

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3053/2022. (II. 11.) AB HATÁROZATA

### alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panaszok tárgyában – *dr. Salamon László* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az egészségügyi szolgálati jogviszonyról szóló 2020. évi C. törvény 19. § (4) bekezdése, illetve ugyanezen törvény 19. § (4) bekezdésének az „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” szövegrésze alaptörvény-ellenességének a megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszokat elutasítja.

#### I n d o k o l á s

##### I.

- [1] 1. Az egyik indítványozó (a továbbiakban: indítványozó1.) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) szerinti alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, amelyben kérte az egészségügyi szolgálati jogviszonyról szóló 2020. évi C. törvény (a továbbiakban: Eszjtv.) 19. (4) bekezdése alaptörvény ellenességének a megállapítást és megsemmisítését, mivel az álláspontja szerint ellentétes az Alaptörvény II. cikkével, a XII. cikk (1) bekezdésével, a XIII. cikk (1) bekezdésével és a XV. cikk (1) bekezdésében foglaltakkal.
- [2] Egy másik indítványozó (a továbbiakban: indítványozó2.) az Eszjtv. 19. § (4) bekezdése a)–c) pontjaiban foglalt szövegrész alaptörvény-ellenességének a megállapítását és megsemmisítését kérte arra való hivatkozással, hogy az abban előírtak az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésébe és a XV. cikk (1) és (2) bekezdéseibe ütköznek.
- [3] 2. A jogalkotó az Eszjtv. megalkotásával az állami vagy önkormányzati fenntartású egészségügyi szolgáltatónál foglalkoztatott egészségügyi dolgozók jogállásának átfogó szabályozásáról rendelkezett. Ennek keretében bevezette az ún. egészségügyi szolgálati jogviszony jogintézményét, megalkotva az új jogviszony létrehozására, az összeférhetetlenségre, a munkaidőre és a szabadságra, a minősítésre, az illetményre, a szolgálati elismerésre, az illetményen kívüli juttatásokra, a munkaszerződéstől eltérő foglalkoztatásra, azaz a kirendelésre, a jogviszony megszüntetésére, a végkielégítésre és az egészségügyi szolgálati jogviszonyban álló személyek nyilvántartására vonatkozó szabályokat. A törvénynek az átmeneti rendelkezései között elhelyezett szabályai értelmében az egészségügyi szolgáltatónál foglalkoztatott személyek, így az intézményben dolgozó közalkalmazottak jogviszonya is 2021. január 1. napján egészségügyi szolgálati jogviszonnyá alakult át [Eszjtv. 19. § (2) bekezdése], az egészségügyi szolgálati munkaszerződést pedig 2020. december 31-ig kellett az érintetteknek a munkaadóval megkötniük [Eszjtv. 19. § (3) bekezdése]. A törvény rendelkezése szerint, amennyiben eddig az időpontig az egészségügyi szolgálati munkaszerződés nem került megkötésre, úgy az érintett személy közalkalmazotti jogviszonya 2021. január 1-jével megszűnik. Ebben az esetben – az indítványozók által sérelmezett szabály értelmében – az érintett, azaz az új jogviszonyt el nem fogadó és a munkaszerződést alá nem író személyek a figyelembe vehető szolgálati idő hosszától függően a rájuk irányadó, a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvényben (a továbbiakban: Kjt.) garantálthoz képest lényegesen csökkentett összegű (1, 2 vagy 3 havi illetménynek megfelelő) végkielégítésre váltak jogosulttá [Eszjtv. 19. § (4) bekezdése]. A Kormány – élve a veszélyhelyzet idejére meglévő speciális, törvényi felhatalmazásával – néhány nappal az Eszjtv. 2020. november 18. napján történt hatálybalépését követően a közalkalmazotti jogviszony egészségügyi szolgálati jogviszonnyá való átalakulásának a törvényben meghatározott eredeti időpontját – és ezzel az új jogviszony elfogadására vagy elutasítására az érintettek számára rendelkezésre álló nyilatkozattételi határidőt is – két hónappal meghosszabbítva, 2021. március 1-jére módosította.

- [4] 2.1. Az indítványozó1. alkotmányjogi panaszában írtak szerint aneszteziológus szakorvosként dolgozott az egyik fekvőbeteg-ellátó intézményben. Jogviszonya 17 évi, közalkalmazotti jogviszonyban töltött év után szűnt meg az őt foglalkoztató egészségügyi intézménynél. A munkáltató által kiállított, közalkalmazotti jogviszonya törvény erejénél fogva történő megszűnését megállapító okirat tanúsága szerint a figyelembe vehető 17 év közalkalmazotti jogviszonyára tekintettel az Eszjtv.-ben meghatározott mértékű, azaz 1 havi illetményének megfelelő összegű végkielégítésre vált jogosulttá. Az indítványozó1. beadványában utal arra, hogy amennyiben végkielégítését a Kjtv. szabályai alapján kapta volna, akkor őt a 16 és 20 év közti figyelembe vehető szolgálati ideje alapján 6 havi, távolléti díjának megfelelő összegű végkielégítés illette volna meg. Meglátása szerint az általa sérelmezett szabály ezt a jogosultságát „pusztán azért vonja el, illetve csökkenti drasztikusan és diszkriminatívan, mert az indítványozó nem kívánt belépni az egészségügyi rendszerbe”.
- [5] Az indítványozó1. megítélése szerint az általa sérelmesnek tartott szabályozás a foglalkozás szabad 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”. Meglátása szerint a támadott rendelkezés egyetlen célja az, hogy – az egyébként járó végkielégítés jelentős csökkentésével – „elrettentse” az egészségügyi dolgozókat, így az indítványozót is attól, hogy kilépjen az egészségügyi rendszerből. Véleménye szerint a „büntetesként kiszabott” végkielégítés-csökkentés szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogát. Nézete szerint a negatív, büntető jellegű, zsarolásnak és a jogalkotói hatalommal való visszaélésnek is minősíthető intézkedés helyett „számos pozitív intézkedést lehetett volna tenni – maga az Eszjtv. is számos ilyen rendelkezést tartalmaz, elég csak az egészségügyi dolgozók régóta esedékes bérrendezésére gondolni”. Az indítványozó1. ebben a körben utal arra, hogy a munkavállaló „általában” csak akkor fosztható meg a végkielégítéstől, ha a jogviszony neki felróható módon szűnik meg, ebből az következik álláspontja szerint, hogy jelen esetben a jogalkotó az érintett egészségügyi dolgozók azon szándékát, miszerint a hosszú idejű egészségügyi szolgálat után „más irányt kívánnak adni karrierjüknek”, nekik felróható döntésként értékeli.
- [6] Az indítványozó1. szerint az általa támadott szabályozás azért ellentétes az Alaptörvény XIII. cikkében a tulajdonhoz való jog védelmére vonatkozó rendelkezéssel, mert neki a végkielégítésre jogos várománya volt a Kjtv. szabályai alapján. Ezt a várományt az állam biztosította a vele közszolgálati jogviszonyban állók részére, a Kjtv. szabály alapján járó végkielégítés tehát közjogi jogosultságnak minősül, „illetve a végkielégítés megkapásában való bizakodás közjogi váromány”. Az indítványozó elfogadja közérdeknek minősíthető célként, hogy minél több egészségügyi dolgozó „belépjen az új egészségügyi rezsimbe”, de megítélése szerint „az általános szabályok szerint járó végkielégítés sokszoros csökkentése aránytalan korlátozásnak minősül”, az olyan fokú tulajdonelvonást jelent, amit az elérni kívánt közcél nem igazolhat.
- [7] A támadott szabályozásnak az Alaptörvény XV. cikke szerinti diszkrimináció tilalmába ütközését az indítványozó1. azáltal látja igazoltnak, hogy a homogén csoportnak minősülő egészségügyi dolgozókon belül azokat, akik nem kívánnak az új rendszerbe belépni, súlyos joghátrány éri végkielégítésük radikális csökkentése miatt, míg azok, akik az új szabályok szerinti alkalmazási forma mellett döntenek, a korábbihoz hasonló mértékű végkielégítésben részesülnek, és ennek a különbségtételnek nincs ésszerű indoka. Az indítványozó utal arra a korábban született alkotmánybírói határozatra is, ami szerint senkinek sincs joga arra, hogy *ex gratia* jellegű juttatás egy meghatározott formájában részesüljön, ezért a jogalkotót ebben a körben széles körű mérlegelési jog illeti meg mind a jogosulti kör, mind a juttatás mértéke, és egyéb feltételeinek meghatározása tekintetében, de a megkülönböztetésnek ebben az esetben is van korlátja, ez pedig a pozitív diszkrimináció elvi határa, azaz az egyenlő méltóságú személyként való kezelés feltétlen betartása, illetve az Alaptörvényben foglalt alapjogok meg nem sértése. Ebben a körben 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]. Az indítványozó1. szerint azt, hogy az általa támadott szabályozásnak nincs ésszerű indoka alátámasztja az a tény, hogy ahhoz semmilyen hivatalos indokolást nem fűzött a jogalkotó. A szabályozás az indítványozó1. véleménye szerint továbbá rendkívül megalázó is, hiszen esetenként évtizedes becsületes munkával megszerzett jogokat korlátoz rendkívül súlyosan és teljesen önkényesen.
- [8] 2.2. Az indítványozó2. 22 éven keresztül állt közalkalmazotti jogviszonyban az őt foglalkoztató fekvőbeteg-ellátó intézménnyel fizioterápiás asszisztensként. Miután munkáját nem kívánta az egészségügyi szolgálati jogviszony szabta keretek között folytatni, ezért a számára felkínált munkaszerződést nem írta alá. Munkáltatója ezt követően megállapította közalkalmazotti jogviszonya törvény erejénél fogva történt megszűnését és

az Eszjtv. indítványozó által támadott szabályát alkalmazva részére 2 havi végkielégítést állapított meg, mintegy 460 ezer forint összegben. Az indítványozó beadványában előadja, hogy amennyiben végkielégítését a Kjtv. szabályai szerint kapta volna meg, ez esetben 8 havi távolléti díjának megfelelő összeg, mintegy 3 millió 700 ezer forint illette volna meg.

