

Alkotmánybíróság

1015 Budapest

Donáti u. 35-45.

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: IV/ 00 9 4 4 - 0 / 2021	
Érkezett: 2021 ÁPR 26.	
Példány: 1	Kezelőiroda:
Melléklet: 3 db	2

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Alulírott, [REDACTED] születési hely és idő: [REDACTED] nyja neve: [REDACTED]....., lakcím: [REDACTED], [REDACTED], személyazonosság igazolására dokumentumok: P/1. számon mellékelve) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján az alábbi

alkotmányjogi panaszt

terjesztem elő.

Kérem a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg, hogy az egészségügyi szolgálati jogviszonyról szóló 2020. évi C. törvény 19. § (4) bekezdése ellentétes az Alaptörvény II. cikkével (emberi méltósághoz való jog), Alaptörvény XII. cikk (munka és foglalkozás szabad megválasztásához való jog) Alaptörvény XIII. cikk (tulajdonhoz való jog), valamint az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésével (diszkrimináció tilalma), és semmisítse azt meg.

Indítványom alátámasztásául az alábbiakat adom elő.



I. Az indítványozói jogosultság és a befogadhatóság

1. Az Indítványt az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján terjesztem elő, amely szerint az érintett személy az Alkotmánybíróság eljárását akkor kezdeményezheti az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.

- *Indítványozói jogosultság*

2. Az Alkotmánybíróság a személyes érintettséggel kapcsolatos gyakorlatát a következőképpen foglalta össze. „Az Alkotmánybíróságnak különös figyelmet kell fordítania a kivételesség feltételének megállapíthatóságára, mert ez a panaszfajta nem válhat popularis actióvá (a közvetlen érintettséget mellőző, jogalkalmazás eredményeként bekövetkező jogsérelem nélküli eredményes indítvánnyá). Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) és d) pontja szerinti alkotmányjogi panasz jogintézményének egyaránt elsődleges célja [...] az egyéni, szubjektív jogvédelem: a ténylegesen jogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes jogszabály, illetve alaptörvény-ellenes bírói döntés által okozott jogsérelem orvoslása. [...] a panasz befogadhatóságának feltétele az érintettség, nevezetesen az, hogy a panaszos által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érintő rendelkezést állapít meg, s ennek következtében a panaszos alapjogai sérülnek. (33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [61]-[62], [66])” (3367/2012. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [13], [15]).

3. Tehát "[a] kivételes panasz esetében, mivel az közvetlenül a norma ellen irányul, különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának, hiszen a panaszos alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az utólagos normakontroll korábbi, bárki által kezdeményezhető változtatától" (3105/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3]). A kivételes alkotmányjogi panasz kapcsán az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint az érintettségnek személyesnek, közvetlennek és aktuálisnak kell lennie (3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27], 3120/2015. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [55]).

4. Az egészségügyi szolgálati jogviszonyról szóló 2020. évi C. törvény (a továbbiakban: Eszjtv.) 1. § (1) bekezdése alapján egészségügyi szolgálati jogviszonyban állt személy vagyok,

....., ennek igazolására P/2. számon mellékelem az erről szóló dokumentumot. Egészségügyi jogviszonyom megszűnt/megszűnik ^{2021.} 03.01-án és emiatt a megtámadott jogi szabályozás szerinti, csökkentett összegű végkielégítésben részesültem csak.

P/3 : alá nem írt Egészségügyi Dolgozói Uniótanácsadás

- *Egyéb befogadhatósági kritériumoknak való megfelelés*

5. Az Abtv. 30. § (4) bekezdése az indítvány előterjesztésére határidőt állapít meg. Eszerint az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybíróság eljárása megindítása az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan napon belül lehetséges. Az Eszjtv. 19. § (4) bekezdése 2020. november 18. napján lépett hatályba, így a jelen alkotmányjogi panasz előterjesztésére határidőben került sor.

6. A kérdéses jogszabályhely Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság mindeddig sem alkotmányjogi panasz, sem bírói kezdeményezés alapján nem hozott döntést, így az Abtv. 31. §-ában foglalt korlátozás sem képezi a panasz előterjesztésének akadályát.

