

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG részére
1015 Budapest, Donáti utca 35-45.

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	IV/ 02083 - 6 / 2020
Érkezett:	2021 FEBR 23.
Példány:	/
Ügyszám:	IV/2083/3/2020

Tárgy: Hiánypótlás a IV/2083/3/2020 sz. ügyben [az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján előterjesztett alkotmányjogi panasz (az 521/2013. (XII. 30.) Korm.rendelet 18. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenessége miatt)]

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Alulírott, [REDACTED]

lakóhelye: [REDACTED] továbbiakban: Indítványozó), a következő

hiánypótlást

terjesztem elő.

Az Alkotmánybíróság tájékoztatójában felhívta a 3058/2016. (III. 22.) AB végzés indokolásában előadott gyakorlatát, melyben az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz határozottságának követelményét fejtette ki.

Az Abtv. 26. § (2) bekezdése alkalmazásában:

„Az (1) bekezdéstől eltérően, az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján, ha

a) az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és

b) nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.”

- Indítványozói jogosultság, az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlata

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

17.) AB határozat, Indokolás [61]-[62], [66])" (3367/2012. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [13], [15]).

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

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

- *A fenti elvek alkalmazása jelen ügyre*

4. Indítványozó ő másodéves egyetemista a Semmelweis Egyetem általános orvos szakján, akire a jogszabály közvetlenül hatályosult – őt is az egészségügyi válsághelyzet kezelésében felhasználható humán erőforrásként kezeli a Kormány, együtt az egészségügyi dolgozókkal. Sérelmes helyzetet szül az Indítványozó számára, ha szabadságától fosztják meg arra vonatkozóan, hogy a válsághelyzet okozta ellátási nehézségekkel szembesülő melyik országrészbe vezénylik át, őt otthonától, családjától, ismerőseitől és folyamatban lévő tanulmányaitól elszakítva. A 2020 novembere óta folyamatosan fennálló veszélyhelyzet illetve a hivatalos kormányzati tájékoztató oldal adataiból¹ megállapítható, hogy Indítványozó kirendelésének eshetősége valóságos, reális és közeli. Indítványozó kéri a T. Bíróságot, hogy állapítsa meg potenciális áldozati státuszát, az alkotmányjogi panaszt találja befogadhatónak és folytassa le a panasz-indítvány érdemi részének vizsgálatát.

- *A vizsgálni kért jogszabályi rendelkezés, az alkotmányjogi panasszal érintett jogszabályhely*

5. Az Alkotmánybíróság 2021. február 4. napján kelt hiánypótlási felhívása 1. bekezdésében tévesen hivatkozta *az egészségügyi válsághelyzeti ellátásról szóló 521/2013. (XII. 30.) Kormányrendelet 14. § (1) bekezdését*. Indítványozó az Alkotmánybíróságon érkeztetett, illetve jelen hiánypótlással kiegészített indítványával is ***az egészségügyi válsághelyzeti ellátásról szóló 521/2013. (XII. 30.) Kormányrendelet 18. § (1) bekezdése*** alaptörvény-ellenességére vonatkozó

¹ <https://koronavirus.gov.hu/terkepek/fertozottek>

indítványt terjesztett elő és tart fenn. A támadott jogszabályhely a következőképpen szól: „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.”

6. 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 Indítványozó kéri, hogy a t. Alkotmánybíróság az Abtv. 24. cikk (4) bekezdésében biztosított jogkörében vizsgálja meg az Eütv. 228. § (2) bekezdését, 347. § (1) bekezdés e) pontját valamint az 521/2013. (XII. 30.) Kormányrendelet 18. § (2) bekezdését, ill. 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 (lásd érvelés következő része).

- *Az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében foglalt magánélethez való jog, az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlata*

7. Az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése a magánszféra (a magánélet és a kapcsolódó részjogosultságok) védelmét rögzíti. Ez a bekezdés egyéni alanyi jogot állapít meg: az állam nem avatkozhat az egyén magánszférájába, az egyén pedig hivatkozhat magánéletének védelmére a jogtalan beavatkozással szemben.

