

Alkotmánybíróság
1015 Budapest, Donáti u. 35-45.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: 101 2746 -2/ 2021.	
Érkezett: 2021 SEPT 28.	
Példány:	1
Melléklet:	db 7

Alulírott, [REDACTED] a továbbiakban:

Indítványozó) jogi képviselőm, a Kollarics Flóra Ügyvédi Iroda (eljáró ügyvéd: dr. Kollarics Flóra,

[REDACTED]
meghatalmazás I/1. szám alatt csatolva) útján az alábbi

alkotmányjogi panasz kiegészítést

terjesztem elő a t. Alkotmánybíróság IV/2746-1/2021. szám alatt részemre megküldött hiánypótlásnak eleget téve azzal, hogy a hiánypótlásra felhívó végzést jogi képviselőm 2021. augusztus 26. napján vette kézhez, így az abban foglalt 30 napos határidő az Alkotmánybíróság Ügyrendjéről szóló 1001/2013. (II. 27.) AB Tű. határozat 28. § (2) bekezdése alapján megtartottnak minősül a kiegészítés mai napon történő benyújtásával.

Kérem a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg, hogy a Nemzeti Adó- és Vámhivatal személyi állományának jogállásáról szóló 2020. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: NAV Szj.tv.) 148. § (1) bekezdése ellentétes az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdésével (jogállamiság és az abból levezetett jogbiztonság elve, konkrétan kellő felkészülési idő és visszaható hatály tilalmának sérelme), **XII. cikkével** (munkához való jog) és **XIII. cikk (1) bekezdésével** (tulajdonhoz való jog) és semmisítse meg azt.

Kérem a tisztelt Alkotmánybíróságot állapítsa meg, hogy a NAV Szj.tv. 251. § (1) bekezdése és 253. § (1) bekezdése ellentétes az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdésével (jogállamiság és az abból levezetett jogbiztonság elve), **XII. cikkével** (munkához való jog) és **XIII. cikk (1) bekezdésével** (tulajdonhoz való jog) és semmisítse meg azt.

Kérem a Tisztelt Alkotmánybíróságot állapítsa meg, hogy a NAV Szj.tv. 70. §-a sérti az Alaptörvény **B) cikkének (1) bekezdését** (jogállamiság és az abból levezetett jogbiztonság elve), **XII. cikkét** (munkához való jog), **XIII. cikkét** (tulajdonhoz való jog) és **XV. cikkét** (diszkrimináció tilalma).

Indítványom alátámasztásául az alábbiakat adom elő.

I. Az indítvány benyújtásának törvényi és formai követelményei

a) A támadott jogszabály pontos megjelölése

1. a Nemzeti Adó- és Vámhivatal személyi állományának jogállásáról szóló 2020. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: NAV Szj.tv.).

70. § (1) A szolgálati jogviszony felmentéssel akkor szüntethető meg, ha:

- a) a Kormány döntése alapján a NAV-nál létszámcsökkentést kell végrehajtani, és emiatt a foglalkoztatott továbbfoglalkoztatására nincs lehetőség;
- b) megszűnt a NAV-nak az a tevékenysége, amelynek körében a foglalkoztatottat foglalkoztatták;
- c) átszervezés következtében a foglalkoztatott munkaköre megszűnik, vagy pénzügyőri munkaköre tisztviselői munkakörre módosul, és a foglalkoztatott a számára felajánlott, a végzettségének és képzettségének megfelelő más munkakört nem fogadta el;
- d) a foglalkoztatott nyugdíjasnak minősül [kivéve, ha a jogviszony a 66. § (1) bekezdés e) pontja alapján megszűnt].

(2) A szolgálati jogviszonyt felmentéssel meg kell szüntetni, ha

- a) a foglalkoztatott hivatalára méltatlan;
- b) a foglalkoztatott teljesítménye "elfogadhatatlan" fokozatú;
- c) munkaköre ellátására alkalmatlanná vált
 - ca) a foglalkoztatott egészségi állapota alapján, kivéve a 176. §-ban meghatározott személyi kört,
 - cb) a tisztviselő a 36. § (2) bekezdése szerinti vizsgálat alapján,
 - cc) a pénzügyőr pszichológiai vagy fizikai állapota alapján;
- d) a 47. § (9) bekezdésében meghatározott kinevezésmódosítás esetén, illetve a 142. § (2) bekezdésében meghatározott esetben a foglalkoztatott azt kérelmezi;
- e) a Tny. 18. § (2a) bekezdésében foglalt feltételt a felmentési idő leteltekor teljesítő foglalkoztatott kérelmezi;
- f) a 32. § (4) bekezdése, valamint a 35. § (5) bekezdése szerinti esetben;
- g) a foglalkoztatást kizáró ok jut a munkáltatói jogkör gyakorlója tudomására;

h) az 54. §, 57. §-60. § szerinti kirendelés, vezénylés megszűnése után a foglalkoztatott részére az 56. § (2) bekezdése szerinti végzettségének, képzettségének megfelelő munkakör nem biztosítható, vagy a részére az 56. § (3) bekezdése alapján felajánlott alacsonyabb munkakört nem fogadja el.

148. § (1) A NAV vezetőjének előzetes jóváhagyásával a munkáltatói jogkör gyakorlója át nem ruházható hatáskörében, illetve a Központi Irányításban a NAV vezetője által átruházott hatáskörben a munkáltatói jogkört gyakorló vezető a tárgyévet megelőző év teljesítményértékelése figyelembevételével a tárgyévre vonatkozóan a foglalkoztatott besorolása szerinti alapilletményét december 31-éig terjedő időszakra legfeljebb 30%-kal megemelheti, vagy legfeljebb **30%-kal csökkentett mértékben állapíthatja meg**. Az eltérítésről a munkáltatói jogkör gyakorlója minden év január 31-éig dönt.

251. § (1) A munkáltatói jogkör gyakorlója 2021. január 20-ig 2021. január 1-jei hatállyal megállapítja:

- a) a fizetési fokozat szempontjából a 133. § szerint figyelembe vehető időt és ennek figyelembevételével az érintett fizetési fokozatát,
- b) a fizetési fokozatban soron történő előrelépés lehetséges legkorábbi időpontját azzal, hogy a fizetési fokozatban előrelépés csak az e törvényben foglalt feltételek teljesítése esetén lehetséges,
- c) az alapilletményt a (2) bekezdésben meghatározottak szerint,
- d) az alapilletmény sávon belüli beállási szintjét,
- e) az időpótlék szempontjából a 146. § szerint figyelembe vehető időt,
- f) a korábbi rendszeres díjazás összegét, valamint az alapilletmény megállapítás alapjául szolgáló összeget,
- g) a (3) bekezdés szerinti korrekciós díj összegét, ha annak megállapítására sor kerül.

253. § [A jogviszony átalakulásához kapcsolódó jogorvoslat, jogkövetkezmények]

(1) A 249. §-251. § szerinti munkáltatói intézkedés nem minősül a kinevezés, illetve a hivatásos szolgálati jogviszony egyoldalú módosításának, illetve átszervezésnek.

b) *A jogorvoslati eljárás hiánya*

2. Jogorvoslati lehetőség nem áll rendelkezésemre, a bírói út nincs számomra biztosítva mivel a NAV Szj.tv. maga mondja ki, hogy a jogviszony változása nem tekinthető a munkáltató által történő kinevezés módosításnak, így az új kinevezés kiadása csupán deklaratív, tájékoztató jellegű,

a jogállásom változása ettől függetlenül (akár az új kinevezési okirat kiadása nélkül is) beállt. Bírósághoz ennek okán nem tudok fordulni, így ezen befogadhatósági feltétel is teljesül esetemben. E körben jelzem, hogy a lentebb előadottak értelmében a jogviszonyom megszűnését követően fordultam bírósághoz, ám az a jelen alkotmányjogi panasszal támadott rendelkezések rám történő alkalmazására kiható döntést nem tud hozni (részletesen ld. 11-12., 18-21. pontok és csatolmány).

c) Az alkotmányjogi panasz benyújtásának határideje

3. Az Abtv. 30. § (4) bekezdése az indítvány előterjesztésére határidőt állapít meg. Eszerint az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybíróság eljárása megindításának az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan nap elteltével nincs helye. A NAV Szj.tv. 248. §-a alapján a törvény 2021. január 1. napján lépett hatályba, az alkotmányjogi panaszt mai nappal történő benyújtásával tehát a határidő megtartott.

4. A kérdéses törvény 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.

d) Indítványozói jogosultság

5. Az indítványt az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján terjesztem elő, amely szerint az érintett személy vagy szervezet 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.

6. 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 actio-vá (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 orvosolása. [...] 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]).

7. 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 változatától" (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]).

8. Nem állapítható meg az indítványozó érintettsége akkor, ha a támadott jogszabályi rendelkezést az indítványozóval szemben nem alkalmazták, vagy annak hatályosulása őt közvetlenül nem érintette (vagyis a jogsérelem nem következett be, nem aktuális) (3170/2015. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [11]). "Ha a jogszabály érvényesüléséhez konstitutív hatályú végrehajtási aktus szükséges, az indítványozónak először a jogsértést közvetlenül megvalósító államhatalmi aktust kell megtámadnia, amelyet követően lehetővé válik a norma közvetett vizsgálata is. [...] Az aktuális érintettség követelménye azt jelenti, hogy az érintettségnek az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kell állnia" (először 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [30]-[31], legutóbb megerősítette: 3123/2015. (VII. 9.) AB végzés, Indokolás [12]).

9. Esetemben a NAV Szj.tv. 253. § (1) bekezdése maga mondja ki, hogy a NAV Szj.tv. 249. § - 251. § szerinti munkáltatói intézkedés nem minősül a kinevezés, illetve a szolgálati jogviszony egyoldalú módosításának. Ebből közvetlenül következik, hogy a NAV Szj.tv.-ben foglalt új jogállási szabályok rám 2021. január 1-jétől közvetlenül alkalmazandóak, ahhoz nem volt szükség munkáltatóm jogalkalmazói döntésére sem, az I/2-I/3 szám alatt csatolt okiratok a jogállásom megváltozásáról csupán tájékoztattak engem. Munkáltatóm bármilyen intézkedése, aktusa nélkül, közvetlenül a NAV Szj.tv. hatályba lépése okán az új jogállási szabályok hatálya alá kerültem, jogviszonyom számomra hátrányosan módosult. A NAV Szj.tv. 70. §-a és 148. § (1) bekezdései is rám, mint a NAV Szj.tv. személyi hatálya alá került tisztviselőre kötelezően alkalmazandó foglalkoztatási jogszabályi rendelkezések.