- [9] Az indítványozó2. az általa sérelmezett szabályozásnak az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésébe ütköző voltát alátámasztó érveléseként megállapítja, hogy a rendelkezés nem csak a részére járó végkielégítés mértékét csökkentette jelentősen ahhoz képest, amit a Kjtv. alapján kapott volna, hanem megfosztotta a felmentési időtől és az erre az időre járó távolléti díjtól is. Az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) és az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlatának ismertetése után az indítványozó rögzíti, hogy „[a] Kjtv.-ben meghatározott végkielégítés” iránti igénye kétségtelenül tulajdoni védelmet élvez, mivel évtizedek óta hatályban lévő és teljesen egyértelmű törvényi rendelkezések alapján járó juttatásról van szó, így számára közalkalmazottként jogszabályon alapuló, kétségtelen és egyértelmű jogcíme keletkezett arra. Az általa támadott szabályozás ugyanakkor a hatálybalépését megelőző időben létrejött jogviszonyokba jelent lényeges, előre nem látható beavatkozást, „azaz visszamenőleges hatályú jogalkotásnak minősül és ekként nem törvényes”. Meglátása szerint a szabályozás által megvalósított tulajdonjog-korlátozásnak, a vagyoni értékű, szerzett jogoktól való megfosztásnak vagy azok radikális csökkentésének sem elkerülhetetlen oka, sem indoka sincs, mint ahogyan még utalás sincs erre az Eszjtv. indokolásában, de arányosnak sem mondható, hiszen a cél eléréséhez enyhébb korlátozást megvalósító eszköz, pl. anyagi vagy egyéb ösztönzők is a jogalkotó rendelkezésére álltak. Véleménye szerint az arányosság megítélésénél számításba kell venni azt is, hogy a jogalkotó egyik pillanatról a másikra vont el, illetve csökkentett jelentősen olyan tulajdoni várományt, amelyre a törvényi szabályozás alapján számíthatott, továbbá, hogy a szabályozás általános társadalmi egyeztetésére sem került sor.
- [10] Az indítványozó2. álláspontja szerint az Alkotmánybíróság és az EJEB vonatkozó, általa is ismertetett gyakorlata alapján megállapítható, hogy a támadott rendelkezés ellentétes az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglalt általános egyenlőségi szabállyal és a diszkrimináció tilalmát kimondó (2) bekezdésével is, mert egyértelműen hátrányos helyzetbe hozza az egészségügyi szolgálati jogviszony létesítésére vonatkozó szerződést alá nem író közalkalmazottakat más, velük összehasonlítható helyzetben lévő jogalanyokhoz képest és az eltérő bánásmódnak nincs alkotmányosan igazolható célja, de még egy elfogadható cél feltételezése esetén is bizonyosan aránytalan jogkorlátozást valósít meg. Az indítványozó a szabályozás rá nézve hátrányosan eltérő voltának alátámasztásaként összehasonlíttja a részére a Kjtv. szerint, illetve az Eszjtv. szerint járó végkielégítés közti különbségeket. Megítélése szerint e jogalkotó maga ismeri el a homogén csoportba tartozás szempontjából a helyzetek egyenértékűségét azzal, hogy az új munkaszerződést alá nem író személyeknek a jogviszony megszűnésére tekintettel járó juttatást végkielégítésnek nevezi, azaz a szerződés alá nem írását végkielégítést megalapozó helyzetnek tekinti, így a szerződés aláírásának elutasítását nem úgy kezeli, mintha tisztán a munkavállaló részéről történt volna a jogviszony megszüntetése, „hiszen akkor szó sem lehetne végkielégítésről”.
- [11] Ezen túlmenően mind a Kjtv., mind pedig a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) is tartalmaz szabályozást arra nézve, amikor a munkáltató személyében beálló változás miatt az eredeti jogviszony megváltozása is szükségszerűen bekövetkezik, de ezt a foglalkoztatott nem fogadja el. Ezekben az esetekben mindkét törvény alapján a további foglalkoztatáshoz hozzá nem járuló alkalmazott részére az eredeti jogviszonya szerinti teljes végkielégítést kell fizetni azzal a különbséggel, hogy közalkalmazott esetében azonban csak akkor, ha alapos okkal nem járul hozzá kinevezése módosításához vagy az áthelyezéséhez [Kjtv. 25/A. §, és 37. § (9) bekezdése, illetve a Mt. 63. § és 77. § (1) bekezdése]. Hivatkozik az indítványozó továbbá három olyan, jogviszony-átalakulást szabályozó törvényre is (a közszolgálati tisztségviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény, a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati viszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény és a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény), ahol a jogviszony átalakulásához a foglalkoztatottnak szintén hozzá kellett járulniuk és ennek elmaradása esetén eredeti jogviszonyuk munkáltatói felmentéssel szűnt meg, végkielégítés fizetése mellett. Az indítványozó2. álláspontja szerint az ezen szabályok hatálya alá eső személyek valamennyien összehasonlítható helyzetben vannak az egészségügyi szolgálati munkaszerződés aláírását elutasító személyekkel, „hiszen mindegyik esetben azt a döntést kellett meghozni az érintetteknek, hogy a jogviszony jellegének döntő megváltozása ellenére fent akarják-e tartani a kérdéses foglalkoztatóval fennálló, munkavégzésre irányuló jogviszonyukat”. Az indítványozó megítélése szerint vele összehasonlítható helyzetben vannak mind a feladatok, mind a felelősségek jellege, mind a foglalkoztató sajátosságai alapján azok a személyek is, akik továbbra is a Kjtv. szerinti bármely közalkalmazotti jogviszony keretében látják el feladataikat, illetve vállalták az egészségügyi szolgálati jogviszonyba lépést és

aláírták a munkaszerződést vagy ezután válnak az egészségügyi szolgálati jogviszony alanyává. Mindhárom esetben az indítványozóra irányadónál kedvezőbb szabályozás vonatkozik végkielégítésükre, azaz a hátrányos és alaptörvény-ellenes megkülönböztetés ezekben az esetekben is kimutatható. Az indítványozó beadványában megjegyzi még, hogy a támadott rendelkezés nem állja ki a tárgyilagos mérlegelésen alapuló észszerűség próbáját még akkor sem, ha a törvényhozói cél az egészségügy működőképességének a fenntartása volt, mivel a különbségtétel csak az állam érdekét szolgálja, teljes mértékben figyelmen kívül hagyva a munkavállalók szempontjait az évtizedek óta fennálló szabályozás alapján járó váromány jelentős csökkentésével, illetve a felmentési időre járó illetmény teljes elvonásával. Az indítványozó végezetül az általa támadott rendelkezés – kérelme szerinti – részleges megsemmisítését alátámasztó érveit adja elő.

- [12] 3. Az igazságügyi miniszter – az Alkotmánybíróság felhívására – az Abtv. 57. § (2) bekezdése és az Ügyrend 36. § (3) bekezdése alapján tájékoztatta az Alkotmánybíróságot az ügyvel kapcsolatos álláspontjáról.
- [13] 4. Az Alkotmánybíróság az Eszjtv. 19. (4) bekezdés a)–c) pontjainak megsemmisítésére irányuló IV/1018/2021. számú alkotmányjogi panaszt – az ügyek tárgyának azonosságára tekintettel – együttes vizsgálat és elbírálás végett az Abtv. 58. § (2) bekezdése és az Alkotmánybíróság Ügyrendjének 34. § (1) bekezdése alapján jelen ügghöz egyesítette.

## II.

- [14] 1. Az Alaptörvénynek az indítványokban megsérteni állított, hivatkozott rendelkezései:

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

„XII. cikk (1) Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához”.

„XIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár”.

„XV. (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.

(2) 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”.

- [15] 2. Az Eszjtv. indítványozók által támadott rendelkezése:

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

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

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

c) ha az érintett legalább 30 év figyelembe vehető szolgálati idővel rendelkezik, 3 havi,

a jogviszony megszűnésekor érvényes illetményének megfelelő összegű végkielégítésre jogosult”.

## III.

- [16] 1. Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. §-a alapján mindenekelőtt azt kellett megvizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság törvényi feltételeinek eleget tesz-e.
- [17] 1.1. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint alkotmányjogi panaszt a 26. § (2) bekezdésében meghatározott esetben az alaptörvény-ellenesnek állított jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcva napon belül lehet írásban benyújtani. Az Eszjtv. indítványozók által sérelmezett 19. §-a 2020. november 18-án lépett hatályba.

Az indítványozó1. által benyújtott alkotmányjogi panasz (a továbbiakban: indítvány1.) 2021. április 26-án, míg indítványozó2. alkotmányjogi panasz (a továbbiakban: indítvány2.) 2021. május 4-én érkezett az Alkotmánybíróságra, ezért az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerinti határidőben való benyújtás követelményének mindkét indítványozó eleget tett.