7. Jelen beadvány egyértelműen az Abtv. 29. §-a szerinti alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést feszeget. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak egyértelműen állást kell foglalnia a jelen ügyben, ugyanis a megtámadott jogszabályi rendelkezés súlyosan sérti az Alaptörvény II. cikkében foglalt emberi méltósághoz való jogomat, az Alaptörvény XII. cikkében foglalt munka és foglalkozás szabad megválasztásához való jog "negatív" aspektusát abból a szempontból, hogy a vitatott szabályozás nagyban megnehezíti az egészségügyi pálya elhagyását és ezen keresztül az önrendelkezési jogot – ezen aspektusával ennek a jognak a t. Alkotmánybíróság még nem foglalkozott. A szabályozás sérti az Alaptörvény XIII. Cikkében foglalt tulajdonhoz való jog részét képező közjogi jogos várományok védelméhez való jogot is, hiszen közalkalmazottként megillető végkielégítést vontak el a panaszostól, mely kérdéssel ebben a formájában a t. Alkotmánybíróság még nem foglalkozott. A megtámadott szabály továbbá sérti az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglalt egyenlő bánásmód követelményét, hiszen mindenfajta elfogadható indok nélkül fosztanak meg az egyébként nekem járó – és más egészségügyi dolgozók részére továbbra is fenntartott – végkielégítéstől. A szabályozás nyilvánvaló célja, hogy minél több egészségügyi dolgozót benntartsanak az állami egészségügyi rendszeren belül, de az alapvető jelentőségű alkotmányossági problémát vet fel, hogy ezt a célt ilyen durván diszkriminatív szabályozási móddal kívánja elérni a jogalkotó.

8. Az Abtv. 52. § (5) bekezdése szerint az alkotmányjogi panasz eljárásokban az indítványozónak nyilatkoznia kell adatai kezelését illetően. Az Abtv. 57. § (1a) bekezdése és 68. § alapján hozzájárulok/nem járulok hozzá ahhoz, hogy az Alkotmánybíróság az indítványt teljes egészében nyilvánosságra hozza.

9. Indítványozom, hogy a beadványt a t. Alkotmánybíróság soron kívül tárgyalja, tekintettel az ügy kiemelkedő alkotmányjogi jelentőségére és a közéletben kiváltott rendkívül nagy érdeklődésre.

II. A Törvény 19. § (4) bekezdésének alaptörvény-ellenessége

A) A tények

10. Az Eszjtv. legtöbb rendelkezése 2020. november 18. napján lépett hatályba [Eszjtv. 18. § (1) bekezdése], bizonyos kérdések pedig 2021. január 1. napjától hatályosak [Eszjtv. 18. § (2) bekezdése]. A Eszjtv. az Átmeneti rendelkezések között rögzítette, hogy a törvény hatálya alá tartozó egészségügyi szolgáltatónál foglalkoztatott közalkalmazott (a továbbiakban: érintett) közalkalmazotti jogviszonyára 2020. december 31. napjáig a Kjt. rendelkezéseit kell alkalmazni. Ezzel kapcsolatban a 19. § (2) bekezdésében kimondta, hogy „2021. január 1. napján az érintett jogviszonya az egészségügyi szolgálati munkaszerződésben foglaltak szerint az e törvény szerinti egészségügyi szolgálati jogviszonnyá alakul át.” A 19. § (3) bekezdésében pedig akként rendelkezett, hogy „[a] jogviszony átalakulásáról és az egészségügyi szolgálati munkaszerződés tervezett tartalmáról az érintettet 2020. november 30. napjáig írásban tájékoztatni kell. Az egészségügyi szolgálati munkaszerződést 2020. december 31-ig kell megkötöni azzal, hogy azt 2021. január 1. napjától kell alkalmazni.”

11. Azaz az érintett közalkalmazottaknak 2020. december 31. napjáig volt lehetőségük eldönteni, hogy kívánna-e az Eszjtv. hatálya alá tartozó egészségügyi szolgálati jogviszonyt létesíteni, vagy sem. Ez a határidő tarthatatlannak bizonyult, ezért a Kormány a (járványügyi) veszélyhelyzeti rendkívüli jogalkotási jogkörét felhasználva megalkotta az 530/2020. (XI. 28.) Kormányrendeletet, melynek 1. § (2) bekezdése értelmében az egészségügyi szolgálati jogviszonyokat 2021. március 1-jéig kell átalakítani, illetőleg eddig az időpontig kell eldönteni, hogy az érintett egészségügyi dolgozó esetlegesen nem kíván belépni az új egészségügyi szolgálati jogviszonyba. A továbbiakban a két jogszabályt egységesen kezelem, mert jelen beadványnak nem

tárgya az egészségügyi szolgálati jogviszony átalakítása, csak annak a végkielégítésre vonatkozó szabályai, melynek szempontjából az átalakulás időpontja közömbös.

12. Az Eszjtv. 19. § (4) bekezdése rendezi azt az esetet, ha az egészségügyi szolgálati munkaszerződés határidőben nem kerül megkötésre. Ilyenkor az érintett közalkalmazotti jogviszonya 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.