8. A magánszférára vonatkozó fenti alkotmányos rendelkezéseket az Alaptörvény hetedik módosítása állapította meg, tovább erősítve a magánélethez való, illetve az ahhoz kapcsolódó jogok védelmét. Már az ezt megelőző alkotmánybírósági gyakorlat is a magánélet fokozott védelmét rögzítette: „Az Alaptörvény a magánélet sérthetetlenségének joga alá eső védett jogviszonyok körét jelentősen kibővíti az előző Alkotmány szabályaihoz képest. A magántitok kifejezést az Alaptörvény nem használja, helyette a magán- és családi életet, az otthon és a kapcsolattartást védi.” {9/2014. (III. 21.) AB határozat, Indokolás [42]}

9. Az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hetedik módosítását megelőző gyakorlatát a 13/2016. (VII. 18.) AB határozat – a gyülekezés szabadsága és a magánélethez való jog kollízióját vizsgálva – a következőképp foglalta össze: „**A magánszféra lényegi fogalmi eleme, hogy az érintett akarata ellenére mások oda ne hatolhassanak be, illetőleg be se tekinthessenek.** [...] Az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében biztosított magánszférához való jog és az Alaptörvény II. cikke által garantált emberi méltósághoz való jog között különösen szoros a kapcsolat. Az Alaptörvény II. cikke megalapozza a magánszféra alakítása **érinthatetlen területének védelmét, ami teljesen ki van zárva minden állami beavatkozás alól, mivel ez az emberi méltóság alapja.** Az Alaptörvény értelmében a magánszféra védelme azonban nem szűkül le az Alaptörvény II. cikke által is védett belső vagy intimszférára, hanem kiterjed a tágabb értelemben vett

magánszférára (kapcsolattartás), illetve arra a térbeli szférára is, amelyben a magán- és családi élet kibontakozik (otthon).” (Indokolás [42])

- *A fenti elvek alkalmazása jelen ügyre*

10. Indítványozó határozott álláspontja szerint az, hogy az alkotmányjogi panasszal támadott rendelkezése az *egészségügyi válsághelyzeti ellátásról szóló 521/2013. (XII. 30.)* Kormányrendeletnek aránytalanul szűkíti a magánélethez fűződő alkotmányos jogát. A magánélethez való jog sem korlátozhatatlan alapjog, az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésének végrehajtásául szolgáló *a magánélet védelméről szóló 2018. évi LIII. törvény* alapvető jelentőségű 2. § (2) bekezdése szerint „a magánszféra fokozott védelmét szolgáló alapvető szabályokat törvény állapítja meg. E jog csak más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, a magánélethez való jog lényeges tartalmának és az emberi méltóságnak a tiszteletben tartásával korlátozható”. Ezen rendelkezés az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt szükségességi-arányossági tesztet ülteti át, azzal a módosítással, hogy a lényeges tartalom érinthetlensége mellett a jogalkotónak – akármilyen széles is legyen a korlátozás terjedelme - érvényre kell juttatnia az egyén emberi méltóságához fűződő jogát.

11. Az alkotmányjogi panasszal támadott rendelkezése az *egészségügyi válsághelyzeti ellátásról szóló 521/2013. (XII. 30.)* Kormányrendeletnek a következőképpen szól: „az Eütv. 228. § (2) bekezdése² 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.”

12. 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. Egyértelmű a támadott

² Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) 228. § (2) bekezdését a *veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről szóló 2020. évi LVIII. törvény* (a továbbiakban: Vmt.) 313. §-a módosította 2020. június 18.-i hatállyal. Az Eütv. 228. § (2) bekezdése szerint egészségügyi válsághelyzet elrendelésének van helye

a) az Egészségügyi Világszervezet Nemzetközi Egészségügyi Rendszabályainak kihirdetéséről szóló törvény szerinti nemzetközi horderejű közegészségügyi-járványügyi szükséghelyzet vagy egyéb járványveszély esetén (járványügyi szükséghelyzet),

b) az a) pont alá nem tartozó minden - rendszerint váratlanul bekövetkező - esemény esetén, amely a polgárok életét, testi épségét, egészségét vagy az egészségügyi szolgáltatók működését veszélyezteti vagy károsítja olyan mértékben, hogy az az egészségügyi ellátási szükségletek és a helyben rendelkezésre álló kapacitás közötti aránytalanság kialakulásához vezet, továbbá az egészségügyi államigazgatási szerv, az egészségügyi szolgáltatók, valamint más állami és önkormányzati szervek együttműködését teszi szükségessé,

c) az a) és b) pontban meghatározott eseteken kívül bármely olyan körülmény kialakulása esetén, amely a gyógyintézet külön jogszabály szerinti ellátási területéhez tartozó lakosság egészségügyi ellátását súlyosan és közvetlenül akadályozza, feltéve, hogy az ellátási területéhez tartozó lakosság más gyógyintézet általi ellátása aránytalan nehézséggel jár.