10. A jogviszonyom számomra hátrányos változása alapvető jogaimat közvetlenül sérti, mely alapjogi sérelem a jogviszonyom visszaható hatályú módosulásával valósult meg. Érintettségem ezért személyes, közvetlen és aktuális.

11. Nyilatkozom e körben arról, hogy jogviszonyom a jogszabályváltozásból fakadó kényszerítő körülmények miatt, 2021. február 1-napján kelt és aznap munkáltatóm által átvett lemondásom alapján 2021. március 31. napjával megszűnt.

12. Nyilatkozom továbbá, hogy keresetlevelet nyújtottam be a Fővárosi Törvényszékhez 2021. február 12. napján. A Fővárosi Törvényszék keresetemet 48.K.701.726/2021/9. számú ítéletével elutasította. Az elsőfokú ítélettel szemben 2021. szeptember 6. napján fellebbezéssel éltem.

e) Annak bemutatása, hogy a támadott jogszabályi rendelkezések közvetlen hatályosulása során felmerült kérdés alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés.

13. Jelen beadvány egyértelműen az Abtv. 29. §-a szerinti alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést érint. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak egyértelműen állást kell foglalnia a jelen ügyben megtámadotthoz hasonló, a köz szolgálatában álló foglalkoztatottak jogállását gyökeresen és közvetlenül megváltoztató – számos jogot korlátozó, illetve elvonó – ún. státus törvények alkotmányos korlátairól. A tulajdonhoz való jog és az általa védelmet élvező jogos váromány kiemelt jelentőséggel bír esetemben, így különösen azon kérdés bír alapvető alkotmányjogi relevanciával, hogy a t. Alkotmánybíróság értelmezése szerint a közszolgálatból fakadó stabilitás, a garantált illetmény és előmenetel miként erősíti meg az egyén tulajdonhoz való jogát. A munkához való jog kapcsán alapvető jelentőséggel bír, hogy a zárt közszolgálati rendszerrel szemben támasztott alkotmányos követelmény, a stabilitás milyen jogállami elvárásokat támaszt az új jogállási törvénnyel szemben. A diszkrimináció tilalmát érintő vonatkozások fontosságát az támasztja alá, hogy a köz szolgálatában álló személyektől az állam fokozott lojalitást kíván meg és többlet kötelezettségeket ír elő számukra, ugyanakkor a közszolgálati jogviszonyból eredő stabilitást és többletjogokat az állam nem biztosítja azonos helyzetben lévők számára azonos módon, így különösen indokolatlanul tesz különbséget a NAV Szj.tv. hatálya alá kerülő, a jogviszony szempontjából hasonló helyzetben lévő egyes foglalkoztatottak között.

Az indítvány nyilvánossága

Az Abtv. 52. § (5) bekezdése szerint az alkotmányjogi panasz eljárásokban az indítványozónak nyilatkoznia kell adatai kezelését illetően. Az Abtv. 57. § (1a) bekezdése és 68. §-a alapján az alkotmányjogi panaszt az indítványozó hozzájárulása esetén az Alkotmánybíróság nyilvánosságra hozza. Előbbiekre figyelemmel nyilatkozom, hogy nem járulok hozzá az adataim nyilvánosságra hozatalához, kérem a t. Alkotmánybíróságot, hogy az indítványom közzétételkor azt anonimizálni szíveskedjék.

II. Az ügyben releváns tények

14. Szolgálati jogviszonyom a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnál (a továbbiakban: NAV) [REDACTED] [REDACTED]-én kezdődött. Kinevezésem [REDACTED]-ai keltezéssel fizetési fokozatban történő soros előresorolás miatt módosításra került, a soron következő előrelépésem lehetséges legkorábbi időpontjaként [REDACTED]-ét jelölték meg.

15. 2021. január 1-jével hatályba lépett a NAV Szj.tv., mint új jogállást meghatározó törvény, mely számos helyen – a korábbihoz képest hátrányosabb irányban – eltért a korábbi hatályos szabályozástól (Kttv.). A Vám- és Pénzügyi Dolgozók Szakszervezete 2020. november 6-án kelt jogszabály tervezet véleményezésében már az új jogállási törvény hatályba lépését megelőzően aggályosnak tartotta az új szabályozást, különösen annak a személyi állományt hátrányosan érintő rendelkezéseit (I/4. szám alatt csatolva).

16. Az NAV Szj.tv. rendelkezései alapján kinevezésem módosult, munkáltatóm a NAV 2021. január 13-án kelt, I/2. szám alatt csatolt [REDACTED] munkatatószámú kinevezési okmányom kiállításával tájékoztatott erről. A kinevezési okmány a NAV Szj.tv. 249. § (1) bekezdés a) pontjára hivatkozással 2021. január 1-jére visszamenőleges hatállyal adóellenőr II. tisztviselői munkakörbe nevezett ki. A NAV Szj.tv. 249-251. § szerinti munkáltatói intézkedés nem minősül a kinevezés egyoldalú módosításának.

17. A kinevezés módosítás kapcsán rögzítem a sérelmes pontokat. Kündulásként rámutatok, hogy az intézkedés 2021. január 1. napjával, visszamenőlegesen kerül alkalmazásra vonatkozásomban. Emellett fontos kiemelni, hogy az egy évvel ezelőtti kinevezés módosításomhoz

képest a jelenlegi dokumentum már nem rögzít előrelépési dátumot számomra, nem jelöl meg egy olyan határozott jövőbeli időpontot, amely elteltét követően besorolásom, fizetési fokozatom pozitív irányban módosul – ahogy történt ez az elmúlt több, mint 30 évben bármely szabályozási környezet is vonatkozott ránk. A kinevezés módosítással egy olyan besorolásba és egy olyan jogi szabályozási környezetbe kerülök, ahol a közvetlen munkahelyi vezetőm diszkrecionális döntése alapján akár 30 %-kal alacsonyabb irányba is eltéríthetik a fizetésemet. Továbbá a NAV Szj.tv. nem teszi lehetővé – szemben más, szintén a NAV személyi állományába tartozó személyekkel –, hogy amennyiben az új jogviszonyra tekintettel nem kívánok az alperes személyi állományában maradni úgy kérhessem szolgálati jogviszonyom felmentéssel történő megszüntetését és ennek megfelelően a kötelekben eltöltött évek alapján járó végkielégítésem megfizetését. Ez egyébként egy teljesen idegen szabályozás bármely közzsférában fennálló jogviszonytól is akár közalkalmazottakat, akár köz- vagy kormánytisztviselőket veszünk figyelembe.

18. Szolgálati jogviszonyomat annak rendkívül hátrányos megváltozása okán kénytelen voltam megszüntetni, így 2021. február 1-jén kelt lemondásommal jogviszonyom 2021. március 31. napjával megszűnt.

19. Ezt követően keresetlevelet nyújtottam be a Fővárosi Törvényszékhez 2021. február 12. napján. A Fővárosi Törvényszék keresetemet 48.K.701.726/2021/9. számú ítéletével (melyet I/5. szám alatt csatolok) elutasította. Az elsőfokú ítélettel szemben 2021. szeptember 6. napján fellebbezéssel éltem.

20. A bíróság ítéletéből kiemelendő, hogy az eljáró bíróság álláspontja szerint a NAV Szj.tv. kógens rendelkezései a munkáltatói bármilyen intézkedése nélkül is jogviszonyom megváltozását eredményezték, az rám törvény erejénél fogva hatályosult [elsőfokú ítélet indokolásának 55. bekezdése]. Az elsőfokú ítélet indokolásának 53. bekezdése szerint valójában bírói út nem állt rendelkezésemre a jogviszonyom módosításával szemben, tehát az elsőfokú bíróság rögzíti, hogy jogorvoslat számomra a jogviszonyom változásával szemben, valamint az új NAV Szj.tv. alapján kiállított kinevezési okmánnyal szemben nincs számomra biztosítva.

21. Az elsőfokú ítélettel szemben előterjesztett fellebbezésem jelen kiegészített alkotmányjogi panasz benyújtásáig nem került elbírálásra, a fentiekben előadottakra tekintettel azonban a fellebbezés elbírálásától érdemi jogorvoslat ügyemben nem várható.

III. A törvény Alaptörvény-ellenes volta

22. Az alkotmányjogi panaszommal támadott jogszabályi rendelkezések és az egyes rendelkezésekre vonatkozó alapjogi sérelmeket összefoglalóan táblázatot mellékelek, melyet I/6. szám alatt csatolok jelen panaszomhoz.

23. Az Alkotmánybíróság gyakorlata az Alaptörvény hatályba lépését követően is töretlen, a korábbi alkotmány alapján hozott alkotmánybírósági döntések és az azokban foglalt alkotmányos követelmények az Alaptörvény alapján is érvényesek, amennyiben az Alaptörvény a korábbi alkotmányhoz képest nem szabályozza lényegesen eltérő módon az adott alkotmányos követelményt vagy alapvető jogot.

24. Jelen esetben alkalmazandó NAV Szj.tv. előzőekben megjelölt, Alaptörvény-ellenes rendelkezései sértik a visszaható hatályú jogalkalmazás, a kellő felkészülési idő, a jogállamiság és az abból levezetett jogbiztonság követelményét, továbbá a diszkrimináció tilalmába ütköznek, egyúttal sértik a tulajdonhoz való jogot és a munkához való jogot.

25. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*. Ugyanakkor a testület a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érveléssel mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*

26. Első lépésben tehát össze kell vetni a hivatkozott alapjogok és alkotmányos követelmények Alaptörvényben és korábbi alkotmányban foglalt szabályozását.

27. Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény II. cikkében foglaltakat a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, valamint 54. § (1) bekezdésének szövegével, akkor abból az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve és az abból levezethető visszaható hatályú jogalkalmazás, kellő felkészülési idő és jogbiztonság tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény szövege, ami a korábbi alkotmánybíróági gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná.

28. Hasonlóképpen az alkotmánnyal tartalmilag azonos rendelkezéseket tartalmaz az Alaptörvény a diszkrimináció tilalma, a munkához való jog és a tulajdonhoz való jog kapcsán. Az e tekintetben irányadó rendelkezések (megfelelő sorrendben) az alkotmány 70/A. § (1) és (2) bekezdései, 70/B. §-a, 13. § (1) bekezdése, illetve az Alaptörvény XV. cikke, XII. cikke, XIII. cikke és XXIV. cikke. Az Alkotmánybíróság vonatkozó korábbi határozatai is tehát az Alaptörvény hatályba lépését követően is teljes mértékben irányadóak.

29. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése határozza meg az alapjog korlátozás kritériumait, amely szerint arra csak más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával kerülhet sor.

A. A tulajdonhoz való jog sérelme [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés]

Az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlata:

30. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése deklarálja a tulajdonhoz való jogot. Az AB klasszikus megfogalmazásában: [a]z Alkotmány a tulajdonjogot, mint az **egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját részesíti védelemben**. Az alkotmányos védelemnek úgy kell követnie a tulajdon társadalmi szerepének változását, hogy közben ugyanezt a védelmi feladatot elláthassa. [64/1993. (XII. 22.) AB határozat]

31. A tulajdonvédelem körében az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében különbséget kell tenni a polgári jogi és az alkotmányos tulajdonvédelem között: az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat és nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével {7/2015. (III. 19.) AB határozat, Indokolás [45]}. Az

alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is.

32. A tulajdonjog védelme ugyanakkor nem csupán a dologi jogokra (ingókra és ingatlanokra) terjed ki, hanem a vagyoni értékkel bíró jogosultságokra is, továbbá a még meg nem szerzett javakra, az ún. közjogi várományokra is. Az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítási várományokra vonatkozóan az 51/2007. (IX. 15) AB határozatában az alábbiakat állapította meg: „A »váromány«, a szó legtágabb értelmében olyan jövőbeli jogszerzést lehetővé tevő függő jogi helyzet, amelyben a jogszerzés feltételei részben megvannak, míg további feltételei a jövőben vagy bekövetkeznek, vagy sem. Szűkebb értelemben várományon valamely alanyi jog megszerzésének jogilag biztosított lehetőségét értjük, amelytől a várományost az ellenérdekű fél önkényesen nem foszthatja meg”. A tulajdonhoz való alapjog a már megszerzett tulajdont, illetve kivételes esetekben a tulajdoni várományokat védi {legutóbb: 3052/2018. (II. 13.) AB végzés, Indokolás [13]}

33. A testület következetes gyakorlata, hogy a tulajdonjog védelme **tágabb kört ölel föl, mint a polgári jogi védelem**. Az alkotmányos tulajdonvédelem kiterjed minden olyan **jogosítványra**, amely a **jogosult jogi pozícióját meghatározza** [17/1992. (III. 30.) AB határozat, 40/1997. (VII. 1.) AB határozat]. Egy korai határozatában az AB ezt így fogalmazta meg: [a]z Alkotmánybíróság elvi élel mutat rá arra, hogy az Alkotmány 13. § (1) bekezdése nemcsak a tulajdonjog, hanem az azzal összefüggő **minden vagyoni jog biztosítására vonatkozik** [ld. 17/1992. (III. 30.) AB határozat]. Így az alkotmányos tulajdonvédelem magában foglalja a tulajdonjog egyes részjogosítványait, tehát a birtoklás, a használat, és a hasznok szedésének jogait is.

34. A várománynak a jogirodalomban többféle értelmezése van. Az Alkotmánybíróság a határozataiban megállapítja, hogy „a váromány, a szó legtágabb értelmében olyan jövőbeli jogszerzést lehetővé tevő függő jogi helyzet, amelyben a jogszerzés feltételei részben megvannak, míg további feltételei a jövőben vagy bekövetkeznek, vagy sem. Szűkebb értelemben várományon valamely alanyi jog megszerzésének jogilag biztosított lehetőségét értjük, amelytől a várományost az ellenérdekű fél önkényesen nem foszthatja meg (Szladits Károly: A magyar magánjog vázlata. Budapest, 1933. 109. p.)” [51/2007. (IX. 15.) AB határozat].

35. Ez utóbbi gyakorlatilag azt jelenti, hogy a jogosult az összes feltételt teljesítette, és csak az időmúlás hiányzik a jogszerzéshez. Az Alkotmánybíróság 43/1995. (VI. 30.) AB határozatában azt

is kifejtette, hogy „a különböző várományok csak akkor részesülnek a tulajdon alapjogi védelmében (Alkotmány 13. §), ha az azokra vonatkozó „ígérvény” ellenszolgáltatás fejében történt.”

36. A tulajdonhoz való jog nem korlátlan és korlátozhatatlan. Az alapjogként védett tulajdonjog tartalmát annak köz- és magánjogi korlátaival együtt kell értékelni. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától. Erre is utal a tulajdonhoz való joghoz kapcsolódó azon alaptörvényi mondat, amely a korábbi Alkotmányhoz képest új elem a tulajdonjog alkotmányos megfogalmazásában: [a] tulajdon társadalmi felelősséggel jár.

37. A tulajdonnak az állam által történő korlátozása kapcsán az Alkotmánybíróság a korlátozás céljával és arányosságával kapcsolatos megfontolásokat vizsgálta több határozatában. A 64/1993. (XII. 22) AB határozat szerint az állami beavatkozás alkotmányossága megítélésének súlypontja, az alkotmánybírósági értékelés voltaképpen tere a cél és az eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése lett. Ugyanakkor míg az AB a szükségesség tekintetében korábban elegendőnek ítélte a közérdekre való hivatkozás indokoltságát vizsgálni, illetőleg elfogadta a közérdek absztrakt tartalmát, a fórum gyakorlatában változás figyelhető meg. Egyrészt az alkotmányossági minimumok körében rögzítette az AB, hogy [a] közérdek alapján történő tulajdonkorlátozásnál az Alkotmánybíróság nem tekinti elégséges alapnak, hogy a jogszabály általánosságban hivatkozik a korlátozást szükségessé tevő közérdekre [...]. A közérdeket jogszabályban úgy kell meghatározni, hogy konkrét ügyben a közérdekből történő korlátozás szükségességét bíróság ellenőrizhesse [ld. 42/2006. (X. 5.) AB határozat]. Továbbá a testület azt is kimondta, hogy a közérdek miatt fennálló szükségesség fennállásának bizonyítása a normaalkotó [...] felelősége [50/2007. (VII. 10.) AB határozat].

38. Az AB rögzítette: [a] tulajdon jogi fogalmát és tartalmát általában nem közvetlenül az Alaptörvény, hanem 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]}. Az Alaptörvény XIII. cikke védi tehát a megszerzett tulajdont az elvonás ellen, illetőleg annak korlátozása ellen {3115/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [34]}.

39. A tulajdonhoz való jog, mint a jogos váromány védelmét biztosító alapvető jog szoros kapcsolatban áll jelen esetben a jogállamiság és az abból levezetett jogbiztonság alkotmányos elveiből fakadó alkotmányos követelményekkel. Tisztában vagyok azzal, hogy a t. Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében a jelen bekezdésben említett követelmények alkotmányjogi panaszban nem hivatkozhatóak, ám álláspontom szerint a teljes kép és a szabályozás alkotmányellenességének megítéléséhez ezek áttekintése is szükséges, egyben pedig kérem a t. Alkotmánybíróságot, hogy amennyiben ezen álláspontomat osztja, úgy fontolja meg a következőkben a jogbiztonság kapcsán előadott érvek hivatalbóli vizsgálatát.

40. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előre láthatóak legyenek a norma címzettjei számára*. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, az egyik legfontosabb alapkövetelmény *a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége*: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. Demokratikus jogállamban ahhoz, hogy a személyek életviszonyaikat, működésüket, magatartásukat a jog által előírtakhoz tudják igazítani, az elvárt kötelezettségeiknek eleget tudjanak tenni, *szükség van a joganyag és a jogi eljárások stabilitására*. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

41. A közigazgatás zárt rendszerében és a közhivatallal járó fokozott kötelezettségek tükrében megállapítható, hogy a közhivatalt viselő személyek jogállását szabályozó jogszabályok stabilitásának kiemelt jelentősége van.

42. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint: „[a] jogbiztonság – többek között – megköveteli a megszerzett jogok védelmét, a teljesedésbe ment, vagy egyébként véglegesen lezárt jogviszonyok

érintetlenül hagyását, illetve a múltban keletkezett, tartós jogviszonyok megváltoztathatóságának alkotmányos szabályokkal való korlátozását.” [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 81.]

43. A jogszabályok hátrányos megváltoztatása így csak akkor ellentétes a szerzett jogok alkotmányos oltalmával, ha a módosítás a jog által már védett jogviszonyok lefolyásában idéz elő a jogalanyokra nézve kedvezőtlen változtatást. [...] A jog stabilitására, előreláthatóságára vonatkozó alkotmányos szempont nem jelenti a jogszabályok megváltoztathatatlanságát.” (731/B/1995. AB határozat, ABH 1995, 801, 805-806.)

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának kapcsolódó gyakorlata

44. A Bíróság a Nagy Béláné kontra Magyarország-ügyben (no. 53080/13) a tulajdonhoz való joggal kapcsolatban megállapította, hogy bár az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. Cikke csak a személy már létező javaira alkalmazandó, és tulajdon megszerzésére nem keletkeztet jogot (ld. *Stummer v. Austria* [GC], no. 37452/02, § 82, ECHR 2011), bizonyos körülmények között valamely vagyonelem megszerzésére vonatkozó „jogos várakozás” is védelmet élvezhet az Első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikke alapján (*Nagy Béláné kontra Magyarország* [GC], 53080/13, § 74; ld. többek között *Anheuser-Busch Inc. v. Portugal* [GC], no. 73049/01, § 65, ECHR 2007-I).

45. A jogos várakozásnak a pusztá reménynél konkrétabbnak kell lennie és jogszabályi rendelkezésen vagy jogi aktuson kell alapulnia (ld. *Gratzinger and Gratzingerova v. the Czech Republic* (dec.) [GC], no. 39794/98, § 69 és § 73, ECHR 2002-VII).

46. Ha az érintett személy nem teljesítette vagy többé már nem teljesíti egy adott juttatásban vagy nyugdíjban való részesüléshez a hazai jogban előírt jogi feltételeket, akkor abban az esetben nem történik beavatkozás az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. Cikkébe (ld. *Rasmussen v. Poland*, no. 38886/05, § 71, 28 April 2009), ha a feltételek a kérelmező adott juttatásra való jogosulttá válása előtt változtak meg (ld. a fent hivatkozott *Richardson v. the United Kingdom*, no. 26252/08, § 17,). Ha valamely nyugdíj felfüggesztésére vagy csökkentésére nem a kérelmező saját körülményeiben bekövetkezett változások, hanem a jogszabály vagy a jogszabály végrehajtásának megváltozása miatt került sor, akkor az az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. Cikkében biztosított jogokba való beavatkozást eredményezhet (*Nagy Béláné kontra Magyarország* [GC], 53080/13, § 86).