13. Eszjtv. támadott rendelkezése hatálybalépése előtt az egészségügyi dolgozókra vonatkozó végkielégítési szabályok egységesen a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvényben (a továbbiakban: Kjt.) 37. § voltak szabályozva. A Kjt. 37. § (6) bekezdése főszabályként a közalkalmazotti jogviszonyban töltött idő alapján határozta meg a végkielégítés mértékét. Eszerint három év után egyhavi, öt év után két havi, nyolc év után három havi, tíz év után négy havi, tizenhárom év után öt havi, tizenhat év után hat havi, húsz év után nyolc havi távolléti díjnak megfelelő végkielégítés járt a közalkalmazotti státuszú egészségügyi dolgozóknak.

14. Az Eszjtv. 19. § (4) bekezdése ezt a fenti jogosultságot pusztán azért vonja el, illetőleg csökkenti drasztikusan és diszkriminatívan, mert az Indítványozó nem kívánt belépni az egészségügyi rendszerbe.

B) Az Eszjtv. 19. § (4) bekezdés alaptörvény-ellenessége

- Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésének sérelme

Az Alkotmánybíróság releváns gyakorlata

15. Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdés szerint mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Az alkotmánybírósági gyakorlatban – 20/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [25] – [31] – a munka, a foglalkozás, a vállalkozás



szabad megválasztásához való jog a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül az állami beavatkozások és korlátozások ellen. Ez azonban nem zárja ki a jog alkotmányos (szükséges és arányos) korlátozását: például, hogy a különböző tevékenységek gyakorlásához, az arra vonatkozó jogszabályok speciális feltételeket és követelményeket írjanak elő. A korlátozások alkotmányossága más-más mérce alapján minősítendő aszerint, hogy a foglalkozás gyakorlásának feltételeiről vagy a foglalkozás szabad megválasztását kizáró szabályról van-e szó. [25/2015. (VII. 21.) AB határozat].

16. Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatát megerősítve a 3243/2014. (X. 3.) AB határozatban az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében biztosított alapjoggal kapcsolatban elvi élel leszögezte: az Alkotmánybíróság már a 21/1994. (IV. 16.) AB határozatában kifejtette, hogy a munkához való jog – hasonlóan, mint a vállalkozáshoz való jog – nem biztosít alanyi jogot egy meghatározott foglalkozás végzéséhez (ABH 1994, 117, 120.). Az Alkotmánybíróság a 327/B/1992. AB határozatban rámutatott arra is, hogy „[a] munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való alapjog [...] nem alanyi jogot garantál meghatározott foglalkozás folytatásához, tevékenység végzéséhez.” (ABH 1995, 604, 609.) Másként megfogalmazva: senkinek „sincs abszolút joga a meghatározott foglalkozás, illetve valamely foglalkozásnak az általa kiválasztott formában történő gyakorlásához” (328/B/2003. AB határozat, ABH 2005, 1434, 1441.). Az Alkotmánybíróság ezen gyakorlatát a 3050/2016. (III. 22.) AB határozatban is megerősítette (Indokolás [8]).

17. Az Alkotmánybíróság a 3134/2013. (VII. 2.) AB határozatban összefoglalta az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt alapvető joggal kapcsolatos gyakorlatát. Eszerint az Alkotmánybíróság jellemzően abból indul ki, hogy „a munkához, foglalkozáshoz, vállalkozáshoz való alapjog a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül az állami beavatkozások és korlátozások ellen. E korlátozások alkotmányossága azonban más-más mérce alapján minősítendő aszerint, hogy a foglalkozás gyakorlását vagy annak szabad megválasztását korlátozza-e az állam, s az utóbbin belül is különbözik a megítélés az adott foglalkozásba kerülés objektív, illetve szubjektív korlátokhoz kötésének megfelelően. A munkához, foglalkozáshoz, vállalkozáshoz való jogot az veszélyezteti a legsúlyosabban, ha az ember az illető tevékenységtől el van zárva, azt nem választhatja. A szubjektív feltételek előírása is a választási szabadság korlátozása, de ezek teljesítése azonban elvileg mindenki előtt nyitva áll. Ezért ilyen esetben a jogalkotó mozgásteret némileg nagyobb, mint az objektív korlátozásnál.” (Indokolás [12]).

18. Az Alkotmánybíróság a vállalkozáshoz való alapjog lényegi tartalmának a sérelmét akkor állapította meg, amikor a jogalkotó a foglalkozás szabad megválasztásához, az adott vállalkozás gyakorlásához való jogot egyes piaci szereplőktől meghatározatlan időre teljes egészében elvonta

{71/2009. (VI. 30.) AB határozat, ABH 2009, 699, 709.; megerősítette a 32/2012. (VII. 4.) AB határozat [40]}.” {3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, [28]–[29]}.

