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%2228331/95%22%5D%7D\)](https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%2225088/94%22%5D%7D)

Az EJEB a 14. cikk alkalmazása során elsősorban azt vizsgálja, hogy az eltérő bánásmódra a kérelmező ügyével *analóg, vagy a releváns szempontból hasonló helyzetben lévő személyek* tekintetében került-e sor (*Khamtokhu and Aksenchik v. Russia* [GC], nos. 60367/08 and 961/11, 64. §). Az analóg vagy releváns szempontból hasonló helyzetű egyének közötti különbségtétel azonban önmagában még nem feltétlenül jelenti az Egyezmény megsértését. Az esetjogban kidolgozott sztenderdek szerint ugyanis, az egyenlő bánásmód sérelméről akkor lehet beszélni, ha a hasonló helyzetű egyének vagy csoportok között úgy kerül sor különbségtételre, hogy az nem igazolható objektív és ésszerű indokok mentén (*has no objective and reasonable justification*), tehát ha az nem legitim cél érdekében történik (*legitimate aim*), vagy ha nincs ésszerű arányosság az elérni kívánt cél és az alkalmazott eszközök között (*reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised*) (ld. pl. *Chassagnou and Others v. France* [GC], applications nos. 25088
HYPERLINK " [HYPERLINK "\[94,\]\(https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%2225088/94%22%5D%7D\)
28331 HYPERLINK
" \[HYPERLINK
"\\[95\\]\\(https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%2228331/95%22%5D%7D\\) and 28443
HYPERLINK " \\[HYPERLINK "\\\[95,\\\]\\\(https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%2228443/95%22%5D%7D\\\)
91. §\\\).\\]\\(https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%2228443/95%22%5D%7D\\)\]\(https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%2228331/95%22%5D%7D\)](https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%2225088/94%22%5D%7D)

Összegezve tehát a diszkriminációtilalommal kapcsolatban alkalmazandó teszt alapján a következő kérdéseket kell megvizsgálni (ld. pl. *Rasmussen v Denmark*, application 8777/79):

- megkülönböztetés valamely Egyezményben biztosított alapjogot érint-e;
- van-e eltérő bánásmód;

- az eltérő bánásmód összehasonlítható helyzetben lévő személyekkel szemben valósult-e meg;
- az eltérő bánásmódnak van-e objektív és ésszerű indoka, azaz legitim célt szolgál-e, és kimutatható-e ésszerű arányosság az elérni kívánt cél és a cél elérésére választott eszköz között.

Az EJEB a tulajdonjogi szabályozás vizsgálata során az Egyezmény hatálya alá eső helyzetként veszi figyelembe a tulajdonosi státuszt, illetve azokat a sajátosságokat, amelyek a tulajdonjogi védelemben mutatkozó különbségtételt eredményezik (*Clift v. the United Kingdom*, application no. 7205/07, 56. §). Így vizsgálta például az EJEB az Egyezmény 14. cikkének és az 1. Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. Cikkének együttes sérelmét a civileknek és a katonáknak járó rokkantsági támogatások közötti különbségek (*Popović and Others v. Serbia*, applications nos. 26944/13, 14616/16, 14619/16 et al.), a kisbirtokosokra nézve a nagybirtokosokhoz képest kedvezőtlenebb vadászati szabályozás (*Chassagnou and Others v. France* [GC], applications nos. 25088/94 28331/95 28443/95), vagy a magánszektorban és a közszférában alkalmazott nyugdíjas munkavállalókra vonatkozó eltérő szabályozás (*Fábián v. Hungary* [GC], application no. 78117/13, 100. §) kapcsán.

A magyar alkotmányos sztenderdek tartalma

Az Alaptörvény XV. cikke értelmében a törvény előtt mindenki egyenlő és Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.

A 14/2014. (V. 13.) AB határozat [31] és [32] pontjai az alábbiak szerint foglalják össze az Alkotmánybíróság releváns esetjogát.