47. A Bíróság a fentiek alapján összefoglalóan a következő definíciót adta a jogos várományra: a panaszosnak egy olyan

- a) értékkel bíró jogának kell lennie,
- b) mely megfelelően megalapozott,
- c) érdemi anyagi érdeknek minősül a nemzeti jogban.

48. N.K.M. kontra Magyarország (no. 66529/11, 14 May 2013) ügyben a Bíróság a végkielégítés vonatkozásában – annak rendkívüli külön adója miatt – állapította meg a tulajdonhoz való jog sérelmét. A Bíróság döntésében rögzítette, hogy a végkielégítés – amennyiben annak törvényi feltételei teljesülnek – jogos várományként a tulajdonhoz való jog védelmét élvezi. A Bíróság elfogadta azt is, hogy a végkielégítés közszolgálatot ellátó egyén esetén olyan hosszútávú váromány, amely a hatóság (állami foglalkoztató) oldalán egyben kötelezettséget teremt. Értelmezte a Bíróság azt is, hogy a végkielégítés anyagi jelentőségén túl szociális aspektussal is bír, a munkaerőpiacra való visszatérést hivatott elősegíteni, valamint a nyugdíjhoz hasonlóan egyértelműen védendő vagyoni érdeket jelent.

49. A Bíróság döntésében azt is megállapította, hogy a tulajdonhoz való jog sérelmét megalapozza, amennyiben az egyén számára nem biztosított kellő idő a végkielégítéssel kapcsolatos szabályok jelentős megváltozására történő felkészülésre, így különösen az egyén számára lehetővé kell tenni, hogy a szabályozás megváltoztatásához tudja igazítani magatartását, annak következményeire felkészüljön. A végkielégítés elvonása kapcsán a Bíróság megállapította azt is, hogy az az egyén számára aránytalan és súlyos teher, mely a munkaerő piaca való visszatérésében is korlátozza az egyént. A Bíróság utal továbbá a tagállamokat az adózás körében megillető széles mérlegelési jogkörre, azonban ennek ellenére is megállapította a végkielégítés külön adója vonatkozásában a tulajdonhoz való jog sérelmét.

A fentiek alkalmazása a NAV Szej.tv. 251. § (1) és 253. § (1) bekezdéseire és a NAV Szej.tv. 70. §-ára, mint a végkielégítés elvonására

50. A NAV Szej.tv. az új jogviszonyba belekényszeríti a foglalkoztatottakat azáltal, hogy lehetőséget sem teremt arra, hogy a foglalkoztatott az új jogviszony hatálya alá kerülését (a saját lemondása kivételével) elkerülje. Számomra az új jogviszony kapcsán nem volt lehetőség arra, hogy lemondás nélkül elkerüljem az új kinevezésem hatályba lépését. A törvény belekényszerített abba,

hogy lemondással szüntessem meg jogviszonyomat, amennyiben a számomra hátrányos új jogállást nem kívánom fenntartani (kiemelendő, hogy a NAV Szj.tv. hatálya alá kerülést semmilyen módon nem kerülhettem el), ezzel együtt azonban megfoszt az engem egyébként jogszerűen megillető végkielégítéstől. Hosszú ideje fennálló szolgálati jogviszony esetén az így megvont végkielégítés összege jelentős. Az új jogállás elkerülésére egyedül azok számára volt lehetőség, akik a NAV Szj.tv. alapján kérhették felmentésüket, így például az ügykezelők és pénzügyőrök – az ebből fakadó diszkriminációra alkotmányjogi panaszom későbbi részében térek ki részletesen.

51. A végkielégítés kettős funkcióval bír. Egyrészt segíteni hivatott a munkáját elveszítő egyént abban, hogy újra munkát tudjon vállalni. Másrésztől nem hagyható figyelmen kívül a végkielégítés azon jellege sem, hogy a hosszú időn át fennálló (esetemben 31 év), folyamatos foglalkoztatási jogviszony, a munkáltató felé bizonyított lojalitás és elhivatottság ellentételezéseként is funkcionál.

52. Jelen esetben azzal, hogy a jogállásom számomra előre nem látható módon, rövid időn belül hátrányos módon változott meg, nem volt lehetőségem erre felkészülni. A végkielégítés éppen ezt lett volna hivatott szolgálni, ettől azonban a NAV Szj.tv. rendelkezései megfosztottak, mivel – ahogyan azt később a szabályozás diszkriminatív volta körében előadom – a jogalkotó nem tette lehetővé számomra a velem összehasonlítható helyzetben lévő más személyekhez hasonló módon azt, hogy az új jogállási törvényre tekintettel annak hatálya alá kerülésemet elkerülhessem oly módon, hogy felmentésemet kérjem, mely egyben azt is jelentette volna, hogy végkielégítésemre való jogosultságomat nem veszítem el.

53. Szükségképpen választanom kellett tehát, hogy a végkielégítésem, mint jelentős összegű jogos várományom (melynek időbeli feltétele esetemben már maradéktalanul teljesült) elvesztése vagy az új jogállásom hátrányos megváltozása jelent számomra jelentősebb sérelmet.

54. A végkielégítésre való jogosultság alapja a jogviszonyban töltött idő hossza, mely egyben „sávosan” meghatározza a végkielégítés összegét is. A végkielégítésre való jogosultság tehát annak legkisebb törvényi mértékéhez szükséges szolgálati idő elteltével teljesül – ezt meghaladón a további szolgálatban töltött évek a végkielégítés mértékét növelik.

55. Az Alkotmánybírósági gyakorlat szerint a tulajdonhoz való jog védelme szélesebb, mint a dologi jogok köre, kiterjed a vagyoni értékkel bíró jogosultságokra és a még meg nem szerzett javakra egyaránt. Az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való jog védelmi körébe vonta a közjogi

várományok körét is, valamint egyes társadalombiztosítási várományokat is, amennyiben azok feltételei közül egyesek már teljesültek, míg más feltételek teljesülése folyamatban van, így függő helyzetet teremt. Az Alkotmánybíróság legutóbb 3052/2018. (II. 13.) AB végzésében emelte ki, hogy a jogos várománytól az egyén nem fosztható meg önkényesen.

56. Az Alkotmánybírósági gyakorlat szerint tehát a jogos váromány a tulajdonhoz való jog védelmét élvezi, amennyiben a jogosult a jogosultság feltételeit teljesítette, csak az időmúlás hiányzik a megszerzéshez. A végkielégítés kapcsán hivatkozom arra, hogy az időmúlás kettős szereppel bír, egyrészt a végkielégítésre való jogosultság (és a végkielégítés mértéke) alapja, másrészt a végkielégítésre való jogosultság megnyílása, a foglalkoztatási jogviszony megszűnése egyaránt az időmúlás körébe vonható. Esetemben a jogosultság anyagi feltétele (31 éves szolgálati időm) már teljesült, a foglalkoztatás jogviszonyom megszűnésének konkrét időpontja volt csak a jövőben bekövetkező függő helyzet alapja.

57. A NAV kötelékében foglalkoztatotti jogviszonyom szakadatlanul fennállt, a végkielégítés legmagasabb összegét megalapozó szolgálati időt is teljesítettem. Joggal számíthattam arra, hogy amikor jogviszonyom véget ér, végkielégítésre leszek jogosult, hiszen annak jogszabályi feltételeit már teljesítettem. A végkielégítés ezen túlmenően minden kétséget kizáróan jogos várománynak minősül esetemben, hiszen pénzben kifejezett vagyoni juttatás, a törvényi feltételek közül jellegadó szolgálati idő követelménye számomra már teljesült, így kizárólag a végkielégítésre való konkrét jogosultság időpontja – jogviszonyom megszűnése – volt olyan függőben lévő feltétel, amely még nem teljesült, a jövőben viszont annak bekövetkezése valamilyen módon volt (ám az alaptörvény-ellenes NAV Szj.tv. megfosztott ettől).

58. A végkielégítés egy további szempontból is a jogos várományra kiterjedő alkotmányos tulajdonvédelmet élvezi. A végkielégítés összege beszámít a nyugdíj alapjába, így azzal, hogy végkielégítésemtől a NAV Szj.tv. rendelkezései megfosztanak, nyugdíjam is kimutathatóan alacsonyabb összegű lesz.

59. A jogállásom jelentős mértékű, számomra hátrányos megváltoztatására nem készülhettem fel. A közszolgálati jogviszony sajátosságából, zárt rendszeréből fakad, hogy a foglalkoztatottat többletkötelezettségek terhelik, melyeket a jogalkotó azonban többlet jogokkal köteles ellensúlyozni. A legmarkánsabb ilyen ellensúly a kötött előmenetel és a foglalkoztatási jogviszony stabilitása, amelyet a NAV Szj.tv. megsértett. A közszolgálati jogviszony stabilitásának alkotmányos

követelménye a közszolgálatban állók végkielégítésre való jogosultságát, mint jogos várományt támasztja alá.

60. Nem számolhattam azzal, és nem is kellett azzal számolnom, hogy jogviszonyom hirtelen, számomra kedvezőtlenül úgy változik meg, hogy a jogalkotó elvonja azon lehetőségemet, hogy az új jogállás hatálya alá kerülést elkerüljem, mivel számomra – más csoportokkal ellentétben – nem tette lehetővé az új jogállás elfogadása helyett jogviszonyom felmentéssel történő megszüntetésének kezdeményezését. Ezzel a jogalkotó szükségszerűen elvonta a végkielégítésre való jogosultságomat is, amelynek törvényi feltételei egyébiránt teljesültek már (megkívánt szolgálati idő).

61. Hivatkozom arra is, hogy a végkielégítés azon feltételének is teljesülnie kellett volna esetemben, miszerint a felmentéssel történő jogviszony megszűnés esetén jár végkielégítés, mivel a jogalkotó más személyek számára a felmentés kezdeményezését lehetővé tette. Megállapítható tehát, hogy a jogalkotó önkényes módon fosztott meg végkielégítésemről, amelyre való jogosultságom feltételei már teljesültek, megalapozottan – jogszabályi rendelkezések – alapján számíthattam arra, hogy jogviszonyom megszűnéskor végkielégítésem – a maximális törvényi idő kitöltése okán egyébként előre pontosan ismert – összegét megkapom.