19. Az Alkotmánybíróság hivatkozott gyakorlata szerint tehát az adott ügyben meghatározó jelentősége van annak, hogy a támadott jogszabályi rendelkezések objektív korlátozásnak minősülnek-e, illetve, hogy az indítványozó számára fennáll-e a lehetősége a gyakorolni kívánt tevékenység más formában történő végzésének. Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében tehát a munkához, foglalkozáshoz, vállalkozáshoz való jog korlátozásának minősül a szubjektív feltételek előírása is, ugyanakkor ilyen esetben a jogalkotó mozgásterére némileg nagyobb.

20. A szubjektív feltételek előírása is a választási szabadság korlátozása. Ezek teljesítése azonban elvileg mindenkinek nyitva áll (ha nem, akkor a korlát objektív). Ezért a jogalkotó mozgásterére némileg nagyobb, mint az objektív korlátozásnál. Végül a foglalkozás gyakorlásának korlátai jórészt szakmailag és célszerűségi szempontokból indokoltak, alapjogi problémát csak határesetekben okoznak. {21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 117, 121.; megerősítette a 3134/2013. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [13]; összefoglalóan lásd a 3194/2014. (VII. 15.) AB határozatot, Indokolás [28]}. Az új szubjektív korlátokat esetében az Alkotmánybíróságnak arról kell döntenie, hogy a támadott törvényi rendelkezésekkel bevezetett, a vállalkozáshoz való alapjog gyakorlását a panaszosok számára hátrányosan korlátozó törvényi rendelkezések megfelelnek-e az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt, az alapjogok alkotmányos korlátozásának feltételeit rögzítő alaptörvényi rendelkezéseknek.

A fenti elvek alkalmazása a jelen ügyre

21. Jelen ügy a munka és a szabad foglalkozás megválasztása szempontjából speciális alkotmányjogi kérdést vet fel, nevezetesen azt, hogy milyen jogalkotói eszközökkel lehet azt szabályozni, hogy valaki **ne hagyjon el egy adott foglalkozást vagy munkahelyet**. Az Eszjtv. támadott szabálya ugyanis pontosan ezt a célt szolgálja: elvonja a közegészségügyben dolgozóknak – mint amilyen Indítványozó is – az egyébként addig jogszerűen járó végkielégítés egy jelentős részét. Ennek a szabálynak semmilyen más célja nincs, mint hogy elrettentse az egészségügyi dolgozókat az állami egészségügyi rendszerből való kilépéstől. Álláspontom szerint ez a jogintézmény nem állja ki az alkotmányos szükségesség-arányosság teszt próbáját.

22. Kiindulásként rögzíteni kell, hogy egy adott munka vagy foglalkozás elhagyása is az Alaptörvény XII. Cikkének tárgyi hatálya alá esik. Amennyiben nem így lenne, az az Alaptörvény

II. Cikkében foglalt emberi méltósághoz való jogból fakadó önrendelkezési jog súlyos sérelme is megvalósulna.

23. Indítványozó természetesen nem vitatja, hogy önmagában legitim közérdek az, hogy az új egészségügyi szolgálati jogviszonyba minél több egészségügyi dolgozó átlépjen. Ezt a célt azonban nem lehet megvalósítani Alaptörvénybe ütköző módon. Ennek a célnak nem lehet módja a foglalkozáshoz és munka megválasztásához és elhagyásához való jog csorbítása, hanem csakis pozitív ösztönzők vehetők igénybe, melyek figyelembevételével minden érintett szabadon dönthet arról, hogy belép-e az új rendszerbe, vagy sem.

24. A nemleges döntés esetére büntetésként – mert másképpen ez a jogintézmény nem minősíthető – kiszabott végkielégítés-csökkentés szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a munka és foglalkozás szabad megválasztásához való jogot. Az intézkedés szükségtelen, mert a negatív-büntető jellegű intézkedés helyett számos pozitív intézkedést lehetne tenni – maga az Eszjtv. is számos ilyen rendelkezést tartalmaz, elég csak az egészségügyi dolgozók régóta esedékes bérrendezésére gondolni.

25. Az intézkedés aránytalan is, hiszen általánosságban is 2-8-szorosan csökkentett végkielégítést biztosít csak – a konkrét Indítványozó tekintetében ez ~~6.x.~~ – miközben a végkielégítés csökkentésének semmilyen legális indoka nincsen. Mi több, ez az intézkedés súlyosan méltánytalan, hiszen az a közegészségügyben eltöltött hosszú évek után járó juttatás – melynek elvonása végtelenül megalázó is, hiszen értéktelenné nyilvánítja köz(egészségügy) szolgálatában eltöltött időt. Ezen okból az Eszjtv. 19. § (4) bekezdését meg kell semmisíteni.