jogszabályból, hogy az egyedüli feltétele a kirendelésnek egy, az egészségügyi vagy szociális ágazatba tartozó szakképzésben, vagy alapképzésben részvétel.³

13. A magánszféra védelméhez fűződő jog korlátozható az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti módon és mértékben. 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. Indítványozó álláspontja szerint a Kormányrendeletben támadott jogszabályhely nem mutat olyan specialitást, olyan részletszabályt az egészségügyi ágazatban tanulóakra 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.⁴ Bár az Eütv. a Vmt.-vel ismeri az egészségügyi válsághelyzet (228. §) és az egészségügyi veszélyhelyzet (232/C. §) fogalmát, sem az Eütv. sem az Eütv. Kormány rendeletalkotására felhatalmazó rendelkezése⁵ nem nyitja ki a legitim jogkorlátozás lehetőségét arra a személyi körre, melybe Indítványozó tartozik: az egészségügyi/szociális ágazatban szakmai képzést folytató tanulóakra, hallgatókra. **Ezen okokból kifolyólag a felhatalmazástól eltérő személyi körre alkotott Kormányrendelet nem tarthat fogalmilag a „törvény által megállapított szabályok körébe”, és mint olyan, ütközik az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe és VI. cikk (1) bekezdésébe.**

14. Amennyiben az Alkotmánybíróság ellenkező álláspontra helyezkedne, az Indítványozó előadja, hogy a Kormányrendelet 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*: 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 vitathatlansága együttesen egy olyan

³ Az Indítványozó megemlíti, hogy a „nagykorú” jelző használata a támadott jogszabályhelyben lehetővé teszi, hogy szakgimnáziumi ill. szakiskolai tanulmányokat folytató, 18. életévüket betöltött fiatalok középfokú tanulmányaik befejezését, az érettségi és/vagy a szakismeretei vizsgáikat megelőzően mozgósíthatók legyenek, mely súlyosan sérti ezen fiatalok oktatáshoz való jogát, és fokozottan a családi élethez való jogukat.

⁴ Egészségügyi dolgozó az Eütv.-ben [3. § d) pont]: az orvos, a fogorvos, a gyógyszerész, az egyéb felsőfokú egészségügyi szakképesítéssel rendelkező személy, az egészségügyi szakképesítéssel rendelkező személy, továbbá az egészségügyi tevékenységben közreműködő egészségügyi szakképesítéssel nem rendelkező személy;

⁵ Eütv. 247. § (1) bek. e) pontja: e) 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 részletes szabályokat,

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 ill. az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglaltaktól eltérően, kormányrendeleti szinten szabályozza egy alaptörvény-ellenes helyzetet teremt.**

15. Az állam életvédelmi kötelezettsége körében az egyén *élethez való jogát* nem sértheti 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.

16. 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 tanulói, hallgatói jogviszonyban állók ugyanezen céllal „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 Kormányrendelet 18. §-a megalkotásával a Kormány a felhatalmazással nem érintett személyi körre írt rendelkezésre 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 a kirendelt személyek jogállását, közalkalmazotti/egészségügyi szolgálati jogviszonnyal való ekvivalenciáról nem rendelkezik, így nem ismert az érintettek számára az „igénybevételükből” fakadó jogaik és kötelezettségeik, díjazását, nem írja elő a Kormányrendelet, hogy az érintett ellátásban közreműködése alatt a tanulói/hallgatói jogviszonyában milyen változás áll be (ha beáll), nem írja elő a Kormányrendelet 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.**

17. Amennyiben az Alkotmánybíróság úgy találja, hogy a Kormányrendelet megfelel a szükségességi követelménynek, a szabályozás **arányosságával** kapcsolatban az Indítványozó a következőket adja elő. A Kormányrendelet mindössze annyit tesz lehetővé, hogy a szakképzésben tanulók, képzés folytató hallgatók „igénybe vehetők” legyenek, igénybevételük idejére polgári védelmi kötelezettségek alól mentesüljenek, illetve, hogy melyik szerv rendelje ki, és az operatív teendők közül mit kell figyelembe venni a kirendelt személy esetében. Alapvetően az, hogy a hivatkozott alkotmánybírósági gyakorlattal ellentétesen az egészségügyi/szociális ágazatban tanulók/hallgatókra azonos szabályokat kell alkalmazni kirendelés szempontjából súlyosan korlátozza az érintettek magánélethez fűződő jogát: a kirendelési döntés meghozatalában részt vevő megyei kormányhivatal a Kormányrendelet 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 hely-változtatásba, 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 tanulók/hallgatók az állam diszkréciójára bízva, megfelelő garanciáktól mentesen állnak az egészségügyi ellátásba egy beláthatatlan időszakra, mely **semmilyen módon nem biztosítja a magánszféra alakítása érintetetlen 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 magánszférához fűződő jog(ok)nak.

