

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3425/2021. (X. 25.) AB VÉGZÉSE

eljárás megszüntetéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Handó Tünde* és *dr. Szívós Mária* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság az egészségügyi dolgozók és egészségügyben dolgozók jogviszonyával kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 530/2020. (XI. 28.) Korm. rendelet 2. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselője (dr. Hüttl Tivadar ügyvéd) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) szerinti alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, melyben kérte az egészségügyi dolgozók és egészségügyben dolgozók jogviszonyával kapcsolatos egyes kérésekről szóló 530/2020. (XI. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 2. §-a alaptörvény-ellenességének a megállapítását és megsemmisítését, mivel az véleménye szerint ellentétes az Alaptörvény II. cikkével.
- [2] 2. Az indítványozó által támadott rendelkezés értelmében az egészségügyi szolgálati jogviszonyról szóló 2020. évi C. törvény (a továbbiakban: Eszjtv.) hatálya alá tartozó egészségügyi szolgáltatónál foglalkoztatott egészségügyi dolgozó és egészségügyben dolgozó személy az egészségügyi szolgáltatónál fennálló jogviszonyát – a rendkívüli megszüntetés kivételével – nem szüntetheti meg a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendeletben kihirdetett veszélyhelyzet ideje alatt. Az indítványozó 2013 júliusa óta dolgozik közalkalmazotti, majd 2021. január 1-je óta egészségügyi szolgálati jogviszonyban egy vidéki kórházban mint egészségügyi szakasszisztens végzettséggel rendelkező nővér. Az állítása szerint több tekintetben méltatlan és demoralizáló munkakörülmények, az anyagi és erkölcsi megbecsültség hiánya miatt elhatározta, hogy munkahelyet és foglalkozást vált; ennek érdekében beiratkozott egy magasépítő technikus képzésre, hogy elhelyezkedhessen az építőiparban. 2020 októberében jelentkezett egy építőipari cég által meghirdetett gyakorlatra, majd egy kétfordulós állásinterjú követően az indítványozó nyilatkozata szerint ugyanezen cég telefonon arról tájékoztatta 2020. december elején, hogy az állást elnyerte, így magasépítő technikus munkakörben munkába állhat. Ekkorra azonban már hatályba lépett az indítványozó által támadott rendelkezés, amely elzárta attól a lehetőségtől, hogy állást váltson, és a számára felkínált munkahelyen munkába álljon.
- [3] Az indítványozó személyes érintettsége alátámasztásaként előadja, hogy miután egészségügyben dolgozó személynek minősül, ezért a támadott rendelkezés hatálya rá kiterjed, közvetlen érintettsége abból következik, hogy a jogviszonyáról lemondást tiltó norma hatálybalépésével cselekvési mozgástere a jogviszonya megszüntetése tekintetében beszűkült, ehhez további végrehajtási aktusra nem volt szükség, a „tilalommal” szemben jogi úton fellépni nem tudott, mivel annak hatályosulásához formális, bírói úton megtámadható munkáltatói döntésre nem volt szükség. Tényleges és aktuális érintettségét pedig megalapozza az a tény, hogy a „tilalom” elrendelő norma az alkotmányjogi panasz benyújtásakor is hatályban volt. A támadott rendelkezés azzal, hogy megfosztja a dolgozókat attól a joguktól, hogy jogviszonyukat bármikor, indokolás nélkül megszüntethessék, kiszolgáltatja a munkavállalókat a munkáltatójuknak, és ez – „a munkáltató döntéseivel szembeni

eszköztelenség – a támadott rendelkezés pusztá létezése (hatályosulása) folytán minden egészségügyi és egészségügyben dolgozó tekintetében fennáll”. Az indítványozó az Alaptörvényben biztosított joga érintettségének indokául előadja, hogy – jóllehet egy adott foglalkoztatási jogviszony megszüntetésének joga nem minősül alapvető jognak – ha azonban e jog gyakorlását az állam jogi szabályozás útján kizárja vagy korlátozza, az beavatkozást jelent az egyénnek az emberi méltósághoz való jog által biztosított jogi pozíciójába. Érvelése szerint „a foglalkoztatási jogviszony dolgozó általi rendes megszüntetésének tilalma olyan beavatkozás, amely a panaszos önrendelkezési jogát korlátozza, őt a munkáltatójával szemben fokozottan kiszolgáltatott helyzetbe taszítja, így ennek alkotmányos megengedhetősége az emberi méltósághoz való jog korlátozhatóságára, az emberi méltóság sérthetlenségére tekintettel dől el”.