- [18] 1.2. Az indítványok a határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdésében felsorolt követelményeinek való megfelelése vizsgálatának eredményeként az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az abban foglalt feltételeknek az indítvány1. részben, míg az indítvány2. teljes mértékben megfelel. Az indítványok tartalmazzák ugyanis: a) azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozók jogosultságát megalapozza [Abtv. 26. § (2) bekezdés]; b) az eljárás megindításának indokát (az alaptörvény-ellenesnek tartott jogszabályi rendelkezés az indítványozókra, mint egészségügyi dolgozókra nézve a rájuk korábban irányadó, végkielégítésükre vonatkozó szabályokhoz képest megítélésük szerint hátrányos változást eredményezett); c) az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályi rendelkezést [az indítvány2. esetében az Eszjtv. 19. §-a, illetve az indítvány1. szerint ugyanezen norma részét képező (4) bekezdése]; d) az Alaptörvény sériült vélt rendelkezését (az indítvány1. szerint az Alaptörvény II. cikke, a XII. cikk (1) bekezdése, a XIII. cikk (1) bekezdése és a XV. cikk (1) bekezdése, míg az indítvány2. esetében az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése és a XV. cikk (1) és (2) bekezdése; e) megfelelő indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény indítványokban megjelölt rendelkezéseivel, kivéve indítvány1. esetében az Alaptörvény II. cikkére való hivatkozást; f) kifejezett kérelmet arra nézve, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a támadott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét és semmisítse azt meg.
- [19] A fentiekén túlmenően az Alkotmánybíróság ugyanakkor megállapította azt is, hogy az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjában foglalt indokolási kötelezettség követelményének az indítvány1. csak részben felel meg, mivel az Alaptörvény II. cikke vonatkozásában ezen cikk sérelmének pusztá állításán és a megsérteni állított alaptörvényi rendelkezések közti meghivatkozásán túl e tekintetben érdemi indokolást egyáltalán nem tartalmaz. Az Alkotmánybíróság e vonatkozásban jelen ügyre nézve is hangsúlyozza, hogy „[indokolás hiányában] a kérelem nem felel meg a határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdésében írt követelménynek, annak elbírálására nincs lehetőség” [34/2014. (XI. 14. AB határozat, Indokolás [212]]. Az indítvány1. ezen elemének érdemi vizsgálatára és elbírálására tehát az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjában írt feltételnek való meg nem felelése miatt nem volt lehetősége, mivel az elégtelen alkotmányjogi indokolás az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az érdemi elbírálás akadályát jelenti [3015/2015. (I. 27.) AB végzés, Indokolás [13]; 3119/2020. (V. 8.) AB végzés, Indokolás [7]].
- [20] 2. Az indítványozók az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti hatáskörében kérték az Alkotmánybíróság eljárását. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető, 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. „Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) és d) pontja szerinti alkotmányjogi panasz jogintézményének egyaránt elsődleges célja [...] az egyéni, szubjektív jogvédelem: a tényleges jogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes jogszabály, illetve alaptörvény-ellenes bírói döntés által okozott jogsérelem orvoslása. [...] A panasz befogadhatóságának felététele az érintettség, nevezetsen az, hogy a panaszos által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érintő rendelkezést állapít meg, és 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]] 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. [Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (régí Abtv.) 20. § (2) bekezdés]” [3105/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3]] A kivételes alkotmányjogi panasz kapcsán az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint „[a]z érintettségnek [...] személyesnek, közvetlennek és aktuálisnak kell lennie [3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]]” [3120/2015. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [55]].
- [21] Nem állapítható meg az indítványozó érintettsége akkor, ha a támadott jogszabályi rendelkezés az indítványozóval szemben nem került alkalmazásra, vagy annak hatályosulása őt közvetlenül nem érintette (vagyis

- a jogsérelem nem következett be, azaz 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.” {3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]–[31]; 3123/2015. (VII. 9.) AB végzés, Indokolás [12]; 33/2019. (XI. 27.) AB határozat, Indokolás [18]–[19]}
- [22] Az indítványozók által támadott jogszabályi rendelkezés: 1. az egészségügyi szolgáltatóknál foglalkoztatott egészségügyi dolgozók közalkalmazotti jogviszonyának egészségügyi szolgálati jogviszonnyá – a törvény ezt elrendelő szabálya által – történő átalakításáról, 2. az új jogviszony szerinti munkaszerződés megkötéséről, ennek határidejéről, illetve 3. a munkáltató által felkínált munkaszerződésnek a munkavállaló által történő el nem fogadásának jogkövetkezményeként a közalkalmazotti jogviszony törvény erejénél fogva, *ex lege* történő megszűnéséről, és 4. az erre az esetre az új jogviszonyba lépéshez szükséges munkaszerződést alá nem író érintettek részére megállapított végkielégítésre való jogosultságról és a végkielégítés mértékéről rendelkezik.
- [23] Az indítványozók érintettségük alátámasztásaként indítványukhoz csatolták a közalkalmazotti jogviszonyuk megszűnését megállapító, munkáltatóik által kiállított okiratokat, amelyek tanúsága szerint az indítványozó1. 17 éven keresztül, míg az indítványozó2. 22 éven keresztül állt egészségügyi képesítéshez kötött munkakörben, egészségügyi dolgozóként, közalkalmazotti jogviszonyban munkáltatójánál. Az indítványozók által ily módon igazolt tényeket összevetve az általuk sérelmezett jogi norma címzetti körével megállapítható, hogy – mivel a szabályozás kifejezetten az egészségügyi intézményekben közalkalmazottként foglalkoztatott egészségügyi dolgozók jogaira nézve tartalmaz rendelkezéseket – az indítványozók személyes érintettsége az általuk sérelmesnek tartott szabályozás kapcsán kétségtelenül fennáll.
- [24] Az Alkotmánybíróság az indítványozók közvetlen érintettségének vizsgálata eredményeként az alábbiakat állapította meg. A támadott norma az adott munkáltatónál a foglalkoztatásra irányuló jogviszony folytatása feltételeként egyértelműen, kivételt nem engedő módon előírja az új munkaszerződés aláírását a dolgozó részéről, illetve ennek elmaradása esetére maga a norma mondja ki a közalkalmazotti jogviszony megszűnését és az erre tekintettel járó speciális végkielégítésre való jogosultságot. Ez a jogszabályi rendelkezés formailag ugyan munkáltatói intézkedés közben-jöttével hatályosul, a vonatkozó szabály azonban az aláírás elmaradása jogkövetkezményének érvényesítésekor, alkalmazásakor nem ad semmilyen mérlegelési lehetőséget a munkáltatónak, így az tartalmát tekintve mindössze tájékoztatja, értesíti a közalkalmazottat arról, hogy közalkalmazotti jogviszonya a törvény erejénél fogva megszűnt. A munkáltató „intézkedése” ugyan olyan aktusnak minősül, amely ellen a címzettnek jöllehet formálisan jogorvoslati lehetősége van, valójában, tartalmát tekintve azonban pusztán deklarálja, megállapítja a törvényi rendelkezésre hivatkozással a jogviszony megszűnésének tényét, és nem konstitutív módon alakítja azt. Az indítványokban támadott norma kógens, kivételt nem engedő és munkáltatói vagy más jogalkalmazói, így bírói mérlegelésre lehetőséget nem biztosító természetére tekintettel az indítványozók által hátrányosnak tekintett jogkövetkezmények orvoslására egy esetlegesen általuk kezdeményezett munkaügyi vita sem lett volna hatékonyan tekinthető, – ekként nem is volt elvárható a részükről ilyen jogvita kezdeményezése – hiszen annak eredménye, azaz jogorvoslat iránti kérelmük elutasítása egyértelműen előrelátható, kényszerűen bekövetkező, a bíróság által is alkalmazandó jogi norma kógens tartalma szerint determinált lett volna. Az Alkotmánybíróság a fentieket figyelembe véve megállapította, hogy az indítványozók által kifogásolt rendelkezés egyedi ügyben közvetlenül, munkáltatói – tartalmát tekintve – tájékoztatással realizálódott, és mint ilyen az indítványozók ügyükben való közvetlen érintettségét támasztja alá.
- [25] Az aktuális, azaz jelenvaló érintettség követelménye – a fentebb idézett gyakorlat szerint – azt jelenti, hogy az indítványozó érintettségének az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kell állnia. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben megállapította, hogy az indítványozók a munkáltatójuk által részükre címzett, a közalkalmazotti jogviszonyuk megszűnéséről és a nekik a vonatkozó törvényi rendelkezés szerint járó végkielégítés – általuk sérelmesnek tartott – mértékéről tájékoztató értesítésének átvételét követően fordultak alkotmányjogi panaszukkal a testülethez. Miután az indítványozók aktuális érintettségét megalapozó, a támadott normát velük szemben alkalmazó, a normában foglalt konkrét rendelkezések érvényesítésére szolgáló cselekmények az alkotmányjogi panaszok benyújtását megelőzően megtörténtek ezért megállapítható, hogy az indítványozók általuk állított jogséreleme indítványaik benyújtását megelőzően bekövetkezett, illetve azok benyújtásakor fennállt.
- [26] Az Alkotmánybíróság a fenti szempontok figyelembevételére és mérlegelésére eredményeként jelen ügyben az indítványozók érintettségére vonatkozóan megállapította, hogy – az indítványozók érintettségüket és vélt

jogsérelmük bekövetkeztét alátámasztó, dokumentumokkal történt igazolása és a beadványaikban tett jognyilatkozataik alapján – az általuk alaptörvény-ellenesnek tartott jogszabályi rendelkezés az indítványozó egészségügyi dolgozók személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érinti.