18. A fentiekre tekintettel Indítványozó kéri a t. Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg, hogy az 521/2013. (XII. 30.) Kormányrendelet 18. §-a az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésébe, ill. I. cikk (3) bekezdésébe ütközik, az alaptörvény-ellenes, és semmisítse meg azt *pro futuro*, a t. Alkotmánybíróság határozatának kihirdetése utáni 15 nappal.

- *Az Alaptörvény XVII. cikk (3)-(4) bekezdésében foglalt egészséges munkakörülményekhez való jog ill. napi és heti pihenőidőhöz való jog, valamint ezen jogok alkotmánybírósági gyakorlata*

19. Az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdése szoros kapcsolatban van az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében biztosított magánszférához 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 testi-lelki integritásának megőrzése érdekében biztosítja a napi és heti pihenőidőt a munkavállalók számára {12/2020. (VI. 22.) AB határozat, Indokolás [47]}.

20. Az Alkotmánybíróság a 3341/2017. (XII. 20.) AB határozatban megállapította, hogy "[a]z Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdése - az Alkotmány 70/B. § (4) bekezdéséhez igen hasonlóan - a munkavállaló alapjogaként rögzíti mind a munkavégzéshez közvetlenül kapcsolódó **napi pihenőidőhöz**, mind a munkavállaló tartós pihenését szolgáló **heti pihenőidőhöz**, továbbá a munkavállaló éves fizetett szabadsághoz való jogát. Ezek jogosultja mindenki, aki foglalkoztatási jogviszony keretében (munkaviszonyban, illetve munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban) munkát végez, és **nem maga dönt a munkaideje felhasználásáról** (ún. *függő munka*). Az Alaptörvény az Alkotmánynál részletesebben határozza meg a pihenéshez való jog tartalmát, mert a munkavállaló tartós pihenésének biztosítására szolgáló éves fizetett szabadság mellett a munkavégzéshez közvetlenül kapcsolódó napi és heti pihenőidőt is külön említi {3341/2017. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [40]}.

21. A pihenőidő és általánosságban a munkaidő-szabályozás célja a -munkavállaló fizikai túlterhelésének a kizárása, tehát az egészségvédelem {a vonatkozó alkotmánybírósági gyakorlatot

illetően lásd: 3378/2019. (XII. 19.) AB határozat, Indokolás [31]–[38]; 3341/2017. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [38]–[41]}.

22. A munkavédelmi szabályok sajátossága, hogy a munkáltató elsődleges felelősségét hangsúlyozza az egészséges és biztonságos követelmények megvalósításában. Ez a munkajogviszonyok sajátos alá-fölérendeltségi (asszimetrikus) jellegéből következik. Ennek megfelelően **a szabályok megalkotása és betartásának ellenőrzése az állam elsődleges feladata** {3046/2015. (III. 2.) AB határozat, Indokolás [38]}.

23. A napi és heti pihenőidőhöz való jog azonban nem korlátozhatatlan alapjog, hanem 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 {12/2020. (VI. 22.) AB határozat, Indokolás [49]}.

- *A fenti elvek alkalmazása jelen ügyre*

24. 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.

25. Indítványozó határozott álláspontja szerint a támadott jogszabályhely és a hozzá szorosan kötődő rendelkezések együttes értelmezésével **sem pótolható az utaló szabály**, mely megteremtené a 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 leképeződése teljes mértékben hiányzik. Az **utaló szabály hiánya miatt** nincs a munkajogi/közalkalmazotti/ egészségügyi szolgálati jogviszonyból fakadó jogokra, kötelezettségekre alkalmazása, 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**.

26. **Nem derül ki a támadott Kormányrendeletből**, 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 a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvénynek, vagy a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvénynek alkalmazandók-e a kirendelt tanulókra/hallgatókra**. Hasonlóan a munkavégzés díjazására vonatkozó alapvető szabályok is teljességgel hiányoznak, azokat nem pótolja az a kitétele a Kormányrendelet 18. § (1) bekezdésének, miszerint az „egyéb polgári védelmi kötelezettsége” teljesítésének kötelezettsége alól mentesülnek az érintettek.