26. A t. Alkotmánybíróság eddig szűkítő értelmezést adott az Alaptörvény XII. cikkének. Álláspontom szerint a vitatott szabályozás ezen a szigorú – pontosabban a jogalkotó felé nagyon megengedő – teszten sem megy át. A foglalkozás és munka megválasztásának korlátozása tisztán anyagi büntetéssel nem elfogadható – ez nem hívható másnak, mint zsarolás, ami a jog és a jogalkotás nyelvezetére átfordítva a jogalkotói hatalommal való visszaélésnek is minősíthető. Egy munkavállaló a végkielégítésétől általában csak akkor fosztható meg, ha a jogviszony neki felróható módon szűnik meg, például azonnali hatályú felmondással. A megtámadott jogintézményből az következik, hogy a jogalkotó az érintett egészségügyi dolgozók szuverén döntését, hogy hosszú évek közegészségügyi szolgálata után más irányt kívánnak adni a karrierjüknek, olyan felróható döntésnek tekinti, mintha valaki rendszeresen alkohol befolyása alatt, munkaképtelen állapotban jelenik meg a munkahelyén. Ez mind az Alaptörvény 28. Cikkében foglalt józan ész elve, mind az Alaptörvény XII. cikke alapján teljességgel elfogadhatatlan, még annak szűkítő értelmezése szerint is.

A tulajdonhoz való jog (jogos váromány) – az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése sérelme

27. Az Alkotmánybíróság tulajdonhoz való joggal kapcsolatos gyakorlata röviden az alábbi. Az Alaptörvény az alapvető jogoknak és kötelezettségeknek az alapvető szabályait alkotja meg, a részletes szabályok meghozatalára az Alaptörvény – az I. cikk (3) bekezdése keretei között – a törvényhozót hatalmazza fel. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez, az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdése pedig a tulajdon elvonására vonatkozik. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdését eddig több alkotmánybírósági határozat értelmezte: „A tulajdon jogi fogalmát és tartalmát általában nem közvetlenül az Alaptörvény, hanem a más jogi normák határozzák meg. Az Alaptörvény által védett jogok körét és tartalmát ugyanakkor az Alaptörvény alapján kell megállapítani. Ez az ellentmondás nehézséget jelent a tulajdonként védett jogosítványok meghatározásakor. Az ellentmondás úgy oldható fel, hogy az Alaptörvény tulajdonhoz való alapjogként a jogszabályok által meghatározott tartalommal elismert, konkrét időpontban fennálló konkrét jogosítványokat védi: a törvényhozás a tulajdonhoz való alapvető jog alapján általában köteles tiszteletben tartani azokat a jogosultságokat, amelyek az alkotmányos értelemben vett tulajdonhoz való alapvető jog összetevői.” {25/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [55]; idézi: 3050/2020. (III. 2.) AB határozat, Indokolás [19]}

28. Az Alaptörvény az alkotmányos tulajdon körében törvényben meghatározott jogosultságokat véd azzal, hogy az Alkotmánybíróság az egyes esetek eldöntése kapcsán más alapvető jogok és alkotmányos értékekkel együtt szemlélve még a tulajdonjog alkotmányos védelmi körébe vont további jogi pozíciókat. Ebből következik, hogy az **Alaptörvény XIII. cikke a már megszerzett tulajdont, illetve kivételes esetekben a tulajdoni várományokat védi** {például: 10/2001. (IV. 12.) AB határozat, ABH 2001, 123; 3209/2015. (XI. 10.) AB határozat, Indokolás [64]–[65]; 3115/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [34]; 3/2020. (I. 3.) AB határozat, Indokolás [79]}.

29. A tulajdonjog alkotmányos védelmének a polgári jogi tulajdonon kívüli, egyéb vagyoni értékű jogokra való kiterjesztése mögött a tulajdonnak az egyén autonómia-védő funkciója áll [vö. 64/1993. (XII. 22.) AB határozat]. **A várományokra vonatkozó alkotmánybírósági gyakorlat azt mutatja, hogy az Alkotmánybíróság egyrészt nem általánosságban a várományokra, hanem főként a közjogi várományokra, például a társadalombiztosítási jogosultságokra vonatkozó várományokra terjesztette ki a tulajdon alapjogi védelmét, amelyek az érdekeltek ellenszolgáltatásán, azaz járulékfizetésén alapulnak** {3209/2015. (XI. 10.) AB határozat, Indokolás [66]}. **A tulajdoni váromány ugyanakkor kizárólag akkor részesül alapjogi védelemben, ha jogszabályon alapul** {23/2013. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [74]; 3115/2013. (VI. 4.) AB



határozat, Indokolás [34]; 3021/2017. (II. 17.) AB határozat, Indokolás [62]; 3209/2017. (IX. 13.) AB határozat, Indokolás [20]; 3128/2020. (V. 15.) AB határozat, Indokolás [55]}.