[31] 3.2. Az Alaptörvény XV. cikke kapcsán a 42/2012. (XII. 20.) AB határozat már rámutatott, hogy az „egyaránt tartalmazza az általános egyenlőségi szabályt [(1) bekezdés], és az alapjogok egyenlőségét, illetve a diszkrimináció tilalmát [(2) bekezdés].” {42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [22].} E határozat azt is kimondta, hogy: „A XV. cikk (2) bekezdésében foglalt tilalom kiterjeszthető a teljes jogrendszerre, mert az ott felsorolt diszkriminatív megkülönböztetésnek nemcsak az alapvető jogok védelmi körébe tartozó jogszabályokban, hanem bármely jogszabályban előfordulhatnak. Joggal feltételezhető, hogy az Alaptörvény értékrendje szerint ezek a megkülönböztetések akkor is tilosak, ha nem az alapvető jogok védelmi körébe eső tárgyakat szabályozó jogszabályok tartalmazzák. [...]

[32] A megkülönböztetések alkotmányosságának megítélésére alkalmazott teszteket az Alkotmánybíróság már számos korábbi döntésében rögzítette. Összefoglalva: az Alkotmánybíróság más mércét alkalmaz az alkotmányos alapjogokat érintő diszkriminációra – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében rögzített szükségesség/ arányosság tesztjét –, s más mércét arra az esetre, ha a diszkrimináció-tilalmat az alapjogokon kívüli egyéb jogok tekintetében vizsgálja. Itt akkor állapít meg az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenes megkülönböztetést, ha a megkülönböztetésnek

nincs tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka, vagyis önkényes {l. különösen: 3009/2012. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [54]; 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [166]; 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [41]; 1/2013. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [89]; 3087/2013. (III. 27.) AB határozat, Indokolás [37]; 23/2013. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [87]; 3/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [56]}. Az Alkotmánybíróság azt is több határozatában megerősítette, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni {3009/2012. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [53]; 3132/2013. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [96]-[97]}. Kifejtette továbbá azt is, hogy nem minősül megengedhetetlen megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás eltérő jogalanyi körre vonatkozóan állapít meg eltérő rendelkezéseket. Az egyenlőség követelménye a jog általi egyenlőként való kezelésre irányuló alkotmányos elv, amely az azonos (homogén) szabályozási körbe vont jogalanyoknak a jogokból való egyenlő részesedését védi. Más megfogalmazásban ez azt jelenti, hogy akkor alaptörvény-ellenes a megkülönböztetés, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egymással összehasonlítható) jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne {l. különösen: 3009/2012. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [54]; 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [41]}.

Figyelemmel arra, hogy jelen esetben a megkülönböztetés a jelen indítvány 7.1. pontjában ismertetettek szerint alkotmányos alapjogot – az Alaptörvény XIII. cikkében foglalt tulajdonhoz való jogot – érint, a különbségtétel megengedhetőségét nem egyszerűen a tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerűség, hanem a szükségesség és arányosság tesztje alapján kell megítélni, tehát az akkor lehet jogszerű, ha más alapvető jog érvényesülését vagy valamely alkotmányos érték védelmét szolgálja, és ehhez feltétlenül szükséges, valamint az elérni kívánt céllal arányos.

Fentiek alapján összegezve (és az alapvető jog érintettségét adottnak véve), a szabályozás értékeléséhez a magyar alkotmányossági sztenderdek alapján a következőket kell vizsgálni:

- van-e eltérő bánásmód;
- az eltérő bánásmódot megvalósító rendelkezés a szabályozás szempontjából azonos – homogén – csoportba tartozó (egymással összehasonlítható helyzetben lévő) jogalanyok között tesz-e különbséget;
- az eltérő bánásmódnak van-e alkotmányosan igazolható célja, és
- az alkalmazott megoldás a kérdéses cél eléréshez szükséges és azzal arányos-e.

A fenti elvek alkalmazása jelen ügyre

Az indítványozó alább részletesen kifejtett álláspontja szerint az Alkotmánybíróság gyakorlata, valamint a strasbourgi bíróság esetjoga alapján megállapítható, hogy a támadott rendelkezés ellenkezik az Alaptörvény XV. cikk (1) általános egyenlőségi szabályával valamint a diszkrimináció tilalmát kimondó (2) bekezdésével, mivel egyértelműen hátrányos helyzetbe hozza az egészségügyi szolgálati jogviszonyról szóló szerződést alá nem író volt közalkalmazottakat más, azonos (homogén) szabályozási körbe vont, összehasonlítható helyzetben lévő jogalanyokhoz képest, és az eltérő

bánásmódnak nincs alkotmányosan igazolható célja, de még e cél feltételezése esetén is bizonyosan aránytalan jogkorlátozást valósít meg.