- [27] 3. Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság feltételeként határozza meg, hogy az – egyéb törvényi feltételeknek megfelelő, az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján benyújtott – alkotmányjogi panasz alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. Az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálásra alkalmassága körében ezen törvényi kritériumnak való megfelelés kérdésben az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörében eljárva dönt. A jelen ügyben az Alkotmánybíróság alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tekintette egyrészt azt, hogy a törvény hatálya alá tartozó egészségügyi intézményekben közalkalmazotti jogviszony keretében alkalmazott egészségügyi dolgozók foglalkoztatási jogviszonyának egészségügyi szolgálati jogviszonnyá való átalakításának és fordulónappal történő általános körű, azaz minden foglalkoztatottra egyaránt kiterjedő bevezetésének módja és az új jogviszonynak az érintettek részéről való el nem fogadásához fűzött jogkövetkezmények szabályozása összeegyeztethető-e az Alaptörvény XII. cikkébe foglalt, a munka és a foglalkozás szabad megválasztását biztosító rendelkezéssel, másrészt ilyen jelentőségű kérdésként értékelte az Alkotmánybíróság azt is, hogy az Alaptörvény XIII. cikke szerinti tulajdonhoz való jog, ezen belül az ún. közjogi várományhoz fűződő alkotmányos védelem kiterjed-e az új jogviszonyt el nem fogadó személyek esetében a Kjt.v. szabályai alapján az eredeti jogviszonyukba belépéskor részükre ígért végkielégítésre. Végezetül az Alkotmánybíróság megítélése szerint az Abtv. 29. §-a szerinti kritériumnak eleget tesz az a vizsgálandó és megválaszolendő kérdés is, hogy megvalósítja-e a diszkrimináció tilalmát, ezzel az Alaptörvény XV. cikkének sérelmét az a szabályozás, amely a jogviszony-váltást el nem fogadó érintettek részére más ágazatokban korábban megvalósult hasonló átalakításokhoz képest eltérő, azokhoz képest hátrányosabb jogkövetkezmény alkalmazását írja elő.
- [28] 4. Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy az indítványok az Abtv.-ben előírt formai és tartalmi feltételeknek az 1.2. pontban (Indokolás [18] és köv.) írt megszorítással megfelelnek, ezért azokat – az Ügyrend 31. § (6) bekezdését alkalmazva, külön befogadási eljárás mellőzésével – az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésének, a XIII. cikk (1) bekezdésének és a XV. cikk (1) és (2) bekezdésének sérelmére hivatkozó indítványelemek tekintetében érdemben bírálta el.

#### IV.

- [29] Az alkotmányjogi panaszok nem megalapozottak.
- [30] 1. Az indítványozó1. szerint az általa sérelmesnek tartott szabályozás a foglalkozás szabad megválasztása szempontjából azért ellentétes az Alaptörvény XII. cikke (1) bekezdésében foglaltakkal, mert annak célja, hogy az egyébként járó végkielégítés jelentős csökkentésével „elrettentse” az egészségügyi dolgozókat attól, hogy kilépjenek az egészségügyi rendszerből, ekként a büntetésként kiszabott végkielégítés szükségtelenül és aránytalanul korlátozza munka és foglalkozás szabad megválasztásához való jogukat, ami a jogalkotói hatalommal való visszaélésnek is minősíthető. Ehelyett – véli az indítványozó1. – a jogalkotónak pozitív intézkedésekkel lehetett volna maradásra, jogviszonyuk folytatására, azaz új jogviszonyuk elfogadására ösztönözni az érintetteket, mint ahogyan azt – állapítja meg az indítványozó – az Eszjtv. több rendelkezésével meg is teszi, kiemelten az egészségügyben már régóta esedékes, jelentős mértékű béremelés bevezetésével.
- [31] 1.1. Az Alkotmánybíróság ezt követően áttekintette a foglalkozás szabad megválasztásához fűződő jog részletes tartalmát kibontó, releváns gyakorlatát. A 3134/2013. (VII. 2.) AB határozata szerint az ezen jogra vonatkozó, a testület által vizsgálandó szabályozás megítélésekor abból indokolt kiindulni, 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 esetekben a jogalkotó mozgástere némileg nagyobb, mint az objektív korlátozásnál.” (Indokolás [12])

- [32] A foglalkozás szabad gyakorlására vonatkozó jog korlátozhatóságával összefüggésben állapította meg az Alkotmánybíróság a következőket: „Valamely foglalkozás megválasztásának joga akkor teljes, ha magában foglalja a foglalkozás gyakorlásának lehetőségét is. A foglalkozás szabad gyakorlása – beleértve annak kezdetét és fenntartását egyaránt – a törvényhozás által kijelölt keretek között lehetséges. Kétségtelen ugyanakkor, hogy ez a védelem nem lehet korlátlan, annak mértékét illetően – más alapvető jogokra és értékekre figyelemmel – alkotmányos határokat kell szabni. A korlátozhatóság vizsgálata során szükséges leszögezni, hogy a foglalkozás szabad megválasztásához fűződő alapjog gyakorolhatósága függővé tehető objektív vagyis tárgyi, illetőleg szubjektív vagyis alanyi szempontoktól. Tárgyi feltételről akkor lehet szó, ha annak teljesíthetősége az egyén személyi tulajdonságaitól és körülményeitől teljesen független. Alanyi jellegűnek minősül a korlátozás akkor, ha a feltételek egyénileg teljesíthetők. Ez utóbbi esetben a lehetőség elvileg mindenki számára egyenlő feltételekkel nyitva áll (például vizsgakötelezettség előírása), és a jogalkotó mozgástere is szélesebb, mint az objektív kritériumok meghatározása esetén.” {20/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [30]–[31]}
- [33] 1.2. Az indítványozó1. által támadott szabály egy – az egészségügyben korábban nem létező – új jogviszonyfajta bevezetésének és az állami vagy önkormányzati fenntartású egészségügyi szolgáltatók körében általános körűvé tételének érdekében állította a szabályozással érintett egészségügyi dolgozót a konkrét munkáltatójánál fennálló közalkalmazotti jogviszonya *ex lege* lezárásával összefüggésben választási helyzet elé: foglalkozását tovább folytathatta erre vonatkozó döntése esetén, azaz továbbra is eddigi munkáltatója alkalmazásában maradhatott ugyanabban a munkakörben, ugyanazt a munkát végezve, de már az új jogviszonyra vonatkozó szabályok szerint. Nemleges döntése – azaz az új jogviszony el nem fogadása – pedig korábbi jogviszonya automatikus, a törvény erejénél fogva történő megszűnéséhez vezetett, új jogviszonya pedig nem keletkezett.
- [34] Ilyen értelemben a szabályozás nem korlátozta, hanem a dolgozó választásától függővé tett feltételhez kötötte az egészségügyi dolgozó foglalkozása gyakorlásának tovább-folytatását, így például nem került sor új vagy akár a korábitól eltérő képesítési előírások megalkotására, amelynek való megfelelés lett volna a foglalkozás gyakorlása tovább-folytatásának a feltétele. A jogalkotó tehát nem várt el, illetve nem írt elő semmiféle – a korábbiakban létezőhöz képest – többlet aktivitást, vagy bármilyen új, objektív vagy szubjektív feltétel teljesítését a munkavállalótól ahhoz, hogy munkáját az adott munkahelyen ugyanabban a munkakörben folytatni tudja, tehát nemhogy semmilyen kényszert vagy korlátozást nem alkalmazott, hanem éppenséggel lehetőséget adott az érintett egészségügyi dolgozóknak – mégpedig a veszélyhelyzeti szabályozással korrigált módon több mint három hónapot – arra, hogy eldöntsék, át kívánnak-e lépni az új jogviszonyba vagy sem.
- [35] Más megközelítésben az érintettek számára felkínált választási lehetőség és szabadság jelen esetben egyúttal számukra döntési kényszert is jelentett, amit alátámaszt az az érdek és – méltányolható, az egészségügyi intézmények hatékony működésének biztosítása iránti közérdek által indokolt – cél, hogy egyazon munkáltatónál ugyanazon jogviszony keretében legyen foglalkoztatott valamennyi egészségügyi dolgozó. A konkrét egészségügyi szolgáltatónál a folyamatos, színvonalas, a szakmai elvárásoknak megfelelő folyamatos működés biztosítása elképzelhetetlen volna akkor, ha az egészségügyi dolgozók egy része közalkalmazott marad, egy másik része pedig az új jogviszony keretében folytatja az egészségügyi tevékenységet. Az eltérő foglalkoztatási jogviszonyokat szabályozó törvények hatálya alatt történő munkavégzés jelen esetben az ugyanazt a munkát végzők esetében is jelentősen eltérő javadalmazást, eltérő munkaidőt, eltérő túlmunka elrendelési lehetőséget, de például eltérő végkielégítési rezsimit is jelentett volna ugyan annál a munkaadónál. Ennek, a munkavállalók jogaira vonatkoztatottan is és a munkaadó szempontjából munkaszervezési szempontból is tarthatatlan helyzetnek az elkerülése érdekében kellett minden érintett munkahelyen azt biztosítani, hogy azonos munkáltatónál azonos képesítéshez kötött tevékenységet azonos, azaz már az új jogviszony keretében lássák el a foglalkoztatottak. Ennek eléréséhez kétségkívül kényszerítően meg kellett minden érintett közalkalmazottnak – így az indítványozónak is – a saját tovább-foglalkoztatására vonatkozó döntését hoznia.
- [36] Ugyanakkor ez a döntés kizárólag a munkavállaló szabad belátásán múlt, az új jogviszony el nem fogadását a dolgozónak nem kellett indokolnia sem, az el nem fogadás okait, megalapozottságát, az indokok helytállóságát, azok valós voltát tehát nem vizsgálhatta a munkáltató és más szerv sem. A foglalkoztatás tovább-folytatása vagy nem folytatása kérdésében hozott döntés tehát kizárólagosan a munkavállaló saját szempontjai szerinti előzetes mérlegelésének, és ennek alapján – senki által sem számon-kérhető, felülvizsgálható, vagy vitatható, esetleg megkérdőjelezhető – egyoldalú akarathatározásának a függvénye volt. A döntési helyzetnek ezen



a megítélésén és jogi minősítésén nem változtat az sem, hogy az indítványozó1. panaszában hivatkozott szubjektív érzete szerint a végkielégítés mértékének a csökkentése a maradásra, az új munkaszerződés elfogadására és aláírására irányuló jogalkotói nyomásgyakorlást célozta. Ennek – az indítványozó1. által állított – presszióknak a tényleges fennállását illetve eredményességét éppen az a körülmény cáfolja, hogy az indítványozó1. végül is az új jogviszony elutasítása mellett döntött és a számára felkínált munkaszerződést nem írta alá.