- [4] Az indítványozó Alaptörvényben biztosított joga sérelmének lényegét abban látja, hogy a támadott szabályozás által bevezetett tilalom kötelező munkát eredményez, mivel a dolgozó akarata ellenére köteles a fennálló, munkavégzésre irányuló jogviszonya fenntartására. Az indítványozó ezt követően ismerteti az Emberi Jogok Európai Egyezményének (a továbbiakban: EJE), a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának és az Európai Unió Alapjogi Chartájának a kényszer-, és kötelező munkát tiltó, illetve az embert tárgyiasító, az emberi méltóságot sértő magatartásokkal szembeni korlátozásként megfogalmazott elveit és rendelkezéseit, ideértve az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) vonatkozó gyakorlatát is. Maga az indítványozó is utal ugyanakkor ebben a körben arra, hogy az EJE 4. cikk (3) bekezdés c) pontja értelmében egy munkavégzés „kényszer- vagy kötelező munka”-ként való minősítését fogalmilag zárja ki az, ha erre „a közösség létét vagy jólétét fenyegető szükségállapot vagy természeti csapás esetén előírt szolgálat” keretében kerül sor, a releváns bírói gyakorlat azonban ilyen esetekben is vizsgálja, hogy a beavatkozás nem okoz-e aránytalan sérelmet az érintettek számára.
- [5] Az indítványozó álláspontja szerint az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése – amellet, hogy kizárja az emberi méltósághoz való jog felfüggesztésének lehetőségét – „megengedi azt az értelmezést”, hogy az emberi méltósághoz való jogot érintő beavatkozás veszélyhelyzetben sem okozhat aránytalan sérelmet. Véleménye szerint a támadott rendelkezés ezen jog felfüggesztésével egyenértékű korlátozást vezetett be azzal, hogy az érintett dolgozókat elzárta attól a lehetőségtől, hogy jogviszonyukat saját elhatározásukból megszüntethessék, ezért ez a korlátozás ellentétes az Alaptörvény II. cikkével és az annak korlátozására irányadó 54. cikk (1) bekezdésével is. A támadott rendelkezés alaptörvény-ellenességét már az is megalapozza – folytatja érvelését az indítványozó – „ha a korlátozás az emberi méltósághoz való jog aránytalan sérelmét eredményezi”, ezt pedig az ún. arányossági teszttel lehet megállapítani.
- [6] Az indítványozó meglátása szerint a „támadott rendelkezés teljesen elzárja az egészségügyi dolgozókat, így a panaszost attól, hogy saját elhatározásából megszüntesse foglalkoztatási jogviszonyát. A szabályozás a dolgozókat a tilalom előírásakor aktuális munkáltatójukhoz láncolja, teljes mértékben figyelmen kívül hagyva a jogviszony fenntartására vonatkozó akaratukat, egyéni szempontjaikat. Ezzel a támadott rendelkezés olyan jogviszonyt alakít ki az egészségügyi dolgozó és munkáltatója között, amelyben a dolgozó képtelen kivonni magát munkáltatója döntései, intézkedései alól.” Az egyéni autonómia ilyen módon történő felszámolása pedig a panaszos álláspontja szerint „kimeríti az emberi méltósághoz való jog felfüggesztését”.
- [7] A támadott rendelkezés hatálya alatt álló dolgozóknak – az indítványozó felfogása és előadása szerint – „a legmegalázóbb, a szélsőségesen méltóságsértő bánásmód (pl. szexuális zaklatás) megtapasztalása esetén sincs meg a lehetőségük arra, hogy foglalkoztatási jogviszonyukból szabaduljanak, munkahelyüknek hátat fordítsanak”. Az indítványozó meggyőződése szerint az érintetteknek ezt a „végletes kiszolgáltatottságát” még az sem kompenzálja, hogy rendelkezésükre áll a rendkívüli felmondás lehetősége, ebben az esetben „ugyanis a dolgozó köteles indokolni a felmondását, esetleges jogvita esetén neki kell bizonyítania a felmondásban foglalt indok megalapozottságát, ami tőle nem elvárható teherviselést jelent”. A következőkben az indítványozó utal az EJEB egyik, az ügy szempontjából releváns eseti döntésére is, amely alapján megállapítható, hogy a veszélyhelyzetre figyelemmel elrendelt kötelező munkavégzést az EJEB összeegyeztethetőnek tartotta a kötelező munka tilalmával akkor, ha az nem jelentett aránytalan terhet az érintettek számára, és az EJEB az arányosság vizsgálata körében értékelte, ha a munkára kötelezés megfelelő kompenzációval járt együtt. Ezzel összefüggésben az indítványozó szerint viszont elmondható, hogy a támadott szabályozással bevezetett „tilalom hatálya alatt állóknak a személyes áldozatvállalása semmilyen ellentételezéssel nem párosul”. A támadott rendelkezés arányossága kapcsán az indítványozó utal arra, hogy egészségügyi válsághelyzetben az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) lehetővé teszi, hogy az egészségügyi dolgozókat a szokásos munkavégzés helyétől, munkakörtől különböző, emelt óraszámú foglalkoztassák.