(i) A fent kifejtettek szerint a megkülönböztetés kérdését *alapvető jog*, az Alaptörvény XIII. cikkében biztosított tulajdonhoz való jog vonatkozásában kell vizsgálni.

(ii) Nyilvánvaló az is, hogy *van eltérő bánásmód*, hiszen az Eszjt. 19. § (4) értelmében azok a közalkalmazottak, akik nem írják alá a nekik felajánlott egészségügyi szolgálati munkaszerződést, lényegesen kisebb összegű végkielégítésre jogosultak, mint ami a Kjt. szerinti rendes munkáltatói felmondás, vagy a közalkalmazotti jogviszony megszűnésének egyes egyéb – végkielégítést megalapozó – esetei (pl. a munkáltató jogutód nélküli megszűnése, az alapító vagy a munkáltató azon döntése, hogy a munkáltató egésze vagy egy része az Mt. hatálya alá tartozó munkáltató számára kerül átadásra) kapcsán járna.

Amint azt a tulajdonhoz való jog kapcsán is jeleztem, a különbség nem csak az időtartamokból adódik, hanem abból is, hogy a Kjt. a végkielégítés alapjául a távolléti díjat veszi, míg az Eszjtv. az illetményt, noha az illetmény alacsonyabb összeget jelent, mivel a Kjt. 80. §-a alapján távolléti díj számításakor az illetmény mellett egyéb tételeket, így egyes illetménypótlékokat, valamint a havi rendszerességgel fizetett keresetkiegészítést is figyelembe kell venni.

Szintén hátrányosan eltérő a bánásmód azon, más ágazati jogszabályok alá eső személyekkel összehasonlítva, akiknek a jogviszonya végkielégítést megalapozó módon szűnik meg. Ennek mértékét az alábbi táblázat foglalja össze.

jogviszonyban eltöltött idő/ hónap	3 év	5 év	8 év	10 év	13 év	Kjt. 16 év Mt. 15 év	20 év	25 év (20- 30 év)	legalább 30 év
Egészségügyi szolgálati munkaszerződést alá nem írók [Eszjt 19. § (4)]	1							2	3
Egészségügyi szolgálati jogviszony a jövőben [Eszjt., 13. § (1) és Mt. 77. § (3)]	1	2	3		4	5	6		
Munkavállalók (Mt. 77. § (3))	1	2	3		4	5	6		
Közalkalmazottak [Kjt. 37. § (6)], kormánytisztviselők [2018. évi CXXV. törvény 112. § (2)], közszolgálati tisztviselők [2011. évi	1	2	3	4	5	6	8		

CXCIX. törvény 69. § (2)]							
------------------------------	--	--	--	--	--	--	--

A hátrányos megkülönböztetéssel okozott hátrány abban áll, hogy a jogviszonyváltást elutasító közalkalmazottak a velük az összehasonlítható helyzetben lévőkhöz képest (lásd alább) kevesebb havi összegnek megfelelő végkielégítést kapnak, ráadásul az esetükben a számítás alapja nem a távolléti díj, hanem az illetmény összege.

(iii) Vizsgálni kell, hogy az adott szabályozás homogén csoportba tartozó, tehát egymással összehasonlítható helyzetben lévő jogalanyok között tesz-e különbséget. Álláspontom szerint erre a kérdésre egyértelműen igenlő választ kell adni.

A törvényhozó maga is elismeri a helyzetek egyenértékűségét azzal, hogy az egészségügyi szolgálati munkaszerződést alá nem író személyeknek a korábbi foglalkoztatóval fennálló, munkavégzésre irányuló jogviszony megszűnésére tekintettel járó juttatást „végkielégítésnek” nevezi, azaz a szerződés alá nem írását végkielégítést megalapozó helyzetnek tekinti. A jogalkotó eleve eldöntötte, hogy a szerződés aláírásának elutasítása nem kezelhető úgy, mintha tisztán a munkavállalói részéről történt volna a jogviszony megszüntetése, hiszen akkor szó sem lehetne végkielégítésről.