[37] Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján megállapította, hogy nem ütközik az Alaptörvény XII. cikke (1) bekezdésébe, azaz nem sérti a foglalkozás és a munka szabad megválasztásához fűződő jogot az a szabályozás, amely az egészségügyi ágazatban bevezetett új jogviszony-típus közérdekből történő általánossá tétele érdekében az érintett dolgozók szabad választásától teszi függővé az új jogviszony adta keretek között történő továbbfoglalkoztatást, és a munkavállaló erre vonatkozó elutasító döntése esetére a közalkalmazotti jogviszony megszűnését írja elő, még a Kjt. szabályai szerint egyéb jogcímenek szerzhető végkielégítésnél alacsonyabb mértékű – kizárólag az erre az esetre rendelt – végkielégítés biztosítása mellett sem.

[38] 2. Az Alkotmánybíróság ezt követően az indítványozók indítványaiban az általuk támadott szabályozásnak az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésébe ütközését állító indítványelemeit vizsgálta. Az indítványozó1. erre vonatkozó álláspontja szerint a végkielégítésre jogos várománya volt a Kjt. szabályai alapján, amit az állam biztosított a vele közszolgálati jogviszonyban állók részére, a juttatás megszerzésében való bizakodás pedig szerinte közjogi várománynak minősül, ami a XIII. cikk védelme alatt áll. Az Szjtv. szerint kapott végkielégítés mértéke meglátása szerint olyan fokú tulajdonelvonást valósít meg, amit az elérni kívánt közcél nem igazolhat. Az indítványozó2. mindezzel lényegében egyező kifogásait kiegészítette azzal, hogy a vagyoni értékű szerzett jogaitól való megfosztásnak vagy radikális csökkentésének sem elkerülhetetlen oka, sem indoka nincs véleménye szerint, de arányosnak semmiképpen sem mondható, hiszen a cél eléréséhez enyhébb korlátozást megvalósító eszköz is a jogalkotó rendelkezésére állt.

[39] 2.1. Az Alkotmánybíróság az indítványokban felvetett kérdések megítéléséhez elsőként áttekintette az ügyben releváns, vonatkozó jogszabályi környezetet.

[40] A Kjt. 37–38/A. §-ai tartalmazzák a közalkalmazottak végkielégítésére vonatkozó szabályokat. Ezek értelmében végkielégítés akkor illeti meg a közalkalmazotti jogviszony keretében foglalkoztatott személyt, ha közalkalmazotti jogviszonya felmentés, rendkívüli lemondás vagy a munkáltató jogutód nélküli megszűnése következtében szűnik meg [Kjt. 37. § (1) bekezdés a), b) és c) pontjai]. Végkielégítés jár még a foglalkoztatott részére abban az esetben is, ha a közalkalmazottal ugyanazon munkáltató legalább két alkalommal határozott időre szóló közalkalmazotti jogviszonyt létesít, és a korábbi közalkalmazotti jogviszony megszűnése, valamint az újabb közalkalmazotti jogviszony létesítésének időpontja között hat hónapnál hosszabb idő nem telt el feltéve, hogy a közalkalmazotti jogviszony megszüntetésére azért került sor, mert megszűnt a munkáltatónak az a tevékenysége, amelyben a közalkalmazottat foglalkoztatták, illetve a munkáltatónál létszámcsökkentést vagy átszervezést kellett végrehajtani, és emiatt a közalkalmazott további foglalkoztatására nem volt lehetőség, továbbá a kinevezésben foglalt határozott idő lejárt [Kjt. 37. § (1) bekezdés d) pontja és 37. § (3) bekezdése]. A végkielégítésre jogosító okokat és jogcímeiket rögzítő jogszabályi rendelkezés zárt, taxatív listát, felsorolást tartalmaz, ezért az abban szabályozott, végkielégítésre okot adó feltételek és indokok köre nem bővíthető, de nem is csökkenthető. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben megállapította, hogy az indítványozó1. és az indítványozó2. közalkalmazotti jogviszonyának jelen ügyben alkalmazott megszűnési módját a Kjt. – a fent idézett felsorolásban szereplő, végkielégítésre jogosító jogcímeiket meghatározó – egyik pontja sem tartalmazza.

[41] A Kjt. „[a] közalkalmazotti jogviszony megszűnése” alcím alatt, a törvény II. fejezetében, a 25. § (1) bekezdés d) pontjaként szabályozza viszont az indítványozók esetében bekövetkezett azt a jogviszony megszűnési esetet, amely törvényi rendelkezés által is lehetővé teszi a közalkalmazotti jogviszony megszűnését. Ehhez, a 2010 novembere óta létező közalkalmazotti jogviszony megszűnési módhoz azonban a Kjt. végkielégítésre vonatkozó szabályai nem rendelnek hozzá végkielégítésre való jogosultságot. Az indítványozók által támadott Eszjtv. 19. § (4) bekezdése ugyanakkor a közalkalmazotti jogviszonynak az érintettek választásán, azaz foglalkoztatásuk új jogviszony keretében történő folytatására irányuló nemleges döntésükön alapuló, – törvény erejénél fogva bekövetkező – jogviszony megszűnési esetéhez a kifogásolt normában szabályozott mértékű végkielégítésre vonatkozó, kifejezetten a jelen ügy kapcsán vizsgált jogviszony-átalakításra tekintettel bevezetett, új jogosultságot állapít meg.

- [42] Az egészségügyi dolgozók és egészségügyben dolgozók jogviszonyával kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 530/2020. (XI. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 1. §-ában a jogalkotó a jogviszony átalakítására és az érintett dolgozók új jogviszony elfogadására vagy elutasítására vonatkozó döntésének meghozatalára irányadó 2021. január 1-jei határnapot 2021. március 1-re módosította.
- [43] 2.2. Az Alkotmánybíróság ezt követően áttekintette a végkielégítés jogintézményére, annak rendeltetésére, funkciójára, jogi természetére és alkotmányjogi megítélésére vonatkozó gyakorlatát. Ennek keretében elsőként felidézi a testület által 2006-ban összefoglalt, a jogintézmény jellegéből adódóan azóta is változatlanul irányadónak tekintendő, és a későbbi, kapcsolódó alkotmánybírósági döntésekben is többször hivatkozott és megerősített elvi jelentőségű tételeket. „Az Alkotmánybíróság megfogalmazása szerint: »[r]endeltetését tekintve a végkielégítés a munkakaresés időszakában, az ismételt munkavállalásig terjedő időben egyfajta anyagi jellegű támogatást jelent és a megélhetés biztosítását célozza azon nyugellátásra nem jogosult foglalkoztatottak számára, akiknek a jogviszonya önhibáján kívül (tehát nem szakmai alkalmatlanság, a szolgálatra való méltatlanná válás stb. miatt kerül megszüntetésre.« (174/B/1999. AB határozat, ABH 2005, 870, 875) A végkielégítés funkciója a tisztességes végelbánás egyik eszközeként tehát az, hogy a munkáltató oldalán felmerült okból az adott foglalkoztatási jogviszonyból kikerülő személy újraalkalmazásáig anyagi biztonságban legyen. A közsféra foglalkoztatottjait megillető végkielégítés viszonylag magasabb összegét a sajátos munkajogi kötelmek (béralku visszafogottsága, sztrájkjog korlátozottsága, túlmunka speciális szabályai stb.) akár egyfajta ellensúlyaként is lehet értelmezni. Az Mt.-ben foglalt módosítás nyomán a közsférában foglalkoztatottak az Mt. hatálya alá tartozókhöz képest másként – azaz differenciáltan – jutnak hozzá mind a végkielégítésükhöz, mind pedig a munkavégzési kötelezettség alóli mentesítés idejére járó átlagkeresetükhöz (távolléti díjhoz). [...] A végkielégítés jogintézménye szabályozásának, a jogosultság törvényi feltételei megváltozásának alkotmányosságával az Alkotmánybíróság már több határozatában foglalkozott. Az 1399/B/1995. AB határozatában leszögezte: »[a] végkielégítés munkajogi jogintézmény. A végkielégítéshez való jog – a munkához, az egyenlő munkáért egyenlő bérhez, a munkához igazodó jövedelemhez való jog alkotmányos garantálásával szemben – nem szerepel az Alkotmány XII. fejezetében felsorolt alapvető jogok között.« (ABH 1996, 589, 590) Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a végkielégítés feltételeinek meghatározásánál a jogalkotót széles körű mérlegelési jog illeti meg, alkotmányellenesség csak egészen szélsőséges esetben állapítható meg [lásd 174/1999. AB határozat, ABH 2005, 870, 877–878; hivatkozással továbbá a 2180/B/1991. AB határozatra, ABH 1992, 559, 562; a 2264/B/1991. AB határozatra, ABH 1992, 567, 568; a 397/B/1994. AB határozatra, ABH 1994, 712, 714–715; az 1399/B/1995. AB határozatra, ABH 1996, 589, 590 és az 1221/1992. AB határozatra, ABH 1993, 610, 611]”.
- [44] Hasonlóan foglalt állást a testület a végkielégítés szabályozásával szemben támasztható alkotmányos kritériumokkal kapcsolatosan a 184/2010. (X. 28.) AB határozatában is, megerősítve ebben az Alkotmánybíróság korábbi releváns döntéseit: „Az érintett jogviszonyok megszűnésével összefüggésben jellemzően kifizetett juttatás egyike a végkielégítés. A végkielégítéssel kapcsolatban megállapítható, hogy ezt a jogintézményt az 1991. évi XLVIII. törvény 2. §-a iktatta be az 1967. évi II. törvénybe (Mt1). Az Mt1 27/A. § (3) bekezdése értelmében a végkielégítésre való jogosultság feltétele – egyebek között – az, hogy a munkaviszony a munkáltatónál meghatározott időtartamban fennálljon. »A végkielégítéshez való jog nem tartozik az emberi, illetve állampolgári jogok körébe. A jogalkotó a végkielégítésre vonatkozó elosztási szabályokban a munkavállalók alkalmazási körülményei szerinti megkülönböztetést tehet, ha ez egyébként nem sérti az emberi méltóságot. A végkielégítésre jogosultnak ahhoz van alkotmányosan védett joga, hogy a vele azonos jogállásúak között ne érje tilos megkülönböztetés.« (2180/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 559) »Minthogy a végkielégítéshez való jog nem tartozik az emberi, illetve állampolgári jogok körébe, és az emberi méltóságot sem érinti, a végkielégítés feltételeinek meghatározásánál a jogalkotót széleskörű mérlegelési jog illeti meg.« (1221/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 610)”
- [45] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság jelen ügy elbírálása kapcsán is kiemeli, továbbá megállapítja és megerősíti, és az indítványozók által felvetett kérdés megítélésekor is irányadónak tekintti, hogy a végkielégítéshez való jog – a munkához, az egyenlő bérhez, a munkához igazodó jövedelemhez való jog alkotmányos garantálásával szemben – nem szerepelt a régi Alkotmány XII. fejezetében felsorolt alapvető jogok között, és azt nem tartalmazza az Alaptörvény alapjogi katalógusa sem. Mivel a végkielégítéshez való jog a fentiek alapján nem az Alaptörvény által biztosított alapjog, ekként a közszolgálati vagy más jogviszonyokat – a konkrét ügyben a közalkalmazotti és az egészségügyi szolgálati jogviszonyokat – szabályozó törvényeken alapul, ezért