62. Hivatkozom továbbá arra, hogy a végkielégítésre való jogosultságom nem saját körülményeimben beállott változás miatt változott meg, az kizárólag jogszabályváltozás, a NAV Szj.tv. hatályba lépése miatt következett be. Lényegét tekintve azonos kérdésben foglalt állást az Emberi Jogok Európai Bírósága a Nagy Béláné-ügyben, ahol a jogos várományra való jogosultság, mint a tulajdonhoz való jog sérelmét állapította meg a Bíróság, tekintettel arra, hogy a jogosultság feltételei azok teljesülését követően változtak meg.

63. Esetemben alkalmazható az EJEB Nagy Béláné-ügyben kifejtett indokolása is, végkielégítésem eleget tesz az EJEB által felállított kritériumoknak, egyértelmű vagyoni értékkel bíró jog, mely megalapozott (időbeli feltétele már teljesült esetemben) és konkrét anyagi érdek. Azonos következtetésre jutott az EJEB N.K.M. kontra Magyarország ügyben, ahol a végkielégítés kapcsán a Bíróság leszögezte, hogy az jogos várománynak minősül és így a tulajdonhoz való jog védelmét élvezi. Az EJEB az N.K.M.-ügyben ráadásul közszolgálatot teljesítő panaszos ügyében helyezkedett ezen álláspontra, elismerve a közszolgálat stabilitását, mint a végkielégítés jogos várományt megalapozó jellegadó körülményét.

64. Az N.K.M. kontra Magyarország ügyben az EJEB az Alkotmánybírósággal azonos álláspontot fejtett ki a végkielégítés kettős jellege, erős szociális megalapozása terén is. A Bíróság kiemelte, hogy a végkielégítés elvonására a panaszos nem készülhetett fel, így az számára aránytalan sérelmet okozott.

65. A NAV Szj.tv. mint új jogállási törvény elfogadása és hatályba lépése között eltelt idő, valamint az a tény, hogy az új jogállás alá kerülést nem kerülhettem el, esetemben is megalapozza a felkészülés lehetőségének hiányát.

66. Tulajdonhoz való jogom sérelmét okozza tehát a NAV Szj.tv. 251. § (1) bekezdése és 253. § (1) bekezdése, valamint 70. §-a, akként, hogy előbbi két rendelkezésből eredően jogviszonyom a törvény erejénél fogva változott meg, a hatálya alá kerülés elkerülése érdekében számomra semmilyen érdemi jogi lehetőséget nem biztosított a jogalkotó, így különösen belekényszerített abba a helyzetbe, hogy amennyiben létrejött új jogviszonyomat fel kívánom számolni utólag, végkielégítésemről elesek. A NAV Szj.tv. 70. §-a rendelkezik a végkielégítéssel kapcsolatos szabályokról, a 251. § (1) bekezdése, 253. § (1) bekezdése és 70. §-a együttesen hozza létre azon alaptörvény-ellenes helyzetet, melyben a tisztviselő státuszú foglalkoztatott – szemben más, szintén a NAV Szj.tv. hatálya alatt álló foglalkoztatottakkal - szükségképpen az új jogállás hatálya kerül, azt kizárólag utólag számolhatja fel lemondásával, ebben az esetben pedig elveszíti végkielégítésre való jogosultságát.

A fentiek alkalmazása a NAV Szj.tv. 148. § (1) bekezdésére

67. A NAV Szj.tv. 148. § (1) bekezdése alapján a NAV vezetőjének előzetes jóváhagyásával a munkáltatói jogkör gyakorlója a tárgyévet megelőző év teljesítményértékelése figyelembevételével a tárgyévre vonatkozóan a foglalkoztatott besorolása szerinti alapilletményét december 31-éig terjedő időszakra legfeljebb 30%-kal megemelheti, vagy legfeljebb 30%-kal csökkentett mértékben állapíthatja meg. Az eltérítésről a munkáltatói jogkör gyakorlója minden év január 31-éig dönt.

68. A NAV Szj.tv. ezen rendelkezésén túl az illetmény eltérítésére vonatkozó további eljárási rendelkezést nem tartalmaz a törvény. A 148. § (1) bekezdésében tulajdonképpen egyetlen szempont a tárgyévet megelőző év teljesítményértékelése, mely az illetmény akár 30%-kal történő tartós csökkentését is megalapozhatja.

69. A NAV Szj.tv. ezen rendelkezése rendkívül széles körben teszi lehetővé a munkáltatói jogkör gyakorlója számára, hogy saját diszkréciója szerint az egyén illetményét annak 1/3 részével növelje vagy csökkentse. Különösen az illetmény ilyen módon történő drasztikus csökkentésének lehetősége önmagában felveti a munkáltatói jogkör gyakorlója és a foglalkoztatott közötti hierarchiából fakadó sérülékeny helyzet megfelelő ellensúlyozását, illetve eljárási és tartalmi garanciák kiépítését.

70. A garanciális rendelkezések szükségességét támasztja alá a közigazgatás zárt rendszere, így különösen a közszolgáltatból fakadó többletkötelezettségek ellensúlyát képező többletgaranciák rögzítésének alkotmányos elvárása. A közszolgálat jellegadó eleme – ahogyan arra az Alkotmánybíróság is következetesen rámutat – a jogviszony stabilitása, mely magában foglalja annak kiszámíthatóságát, így többek között az illetmény és annak meghatározott időnként történő emelkedése biztosítását. Az illetmény, mint a foglalkoztatott rendszeres jövedelme egyéni autonómiájának alapját képezi, ahogyan arra az Alkotmánybíróság is elvi érveléssel mutatott rá, az egyén cselekvési autonómiájának alapja az egyén tulajdonhoz való joga.

71. Közzolgáltatást ellátó személyek esetén kiemelkedő jelentősége van az illetménynek, valamint az illetmény meghatározott időközönként történő garantált emelkedésének, így az illetmény tulajdonhoz való jog körében élvezett védelme kiemelt jelentőségű.

72. Az illetmény diszkrecionális jogkörben történő 30%-kal való csökkentésére adott általános felhatalmazás alapvetően sérti a közszolgálati jogviszony stabilitását. Alkotmányos szempontból különösen aggályos, hogy a NAV Szj.tv. nem tartalmaz semmilyen értelmező rendelkezést vagy előírást arra vonatkozóan, hogy a teljesítményértékelést milyen módon és milyen mértékben köteles figyelembe venni a munkáltatói jogkör gyakorlója az illetményeltérítésről hozott döntés során.

73. Álláspontom szerint a munkáltatói jogkör gyakorlója így érdemi kontroll és számonkérhetőség nélkül kap felhatalmazást arra, hogy az illetményeltérítésről döntsön. Ez szükségképpen magában foglalja foglalkoztatotti oldalról a kiszolgáltatottságot, mivel érdemi jogszabályi előírás, garanciális rendelkezés hiányában a foglalkoztatott nem lehet biztos abban, hogy a munkáltatói jogkör gyakorlója nem fog visszaélni ezen széles diszkrecionális jogkörével. Ez a fajta diszkréció, kellő törvényi, de legalábbis jogszabályi szintű keret nélkül eleve önkényes eljárásra ad okot, amely a fent idézett gyakorlat értelmében önmagában megalapozza az alaptörvény-ellenes szabályozást.

74. Azon túlmenően, hogy a döntés alapjául szolgáló egyetlen támpont a teljesítményértékelés – melyet nem mellékesen szintén a munkáltatói jogkör gyakorlója, illetve a nevében eljáró hivatali vezető határoz meg, meglehetősen széles újabb diszkrecionális jogkörében -, mellyel kapcsolatosan a törvény nem határozza meg, hogy azt a munkáltatói jogkör gyakorlója hogyan (milyen szempontok szerint és elveket betartva) köteles értékelni és az mennyiben alapozza meg az illetményeltérítés mértékét, a foglalkoztatott számára nem áll rendelkezésre érdemi jogorvoslati lehetőség ezen döntéssel szemben.

75. Nem tekinthető jogorvoslatnak e körben az sem, hogy a teljesítményértékeléssel szemben – amennyiben annak megalapozottságát vitatja - a foglalkoztatott számára rendelkezésre állnak bizonyos lehetőségek, hiszen a teljesítményértékelés kézhezvételekor az egyén nem számíthat arra, hogy annak alapján a jövőben esetlegesen a munkáltatói jogkör gyakorlója jelentős mértékű illetménycsökkentéssel sújthatja őt. Ez alapvetően kiszolgáltatott helyzetet eredményez a foglalkoztatott oldalán, amely a jogállamiság és az abból levezetett jogbiztonság alkotmányos követelményei tükrében jogszabályi garanciákat tesz szükségessé, melyek létét az Alkotmánybíróság hivatalból vizsgálhatja a NAV Szj.tv. esetében is.

76. A foglalkoztatottak kiszolgáltatott helyzetéből adódóan a NAV Szj.tv., mint széleskörű jogállási törvény nem biztosítja a közszolgálati jogviszony stabilitását, amely a zárt rendszerű közszolgálatnak alapvető jellemzője. A NAV Szj.tv. ennek megfelelően nem eredményez stabil jogállást, az illetményeltérítés szabályozása kiszámíthatatlan és magában hordozza az önkényes jogalkalmazás veszélyét, így különösen a munkáltatói jogkör gyakorlója számára egyfajta szankciós jogként is szolgálhat, ami a foglalkoztatottak alapvetői jogait eredendően csorbitja. Ahogyan arra az Alkotmánybíróság is rámutatott, a foglalkoztatott és a munkáltatói jogkör gyakorlója között fennálló hierarchiabeli különbség, a szerv vezetőjének autoritása és a szankció lehetősége visszatartja foglalkoztatottakat alapjogaik gyakorlásától.

77. A NAV Szj.tv. ezen garanciális szabályokról nem rendelkezik, a foglalkoztatott tulajdonhoz való jogába a munkáltatói jogkör gyakorlója az illetmény akár szélsőséges mértékű eltérítésével súlyosan beavatkozhat. A NAV Szj.tv. nem tartalmazza a szükséges garanciális rendelkezéseket, amelyek a foglalkoztatott kiszolgáltatott helyzetét lennének hivatottak ellensúlyozni, az önkényes jogalkalmazás és az ebből fakadó alapjogi sérelmeket megelőzni. A NAV Szj.tv. ezen rendelkezése azon túl, hogy nem bír kellően világos normatartalommal (a teljesítményértékelés és a diszkrecionális jogkör gyakorlásának szempontjait egyáltalán nem jelöli meg), a tulajdonhoz való

jog közvetlen sérelmével fenyeget. A kellő törvényi garanciák teljes hiánya pedig a jogállamiság és az abból levezetett jogbiztonság sérelmének veszélyét hordozza magában.