30. A **tulajdon védelmére vonatkozik** az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében szabályozott alapjog-korlátozási (-mérlegelési) teszt, az ún. **szükségességi-arányossági teszt**, ám a tulajdonhoz való jog esetében a szükségesség mércéje a pusztán **közérdekűséghez** igazodik: amennyiben a tulajdon korlátozása közérdekű célból történik, úgy e korlátozást pusztán ennek okán szükségesnek kell tekinteni. A **szükséges tulajdonkorlátozásnak is arányosnak kell azonban lennie**, mely kisajátítás, illetve tényleges hatásaiban a kisajátításhoz hasonló más korlátozások, különösen a polgári jogi tulajdon egyes részjogosítványainak (birtoklás, használat és hasznok szedése, rendelkezés) jogszabályi korlátozása esetében a korlátozással arányos kártalanítás biztosításának kötelezettségét rója a jogalkotóra. Kisajátítás esetén, vagy a polgári jogi tulajdonjog részjogosítványainak jelentős mértékű korlátozásával járó más esetekben tehát az állaggarancia helyébe az értékgarancia lép, amely nem más, mint az értékcsökkenésnek megfelelő mértékű kártalanítás. Mindebből az következik, hogy alkotmányosan a tulajdonos tulajdonosi pozícióját hátrányosabbá tevő, a tulajdonos számára tényleges, pénzben is kifejezhető hátrányt okozó jogszabályi előírások esetén a jogalkotó biztosítani köteles az értékgaranciát, vagyis a korlátozással arányos kártalanítást köteles előírni.” {23/2017. (X. 10.) AB határozat, Indokolás 16-17. pont}.

A fenti elvek alkalmazása jelen ügyre

31. Az Indítványozónak az Alaptörvény XIII. Cikke szerint védett jogos várománya volt a közalkalmazottakra vonatkozó végkielégítési szabályok alapján. Indítványozó munkaviszonyát ez a jogszabályi környezet szabályozta, munkáját abban a tudatban végezte, hogy megfelelően hosszú szolgálati idő után végkielégítésre lesz jogosult. Ez a váromány nem magánjogi váromány volt, hiszen azt az állam biztosította a vele közszolgálati jogviszonyban álló Indítványozónak. Ezek a munkaviszonyok nem magánfelek között jöttek létre, hiszen a munkáltató a magyar állam, éppen ezért nem is az Mt. szabályai vonatkoztak erre a jogviszonyra, hanem a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény – mely már nevéből is adódóan, de egyébként is nyilvánvalóan közjogi jogviszonyt szabályozott. Ezen jogszabály alapján járó végkielégítés tehát közjogi jogosultság, illetve a végkielégítés megkapásában való bizakodás közjogi váromány. A t. Alkotmánybíróság által a társadalombiztosítási ellátások kapcsán kidolgozott gyakorlata ezért minden további nélkül alkalmazható jelen ügyre is.



32. Az Indítványozó elfogadja, hogy “közérdeknek” minősíthető az a cél, hogy minél több egészségügyi dolgozó belépjen az új egészségügyi rezsimbe. Ugyanakkor az ezen cél elérésre választott eszköz súlyosan problematikus – az Indítványozó nem ismétli meg ezen a helyen az Alaptörvény XII. Cikke kapcsán kifejtetteket., de kéri az ott bemutatott érveket ezen a helyen is figyelembe venni.

33. Az általános szabályok szerint járó végkielégítés sokszoros csökkentése aránytalan korlátozásnak minősül. Az arányosság kérdésénél ugyanis hangsúlyosan számításba kell venni, hogy lett volna-e az adott közérdek elérésére enyhébb korlátozó eszköz. Jelen esetben erre a kérdésre a válasz egyértelmű igen, a jogalkotónak rendkívül sok lehetősége van arra, hogy egy adott szakmát vonzóvá tegyen mind anyagi, mind egyéb ösztönzőkkel. Egy durván és igazágtalanul jogfosztó intézkedés ezekkel a lehetőségekkel összemérve önmagában sem minősülhet alkotmányosnak. Az aránytalanságot fokozza, hogy az általános szabályokhoz képest többszörösen csökkentett végkielégítést kapnak csak az érintettek, ez olyan fokú tulajdonelvonást jelent, melyet az elérni kívánt közcél sem igazolhat. A megtámadott szabályozást tehát ezen okból is meg kell semmisíteni.