a jogalkotót a végkielégítésben való részesítésre irányuló döntése esetén annak feltételei meghatározása során széleskörű mérlegelési jog illeti meg, és alkotmányellenesség csak egészen szélsőséges esetben állapítható meg.

- [46] 3. A következőkben az Alkotmánybíróság azt a kérdést vizsgálta, hogy az indítványozóknak keletkezett-e az Alaptörvény XIII. cikke által oltalmazott szerzett joga vagy várománya a Kjtv. szabályai alapján a közalkalmazottak részére rendelt végkielégítésre. Az Alkotmánybíróság alapjogi tulajdonvédelemre vonatkozó gyakorlata az Emberi Jogok Európai Egyezményében foglaltakkal és az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJB) ítélkezési gyakorlatával összhangban álló felfogást alakított ki az alapjogi szintű tulajdonvédelem terén, miszerint az elsődlegesen a már megszerzett tulajdon védelmét szolgálja, és jellemzően nem terjed ki a tulajdonszerzéshez való jog alapjogi védelmére is [3209/2017. (IX. 13.) AB határozat, Indokolás [19]].
- [47] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az alapjogi tulajdonvédelem köre és módja nem azonosítható a polgári jogi fogalmakkal, azaz az absztrakt polgári tulajdon védelmével; előbbi „kiterjed a polgári jogilag nem tulajdonnak minősülő vagyoni értékű jogokra is. Az Alkotmánybíróság a vagyoni értékű jogok tekintetében kialakított gyakorlatában főként a társadalombiztosítási jogviszonyokkal összefüggő szolgáltatásokkal és várományokkal kapcsolatban állapította meg az alkotmányos tulajdonvédelem fennálltát [64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373, 380].” [3048/2013. (II. 28.) AB határozat [39]] Az alkotmányos védelmet élvező szerzett jogok a már konkrét jogviszonyokban alanyi jogként megjelenő jogosultságok, illetőleg azok a jogszabályi „ígérvények” és „várományok”, amelyeket a jogalkotó a konkrét jogviszonyok keletkezésének lehetőségével kapcsol össze [ld. 29/2011. (IV. 7.) AB határozat; 23/2013. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [74]; 3115/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [34]; 3021/2017. (II. 17.) AB határozat, Indokolás [62]; és 3209/2017. (IX. 13.) AB határozat, Indokolás [20]].
- [48] Ahogyan arra az indítványozók is utaltak, a közjogi váromány az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint csak kivételes esetben élvezi ugyanazt a védelmet, mint a klasszikus értelemben vett tulajdoni váromány. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a védelem ebben az esetben sem jelentheti azt, hogy a jogalkotó évekig vagy akár évtizedekig ne módosíthatná a vonatkozó szabályozást, és a közjogi várománnyal összefüggésben semmilyen változást ne idézhetne elő. Erre nézve a testület a 3116/2021. (IV. 14.) AB határozatában is rögzítette, – többek közt a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény egyes szabályait vizsgálva – hogy „[a] törvényhozó hatalomnak lehetősége van az egyes jogállási törvények átfogó felülvizsgálatára és újra szabályozására. [...] Az újonnan kialakított szabály alkotmányosságának megítélése során azonban soha nem annak lesz döntő jelentősége, hogy a korábbi szabályozáshoz képest az új törvényi rendelkezések milyen irányú változást eredményeztek. Nem lesz eleve alkotmányos ugyanis egy, a munkavállalóra nézve pozitív irányú változás, és nem lesz feltétlenül alaptörvény-ellenes egy, munkavállaló jogaira nézve szűkítő jellegű módosítás sem. Az új szabályozást mindig a maga egészében, és önállóságában kell vizsgálni, és ez alapján dönteni annak alkotmányosságáról.” (Indokolás [97])
- [49] 4. Az Alkotmánybíróság a fentiekben ismertetett, az indítványozók konkrét ügyére vonatkozó jogszabályi rendelkezések és a felhívott, relevánsnak tekintendő korábbi testületi döntések egybevetése eredményeként megállapította, hogy az indítványozóknak végkielégítésben részesítésükre nézve – jogviszonyuk megszűnési módjára tekintettel – nem keletkezett alkotmányosan védett tulajdoni várományuk. Az indítványozók közjogi várományát véleményük szerint megalapozó jogszabályi rendelkezésként ugyanis a Kjtv. 25/A. §-át jelölték meg, nézetük szerint ez a jogszabályhely teremtette meg szerzett jogukat. Ez a norma azonban nem az indítványozók esetében alkalmazott jogviszony-megszűnési módja esetére rendelte el végkielégítés fizetését, hanem a munkáltató személyében esetlegesen beálló változás esetére. Az indítványozók jogviszonyának tényleges megszűnési módjának esetét, azaz a törvény rendelkezése alapján való jogviszony-megszűnésének a lehetőségét a jogalkotó az 1992-ben alkotott Kjtv.-be utóbb, annak 2010. évi módosításával [2010. évi CXXVI. törvény 48. § (1) bekezdése] iktatta be, kiegészítve ezzel az új megszűnési jogcímmel a Kjtv. 25. (1) bekezdés d) pontját. A jogalkotó azonban ehhez, a törvényben utóbb keletkeztetett megszűnési módhoz végkielégítésre való jogosultságot nem írt elő, a Kjtv. végkielégítésre jogosító taxatív rendelkezései erre a megszűnési módra tekintettel nem egészültek ki. Ehhez az újként szabályozott jogviszony-megszűnési módhoz – sem annak bevezetésekor, sem később – tehát a jogalkotó végkielégítésre való jogosultságot nem rendelt, ebből következően erre az *ex lege* beálló jogviszony-megszűnési esetre nézve az indítványozók végkielégítésre nem számíthattak,