B. A munkához és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog sérelme
[Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdés]

Az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlata:

78. A munka az egyén létének, emberi autonómiájának anyagi forrása. Határozatlan időtartamú munkavégzésre irányuló jogviszonyok esetén a munkavállaló hosszú távon számít arra, hogy munkája gazdasági biztonságot biztosít maga és családja számára. Ugyanakkor a munkavégzésre irányuló jogviszonyok jellemzője, hogy aszimmetrikus jogviszonyok, amelyben a munkavállaló jogilag függő helyzetben van a munkáltatótól. E jogviszonyok törvényi szabályozásának a funkciója éppen azon garanciák megteremtése, amelyek biztosítják, hogy ez a függő helyzet a munkavállalói oldalon ne eredményezzen kiszolgáltatottságot. E garanciarendszer egyik eleme a jogviszony munkáltató által történő megszüntetésének azon törvényi szabályozása, amely védelmet nyújt a jogviszony indokolatlan, önkényes megszüntetése ellen.

79. Az Alkotmánybíróság ezen határozata szerint a zárt közszolgálati rendszerek kiindulópontja, hogy többletkövetelményt – amit meg lehet és meg is kell követelni a közszolgálati jogviszonyban állótól – csak többletjogosultságok fejében lehet támasztani. Ilyen többletjogosultságok a törvény által szabályozott előmeneteli rend, törvényben biztosított illetmény, a kiszámítható és biztonságos köztisztviselői életpálya és a külön juttatások. [8/2011. (II.18.) AB határozat]

80. Az Alkotmánybíróság 8/2011. (II. 18.) AB határozatában arra is rámutatott, hogy az önrendelkezési jog magába foglalja az egyén munkajogi státusának megváltoztatásával kapcsolatos rendelkezési jogát is, nevezetesen azt, hogy hozzájárulása nélkül abban jelentős változás ne következhesse be. Az Alkotmánybíróság azonban megjegyezte, hogy a köztisztviselői jogviszonyokban – tekintettel arra, hogy e jogviszonyok tartalmát törvény határozza meg – a köztisztviselőnek ez a rendelkezési joga törvény által korlátozott, a jogviszony keletkezése tekintetében arra korlátozódik, hogy a kinevezést – törvényben foglalt feltételek mellett – elfogadja-e vagy sem, ha a jogviszony tartalmát szabályozó törvényi rendelkezések módosítását nem tudja elfogadni, jogviszonyát lemondással szüntetheti meg. Ez a rendelkezési jog a köztisztviselői jogviszony kormánytisztviselői jogviszonnyá való átalakulása esetén is megilleti.

81. Ugyanakkor a munkavégzésre irányuló jogviszonyok jellemzője, hogy aszimmetrikus jogviszonyok, amelyben a munkavállaló jogilag függő helyzetben van a munkáltatótól. E jogviszonyok törvényi szabályozásának a funkciója éppen azon garanciák megteremtése, amelyek biztosítják, hogy ez a függő helyzet a munkavállalói oldalon ne eredményezzen kiszolgáltatottságot. [8/2011. (II. 18.) AB határozat].

82. Az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségéből ered, hogy az állam köteles az egyénnek biztosítani az alapjoggyakorlás lehetőségét. Az Alkotmánybíróságnak az önrendelkezési jog vonatkozásában részletesen kifejtett gyakorlatában [64/1991. (XII.17.) AB határozat] jelenik meg az objektív intézményvédelmi kötelezettség, mely szerint *„az állami kötelessége az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére a szubjektív alapjogokkal kapcsolatban nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükből szükséges feltételekről. [...] Ez a helyzet például akkor, ha egy szabadságjog nem látszik veszélyeztetettnek, az esetek összességében azonban az alapjog által garantált szabadság vagy életviszony intézménye kerül veszélybe.”* Az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége valamennyi alapvető jog esetében fennáll, ahogyan arra az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata is rámutat. [48/1998. (XI. 23.) AB határozat]

83. A munkához való jog, valamint a zárt rendszerű közszolgálat esetén az abból fakadó stabilitás és kiszámíthatóság követelménye szoros kapcsolatban áll jelen esetben a jogállamiság és az abból levezetett jogbiztonság alkotmányos elveiből fakadó alkotmányos követelményekkel. Itt is előadom, hogy tisztában vagyok azzal, hogy a t. Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében a jelen bekezdésben említett követelmények alkotmányjogi panaszban nem hivatkozhatóak, ám álláspontom szerint a teljes kép és a szabályozás alkotmányellenességének megítéléséhez ezek áttekintése is szükséges, egyben pedig kérem a t. Alkotmánybíróságot, hogy amennyiben ezen álláspontomat osztja, úgy fontolja meg a következőkben a jogbiztonság kapcsán előadott érvek hivatalbóli vizsgálatát.

84. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára*. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, az egyik legfontosabb

alapkövetelmény a *közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége*: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. Demokratikus jogállamban ahhoz, hogy a személyek életviszonyaikat, működésüket, magatartásukat a jog által előírtakhoz tudják igazítani, az elvárt kötelezettségeiknek eleget tudjanak tenni, *sükség van a joganyag és a jogi eljárások stabilitására*. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

85. A közigazgatás zárt rendszerében és a közhivatallal járó fokozott kötelezettségek tükrében megállapítható, hogy a közhivatalt viselő személyek jogállását szabályozó jogszabályok stabilitásának kiemelt jelentősége van.

86. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint: „[a] jogbiztonság – többek között – megköveteli a megszerzett jogok védelmét, a teljességbe ment, vagy egyébként véglegesen lezárt jogviszonyok érintetlenül hagyását, illetve a múltban keletkezett, tartós jogviszonyok megváltoztathatóságának alkotmányos szabályokkal való korlátozását.” [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 81.]

87. A jogszabályok hátrányos megváltoztatása így csak akkor ellentétes a szerzett jogok alkotmányos oltalmával, ha a módosítás a jog által már védett jogviszonyok lefolyásában idéz elő a jogalanyokra nézve kedvezőtlen változtatást. [...] A jog stabilitására, előreláthatóságára vonatkozó alkotmányos szempont nem jelenti a jogszabályok megváltoztathatatlanságát.” (731/B/1995. AB határozat, ABH 1995, 801, 805-806.)

A fentiek alkalmazása a NAV Szj.tv. 148. § (1) bekezdésére

88. A munkához való jognak a közszolgálatban való érvényesüléséből, a zárt közszolgálati rendszerből fakadó stabilitás alkotmányos követelményéből fakad, hogy a köztisztviselő illetménye törvény alapján garantált és kellő alkotmányos biztosítékokkal van megerősítve.

89. A NAV Szj.tv. 148. § (1) bekezdése ezzel szemben rendkívül széles diszkrecionális jogkört telepít a munkáltatói jogkör gyakorlójára, lehetővé téve az illetmény akár 30%-kal történő csökkentését. A NAV Szj.tv. ezen rendelkezése a jogállamiság és az abból levezetett jogbiztonság elvének sérelmén túl a munkához való jog közvetlen sérelmét is megvalósítja.

90. Az Alkotmánybíróság gyakorlata következetesen azon elvárást támasztja a közszolgálat jogi szabályozásával, a foglalkoztatottak státuszának szabályozásával szemben, hogy az abból fakadó többlet kötelezettségeket a jogalkotó köteles többletjogokkal ellensúlyozni, valamint a közszolgálat stabilitását és kiszámíthatóságát alkotmányos garanciákkal biztosítani.

91. A NAV Szj.tv. 148. § (1) bekezdésében a munkáltatói jogkör gyakorlójára telepített diszkrecionális jogkör lehetőséget teremt arra, hogy az illetmény meghatározó módon megváltoztatásra kerüljön, a 30%-kal történő eltérítés alkalmas arra, hogy a törvényben garantált illetmény követelményét felszámolja, mivel a munkáltatói jogkör gyakorlója a besorolás megváltoztatása nélkül is képes az illetményt azzal azonos mértékben csökkenteni, kijátszva ezzel a kinevezés módosítása körében érvényesülő törvényi garanciákat.

92. Aggályos továbbá, hogy a NAV Szj.tv. nem ad iránymutatást a tekintetben, hogy a munkáltató az illetményeltérítést milyen módon köteles indokolni, valamint, hogy az annak alapját képező teljesítményértékelést mennyiben, milyen módon és milyen szempontok szerint köteles figyelembe venni.

93. Álláspontom szerint a munkáltatói jogkör gyakorlójára telepített ezen diszkrecionális jogkör parttalan, annak törvényi keretei nincsenek tisztázva, a diszkrecionális döntésre adott felhatalmazás pedig gyakorlatilag korlátlan, mivel a jogszabály nem határozza meg a diszkréció gyakorlásának szempontjait, elveit, folyamatát. A munkáltatói jogkör gyakorlójának ezen felhatalmazása a közszolgálat stabilitását, a foglalkoztatottak törvényben garantált illetményét veszélyezteti, miközben a stabilitást biztosító többlet jogokat kiüresíti.

94. A munkához való jogból, különösen pedig annak a közszolgálatban irányadó különleges tartalmából következik, hogy a közszolgálatra irányadó jogi szabályozás során fokozott jelentőséggel bír a kiszámítható, következetes és világos szabályozás. A munkához való jognak és az ahhoz e tekintetben szervesen kapcsolódó jogállamiság és az abból levezetett jogállamiság sérelmének veszélyét jelenti, amennyiben az eredendően erőfölényben lévő munkáltatói jogkör gyakorlója számára a törvény széles körben biztosít diszkrecionális jogot a foglalkoztatási jogviszony lényeges tartalmának befolyásolására.

95. Az illetményeltérítés NAV Szj.tv. 148. § (1) bekezdésében biztosított lehetősége mellett a NAV Szj.tv.-ből hiányoznak a foglalkoztatottakat védő garanciális rendelkezések, kiszolgáltatott

helyzetbe sodorva ezáltal a NAV Szj.tv. személyi hatálya alá tartozó foglalkoztatottakat. Különösen visszas ezen szabályozás és a szélesre tárt diszkrecionális jogkör a zárt rendszerű, stabil és kiszámítható közszolgálati rendszer tükrében, az Alkotmánybíróság által megkövetelt többletgaranciák teljes hiánya a munkához való jog védelmét csaknem kiüresíti, mindamellett, hogy az Alkotmánybíróság által hivatalból vizsgálható jogállamiság és az abból levezetett jogbiztonság elvének sérelmét is magában foglalja a törvényi garanciák hiánya.

96. A munkáltatói jogkör gyakorlójának diszkrecionális jogát a NAV Szj.tv. nem szorítja korlátok közé, így eleve magában hordozza így az önkényes munkáltatói joggyakorlás veszélyét, amely a közszolgálati jogállás stabilitását veszélyezteti.