Alaptörvény XV. cikke

Az alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlata

34. Az Alaptörvény XV. cikke alapján a törvény előtt mindenki egyenlő, Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés nélkül biztosítja. A hátrányos megkülönböztetés tilalma nem jelenti minden megkülönböztetés tilalmát, a tilalom elsősorban az alkotmányos alapjogok terén tett megkülönböztetésekre terjed ki. Személyek közötti, alaptörvény-sértő hátrányos megkülönböztetés akkor állapítható meg, ha valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon. A megkülönböztetés pedig akkor alaptörvény-ellenes, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egymással összehasonlítható) jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne. Rámutatott az Alkotmánybíróság arra is, hogy az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó, személyek közötti hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság jogával, és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagos mérlegelés szerint észszerű indoka, vagyis önkényes {lásd összefoglalóan: 14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [32]}. Az Alaptörvény XV. cikke (1) és (2) bekezdésének ezt az értelmezését követte a 32/2015. (XI. 19.) AB határozat is (Indokolás [78]–[80] és [91] bekezdései).



35. A hátrányos megkülönböztetés tilalma az azonos szabályozási körbe vont jogalanyok közötti olyan, alkotmányos indok nélkül tett különbségtételre vonatkozik, amelynek következtében egyes jogalanyok hátrányos helyzetbe kerülnek. Nem tekinthető viszont hátrányos megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás különböző tulajdonságokkal bíró alanyi körre eltérő rendelkezéseket állapít meg, mert alkotmányellenes megkülönböztetés csak összehasonlítható – azonos csoportba tartozó – személyi körben lehetséges {például: 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [168], 3/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [46]–[47]}. Az Alkotmánybíróság a jogalkotó által megjelölt céltól függetlenül vizsgálja, hogy a megkülönböztetésnek van-e megfelelő indoka.

36. Az Alaptörvény XV. cikke egyaránt tartalmazza az általános egyenlőségi szabályt [(1) bekezdés], és az alapjogok egyenlőségét, illetve a diszkrimináció tilalmát [(2) bekezdés]. Az általános egyenlőségi szabály az Alkotmányban kifejezetten nem szerepelt; az Alkotmánybíróság gyakorlata ezért ezt az alkotmányos demokráciában elengedhetetlen szabályt az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése és az Alkotmány 54. § (1) bekezdése együttes értelmezéséből vezette le. [21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73.] Az Alkotmánybíróság érvelése szerint az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében biztosított emberi méltóság joga – mint a 70/A. § (1) bekezdésben említett alapvető jogok legalapvetőbbike – szükségképpen magában foglalja az egyenlően kezelés követelményét a jogrendszer minden normájával szemben” {42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [22]}.

37. A megkülönböztetés alkotmányosságának vizsgálatakor alapvetően abból kell kiindulni, hogy „a diszkrimináció tilalma nem jelenti azt, hogy minden különbségtétel tilos, hanem azt az elvárást fogalmazza meg, hogy a jognak mindenkit egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie” {3024/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [47]}. Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének sérelme miatti alaptörvény-ellenesség akkor állapítható meg, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos – homogén – csoportba tartozó (egymással összehasonlítható helyzetben lévő) jogalanyok között tesz különbséget, és a különbségtétel nem igazolható: az eltérő szabályozásnak nincs ésszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka, vagyis önkényes {ld. különösen: 3009/2012. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [54], 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [41], 14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [32]}, (Abh., Indokolás [78]–[80]}.

38. Az Alkotmánybíróság a 23/2016. (XII. 12.) számú határozatában rögzítette, hogy az Alaptörvény-ellenes diszkrimináció azáltal is megvalósulhat, hogy a jogalkotó meghatározott személyeket – kifejezett rendelkezéssel vagy hallgatással – kizár egy adott jogszabály alkalmazásából (a jogszabály által nyújtott előnyökből). Ugyanezen határozatában az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az *ex gratia* jellegű megoldások jellemzője, hogy „a jogalkotó nem jogi igényeket elégít ki, nem eleve jogosultakat különböztet meg, hanem méltányosságból juttat javakat” [lásd továbbá:



775/B/2009. AB határozat, ABH 2010, 2125, 2128.]. Mivel „nincs senkinek joga arra, hogy egy ex gratia juttatás meghatározott formájában részesüljön” [16/1991. (IV. 20.) AB határozat, ABH 1991, 58, 62.], következésképp a jogalkotót „széles körű mérlegelési jog illeti meg mind a jogosulti körnek, mind a juttatás mértékének és egyéb feltételeinek a meghatározása tekintetében. **A megkülönböztetés korlátja a pozitív diszkrimináció elvi határa: az egyenlő méltóságú személyként való kezelés feltétlen betartása, illetve az Alkotmányban megfogalmazott alapjogok meg nem sértése. [...] Ezen belül csak az követelhető meg, hogy a nem egyenlő kezelésnek ésszerű oka legyen, azaz ne minősüljön önkényesnek.** [16/1991. (IV. 20.) AB határozat, ABH 1991, 58, 62.; 922/B/2000, AB határozat, ABH 2001, 1444, 1452.]” (775/B/2009. AB határozat, ABH 2010, 2125, 2128.)