- [50] Az Alkotmánybíróság a fentiek figyelembevételével megállapította, hogy erre vonatkozó jogszabályi ígérvény hiányában a törvény erejénél fogva történő jogviszony-váltáshoz kapcsolt végkielégítést – mint nem létezőt – nem lehetett az indítványozók közjogi várománya részének tekinteni, annak megszerzésében az indítványozók alappal nem bízhattak, szemben a Kjt. 37. §-ában meghatározott bármelyik más jogviszony-megszűnési mód bekövetkezése esetére előírt végkielégítésre való jogosultsággal. Másként fogalmazva, ha a közalkalmazotti jogviszony nem olyan módon szűnik meg, amihez a Kjt. jogkövetkezményként végkielégítésben való részesítést írt elő – mint ahogyan az jelen ügyben az indítványozók esetében is történt – akkor az ezen a jogcímen történt jogviszony megszűnési esetre nézve az érintetteknek a végkielégítésre vonatkoztatott szerzett joga, vagy közjogi várománya sem keletkezhett, és a jogviszony végkielégítés fizetése nélkül szűnik meg. Az indítványozók által támadott Szjt. -beli szabályban a jogalkotó ehhez képest – az érintetteknek felkínált, az új jogviszony elfogadására vonatkozó lehetőség elutasítása esetére, annak jogkövetkezményeként, közalkalmazotti jogviszonyuk megszüntetésének kilátásba helyezése mellett – olyan végkielégítésre való jogosultságot állapított meg, amely egy új, csak erre az esetre alkalmazandó juttatást megállapító szabálynak tekintendő, és a törvényhozót mind annak konstituálása, mind részletes feltételeinek meghatározása, mind pedig mértékének szabályozása tekintetében széleskörű mérlegelési jog illette meg ideértve azt is, hogy jogviszonyuk törvény erejénél fogva történő megszűnése miatt nem kellett tekintettel lennie az érintettek Alaptörvény által védett, szerzett vagy közjogi várományi jogaira sem, mert ilyen várományuk már eredeti jogviszonyuk keletkezésekor, de annak tartama alatt sem keletkezett.
- [51] Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy nem ellentétes az Alaptörvény XIII. cikke (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz való jog védelmével az – a jogalkotó széles mérlegelési jogkörébe tartozó – szabályozás, amely az új jogállás és új foglalkoztatási jogviszony-típus létrehozása és általánossá tétele során a korábbi jogviszony törvény erejénél fogva történő – azaz a jelen esetben a Kjt. irányadó szabályai szerint végkielégítésre nem jogosító – megszűnésének jogkövetkezményeként kizárólag az erre az esetre vonatkozó új végkielégítési jogosultságot állapít meg, és a juttatás mértéke és egyéb feltételei nem azonosak – adott esetben hátrányosabbak – az érintettek eredeti jogviszonyát szabályozó törvényben a jogviszonyuk megszűnésének egyéb, más eseteire előirányzott juttatás mértékénél, mivel a szabályozás kialakítása során a – a jogintézmény alkotmányjogi természetére és jellegére tekintettel – jogalkotót nagyfokú szabadság illette meg már magának a végkielégítésnek a juttatása tekintetében is ugyanúgy, mint ahogyan a végkielégítésre jogosító idők meghatározása, a korábbi jogviszonyban töltött idők beszámíthatósága és a végkielégítés mértékének a nagysága tekintetében.
- [52] 5. Az Alkotmánybíróság végezetül az indítványokat a szabályozásnak az indítványozók által állított, az Alaptörvény XV. cikkébe ütközése szempontjából vizsgálta meg. Az indítványozó1. véleménye szerint az általa támadott rendelkezés azért ütközik a diszkrimináció tilalmába, mert az egészségügyi dolgozókon belül azokat, akik nem kívántak az új rendszerbe belépni, súlyos joghátrány érte végkielégítésük radikális csökkentésével, míg azok, akik az új szabályok szerinti alkalmazási forma mellett döntöttek, a korábbihoz hasonló mértékű végkielégítésben részesülnek majd, és ennek a különbségtételnek nincs észszerű indoka. Az egyenlő bánásmód követelményének még az ún. *ex gratia* juttatások esetében is érvényesülnie kell, az ennek ellenére tett megkülönböztetés pedig nem lehet önkényes. Az indítványozó2. érvelése szerint a vele összehasonlítható helyzetben lévő – a továbbra is a Kjt. szabályai szerint munkát végző közalkalmazottak és az egészségügyi szolgálati jogviszonyba lépést vállaló – személyek esetében a rá irányadónál kedvezőbb szabályok szerint jogosultak a végkielégítésre, az így fennálló megkülönböztetés pedig nem állja ki a tárgyilagos mérlegelés szerinti észszerűség próbáját. Ezen túlmenően az indítványozó2. hivatkozik három olyan, jogviszony-átalakulást szabályozó törvényre is, amelyek alapján a nézete szerint vele összehasonlítható helyzetben lévő személyeknek (közszolgálati tisztviselők, rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjai és köztisztviselők) szintén hozzá kellett járulniuk jogviszonyuk átalakulásához, de ennek elmaradása esetén eredeti jogviszonyuk felmentéssel szűnt meg az eredeti jogviszonyuk szerinti szabály alapján történt végkielégítés fizetése mellett, ami az ő szempontjából ugyan csak hátrányos megkülönböztetést eredményezett.
- [53] 5.1. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában valamely megkülönböztetés alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a jogszabály alkotmányos indok nélkül tesz különbséget a szabályozás szempontjából egymással összehasonlítható helyzetben lévő jogalanyok között {ld. pl. 10/2015. (V. 4.) AB határozat, Indokolás [19]}. Az Alkotmánybíróság számos határozatában hangsúlyozta, hogy az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése alapján

a tilalom elsősorban az alapvető jogok tekintetében fennálló megkülönböztetésekre vonatkozik, ugyanakkor kiterjeszhető a teljes jogrendszerre is, mivel „diszkriminatív megkülönböztetések nemcsak az alapvető jogok védelmi körébe tartozó jogszabályokban, hanem bármely jogszabályban előfordulhatnak. Joggal feltételezhető, hogy az Alaptörvény értékrendje szerint ezek a megkülönböztetések akkor is tilosak, ha nem az alapvető jogok védelmi körébe eső tárgyakat szabályozó jogszabályok tartalmazzák.” {42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [42]}

- [54] Az Alkotmánybíróság korábban több döntésében kifejezésre juttatta azt is, hogy az alkotmányos alapjogokat érintő diszkriminációra vonatkozóan a vizsgálati módszer és mérce az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt szükségesség és arányosság tesztje, az alapjogokon kívüli egyéb jogosultságokra vonatkozó diszkrimináció vizsgálata esetében a testület akkor állapít meg alaptörvény-ellenes megkülönböztetést, ha annak nincs tárgyilagossá mérlegelés szerinti észszerű indoka, vagyis önkényes {ld. 10/2015. (V. 4.) AB határozat, Indokolás [20]; 35/2017. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [43]}. Az Alkotmánybíróság szintén következetes gyakorlata szerint 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 minősül alaptörvény-ellenesnek, ha a norma a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó, azaz egymással összehasonlítható helyzetben lévő jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne, ennek megfelelően alaptörvény-ellenes megkülönböztetés csak az összehasonlítható helyzetben lévő jogalanyok között vehető fel. Az Alkotmánybíróság fentiek előrevetítése alapján megállapította, hogy az a tény, hogy az indítványozók által a támadott szabályozással megsérteni állított joguk nem minősül alaptörvényben biztosított alapvető jognak, nem akadályozza az arra vonatkozó további alkotmányossági vizsgálatnak, hogy a támadott jogszabályi rendelkezés az Alaptörvény XV. cikkébe ütköző szabályozást valósít-e meg.
- [55] 5.2. Figyelemmel tehát arra, hogy jelen ügyben a végkielégítésre való jogosultság tekintetében az indítványozók alapjoguk nem minősülő egyéb joguk tekintetében megvalósuló megkülönböztetést állítanak és kifogásolnak, az Alkotmánybíróságnak – a fentiekben bemutatott gyakorlata alapján – azt kellett vizsgálnia, hogy a támadott jogszabályi rendelkezés szerinti végkielégítésben való részesítés szempontjából egymással összehasonlítható helyzetben vannak-e az indítványozók az általuk megjelölt foglalkoztatotti csoportokkal.
- [56] Az Alkotmánybíróság már a korábbi Alkotmány értelmezésekor is számos alkalommal vizsgálta a munkavégzésre irányuló jogviszonyok megszűnéséhez kapcsolódó egyes juttatások jogszabály által történő módosítása és a diszkrimináció tilalmát, illetve az egyenlő bánásmód követelményét deklaráló alkotmányi rendelkezés összefüggését. Az Alkotmánybíróság ezeket a korábbi döntéseit – tekintettel a vizsgált jogintézmény változatlan tartalmára, továbbá az érintett alaptörvényi rendelkezés és a korábbi, vonatkozó alkotmányos szabály közti lényegi azonosságra – jelen ügyben is felhasználhatónak és irányadónak tekintette.
- [57] A végkielégítés és a diszkrimináció tilalmát kimondó alkotmányos szabály összefüggésének általános tartalmát az Alkotmánybíróság az alábbiak szerint fejtette ki: „A jogalkotó a végkielégítésre vonatkozó elosztási szabályokban a munkavállalók alkalmazási körülményei szerinti megkülönböztetést tehet, ha az egyébként nem sérti az emberi méltóságot. A végkielégítésre jogosultnak ahhoz van alkotmányosan védett joga, hogy a vele azonos jogállásúak között ne érje hátrányos megkülönböztetés.” (2180/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 559, 562) Ez utóbbi fogalmi elem kibontását az 1303/B/1996. AB határozat tartalmazza: „A törvények – az Alkotmány kivételével – nincsenek hierarchikus kapcsolatban egymással. Az Mt., a Ktv. és a Kjt. a munkaviszonyban álló személyek három nagy csoportjára nézve számos vonatkozásban más munkajogi szabályozást alkalmaz. Önmagában nem alkotmányellenes tehát az sem, ha a törvények a végkielégítés feltételeinek a meghatározásában is differenciálnak a csoportok között (ABH 1997, 693, 694). Az ismertetett értelmezésből – a jelen ügyre vonatkozóan is – egyértelműen következik, hogy csak az azonos jogállású személyek (az egyes foglalkoztatási törvények hatálya alá tartozók) közötti indokolatlan különbségtétel eredményezheti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdés sérelmét.” [68/2006. (XII. 6.) AB határozat, ABH 2006, 740]
- [58] Az indítványozó2. a jogegyenlőség és a diszkrimináció tilalma tekintetében részben az Eszjtv. hatályával érintett egészségügyi dolgozók helyzetét kívánja összehasonlíthatónak minősíteni és értékelni mind a közalkalmazotti végkielégítés egyéb eseteivel, mind a más jogviszonyba tartozó és korábban jogviszonyváltással érintett egyéb foglalkoztatottak tekintetében. Az összehasonlíthatóság, az összemérhető helyzet fennállása esetén az eltérő szabályozás ugyanis megalapozhatná a jogegyenlőség és a diszkrimináció tilalmának sérelmét. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint ugyanakkor alkotmányjogi, ezen belül a hátrányos megkülönböztetés vizsgálata

szempontból nem összehasonlítható az indítvány2.-ben megjelölt, az indítványozó2.-re vonatkozó szabályoktól teljesen eltérő foglalkoztatási szabályok hatálya alá tartozó személyek helyzete.

- [59] A jogviszony meghatározó jegyeinek, ismérveinek jelentősen eltérő, esetenként gyökeresen különböző minőségét eredményezik a jogviszony keletkezésére, a jogviszony tartalmára, ezen belül különösen az előmeneteli rendszerre, a munkavégzésre, a végzett munka díjazására, a díjazáson túli egyéb juttatásokra, a munkaidőre, a túlmunkára, a pihenőidőre, az áthelyezésre, a kirendelésre, az összeférhetetlenségre, a többes jogviszony létesítésének feltételeire, a felelősségi viszonyokra, a munkaügyi érdekegyeztetésre, továbbá a jogviszony megszűnésére vonatkozó, az érintettek jogállását rögzítő szabályok. Éppen ennek a különbözőségnek, sokszínűségnek a biztosítása az indoka és egyúttal célja a számos, ágazatonként különböző – törvényekben szabályozott – jogviszony-típusok létrehozásának, azaz az érintettek által végzett munka jellege, a munkavégzés körülményei és sajátosságai, az irántuk támasztott elvárások, a komparatív előnyök jelentős eltérései kényszerítették ki a markánsan differenciált szabályozások létrehozását, illetve zárták ki az egynemű, lényegében azonos jogokat és kötelezettségeket tartalmazó normák alkalmazhatóságát, így végső soron azt is, hogy a hátrányos megkülönböztetés alkotmányos tilalmába ütközés vizsgálatakor a rájuk vonatkozó szabályozás tekintetében ezeket a csoportokat homogénnek, vagy akár összehasonlítható helyzetben lévőeknek lehetne minősíteni.
- [60] Az indítványozók hivatkoztak arra is, hogy végkielégítésüket tekintve az indokolatlan, aránytalan és szükségtelen, alaptörvénybe ütköző különbségtétel kimutatható köztük és a többi olyan egészségügyi dolgozó között is, aki az Eszjtv. szerinti új jogviszony elfogadása mellett döntöttek, hiszen ezzel a csoporttal is összehasonlítható helyzetben lévő homogén csoportot alkotnak az Alaptörvény XV. cikke sérelmére irányuló vizsgálat során.
- [61] Az Alkotmánybíróság e tekintetben sem osztja az indítványozók álláspontját. Az igaz ugyan, hogy a most már két csoportba tartozó érintettek helyzete mindaddig, amíg egészségügyi tevékenységüket egységesen, a Kjtv. hatálya alatt, közalkalmazotti jogviszony keretében folytatták, nemcsak összehasonlítható, de a csoportképzés lényegi ismérveit tekintve azonos is volt a rájuk vonatkozó, a jogviszonyuk keletkezésére, annak tartalmára, ezen belül a jogaikra, kötelezettségeikre, továbbá a jogviszonyuk megszűnésére vonatkozó szabályok azonos-sága, azaz jogállásuk egyezősége miatt. Ez az egykor fennállt, a megegyező jogi státuszról fakadó homogén közösségi minőség szűnt meg azzal, hogy az indítványozók és a később egészségügyi szolgálati jogviszonyba átkerült társaik a jogviszony-átalakítást elrendelő szabályozás eredményeként először mindannyian kikerültek a Kjtv. egységes rezsimjéből, majd - a közös folytatás lehetőségét vagy annak elutasítását biztosító törvény adta jogokkal élve - közülük egyesek az új jogállást, az új jogviszony szerinti feltételeket elfogadva aláírták a mindenkinek felkínált munkaszerződést és munkájukat a továbbiakban már egészségügyi szolgálati jogviszony keretében folytatták, míg mások – ahogyan azt az indítványozók is tették – ezzel a lehetőséggel nem éltek. Ez utóbbi személyi kör sem minősül már közalkalmazottnak, hiszen ezt a státuszukat a törvény megszüntette, de tagjai nem váltak az új jogviszonyt és jogállást szabályozó Eszjtv. szerinti egészségügyi dolgozókká sem, az átalakítást szabályozó törvényi rendelkezés és saját, személyes elhatározásuk együttes következményeként.
- [62] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az eredetileg egységesen a Kjtv. hatálya alatt álló, közalkalmazottként foglalkoztatott egészségügyi dolgozók ennek folytán fennállt egységes csoportja a jogviszonyuk átalakítására, ezen belül kiemelten a végkielégítésükre vonatkozó szabályozás alkotmányosságának megítélése szempontjából is megszűnt, az új jogviszonyba lépésre vonatkozó eltérő döntéseik és a törvény rendelkezése alapján már nem képeznek a szabályozás szempontjából összehasonlítható helyzetben lévő, homogén csoportot, következésképp az indítványozók által kifogásolt szabályozás nem eredményezett, de a most már az ily módon különböző helyzetűvé vált csoportok vonatkozásában nem is eredményezhetett hátrányos megkülönböztetést.
- [63] 6. Miután a jelen határozat indokolásának IV/1–5. pontjaiban (Indokolás [40] és köv.) kifejtett indokolásra tekintettel az Alkotmánybíróság nem állapította meg az Eszjtv. 19. § (4) bekezdésének az Alaptörvény indítványokban hivatkozott rendelkezéseibe ütközését és alaptörvény-ellenességét, az indítványokat elutasította.

Budapest, 2022. február 1.

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

*Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Salamon László*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Szabó Marcel*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Szalay Péter*  
előadó alkotmánybíró helyett

*Dr. Salamon László* alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [64] A határozat rendelkező részében foglalt döntéssel egyetértek, az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) cikkére vonatkozó indítvány elutasítását azonban az alábbi okok miatt látom indokoltnak.
- [65] Az indítványok részben amiatt állítják a hátrányos megkülönböztetés fennálltát, hogy a korábbi, más jogviszonyok (pl. rendvédelmi szervek hivatásos tagjainak jogviszonya) átalakításához képest az egészségügyi dolgozók jogviszonyuk átalakításakor hátrányosabb helyzetbe kerültek a végkielégítés szempontjából. Az Alkotmánybíróság határozata alapján a korábbi és a mostani jogviszony átalakítás az alapjogviszonyok különbözősége miatt nem hasonlítható össze.
- [66] Nézetem szerint azonban nincs annak jelentősége, hogy az eredeti jogviszony pontos tartalma mi volt és ezek a jogviszonyok mennyiben különböztek egymástól, mivel a végkielégítés célja a jogviszonyok megszüntetésekor, azok különbözőségétől függetlenül fennállt. Ami miatt a korábban közalkalmazottként foglalkoztatott egészségügyi alkalmazottak még sincsenek összehasonlítható helyzetben az általuk felsorolt jogviszony átalakításokkal érintettek csoportjával, az a jogviszonyuk megszűnésének egyedi jellege. Míg ugyanis a korábbi jogviszonyok (az indítványozók állítása szerint) a foglalkoztató kötelező felmondásával értek véget (vagy automatikusan átalakultak, és ha azt az érintett nem kívánta fenntartani, akkor felmondott) – vagyis megszüntetésre kerültek, addig az egészségügyi dolgozók közalkalmazotti jogviszonya a törvény erejénél fogva, a foglalkoztató vagy a foglalkoztatott beavatkozása nélkül megszűnt. A korábbi esetekben tehát a jogviszony egyik szereplőjének kifejezett cselekvése volt szükséges a jogviszony felbontásához (vagy a foglalkoztató felmondására, vagy – automatikusan átalakuló jogviszonyok esetén – a foglalkoztatott felmondására), így az „besorolódott” a felmondás általános szabályai alá – viselve a munkáltatói vagy a munkavállalói felmondás általános következményeit. A jelen esetben viszont a jogviszony – törvény erejénél fogva történt – megszűnése egy speciális eset, melyre a Kjt.v. általános szabályai nem vonatkoznak, arra speciális szabályokat határozott meg az Eszjt.v. Míg tehát a korábbi esetekben a jogviszony a vonatkozó, általános szabályok szerint megszüntetése került, addig a határozatban vizsgált esetben speciális szabályok szerint – a törvény erejénél fogva – megszűnt. A kétfajta jogviszony lezárás ezért nem hasonlítható össze, és ezért nem állapítható meg diszkrimináció amiatt, hogy az indítványozók – szemben a korábbi jogviszony átalakítással érintettekkel – kisebb összegű végkielégítést kaptak annál, mint ami őket a jogviszonyuknak az általános szabályok szerinti, felmentéssel történt megszüntetése esetén megillette volna.

Budapest, 2022. február 1.

*Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Salamon László*  
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/944/2021.