27. Mindezek hiányában a Kormányrendelet 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, döntéseik

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, biztonságot és méltóságteljes munkafeltételekhez ill. a napi és heti pihenőidőhöz ill. 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.

28. Jelen állapotában a jogszabály **a cél elérése alkalmatlan jogkorlátozást** valósít meg: a munkavégzésre (vele együtt lakóhelyváltoztatásra, magán-és családi életükben változásra) kényszerített érintettek jogainak csorbitása nem jelent egyértelműen alkalmas megoldást a feladatellátás gördülékenységére. Sőt, egy, a közsférában még nem dolgozó, szakirányú végzettséggel, de legfőképpen tapasztalattal, gyakorlattal nem rendelkező, még tanulmányait folytató embercsoport kizsákmányolása akár a várttól ellenkező hatással járhat: a betegellátást is veszélyeztetheti. Az a hely, ahová át szükséges vezényelni az egészségügyi személyzetet logikailag olyan súlyú rendszerszintű problémákkal küzd, mely az ellátást veszélyezteti. Ezekben az esetekben nem indokolt megfelelő gyakorlattal rendelkező fiatal tanulókat/hallgatókat küldeni. **A fentiekben leírt, a cél elérésére alkalmatlan jogkorlátozás nem állja ki a szükségességi tesztet, a támadott jogszabályhely sérti az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdését, XVII. cikk (3) bekezdését és I. cikk (3) bekezdését.**

29. 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 Kormányrendelet egyáltalán nem rendezi Indítványozó munkavédelmi szabályokon keresztüli egészségvédelmét. Ha a COVID-19-cel fertőzött betegek ellátásában részt vevő személy (történetesen egy egyébként még tanulmányait folytató fiatal személy) megfertőződik maga is, a jelenlegi szabályokból kifolyólag ennek kockázatát saját maga kell, hogy viselje. Ezzel a kártelepítési megoldással a jogalkotó súlyosan sérti Indítványozó *egészséges, biztonságos, méltóságteljes munkavégzéséhez fűződő jogát*. A közérdeknek alárendelt, a vírushelyzet elhárításából fakadó kirendelésnek ellen nem álló személyek maguk viselik „kiküldetésük” személyes, magánéletükre kifejtett hatásait, emellett az egészségük veszélyeztetettségének terhét, és a vagyoni kárukat. Összességében megállapítható, hogy a jelenlegi szabályozás aránytalan terhet ró az Indítványozóra, mely **nem felel meg az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti szükségességi-arányossági tesztnek, és sérti az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdését, ill. a XVII. cikk (3)-(4) bekezdéseit, ezért az alaptörvény-ellenes.**

- *Alaptörvénybe ütközés esetén a jogszabályhely megsemmisítésének időbeli hatálya*

30. A megsemmisíteni kért rendelkezések időleges hatályban tartása Indítványozó álláspontja szerint kevesebb veszélyt jelent a jogrend épsége és a jogalkalmazás szempontjából, ezért a sérelmezett szabályok *pro futuro* megsemmisítését kéri a t. Alkotmánybíróságtól. A *pro futuro* megsemmisítés a 19/2018. (XI. 12.) számú határozattal analóg módon azt a célt szolgálná, hogy a megsemmisített rendelkezések alkotmányos újra szabályozásához szükséges jogalkotási feladat ne okozzon jogbizonytalanságot. Ennek megfelelően járt el a t. Alkotmánybíróság a 17/2018. (X. 10.) számú határozatában is, amikor a *pro futuro* megsemmisítést arra tekintettel rendelte el az Alkotmánybíróság az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján, hogy a jogalkotó számára kellő időt biztosítson ahhoz, hogy az alaptörvény-ellenesség konzekvenciáit levonva megtegye a szükséges finanszírozási, illetve szabályozási intézkedéseket.

31. Tisztelt Alkotmánybíróság, kérem, hogy a jelen beadványban részletesen kifejtettek alapján, a korábbi beadvány egyidejű fenntartásával az 521/2013. (XII. 30.) Korm.rendelet 18. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességére, az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján a t. Alkotmánybírósághoz intézett alkotmányjogi panaszát az Indítványozónak találja befogadhatónak, illetve az ügy érdemi vizsgálatával a fenti jogszabályhelyet *pro futuro*, a t. Alkotmánybíróság határozatának kihirdetése utáni 15 nappal semmisítse meg.

Kelt: Budapest, 2021. február 19.

Tisztelettel,