- [8] Ebből adódóan az indítványozó szerint is minden egészségügyi dolgozónak, amikor ezt a hivatást választja, tisztában kell lennie azzal, hogy hivatása gyakorlása során ilyen vészhelyzet előállhat, „azaz ezt a feltételt egészségügyi dolgozói jogviszonya létesítésénél elfogadja”, és az EJEB is a kötelező munkavégzés megítélése szempontjából jelentőséget tulajdonít annak, hogy a pályaválasztás során az esetleges kötelező munkavégzés terhe előrelátható volt-e. A kirendelés lehetőségére vonatkozó szabályozást ugyanakkor az indítványozó relevánsnak tekinti a támadott szabályozás okozta alapjogkorlátozás arányossága szempontjából, és azt feltételezi, hogy „a Kormány számára a felmondási tilalom bevezetése adminisztrációs szempontból könnyebb útnak mutatkozott, mint a kirendelés folyamatos szervezése, azonban ez nyilvánvalóan nem lehet alapjog-korlátozás bevezetésének indoka, hiszen azt csak kényszerítő szükség alapozhatja meg”. Véleménye szerint – az egészségügyi dolgozók közismert hivatástudata és felelősségérzete ellenére – reális veszély az egészségügyi dolgozók tömeges felmondása, ami arról árulkodik, hogy „az állam elmulasztotta az Alaptörvényből fakadó finanszírozói, fenntartói feladatainak ellátását”. Meglátása szerint „az állam feladata ebben a helyzetben kizárólag a mulasztásainak azonnali pótlása lehet, amely kiküszöböli a tömeges felmondás veszélyét. Ennek a mulasztásnak a következményeit alapjogkorlátozással kompenzálni, a helyzetért nem felelős dolgozókat büntetni alkotmányosan nem lehet megengedett.”
- [9] 3. Az Alkotmánybíróság eljárása során ugyanakkor észlelte, hogy a Kormány mint veszélyhelyzeti jogalkotó 308/2021. (VI. 7.) Korm. rendeletével módosította az R.-t, és ennek során az R.-nek az indítványozó által kifogásolt, az egészségügyi dolgozók egyoldalú felmondási jogosultságát korlátozó rendelkezését hatályon kívül helyezte. Az alkotmányjogi panasz eljárásokban ugyan a támadott jogszabály hatályvesztése önmagában nem jelenti azt, hogy az Alkotmánybíróságnak ne kellene érdemben vizsgálnia az indítványt [Abtv. 64. § e) pont], de – amennyiben az eljárás folytatására okot adó körülmény már nem áll fenn, illetve az indítvány egyéb okból tárgytalanná vált – akkor az Alkotmánybíróság az Abtv. 59. §-a, illetve az Ügyrend 67. § (2) bekezdés e) pontja alapján megszünteti az eljárást. Miután az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint benyújtott alkotmányjogi panasz esetében az Alkotmánybíróság a jogszabály alkotmányossága kérdésében dönt, és a lefolytatott vizsgálat lehetséges következménye a jogszabály megsemmisítése eredményeként annak hatályvesztése, nem indokolt az eljárás lefolytatása abban az esetben, ha a támadott jogszabály már nem hatályos és nem is alkalmazható.
- [10] Jelen esetben megállapítható, hogy az egészségügyi és egészségügyben dolgozó személyek felmondási jogát ismét az Eszjtv. szabályozza, az egyoldalú felmondás lehetőségét pedig az R. már nem korlátozza. Az indítványozó beadványában nem hivatkozott továbbá olyan, bármely állami szerv előtt folyamatban lévő ügyre, amelyben az R. felmondást korlátozó szabályát alkalmazni kellene.
- [11] 4. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány elbírálására okot adó körülmény már nem áll fenn, ezért az eljárást – az Abtv. 59. §-a, illetve az Ügyrend 67. § (2) bekezdés e) pontja alapján – megszüntette.