Ez összhangban áll azoknak az egyéb analóg helyzeteknek a törvényi szabályozásával, amikor a munkavégzésre irányuló jogviszony lényeges feltételeiben a foglalkoztatott szempontjából külsőnek tekinthető körülmények módosulása (pl. a jogviszonyra vonatkozó jogszabályi környezet megváltozása, vagy akár a munkáltató szerződésmódosítási szándéka) miatt áll vagy állna be jelentős változás, és ez a foglalkoztatott részéről annak eldöntését igényli, hogy a jelentősen megváltozott feltételek mellett fent kívánja-e tartani a jogviszonyt a foglalkoztatóval.

Ha a munkáltató módosítani akar a munkaszerződésen, például másik munkakörbe akarja helyezni a munkavállalót, de abba a munkavállaló nem egyezik bele, a munkáltató számára két út marad: vagy foglalkoztatja tovább a közös megállapodás szerint vagy felmond, de akkor azzal a következménnyel, hogy végkielégítést kell fizetnie (lásd Mt. 66. § (5) bek.).

A Kjt. kifejezett rendelkezéseket tartalmaz azokra az esetekre, amikor a jogviszony lényeges elemei egyoldalúan és jelentősen megváltoznak, és az új jogviszonyt a közalkalmazott nem fogadja el. A Kjt. 25/A. § alapján például ha a munkáltató személye azért változik meg, mert az alapító vagy a munkáltató döntése alapján a munkáltató egésze vagy egy része az Mt. hatálya alá tartozó munkáltató számára kerül átadásra, a munkáltató átadásra kerülő szervezete vagy tevékenysége keretében foglalkoztatott közalkalmazott közalkalmazotti jogviszonya az átadás időpontjában megszűnik, és ebben az esetben a (6) bekezdés alapján ha a közalkalmazott az átvevő munkáltatónál történő további foglalkoztatásához nem járul hozzá, az átadó munkáltató köteles végkielégítést fizetni.

Az Mt. is rendelkezik arról az esetről, ha a munkavállalónak törvény rendelkezésénél fogva más szabályozás hatálya alatt kellene folytatni a munkavégzést. Az Mt. 63. §-a értelmében a munkaviszony megszűnik, ha jogszabály rendelkezése alapján a gazdasági egységet átvevő munkáltató nem az Mt. hatálya alá tartozik (ami szükségszerűen a munkavégzésre irányadó szabályok jelentős megváltozásával is jár). Ebben az esetben az Mt. 77. § (1) bekezdése alapján a munkavállalót végkielégítés illeti meg.

A Kjt. 37. § (9) bekezdése értelmében, ha egy közalkalmazott alapos okkal nem járul hozzá a kinevezés módosításához vagy az áthelyezéshez, a teljes végkielégítésre jogosult.

A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Kttv.) 72/A. § értelmében a munkáltató személyében a jogszabály rendelkezése folytán bekövetkező olyan változás esetén, amely szerint a munkáltató egésze vagy egy része a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló törvény hatálya alá tartozó munkáltatóvá alakul át (tehát a jogviszony jellege jelentősen módosul és az érintettre a korábbi jogviszonyra nem jellemző többletkötelezettségek és korlátozások hárulnának), nem alakul át a kormánytisztviselő jogviszonya, ha a hivatásos szolgálati jogviszony létesítéséhez nem járul hozzá. Ebben az esetben a kormánytisztviselő kormányzati szolgálati jogviszonya felmentéssel szűnik meg, és ennek megfelelően végkielégítés is megilleti, továbbá a munkavégzés alóli felmentést szabályozó rendelkezések is vonatkoznak rá.

A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény 362/E. §-a a rendvédelmi szerveknél foglalkoztatott közalkalmazottak és kormánytisztviselők státuszát rendezte a jogállás megváltozásával kapcsolatban. A rendelkezés kimondta, hogy amennyiben ezek a személyek nem járulnak hozzá a közalkalmazotti és kormányzati szolgálati jogviszonyuk rendvédelmi igazgatási szolgálati jogviszonnyá, vagy az Mt. szerinti munkaviszonnyá való átalakulásához, úgy a kérdéses közalkalmazotti, illetve kormányzati szolgálati jogviszony a Kjt., illetve a Kttv. alapján felmentéssel szűnik meg, és ekként végkielégítésre valamint a munkavégzés alóli felmentése biztosít jogosultságot.