A fentiek alkalmazása a NAV Szj.tv. 251. § (1) és 253. § (1) bekezdéseire és a NAV Szj.tv. 70. §-ára, mint a végkielégítés elvonására

97. Az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségéből következik, hogy az egyén akkor kerül valódi döntési helyzetbe, akkor gyakorolhatja a munkához és a foglalkozás szabad megválasztásához fűződő alapjogát, ha legalább döntési alternatívák állnak rendelkezésére.

98. A NAV Szj.tv. által bevezetett jogállás változás, amely jogszabály alapján megy végbe nem biztosítja az egyén számára a döntés lehetőségét. Nem változtat ezen az sem, ha az egyén felmondással megszünteti jogviszonyát: az új jogállás hatálya alá kerülést nem kerülheti el semmilyen módon, legfeljebb azt lemondása útján a lehető legrövidebb időn belül felszámolja/megszünteti.

99. Az Alkotmánybíróság a jogállás megváltozása és az azzal összefüggő önrendelkezés körében kiemelte, hogy közszolgálat esetén ezen önrendelkezés korlátozott, „az egyén arról dönthet, hogy elfogadja a törvényben meghatározott feltételek mellett a kinevezést vagy sem.”

100. A NAV Szj.tv. hatályba lépése estén az új jogállás el nem fogadását a törvény egyes személyi csoportok számára tette lehetővé (pénzügyőr státuszban foglalkoztatottak, ügykezelők) azáltal, hogy kérhették jogviszonyuk felmentéssel történő megszüntetését. A jogviszony ilyen alapon történő megszűnése esetén a végkielégítés megillette őket, összegét a korábbi jogviszony szerint kellett megállapítani.

101. Számomra azonban, mint köztisztviselői státuszba kerülő foglalkoztatott a NAV Szej.tv. nem tette lehetővé a felmentés kezdeményezését. Ennek megfelelően a NAV Szej.tv. hatálya alá kerülést nem kerülhettem el, csupán annak hatályba lépését követően lemondással szüntethetem meg jogviszonyomat, ez esetben azonban eslesek a végkielégítem összegétől.

102. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában következetesen érvényesíti az alapvető jogok objektív intézményvédelmi kötelezettségét, mely az állam oldalán jelenik meg. A munkához való jog és a jogállás megváltozása kapcsán megjelenő önrendelkezési jog gyakorlása körében az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségének akkor tesz eleget, ha az egyén számára valódi döntési lehetőséget biztosít, döntési alternatívákra ad lehetőséget.

103. A tisztviselői státuszú foglalkoztatottak számára – szemben más csoportokkal - nem biztosította a jogalkotó, hogy felmentésüket kérve szüntethessék meg jogviszonyukat, így arra kizárólag lemondással, végkielégítésük egyidejű elvesztésével volt lehetőségük. Hivatkozom arra, hogy nem tekinthető szabad elhatározáson alapuló döntésnek, amennyiben az egyénnek a számára hátrányos jogviszony változás visszautasítása kizárólag jelentős összegű végkielégítés elvesztése árán biztosított.

104. Az állam ezen esetben nem tesz eleget objektív intézményvédelmi kötelezettségének, mivel csak látszólag teremti meg a foglalkoztatott számára, hogy a munkához való jog körében érvényesülő önrendelkezése alapján szabadon dönthessen. Ahogyan arra az Alkotmánybíróság is rámutatott, még a közszolgálat esetén korlátozottan érvényesülő önrendelkezési jog is magában kell, hogy foglalja annak lehetőségét, hogy a törvényben meghatározott tartalmú új jogviszonyt elfogadása körében szabadon dönthessen az egyén. A jogviszony tartalmát tehát az egyén nem befolyásolhatja, ez a munkához való jogból nem vezethető le közszolgálati jogviszony esetén, ugyanakkor ezen önrendelkezés korlátozása nem üresíthető ki, a jogviszony el nem fogadását lehetővé kell tenni a közszolgálatot ellátó egyén számára is.

105. Szintén az objektív intézményvédelmi kötelezettség körébe vonható, hogy a jogalkotó nem biztosított kellő felkészülési időt sem az új jogviszony hatályba léptetése során. A kellő felkészülési idő esetében kiemelt jelentőséggel bír, mivel a jogviszony tartalma markánsan, hátrányosan változott meg, az új jogállás hatálya alá kerülést nem volt lehetőségem elkerülni, a felmentés kezdeményezése lehetőségnek (egyúttal a végkielégítésnek) az elvonása pedig rendkívül súlyos jogkövetkezmény. A kellő felkészülési idő követelménye azon túl, hogy a munkához való jog

objektív intézményvédelméből is levezethető, a jogállamiság és az abból levezetett jogbiztonság alkotmányos elveivel összefüggő visszasságot is okoz.

106. A NAV Szj.tv. czen alkotmányos követelményeket nem biztosítja, a végkielégítés elvonása olyan súlyos alapjogi hátrány, amely valójában kiüresíti az egyén munkához való joga körében érvényesülő önrendelkezését, kizárja a szabad, önkéntes döntés lehetőségét. A NAV Szj.tv.

C. A diszkrimináció tilalma [Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdései]

Az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlata:

107. Az Alaptörvény XV. cikkének (1) és (2) bekezdése tartalmazza a diszkrimináció tilalmát, mely szerint 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.

108. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint alkotmányellenes megkülönböztetésről van szó, ha a jogszabály egymással összehasonlítható, a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne.

109. 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. Az Alkotmánybíróság egyenlőséggel kapcsolatos korábbi gyakorlata szerint az azonos szabályozási koncepción belül adott, homogén csoportra nézve eltérő szabályozás a diszkrimináció tilalmába ütközik, kivéve, ha az eltérésnek észszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka van, azaz nem önkényes (7/2015. (III. 19.) AB határozat, Indokolás [56], 33/2014. (XI. 7.) AB határozat, Indokolás [52]).

110. A tételesen felsorolt tulajdonságok mellett az »egyetlen helyzet szerinti különbségtétel« fordulat nyújt garanciát ahhoz, hogy az előre nem látható, de a felsorolásban szereplő tulajdonságokhoz döntő hasonlóságot mutató helyzetben élő személyeket se érhesse hátrányosan sújtó különbségtétel. Ez a fordulat ad lehetőséget az Alkotmánybíróságnak arra, hogy a társadalom aktuális változásaira időszerűen reagálva mindig maga határozhassa meg, melyek a társadalom

sérülékeny csoportjai, vagyis mely csoporthoz tartozók tekinthetők kiszolgáltatottnak, kirekesztettnek, illetve folyamatos, és indokolatlan hátránnyal sújtottaknak.

111. A megkülönböztetés alkotmányosságának a 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 észszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka, vagyis önkényes (3009/2012. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [54], 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [41], 14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [32], 32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [78]–[80]).

112. Az Alkotmánybíróság értelmezésében a hátrányos megkülönböztetést nem csak az azonos csoportba tartozó személyek eltérő kezelése valósíthat meg, hanem az is, ha ténylegesen különböző helyzetben levőket kezelnek azonosan. A diszkrimináció tilalma tehát egyfelől azt követeli meg, hogy a különbözőeket különbözően, másfelől azt, hogy az azonosakat azonos módon kezelje a jog: "az egyenlő bánásmód követelményéből az fakad, hogy a hasonló eseteket hasonlóan, míg a különböző eseteket különbözőképpen kell kezelni" (3073/2015. (IV. 23.) AB határozat, Indokolás [45]). Azt is megállapította már a testület, hogy **"[h]a az állam a különböző helyzetek között - azzal, hogy az azokban rejlő lényeges különbözőségeket figyelmen kívül hagyja - egyenlőtlen elbánást eredményező módon azonosságot állapít meg, az személyek közötti tilos megkülönböztetést eredményez, és ezért alkotmányellenes"** (12/2018. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [82]; 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [244]; 3024/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [49]).

A fentiek alkalmazása a NAV Szj.tv. 70. §-ára, a végkielégítés elvonására

113. A NAV Szj. tv. legsúlyosabb alkotmányossági problémája, hogy az új jogviszonyba belekényszeríti a foglalkoztatottakat azáltal, hogy lehetőséget sem teremt arra, hogy a foglalkoztatott az új jogviszony hatálya alá kerülését (a saját lemondása kivételével) elkerülje. Ahogyan az esetemben is egyértelműen látható, az új jogviszony kapcsán nem volt lehetőségem arra, hogy lemondás nélkül elkerüljem az új kinevezésem hatályba lépését. A törvény

belekényszerített abba, hogy lemondással szüntessem meg jogviszonyomat, ezzel együtt azonban megfosztott az engem egyébként jogszerűen megillető végkielégítéstől. Hosszú ideje fennálló szolgálati jogviszony esetén az így megvont végkielégítés összege jelentős.

114. A kérelemre történő felmentés lehetőségét a törvény egyes jogalanyok számára lehetővé teszi (NAV Szj. tv. 47. § (9) bekezdés; 70. § (2) bekezdés d) pont; 142. § (2) bekezdés), indokolatlanul tesz azonban különbséget jogalanyok között. A NAV Szj. tv. 47. § (9) bekezdése számos kinevezés módosítás esetén lehetővé teszi, hogy az új kinevezés helyett a foglalkoztatott szolgálati jogviszonyának felmentéssel történő megszüntetését kérje. A NAV Szj. tv. hatályba lépésével megváltoztatott korábbi jogviszonyok esetén azonban ez a lehetőség nem biztosított. Rámutatok arra, hogy a kinevezés módosítása ugyanúgy érinti a NAV Szj. tv. hatályba lépése előtt már fennállt korábbi jogviszonyban állókat, mint a törvény hatályba lépését követően keletkezett és módosított kinevezéssel érintetteket. Ezen két csoportba tartozó emberek a foglalkoztatási jogviszonyuk szempontjából hasonló, összehasonlítható helyzetben vannak, ennek ellenére a felmentés kezdeményezése csupán az egyik csoport számára lehetséges.