Budapest, 2021. október 5.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [12] Egyetértek a végzéssel, azonban ahhoz az Abtv. 66. § (3) bekezdésében biztosított jogkörömnél fogva – az alábbiakban kifejtettek szerint – a következő párhuzamos indokolás csatolását tartom szükségesnek.
- [13] 1. A végzés által javasolt megoldást, azaz az alkotmánybíróági eljárás okafigyottságára okán való megszüntetését támogattam és megszavaztam.
- [14] Ugyanakkor ezzel együtt is hangsúlyozandónak tartom, hogy álláspontom szerint az alkotmányjogi panaszt vissza kellett volna utasítani, mert az indítványozó az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti kivételes alkotmányjogi panasz által megkövetelt szigorúbb érintettségi feltételek fennállását, nevezetesen érintettsége személyes, aktuális, közvetlen voltát hitelt érdemlően nem igazolta.
- [15] 2. Ilyen és ehhez hasonló esetekben mindenképpen indokolt (lenne/lett volna) az indítványozó, vagy adott esetben a munkáltató hivatalos megkeresése a foglalkozási jogviszony fennállásának tisztázása érdekében.
- [16] Álláspontom szerint ugyanis az indítványozó érintettsége nem vizsgálható anélkül, hogy az Alkotmánybíróságnak hivatalos tudomása lenne arra vonatkozóan, hogy az indítványozó valóban kórházban dolgozik-e, jogviszonya fennáll-e.
- [17] Egyrészt maga a támadott rendelkezés is lehetővé tette – habár szűk körben – a jogviszony rendkívüli megszüntetését; másrészt az Eszjtv. átmeneti rendelkezései között a korábbi jogviszony egészségügyi szolgálati jogviszonná váló átalakulásáról rendelkezik azzal, hogy az Eszjtv. 19. §-át az R. 1. § (1) bekezdése folytán, az e rendelkezésben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. Ennek megfelelően az eredetileg 2021. január 1-jei átalakulás csak 2021. március 1-jével következett be [lásd az R. 1. § (2) bekezdését]. Ez az adott esetben azt jelenti, hogy az indítványozónak lehetősége volt arra, hogy a jogviszonyát más módon is megszüntesse [lásd az R. 1. § (5)–(6) bekezdését].
- [18] Megjegyzem: az indítványozó alkotmányjogi panasa 2021. március 3-án érkezett az Alkotmánybíróságra. Vagyis az indítványozónak elviekben már panasa benyújtásakor lehetősége volt arra, hogy az Eszjtv. szerinti egészségügyi szolgálati munkaszerződést ne kösse meg, így korábbi jogviszonyát megszüntesse. Az R. 1. § (5) bekezdése szerint ugyanis az egészségügyi szolgálati munkaszerződést „a (2) bekezdésben meghatározott időpontot megelőző napig”, vagyis 2021. február 28-ig kellett megkötni, azzal, hogy azt a (2) bekezdésben meghatározott naptól kellett alkalmazni. Ennek megfelelően az indítványozónak panasa postára adásakor már ismernie kellett az egészségügyi szolgálati munkaszerződést és számolhatott a jogviszonya megszüntetésének lehetőségével és élhetett is vele.
- [19] Álláspontom szerint az indítványozó jogviszonya fennállásának vagy fenn nem állásának tisztázása az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasz esetén – a fentebb írtak szerint – elengedhetetlen az érintettség megállapításához. Ennek érdekében – ahogy azt már az ügy korábbi tárgyalása során felvettem – indokolt lett volna a munkáltató, illetőleg esetlegesen az indítványozó megkeresése és nyilatkozattételre való felhívása az érintettség vizsgálhatósága érdekében.

Budapest, 2021. október 5.

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

- [20] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2021. október 5.

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybíróági ügyszám: IV/523/2021.