A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény 285. § (1) bekezdése rendelkezett a központi kormányzat által foglalkoztatott személyek különböző jogviszonyainak kormányzati szolgálati jogviszonnyá, illetve politikai szolgálati jogviszonnyá alakulásáról. A szakasz (9) bekezdése értelmében az érintettek jogosultak voltak az új jogviszonyt rögzítő kinevezési okirat közlését követő öt munkanapon belül írásban kérelmezni a felmentésüket, mely esetben nekik a 89. § (5) bekezdése alapján végkielégítés, felmentési idő és az arra járó illetmény járt.

A fent ismertetett szabályok hatálya alá eső személyek valamennyien összehasonlítható helyzetben vannak az egészségügyi szolgálati munkaszerződést aláírását elutasító személyekkel, hiszen mindegyik esetben azt a döntést kellett meghozni az érintetteknek, hogy a jogviszony jellegének döntő megváltozása ellenére fent akarják-e tartani a kérdéses foglalkoztatóval fennálló, munkavégzésre irányuló jogviszonyukat.

Az összehasonlíthatóságot alátámasztja az is, hogy az Eszjt. 8. § (9) bekezdése értelmében egészségügyi szolgálati jogviszonyban töltött időnek kell tekinteni az Eszjt. hatálya alá tartozó munkáltatónál munkaviszonyban, közalkalmazotti jogviszonyban, egészségügyi szolgálati jogviszonyban, a Kjt. hatálya alá tartozó szervnél munkaviszonyban, közalkalmazotti jogviszonyban, a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény hatálya alá tartozó szervnél munkaviszonyban, közszolgálati jogviszonyban, a Kttv. hatálya alá tartozó szervnél munkaviszonyban, közszolgálati, kormányzati szolgálati, kormánytisztviselői jogviszonyban, valamint a Kit. hatálya alá tartozó munkáltatónál kormányzati szolgálati jogviszonyban, politikai szolgálati jogviszonyban, biztosi jogviszonyban, ösztöndíjas jogviszonyban, illetve munkaviszonyban töltött időt.

Ha a T. Alkotmánybíróság a feladatok és felelőségek eltérő volta miatt úgy ítélné meg, hogy a fent vázolt csoport nem kellően homogén a XV. cikk szempontjából való összehasonlításhoz, akkor

szűkíthető a vizsgálat egyfelől az egészségügyi szolgálati munkaszerződés aláírását elutasító, másfelől az egyéb, továbbra is közalkalmazottként dolgozó, valamint az egészségügyi szolgálatba belépő személyek helyzetének értékelésére. Ebben a vonatkozásban egyértelmű, hogy mind a feladatok és felelőségek jellege, mind a foglalkoztató sajátosságai alapján az enyémmel összehasonlítható helyzetben vannak azok a továbbra is közalkalmazottként dolgozó és az egészségügyi szolgálati jogviszonyt vállaló személyek, akikre a rám irányadónál kedvezőbb szabályozás vonatkozik a végkielégítés és a felmentési időre járó illetmény tekintetében.

(v) Az arányosság kérdéskörében érveink a XV. cikk vonatkozásában megegyeznek a tulajdonhoz való jog korlátozása kapcsán felhozott, a korlátozás aránytalanságát megalapozó érvekkel, ezért azokat itt nem ismétljük meg.

Megjegyzendő, hogy nem csak az alapvető jogok kapcsán tett megkülönböztetésre alkalmazandó teszt szerint megengedhetetlen a kifogásolt szabályozás, hanem akkor is, ha a tárgyilagos mérlegelés szerinti észszerűség mércéjét alkalmazzuk rá. Ha a törvényhozói szándék az egészségügy működőképességének fenntartása volt is, a támadott rendelkezés nem állja ki a tárgyilagos mérlegelésen alapuló észszerűség próbáját, mivel a különbségtétel csak az állami érdeket szolgálja, miközben a munkavállalók szempontjait gyakorlatilag teljes mértékben figyelmen kívül hagyja az évtizedek óta fennálló szabályozás alapján járó váromány jelentős csökkentésével, illetve a – felmentési időre járó illetmény tekintetében – teljes elvonásával, ezért még ha van is racionalitása, a tárgyilagos mérlegelés követelményeinek nem felel meg.