A fenti elvek alkalmazása jelen ügyre

39. A támadott szabályozás egyértelműen diszkriminatív. A homogén csoport a jelenlegi egészségügyi dolgozók köre, melyen belül azokat, akik nem kívánnak az új egészségügyi rezsimbe belépni, súlyos joghátrány ér: a végkielégítésük radikális csökkentésre kerül. Ezzel szemben mindazok az egészségügyi dolgozók, akik belépnek az új egészségügyi rezsimbe, az 528/2020. (XI. 28.) Korm. rendelet 29. § (1) bekezdése értelmében a korábbihoz hasonló mértékű végkielégítésben részesülnek, mely húsz éves jogviszony esetében akár nyolcszoros különbséget is eredményezhet.

40. Ennek a különbségtételnek nincsen ésszerű indoka. Az ésszerűség tekintetében elsőként figyelembe kell venni az alkalmazott eszköz – diszkrimináción túli – jogszerűségét. Mint az az előző két fejezetben bemutatásra került, a szabályozás sérti az Alaptörvény XII. és XIII. cikkét. Egy súlyosan alaptörvény-sértő jogintézmény alkalmazása álláspontom szerint csak nagyon szűk körben állhatja ki a diszkriminációs teszt próbáját.

41. A megtámadott szabályozás mindenfajta ésszerűséget nélkülözve, teljességgel önkényesen vonja el az érintettek, így az indítványozók egészségügyi jogviszonya megszűnése esetére járó végkielégítést. Az ésszerűen felvethető indok hiányát maga az Eusztv. hivatalos indokolása (P/.... számon csatolva) mutatja meg a legjobban. Az Alaptörvény 28. cikke értelmében egy jogszabály értelmének feltárásakor elsősorban az indokolást kell figyelembe venni. Nos, a törvény támadott 19. § (4) bekezdésének semmilyen hivatalos indokolása nincsen. Már ebből a tényből is egyértelműen levonható az a következtetés, hogy a szabályozásnak nincs alkotmányos értelemben vett ésszerű indoka.



42. A szabályozás rendkívül megalázó is, hiszen akár évtizedes, becsületes munkával megszerzett jogot korlátoz rendkívül súlyosan – a több, mint megérdemelt végkielégítést vonja el. Ha csak egy pillanatra is beleképzeljük magunkat az érintettek helyébe, látható, hogy a t. Alkotmánybíróság gyakorlatában előírt “egyenlő méltóságú személyként” kezelés ebben az esetben nem valósult meg, hiszen egy megalázó jogintézmény álláspontom szerint *per definitionem* nem lehet egyenlő méltóságúként kezelő. Itt ráadásul olyan személyi kört ér megaláztatást, akik életüket mások gyógyításának szentelték, ami tovább súlyosítja a jogsértést. Egy ilyen szabályozást tehát nem lehet ésszerűnek tekinteni, az teljesen önkényes.

43. Összefoglalva tehát, az akceptálható közérdeket, hogy minél többen válasszák a megújított egészségügyi szolgálati rezsimet, a jogalkotó egy rendkívül megalázó, önkényes és ésszerűtlen jogintézménnyel kívánja elérni egy olyan helyzetben, amikor a szolgálni kívánt közérdek más eszközökkel is elérhető lenne. A megtámadott jogi szabályozás a homogén csoporton belül az érintetteknek - így az Indítványozónak is – súlyos joghátrányt okoz, míg az összehasonlítható helyzetben lévő más egészségügyi dolgozók semmilyen hátrányt nem szenvednek, végkielégítésük érintetlen marad. A szabályozás tehát ésszerűtlenül diszkriminatív, azt meg kell semmisíteni.

III. Kérelem

44. A fentiekben kifejtettek alapján kérem a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg, hogy az egészségügyi szolgálati jogviszonyról szóló 2020. évi C. törvény 19. § (4) bekezdése ellentétes az Alaptörvény II. cikkével, az Alaptörvény XII. cikkével, az Alaptörvény XIII. Cikkével, valamint az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésével, és semmisítse azt meg.

Budapest

Kelt: ****, 2021. ** hó ** napján
a. 15.

Tisztelettel,

...
.....

Indítványozó