

Salgó László Péter\* – Molnár Csaba\*\*



# A koronavírus elleni védőoltás kodifikációs háttere és alkotmánybíróági értékelése az osztrák szabályozásra való kitekintéssel

## 1. A KÖTELEZŐ VEDŐOLTÁSOK ALKOTMÁNYOSSÁGA – ÁLTALÁNOS ÁTTEKINTÉS

### 1.1. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 2020 ELŐTTI GYAKORLATA

A koronavírus elleni védőoltás kötelező igénybevételéről szóló veszélyhelyzeti kormányrendeletek kihirdetését követően több alkotmányjogi panasz érkezett az Alkotmánybírósághoz az előírások alkotmányosságának megvizsgálása céljából.

Mielőtt ismertetjük az Alkotmánybíróság vonatkozó döntését, szükségesnek gondoljuk rávilágítani arra, hogy a vonatkozó járványügyi szakirodalom szerint a védőoltások minősülnek a leghatékonyabb eszközöknek a járványok visszaszorításában. A védőoltásoknak köszönhetően a korabeli történelmi Magyarország területéről a XIX. és XX. század fordulójára kiszorult a kolera, illetve a járványügyi szakigazgatás sikereket ért el a diftéria, a vérhas és a hastífusz elleni küzdelemben is. Az 1950-es évekre, a széles körű társadalmi immunizálásnak köszönhetően, Magyarországon a hastífusz- és a vérhas-megbetegedések száma drasztikus csökkenésnek indult, a diftéria pedig szinte teljesen eltűnt.<sup>1</sup>

A magyar járványügyi szakigazgatási rendszer a legutóbbi századfordulót követően a védőoltások terén az Európai Unió és az Egészségügyi Világszervezet (a továbbiakban: WHO) szerint követendő példaként szolgál, mivel hazánkban a kötelező védőoltásokat a gyermekek 99%-a megkapja, ezzel megelőzve a jelentősebb járványok kialakulását.<sup>2</sup>

A tudomány jelenlegi állása szerint a járványok elleni védekezésben a védőoltások minősülnek a leghatékonyabb eszközöknek, azonban kétség nem fér ahhoz, hogy az azok beadatására irányuló jogszabályi kötelezések alapjog-korlátozó hatással bírnak. Ebből kifolyólag a hatékony járványügyi szakigazgatási rendszer biztos, az alkotmányossági kérdéseknek teljes mértékben megfelelő jogszabályi környezetet igényel. A magyar Alkotmánybíróság a 2000-es évek második felében már megvizsgálta a kötelező védőoltások alkotmányosságát, bár a 39/2007. (VI. 20.) AB határozat a gyermekkorban kötelezően igénybe veendőkre védőoltásokra helyezte a hangsúlyt, azonban a döntésben tett általános érvényű, alkotmányos megállapítások az Alkotmánybíróság Alaptörvény hatálybalépését követő, vagyis 2012 utáni gyakorlatában is hivatkozási alapul szolgálnak. Tekintettel arra, hogy a szerzőpáros egyik tagjának egy korábban megjelent tanulmánya<sup>3</sup> már részletesen foglalkozott a 2007-ből származó alkotmánybíróági határozattal, a következőkben csupán a határozat legfontosabb megállapításaira utalunk.

Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a kötelező védőoltások kettős célt szolgálnak, egyrészt védik az egyén (gyermek) szellemi, testi és erkölcsi fejlődését, másrészt védik az egész társadalmat a járványokkal szemben (az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége).<sup>4</sup>

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a természettudományos igazságok eldöntésére a tudomány képviselői hivatottak, így az Alkotmánybíróság nem jogosult ezek valóságtartalmának megkérdőjelezésére.<sup>5</sup> A határozat rögzíti, hogy az életkorhoz kötött védőoltások rendszere nem tekinthető szükségtelen alapjog-korlátozásnak,<sup>6</sup> mivel a védőoltások egyfelől az egyént védik a fertőzéstől, másfelől az egész társadalmat a járványok megjelenésétől.<sup>7</sup>

\* Salgó László Péter: Igazságügyi Minisztérium, közigazgatási államtitkár.

\*\* Molnár Csaba: Igazságügyi Minisztérium, Alkotmányjogi Jogalkotásért és Fogyasztóvédelemért Felelős Helyettes Államtitkárság, közjogi ügyintéző.

1 ERDEY-GRÚZ Tibor (szerk.): *Hazánk, Magyarország*. 1. kötet. Akadémia Kiadó, Budapest, 1975, 474–475. o.

2 NAGY Marianna: *Közegészségügy – Járványügy*. In: FICZERE Lajos – FORGