

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3237/2021. (VI. 4.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság az egészségügyi válsághelyzeti ellátásról szóló 521/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet 18. §-ának a 2020. június 18-tól hatályos (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróságra 2020. december 17-én érkezett alkotmányjogi panaszt nyújtott be. Kérte az Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg az egészségügyi válsághelyzeti ellátásról szóló 521/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 18. § (1) bekezdésének alaptörvény-ellenességét, és azt az Abtv. 41. § (1) bekezdése alapján *pro futuro* semmisítse meg. A kiegészített és módosított indítvány szerint a kifogásolt rendelkezés sérti az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdését (magánélethez való jog), a XVII. cikk (3) és (4) bekezdését (egészséges munkakörülményekhez való jog és napi és heti pihenőidőhöz való jog) és a XX. cikk (2) bekezdését (testi és lelki egészséghez való jog).
- [2] A panasz tartalma szerint „[s]lérelmes helyzetet szül az indítványozó számára, ha szabadságától fosztják meg arra vonatkozóan, hogy a válsághelyzet okozta ellátási nehézségekkel szembesülő melyik országgrészbe vezénylik át, őt otthonától, családjától, ismerőseitől és folyamatban lévő tanulmányaitól elszakítva. A 2020 novembere óta folyamatosan fennálló veszélyhelyzet, illetve a hivatalos kormányzati tájékoztató oldal adataiból megállapítható, hogy indítványozó kirendelésének eshetősége valóságos, reális és közeli.” Az indítványozó kérte az Alkotmánybíróságot, „hogy állapítsa meg potenciális áldozati státuszát, az alkotmányjogi panaszt találja befogadhatónak és folytassa le a panaszindítvány érdemi részének vizsgálatát”.
- [3] Az indítványozó utalt arra is, hogy „az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdése lehetővé teszi az Alkotmánybíróság számára, hogy a jogszabály felülvizsgálni nem kért rendelkezését megvizsgálja, és szükség esetén megsemmisítse, ha az a felülvizsgálni kért jogszabályi rendelkezéssel szoros tartalmi összefüggésben áll”. Erre tekintettel az indítványozó kérte, hogy az „Alkotmánybíróság az Abtv. 24. cikk (4) bekezdésében biztosított jogkörében vizsgálja meg az Eütv. [az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény] 228. § (2) bekezdését, 347. § (1) bekezdés e) pontját, valamint az 521/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet 18. § (2) bekezdését, illetve 17. §-át is, amelyekben a jogalkotó a kirendelésről döntő szervet, a kirendelés módját határozza meg az egészségügyi/szociális ágazatban tanulók/hallgatók számára alaptörvény-ellenes módon”. Az indítvány számos helyen utal a „kirendelés” jogintézményére.
- [4] Az indítványozó „másodéves egyetemista a Semmelweis Egyetem általános orvos szakján”, ezért a panaszában foglalt állítása szerint az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti érintettsége fennáll, egészségügyi válsághelyzetben ellátási feladatokra igénybe vehető.
- [5] 1.1. Az indítványozó szerint a támadott rendelkezés aránytalanul szűkíti a magánéletéhez fűződő alkotmányos jogát [VI. cikk (1) bekezdés]. Ezen kívül hivatkozik arra is, hogy a magánszféra fokozott védelmét szolgáló alapvető szabályokat törvényben kell megállapítani. A támadott jogszabályhely lehetővé teszi, hogy a másodéves egyetemista indítványozót Budapestről az ország akármelyik pontjába kihelyezzék Záhonytól Szentgotthárdig akárhol az országban, holott ő egyetlen egészségügyi intézménnyel sem áll egészségügyi szolgálati jogviszonyban, mindössze ezen a területen folytat tanulmányokat. Alapvetően kérdés az, hogy a támadott kormányrendelet, mely magas absztrakciós szinten annyit ír elő, hogy indítványozó „igénybe vehető”, az mennyire felel meg az alapjogok törvényben történő korlátozásának. Indítványozó álláspontja szerint az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése szerinti magánélethez való jog korlátozását elsősorban törvényi szinten kell szabályozni. Az, hogy a magánélethez való jog védelmét biztosító szabály az Alaptörvény végrehajtásául szolgáló törvényben

került szabályozásra, feltételezi, hogy a korlátozás (legalábbis a magánszféra lényegét érintő szabályok) szintén törvényi szinten legyenek szabályozva. Az indítványozó álláspontja szerint a Korm. rendeletben támadott jogszabályhely nem mutat olyan specialitást, olyan részletszabályt az egészségügyi ágazatban tanulókra nézve, mely ne lehetett volna foglalható az Eütv.-be. Az Eütv. szempontjából az egészségügyi személyzet oldalán azonban az egészségügyi/szociális ágazatban tanulmányokat folytatók nem fedik le az egészségügyi dolgozók körét. Sem az Eütv., sem az Eütv. rendeletalkotására felhatalmazó rendelkezése nem nyitja ki a legitim jogkorlátozás lehetőségét arra a személyi körre, melybe indítványozó tartozik: az egészségügyi/szociális ágazatban szakmai képzést folytató tanulóira, hallgatóira. Ezen okokból kifolyólag a felhatalmazástól eltérő személyi körre alkotott Korm. rendelet nem tarthat fogalmilag a „törvény által megállapított szabályok körébe”, és mint olyan, ütközik az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe és VI. cikk (1) bekezdésébe.

- [6] Ezen kívül a panasz szerint a Korm. rendelet a magánszféra általános korlátozásával jár, a magánszférához való jog korlátozása nem csupán közvetett és távoli összefüggésben áll a támadott jogszabályhellyel. A magánszférához való jog minden attribútumában közvetlenül érintett: az indítványozót akarata ellenére „vezényelhetik” át egy általa ismeretlen településre. Az egészségügyi szakképzésben/alapképzésben tanulmányokat folytatók „igénybe vehetősége” esetén az érintetteknek nincs ráhatásuk a döntéshozatalra, döntési joguk a magán- és családi életük alakulására teljességgel elvonásra kerül, az állami döntés vitathatatlansága együttesen egy olyan állami beavatkozást írnak le, mely mellett az érintettek magánszférához való joga egyértelműen közvetlenül áll be. Tekintettel arra, hogy a magánszféra szabad és teljes megélhetését egyoldalú állami döntéstől teszi függővé a Kormány, mindezt pedig az általános és közvetlen jellegére tekintet nélkül a magánélet védelméről szóló törvényben, illetve az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglaltaktól eltérően, kormányrendeleti szinten szabályozza, alaptörvényellenes helyzetet teremt.
- [7] A panasz arra is utal, hogy az állam életvédelmi kötelezettsége körében az egyén élethez való jogát nem sérteti meg, pozitív kötelezettsége pedig kiterjed arra, hogy jogalkotással és szervezési intézkedésekkel az egészségügyi ellátást megszervezze. A legitim cél tehát az Alaptörvény XX. cikkében foglalt testi és lelki egészséghez való jog érvényre juttatása, és azon keresztül az állam intézményvédelmi kötelezettsége teljesítése.
- [8] Érvelése szerint, bár alkotmányosan elfogadható az a legitim cél, ami az egészségügyi dolgozót mint hivatásos, szakképzettséggel és tapasztalattal rendelkező állami alkalmazottat a koronavírus elleni küzdelem szolgálatába állítja, érdemes és szükséges is különbséget tenni az egészségügyi/szociális ágazatban tanuló, hallgatói jogviszonyban állók ugyanezen céllal „igénybe vételéről” „rendelkezésre bocsájtásától”. Az indítványozóra nézve az a korlátozás, hogy „az egészségügyi válsághelyzeti ellátásra igénybe vehető”, nem elkerülhetetlenül szükséges az egészségügy-szervezési célok elérése érdekében. A személyi állomány növelése érdekében a Korm. rendelet 18. §-a megalkotásával a Kormány a felhatalmazással nem érintett személyi körre írt rendelkezése nem minősülhet szükségesnek logikailag sem. Az egészségügyi dolgozókkal együtt kezelése valójában egy, egymással nem azonos helyzetben álló csoportokra alkotott azonos tartalmú szabály, mely nem veszi figyelembe többek között az érintettek egyéni érdekeit, képzései/tanulmányai alatt megszerzett kompetenciákban rejlő különbségeket, nem rendezi az igénybe vett személyek jogállását, közalkalmazotti/egészségügyi szolgálati jogviszonnyal való ekvivalenciáról nem rendelkezik. Ennélfogva nem ismert az érintettek számára az „igénybevételeükből” fakadó jogaik és kötelezettségeik, díjazásuk; nem írja elő a Korm. rendelet, hogy az érintett ellátásban közreműködés alatt a tanuló/hallgatói jogviszonyában milyen változás áll be (ha beáll), nem írja elő a Korm. rendelet az ellátásban részvétele igazolását, illetve szakmai gyakorlatnak elismerését sem. Összességében elmondható, hogy a garanciákban szegény szabályozásával nem tesz eleget a szükségesség követelményének, a jogszabályi környezet nem áll szoros szükségességi viszonyban emiatt az alkotmányosan védett céllal.
- [9] A panasz szerint alapvetően az, hogy az egészségügyi/szociális ágazatban tanulóira/hallgatóira azonos szabályokat kell alkalmazni a kirendelés szempontjából, súlyosan korlátozza az érintettek magánélethez fűződő jogát: a kirendelési döntés meghozatalában részt vevő megyei kormányhivatal a Korm. rendelet alapján nem alkalmaz mérlegelést. Holott ezen döntés ellen nincs az érintetteknek biztosítva sem a fellebbezés, sem a bírósági úton megtámadhatóság joga. A megyei kormányhivatalok belátásán múlik, hogy ki és hova van kirendelve, az érintettek pedig sem a döntésbe, sem a döntéssel szükségképpen felmerülő tartózkodási helyváltoztatásba, sem a magánéletük viszonyaiban (élettársak, közeli ismerősök, barátok) bekövetkező változásába, sem a családi életük milyenségének változásába nincs beleszólásuk, arra nincs ráhatásuk. Emellett minden, az előző bekezdésben található hiányosság ahhoz vezet, hogy az érintett kirendelt tanuló/hallgatók az állam diszkréciójára bízva, megfelelő garanciáktól mentesen állnak az egészségügyi ellátásba egy beláthatatlan időszakra, mely semmilyen módon nem biztosítja a magánszféra alakítása érinthetetlen területének védelmét,

a magánszféra védelméhez fűződő joggal nem áll egyensúlyban a jogkorlátozás mértéke (*balancing test*), és mint olyan, nem arányos korlátozása az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében foglalt magánszférahoz fűződő jog(ok)nak.

- [10] 1.2. A panasz szerint az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdése szoros kapcsolatban van az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében biztosított magánszférahoz való joggal is, amely átfogóan védi a magánszférát: az egyén magán- és családi életét {32/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [82]}. A munkaidőn kívüli szabadidő nélkül ugyanis a munkavállalónak nincs lehetősége magán- és családi életre. Ennek megfelelően az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdése a munkavállaló identitásának és testilelki integritásának megőrzése érdekében biztosítja a napi és heti pihenőidőt a munkavállalók számára {12/2020. (VI. 22.) AB határozat, Indokolás [47]}.
- [11] Az indítványozó utal arra, hogy a napi és heti pihenőidőhöz való jog nem korlátozhatatlan alapjog, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően korlátozható. Az Alaptörvény XX. cikk (2) bekezdésében foglalt folyamatos és intézményes egészségügyi ellátás működtetése a pihenéshez való jog korlátja lehet, arra az Alkotmánybíróság 12/2020. (VI. 22.) AB határozatában is jogkorlátozás legitim céljaként tekintett. Az indítványozó határozott álláspontja szerint a támadott jogszabályhely és a hozzá szorosan kötődő rendelkezések együttes értelmezésével sem pótolható az utaló szabály, mely megteremtené az igénybevétel és kirendelés előtt tanuló/hallgatói jogviszonyban álló érintettek és a kirendeléssel foglalkoztatási jogviszonyba állás, vagy közreműködői szerepet betöltők közötti státuszbeli különbséget. Bár természetesen egy tanuló/hallgató, aki egészségügyi válsághelyzeti feladatot lát el, logikailag azonos védelemben részesül, mint az egészségügyi dolgozó, ennek a jogi leképződése teljes mértékben hiányzik. Az utaló szabály hiánya miatt nincs előírás a munkajogi (közalkalmazotti) egészségügyi szolgálati jogviszonyból fakadó jogokra, kötelezettségek alkalmazására, így nem érvényesek az érintett kirendelt tanulókra/hallgatókra sem a munkavédelmi szabályok (köztük a munkahelyi baleset pl. a vírussal megfertőződés esetén, a baleseti táppénz szabályai alkalmazása), sem a pihenőidő szabályai.
- [12] A panasz szerint nem derül ki a támadott Korm. rendeletből, hogy milyen módon van vége a kirendelésnek (az határozott vagy határozatlan időre szól), hogy a kirendelés ideje alatt a napi munkaidőnek van-e maximuma; az, hogy a napi/heti pihenőidő szabályai közül a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvénynek (a továbbiakban: Mt.), vagy a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvénynek az előírásai alkalmazandók-e a kirendelt tanulókra/hallgatókra. Hasonlóan a munkavégzés díjazására vonatkozó alapvető szabályok is teljességgel hiányoznak, azokat nem pótolja az a kitétele a Korm. rendelet 18. § (1) bekezdésének, miszerint az „egyéb polgári védelmi kötelezettsége” teljesítésének kötelezettsége alól mentesülnek az érintettek.
- [13] Mindezek hiányában az indítványozó úgy véli, hogy a Korm. rendelet 18. §-ával érintett személyi kör teljes mértékben kiszolgáltatottá válik a megyei kormányhivatal, a megyei védelmi bizottság, illetve az egészségügyi szolgáltató egyoldalú döntéseinek, melyekért azok felelőssé nem tehető, döntések nem támadhatók meg, a pihenőidő/munkavédelmi szabályok súlytalanná, kikényszeríthetetlené válásával. A fentiekből következőleg az indítványozó álláspontja szerint még ha kirendelése indokolt is a vírushelyzetre tekintettel, a fentiekből következőleg nehezen elképzelhető, hogy ne lenne olyan „más (alternatív) intézkedés” mellyel a szükséges módon lehetne korlátozni indítványozó Alaptörvény XVII. cikk (3) és (4) bekezdésében foglalt jogait, melyek előírják az egészséges, biztonságos és méltóságteljes munkafeltételekhez ill. a napi és heti pihenőidőhöz, illetve éves fizetett szabadsághoz fűződő alkotmányos jogát. Ilyen lehetett volna pusztán egy foglalkoztatási jogviszonyra utaló szabály megalkotása, vagy az a kodifikációs technika, mellyel az egészségügyi ellátás munkafeltételeire, és foglalkozásbiztonsági szabályok áttemelése támadott jogszabályba.
- [14] A panasz szerint a vizsgált jogszabályhely emellett nem ad megfelelő garanciákat a foglalkoztatás tényéből fakadó aszimmetrikus tényhelyzettel való visszaélések ellen. Fontos kiemelni, hogy a kirendeléssel érintett személyek akár a vírushelyzettel leginkább sújtott intézményekbe és településekre is kirendelhetők, ezen kirendelések hossza nem előrelátható, a Korm. rendelet egyáltalán nem rendezi az indítványozó munkavédelmi szabályokon keresztüli egészségvédelmét.
- [15] 1.3. Az Alkotmánybíróság az ügy előkészítése során – jelezvén a felmerült alkotmányjogi kérdéseket is – megkereste az illetékes minisztert az indítvány megküldésével.
- [16] A miniszter válasza szerint az indítványozó mint orvostanhallgató a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Nftv.) 44. § (1) bekezdése alapján munkát – így az egészségügyi ellátásban kirendelés útján történő részvételt – hallgatói munkaszerződéssel végezhet.

- [17] Ennek megfelelően az őt mint hallgatót a kirendelésével kapcsolatosan megillető jogosultságokat, illetve a munkavégzésével összefüggő garanciális szabályokat a rá irányadó Nftv. – illetve az Nftv. 44. § (2) bekezdése alapján az Mt. – rendelkezéseinek megfelelő hallgatói munkaszerződésben kell garantálni.
- [18] Utalt arra is, hogy a Korm. rendelet kiadására az Eütv. 247. § (1) bekezdés e) pontjában kapott felhatalmazás alapján került sor, mely szerint a Kormány az egészségügyi válsághelyzeti és veszélyhelyzeti ellátásra, az egészségügyi válsághelyzet és veszélyhelyzet kezelésére vonatkozó részletes szabályokat, az egészségügyi válsághelyzeti és veszélyhelyzeti ellátás során megtehető intézkedésekre, az egészségügyi dolgozók kirendelésére, az egészségügyi válsághelyzeti és veszélyhelyzeti ellátásra való felkészülésre, az egészségügyi válsághelyzet és veszélyhelyzet kihirdetésére, megszüntetésére, az egészségügyi válsághelyzet és veszélyhelyzet esetén nyújtott egészségügyi ellátások finanszírozására, továbbá az egészségügyi válsághelyzet és veszélyhelyzet esetén az Állami Egészségügyi Tartalék feltöltésére vonatkozó részletszabályok megalkotására kapott felhatalmazást.
- [19] 2. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerint tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A (2) bekezdés alapján a tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, ezek között a 26–27. § szerinti érintettséget, az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket. A (3) bekezdés úgy szól, hogy a befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát.
- [20] 3. Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. §-a alapján mindenekelőtt azt kellett megvizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság egyes formai és tartalmi törvényi feltételeinek eleget tesz-e. A kiegészített panasz a határozott kérelem feltételeinek megfelel [Abtv. 52. § (1b) bekezdés], tartalmazza ugyanis azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozó jogosultságát megalapozza [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) pont, Abtv. 26. § (2) bekezdés]; az eljárás megindításának indokait [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont]; az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályi rendelkezést [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont]; az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezését [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]; indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont]; kifejezett kérelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a támadott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét és semmisítse meg azt [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont]. Az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett azt is, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz feltételeinek fennállása megállapítható-e a jelen esetben a támadott jogszabály kapcsán.
- [21] Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor 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, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette. Az Abtv. 30. § (1) bekezdés második fordulata szerint az alkotmányjogi panaszt az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan napon belül lehet írásban benyújtani.
- [22] 3.1. A Korm. rendelet 2014. január 1-jén lépett hatályba. Az Alkotmánybíróság elsődlegesen azt vizsgálta, hogy az indítvány előterjesztésére megszabott határidő megtartásra került-e. Ennek megállapításához az indítványban támadott jogszabályi rendelkezés tartalmát, hatálybalépésének mikéntjét elemezte.
- [23] A Korm. rendelet támadott 18. § (1) bekezdését a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti kormányrendeleti szabályokról szóló 284/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet 69. §-a módosította. A 69. § szerint „[a]z egészségügyi válsághelyzeti ellátásról szóló 521/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet 18. § (1) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép: »(1) Az Eütv. 228. § (2) bekezdése szerinti egészségügyi válsághelyzet esetén a közép- vagy felsőfokú egészségügyi szakképzésben, főiskolai vagy egyetemi szintű egészségügyi alapképzésben, felsőoktatásban szociális alapképzésben, valamint az egészségügyi és szociális akkreditált iskolai rendszerű szakképzésben nappali tagozaton részt vevő nagykorú személy egészségügyi válsághelyzeti ellátási feladatokra igénybe vehető. Az igénybe vett személy ezen időtartam alatt az egyéb polgári védelmi kötelezettsége teljesítése alól mentesül.«
- [24] A Korm. rendelet 18. § (1) bekezdése e módosítás előtt úgy szólt, hogy „[az] Eütv. 228. § (2) bekezdés a) pontja szerinti egészségügyi válsághelyzet esetén a közép- vagy felsőfokú egészségügyi szakképzésben, főiskolai

vagy egyetemi szintű egészségügyi alapképzésben, felsőoktatásban szociális alapképzésben, valamint az egészségügyi és szociális akkreditált iskolai rendszerű szakképzésben nappali tagozaton részt vevő személy egészségügyi válsághelyzeti ellátási feladatokra beleegyezése esetén legfeljebb két hónap időtartamra igénybe vehető. Az igénybe vett személy ezen időtartam alatt az egyéb polgári védelmi kötelezettsége teljesítése alól mentesül.”

- [25] A két rendelkezés összevetéséből látható, hogy – a „beleegyezése esetén legfeljebb két hónap időtartamra” szövegrész törlésével – a módosítás érintette az igénybevétel időtartamára vonatkozó korlátot és a személy beleegyezésére vonatkozó rendelkezést. Ezek a változások a jogszabály személyi hatálya alá tartozók jogi helyzetét illetően elvont módon, elvileg lényegi változásnak tekinthetők. Ebből következően az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Korm. rendelet 18. §-ának a módosított (1) bekezdésére vonatkozóan előterjesztett alkotmányjogi-panasz tekintetében az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerinti határidő a jelen esetben megtartott.
- [26] 3.2. Az Alkotmánybíróság ezt követően az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti feltételek fennállását vizsgálta.
- [27] „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]}. 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 (rég. Abtv.) 20. § (2) bekezdés]” {3105/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3]}. A kivételes alkotmányjogi panasz kapcsán az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint „[a]z érintettségnek [...] személyesnek, közvetlennek és aktuálisnak kell lennie {lásd: 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]}.” {3120/2015. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [55]} 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, 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 [27]–[31], legutóbb megerősítette: 3123/2015. (VII. 9.) AB végzés, Indokolás [12]; a gyakorlat összefoglalását lásd legutóbb például: 33/2017. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [32]–[35]; 33/2019. (XI. 27.) AB határozat, Indokolás [18]–[19]}
- [28] Az indítványozó az érintettség körében utalt arra, hogy „a 2020 novembere óta folyamatosan fennálló veszélyhelyzet, illetve a hivatalos kormányzati tájékoztató oldal adataiból megállapítható, hogy indítványozó kirendelésének eshetősége valóságos, reális és közeli”. Az indítványozó a Korm. rendelet 18. § (1) bekezdésével kapcsolatban a „kirendelés” kifejezést használja. Az alkotmányjogi panaszból nem derül ki, hogy a 18. § (1) bekezdése szerinti lehetőség, amely szerint „igénybe vehető” az ott meghatározott személy, milyen kapcsolatban áll a panaszban is többször említett „kirendelés” jogintézményével. A kirendelés általánosságban munkáltatói jog, amelynek gyakorlására munkaszerződés keretében van lehetőség.
- [29] A támadott előírás nem munkaviszonyra, hanem kifejezetten egészségügyi alapképzésben nappali tagozaton részt vevő nagykorú személy jogaira nézve tartalmaz szabályozást, ezért az indítványozónak, aki orvosképzésben egyetemi hallgató, a norma címzettjeként az ügyben való személyes és közvetlen érintettsége vizsgálható. 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 indítványozó az egyetemi hallgatói jogállásához, vagyis hallgató jogviszonyához tapadó, új, a kötelezettségeit elvont módon megváltoztató, de állítása szerint kiszámíthatatlan (időben korlátlanul és határozatlan tartamú módon alkalmazható) helyzetre hivatkozik.
- [30] Önmagában a Korm. rendeletnek a „beleegyezése esetén legfeljebb két hónap időtartamra” szövegrészei törlése az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogait annyiban érinti, hogy az érintett személy egészségügyi

válsághelyzeti ellátási feladatokra igénybe vehető a jövőben, azonban ennek az igénybevételnek az általános, nem a Korm. rendelet 18. § (1) bekezdésében szereplő szabályai szerint.

- [31] Amint arra az illetékes miniszter válasza is utal, különleges jogrenden kívül, egészségügyi válsághelyzetben akkor vehető igénybe az érintett személy, ha hallgatói munkaszerződéssel rendelkezik az Nftv. 44. § (1) bekezdése szerint. A Korm. rend. 18. § (1) bekezdése nem tartalmaz semmilyen előírást hallgatói munkaszerződésnek az általánostól eltérő szabályok szerinti, vagyis konszenzusos létrejöttétől eltérő módra, és ilyenre az alkotmányjogi panasz sem utal.
- [32] Ezzel szemben a hallgatónak mint a norma címzettjének a személyes és közvetlen érintettsége vizsgálatakor utalni kell arra a körülményre a jelen ügyben, hogy a Korm. rendelet 18. § (1) bekezdése mellett – a panaszban nem említett – „az egészségügyi és az egészségügyben dolgozók, a nevelési, oktatási intézményekben nevelési, oktatási tevékenységet végző dolgozók, a szociális intézményekben dolgozók, valamint a bölcsődei ellátásban dolgozók SARS-CoV-2 koronavírus kimutatására alkalmas rendszeres vizsgálatáról és az egészségügyi ellátással összefüggő egyes kérdésekről” szóló 509/2020. (XI. 19.) Korm. rendelet 1. § (3) bekezdése, 4. §-a és 4/A. §-a a hallgatóknak a kirendelésére tartalmaz szabályokat, veszélyhelyzetben.
- [33] Ezeket a panasz nem érinti, noha a kirendelés 2014. január 1-jétől hatályban lévő egyes szabályainak a vizsgálatára is kéri az Alkotmánybíróságot, az Alaptörvénynek arra a rendelkezésére utalással, amely a vizsgálódást kiterjeszteni engedi más, a panaszban nem támadott (vagy a konkrét esetben nem támadható) szabályokra is.
- [34] Az 509/2020. (XI. 19.) Korm. rendelet lényeges tartalma szerint e rendelet alapján az antigén gyorseszttel vizsgálat elvégzésébe – egészségügyi tevékenység végzésére való jogosultság nélkül – orvos-, egészségügyi tudományi képzésben részt vevő hallgató (a továbbiakban: hallgató) kirendelhető. Az 1. § (3) bekezdése tartalmazza azt is, hogy – e rendelet alapján – „[a] fővárosi és megyei kormányhivatal általi kirendeléssel a hallgató és a felsőoktatási intézmény között a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Nftv.) 44. § (1) bekezdés b) pontja szerinti hallgatói munkaszerződés jön létre”. Ez a rendelet veszélyhelyzeti kormányrendelet, ami azt jelenti, hogy nem az Eütv., hanem a koronavírus-világjárvány második hulláma elleni védekezésről szóló 2020. évi CIX. törvény 2. § (1) bekezdése szerinti országgyűlési felhatalmazás alapján adták ki.
- [35] Ez a rendelet általánosságban az egészségügyi és más dolgozókra vonatkozik, a Korm. rendelet 18. § (1) bekezdése szerinti jogállású személyekre (hallgatókra) csak korlátozottan, és meghatározott feladatra kiterjedően, veszélyhelyzetben, és nem egészségügyi válsághelyzetben, a kormányhivatal általi kirendeléssel, ami azonban nem a Korm. rendelet 18. § (1) bekezdésén, hanem az 509/2020. (XI. 19.) Korm. rendeleten alapul közvetlenül.
- [36] Ez azt jelenti, hogy különleges jogrenden kívül, egészségügyi válsághelyzetben a Korm. rendelet 18. § (1) bekezdése vizsgált módosítása az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogait csupán elvontan érinti, az indítványozó személy konkrét jogi pozícióját a korábbi jogosultságaihoz képest nem változtatja meg {vesd össze: 15/2020. (VII. 8.) AB határozat, Indokolás [5]; 3/2019. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [36]}.
- [37] Az megállapítható, hogy az igénybevétel lehetőségének a fennállása elvontan a támadott jogszabályban akkor hathat ki az indítványozó jogaira konkrétan és közvetlenül, jelenvaló módon, ha az Eütv. és a Korm. rendelet, vagy a különleges jogrendben alkalmazható más szabály alapján további jogalkalmazói lépések, ezek között munkaszerződés létrejötte eredményezik a rendelkezések hatályosulását az indítványozót illetően. A Korm. rend. 18. § (1) bekezdése nem az önkéntes jogérvényesüléssel érvényesülő normák közé tartozik, a közigazgatás közreműködése nélkül az indítványozó személyére nem hatályosul. Az Abtv. 26. § (2) bekezdés a) pontjában foglalt feltétel – „jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem” – hiányában az Alkotmánybíróságnak nem kellett vizsgálnia, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdés b) pontjában foglalt másik feltétel – „nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette” – a konkrét esetben teljesül-e. Ebből az is következik, hogy valamely konkrét eset a jogi út kimerítése után, a konkrét jogalkalmazói döntések tükrében lehet vizsgálható abból a szempontból, hogy az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogai sérülnek-e.
- [38] Az Alkotmánybíróság a jelen esetben ezért nem tartotta megállapíthatónak, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt feltételek a Korm. rendelet 18. § (1) bekezdésének 2020. június 18-án hatályba lépett módosításával összefüggésben, ideértve a jogsérelem bekövetkezését, a jelen esetben fennállnak. Az alaptörvény-ellenesnek állított jogszabály az indítványozó személyét, konkrét jogviszonyát, közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan (jelenvaló módon) nem érinti.

- [39] 3.3. Az Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt feltétel (érintett-e az indítványozó) hiányában nem kellett vizsgálni, hogy az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogra hivatkozik-e, és az Abtv. 29. §-ában foglaltak teljesülnek-e.
- [40] 4. Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 56. § (2) és (3) bekezdése alkalmazásával, az Ügyrend 30. § (2) bekezdés c) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2021. május 18.

Dr. Handó Tünde s. k.,
tanácsvezető, előadó alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Handó Tünde s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
alkotmánybíró helyett

Dr. Handó Tünde s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett

Dr. Handó Tünde s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Szívós Mária
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/2083/2020.