115. Ezen diszkrimináció következménye, hogy a NAV Szj.tv. hatályba lépésével változó kinevezéssel érintett egyének számára nincsen lehetőség arra, hogy az új jogviszonyt elkerüljék – illetve, egyedül a lemondás áll rendelkezésre, ez esetben azonban a végkielégítéstől elesik az egyén. A végkielégítés megvonása egy további okból is diszkriminatív, ugyanis indokolatlanul tesz különbséget a foglalkoztatottak között a fennálló jogviszony időtartama (és így közvetve életkoruk) alapján, hiszen a végkielégítés elvesztése nyilvánvalóan jóval súlyosabban érinti azokat, akik már hosszú évek, évtizedek óta állnak szolgálati jogviszonyban a NAV-val. Különösen visszas a NAV Szj. tv. 253. § (2) és (4) bekezdései, melyek a pénzügyőri státuszban és ügykezelői státuszban foglalkoztatottak számára lehetővé teszik a felmentés kezdeményezését, más szolgálati jogviszonyban állók számára azonban ezt nem biztosítja a törvény.

116. E körben a NAV Szj.tv. hatályba lépésével érintett valamennyi foglalkoztatott összehasonlítható helyzetben van, mivel valamennyien az új jogállási törvény alapján – törvény erejénél fogva – merőben új jogállás alá kerültek, foglalkoztatásukra vonatkozó szabályok jelentős mértékben és közel azonos módon, azonos irányban változtak meg. A személyi állomány összehasonlítható helyzete alapozza meg, hogy a jogalkotó köteles észszerű (objektív és tárgyilagos) indokát adni annak, hogy miért tesz különbséget ezen személyek között a tekintetben, hogy a

kérelemre történő felmentés lehetőségét – és így a végkielégítésre való jogosultságot – csak egyes személyi körök részére biztosítja.

117. A NAV Szj.tv. széles körben biztosít lehetőséget arra, hogy amennyiben a foglalkoztatott jogviszonya számára kedvezőtlen módon változna meg, úgy az új kinevezés helyett kérje felmentését. A foglalkoztatott ezen kérelmének – néhány eljárási, formális-technikai feltétel teljesítése esetén – a foglalkoztató köteles helyt adni és a foglalkoztatotti jogviszonyt felmentéssel megszüntetni. Ebben az esetben a felmentés szabályai szerint a foglalkoztatott a korábbi jogviszonya alapján jogosult végkielégítésre.

118. Ilyen rendelkezések a NAV Szj.tv. 47. § (9) bekezdésében meghatározott kinevezés módosulását eredményező esetek, továbbá a NAV Szj.tv. 63. § (3) bekezdése a NAV vezetője vagy szakmai helyettese esetén, 71. § (1) bekezdése egészségi, fizikai vagy pszichológiai alkalmatlanság esetén (utalva arra, hogy a (3) bekezdés szerint még a nem méltányolható okból történő felmentés kezdeményezése esetében is a végkielégítés 50%-ára jogosult a foglalkoztatott), 142. § (2) bekezdése vezető esetén, 253. § (2) bekezdése pénzügyőri, (4) bekezdése ügykezelő esetén.

119. A NAV Szj.tv. ezen rendelkezéseiben közös, hogy a foglalkoztatott számára teremtenek lehetőséget arra, hogy amennyiben jogállása (például munkaköre, kinevezése, beosztása) számára hátrányos módon változna meg, úgy azt elkerülhesse, jogviszonya megszüntetését kezdeményezhesse anélkül, hogy végkielégítésétől elesne.

120. Alapvetően diszkriminatív a NAV Szj.tv. ezen szabályozása, mivel a törvény hatályba lépésével előidézett jogviszony változás esetében a felmentés kezdeményezését csak az ügykezelői és pénzügyőri státuszú foglalkoztatottak számára teszi lehetővé, a tisztviselői státuszba kerülő foglalkoztatottak számára nem. Ez a szabályozás nem illeszkedik továbbá a fentiekben hivatkozott rendelkezésekhez sem, mivel az új jogállási törvény hatálya alá kerülés, a jogállás alapjaiban történő megváltoztatása egyértelműen jelentősebb változás, mint azok, amelyek esetére a NAV Szj.tv. lehetővé teszi a jogviszony felmentéssel történő megszüntetésének kezdeményezését.

121. A jogalkotó súlyos mulasztást követett el, amikor nem azonosan szabályozta a NAV Szj. tv. hatályba lépése miatt módosított kinevezések esetén a felmentés kezdeményezését valamennyi, a NAV személyi állományába tartozó egyén számára, mely az Alaptörvényben foglaltak közvetlen sérelmét okozza.

122. Az indokolatlan különbségtétel belső (pénzügyőrök, ügykezelők – más foglalkoztatottak) dimenzióján túl a NAV Szj.tv. hatálya alá kerülők és a más, hasonlóan közszolgálatot ellátó személyek jogállása között is azonosítható a végkielégítési szabályokra és a kérelemre történő felmentésre vonatkozó diszkrimináció azonosítható. Ilyen összehasonlítható példa a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló 2019. évi CVII. törvény (a továbbiakban: Küt.) 105. § (4) és (12) bekezdései, az egészségügyi szolgálati jogviszonyról szóló 2020. évi C. törvény (a továbbiakban: Eszjtv.) 19. § (4) bekezdés c) pontja.

123. A NAV Szj.tv. azzal, hogy a tisztviselői státuszba kerülő foglalkoztatottak számára nem teszi lehetővé jogviszonyuk felmentéssel történő megszüntetésének kezdeményezését egyértelműen hátrányos helyzetbe hozza ezen foglalkoztatotti kört, így számomra, mint tisztviselői jogállású foglalkoztatott számára is alapjogaim közvetlen sérelmét okozza, velem összehasonlítható helyzetben lévő személyek csoportjaihoz képest jelentősen hátrányosabb helyzetet teremtve.

124. A NAV kötelékében foglalkoztatotti jogviszonyom 31 éve folyamatosan, megszakítás nélkül fennáll. A NAV Szj.tv. hatályba lépése jogviszonyomat számomra rendkívül hátrányos módon változtatta meg, mellyel szemben nincs számomra biztosítva semmilyen eszköz, felmentésemet nem kérhetem, lemondásom esetén pedig szükségszerűen elveszítem végkielégitésem teljes összegét. Ezzel szemben más, velem összehasonlítható helyzetben lévő személyek számára a NAV Szj.tv. biztosítja ezen lehetőséget.

125. A jogszabály ezáltal alapvetően diszkriminatív helyzetet teremt, a NAV Szj.tv. hatálya alá tartozó foglalkoztatottak és a más, új jogállási törvények hatálya alá kerülők között, továbbá a NAV Szj.tv. hatálya alá kerülő személyek, foglalkoztatotti csoportok között is. A diszkrimináció tehát két csoportképzés alapján is közvetlenül megállapítható.

126. A jogi szabályozással kapcsolatban az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglalt jogállami követelmény, hogy a jog mindenkit egyenlően, egyenlő méltóságú személyként kezeljen. Az egyenlő bánásmód másik megfogalmazása a diszkrimináció tilalma, így a különbségtétel összehasonlítható helyzetben lévő csoportok között sosem lehet önkényes.

127. Az eltérő bánásmód igazolásra szorul, így alapjogokat érintő eltérő bánásmód esetén szükségességi-arányossági mércének megfelelő, legitim célt, valamint a legitim cél és az annak elérése érdekében tett alkalmas és feltétlenül szükséges másik alapvető jog korlátozását, továbbá a

legitim cél elérésében rejlő előny és az annak érdekében szükségképpen okozott alapjogsérelem közötti arányos mértéket köteles igazolni a jogalkotó. Amennyiben az eltérő bánásmód nem érint alapvető jogot, úgy a jogalkotó észszerű indokát köteles adni az eltérő bánásmódnak, az észszerű különbségtétel pedig kizárólag objektív és tárgyilagos igazolást jelenthet.

128. Jelen esetben a jogalkotó a különbségtételnek semmilyen indokát nem adta. Nem is lehet észszerű (szükséges és arányos pedig végképp) egy olyan szabályozás, amely a NAV valamennyi foglalkoztatottját azonosan érintő jogállás változás esetén önkényesen csak egyes csoportok számára teszi lehetővé, hogy az új jogállásba kerülést elkerüljék, tehát, hogy felmentéseket kezdeményezzék.

129. Számomra, mint tisztviselői státuszba kerülő foglalkoztatott számára ezen lehetőség nincs (nem volt) biztosítva, ezzel pedig jelentős mértékben hátrányosabb helyzetbe kerültem a velem összehasonlítható, fentiekben megjelölt más személyekhez képest (mind a NAV-on belül, mind a hasonlóan új jogállás alá kerülő más köztisztviselőkhöz képest). A NAV Szj.tv. ezen eltérő bánásmódot megvalósító szabálya a korábban kifejtettek szerint közvetlen alapjogi sérelmet okoz, mely nem igazolható sem a szükségesség-arányosság mércéje mentén, sem az észszerűség objektív és tárgyilagos igazolási tesztje alapján, így az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglalt diszkrimináció tilalmába ütközik.

130. Álláspontom szerint súlyos jogalkotói mulasztás, hogy az egymással összehasonlítható helyzetben lévő személyek közül csak egyes – önkényesen meghatározott – csoportok esetében rendelkezett a jogviszony felmentéssel történő megszüntetésének kezdeményezéséről és ezzel kapcsolatosan a végkielégítésre való jogosultságról.

Kérem a t. Alkotmánybíróságot, hogy bár alkotmányjogi panaszom kifejezetten czirányú kérelmet nem tartalmazhat, az alkotmányos aggály súlyosságára tekintettel szíveskedjen megfontolni hivatalbóli vizsgálatát a jogalkotó esetleges mulasztásában megnyilvánuló alaptörvény-ellenességnek. Hivatkozom e körben arra, hogy a NAV Szj.tv. megalkotása során a jogalkotó az Alaptörvény B) cikkét (jogállamiság és az abból levezetett jogbiztonság elve), XII. cikkét (munkához való jog), XIII. cikkét (tulajdonhoz való jog) és XV. cikkét (diszkrimináció tilalma) megsértve nem biztosítja valamennyi személyi kör számára azonos módon a jogviszony átalakulásával szemben annak a foglalkoztatott kérésére felmentéssel történő megszüntetését,

mellyel a jogalkotó egyben elvonja a hátrányosan megkülönböztetett személyi körtől a végkielégítést.

Budapest, 2021. szeptember 27.

Tisztelettel,

Az indítványozó képviselőjében:


.....
Kollarics Flóra Ügyvédi Iroda
dr. Kollarics Flóra
ügyvéd

Mellékletek

- I/1. Ügyvédi meghatalmazás
- I/2. Kinevezési okmány
- I/3. Tájékoztató
- I/4. Szakszervezet állásfoglalása
- I/5. Fővárosi Törvényszék 48.K.701.726/2021/9. számú ítélete
- I/6. Összefoglaló táblázat