Jogszabály nemzetközi jogi szerződésbe ütközésének megállapítását polgárok nem jogosultak az Alkotmánybíróság előtt indítványozni, mindazonáltal az itt támadott rendelkezés nemcsak az Alaptörvény, hanem nemzetközi szerződés, nevezetesen az EJEE megsértését eredményezi. Az ilyen indítványt ugyanakkor feleslegessé is teszi az az eljárásjogi szabály, amely szerint az Alkotmánybíróság valamennyi eljárásában hivatalból vizsgálja a nemzetközi szerződés és a belső jog összhangját [Abtv. 32. § (1) bekezdés]. Az EJEE hatálya alá tartozó esetekben, így a konkrét ügyben, az Alkotmánybíróság azzal tudja kiküszöbölni a magyar államot elmarasztaló strasbourgi döntést, hogy ezt a vizsgálatot is lefolytatja.

8. A támadott rendelkezés részleges megsemmisítésének indoka

Indítványunk nem a támadott rendelkezés egészének, hanem a támadott rendelkezés egy szövegrészének megsemmisítését kéri az Alkotmánybíróságtól. Ennek az az oka, hogy az Eszjtv. 19. § (4) bekezdésének teljes megsemmisítésével a törvényi szabályok értelmében bizonytalan jogi helyzet állna elő; nem lenne egyértelmű, hogy járna-e számomra és más a jogviszonyváltást elutasító dolgozók számára végkielégítés. Ilyen esetben a törvényhozónak kell jogalkotással biztosítania, hogy az érintettek részesülhessenek az őket jogos várományként megillető végkielégítésben. Ezt a kötelezettségét a jogalkotó nem mulasztotta el teljesíteni, hiszen a támadott rendelkezésben kimondta, hogy a jogviszonyváltást elutasító közalkalmazott végkielégítésre jogosult. Más kérdés, hogy a végkielégítés mértékére vonatkozó normaszöveg alkotmányosan nem megengedhető módon vonta el a végkielégítés egy részét a jogosultaktól. Ebből következik, hogy a támadott rendelkezés a jogviszonyváltást elutasító közalkalmazottakat megillető végkielégítésnek éppúgy garanciája, mint korlátja. (Garanciája a tekintetben, hogy alanyi jogként biztosítja a végkielégítést, és korlátja a

tekintetben, hogy annak mértékét alacsonyabb összegben állapítja meg, mint a jogos várományként védett végkielégítés mértéke.)

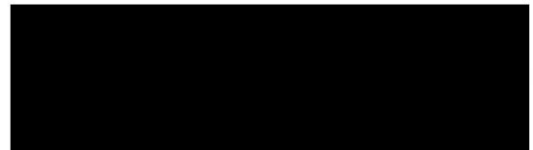
Az Alkotmánybíróság számos döntésében kifejezésre juttatta, hogy felfogása szerint az alkotmányjogi panasz, és így az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasz eljárás, elsődlegesen szubjektív jogvédelmi eszköz {lásd pl. 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [61]–[62], 3468/2020. (XII. 22.) AB határozat, Indokolás [17]}.

A fentiek fényében az alkotmányjogi panasz jogorvoslati funkciójával az áll összhangban, ha az Alkotmánybíróság a támadott döntést nem teljes egészében, hanem csak a támadott szövegrész vonatkozásában semmisíti meg. Ezzel a technikával biztosítható ugyanis, hogy a testület csak a tulajdonhoz való jog alaptörvény-ellenes korlátait számolja fel, a jog érvényesülése szempontjából garanciális jelentőségű rendelkezést már ne.

Mindezekre figyelemmel kérem a T. Alkotmánybíróságot, hogy tegyen eleget az indítványban megfogalmazott határozott kérelemnek.

Budapest, 2021. ...05.03.....

Tisztelettel,



indítványozó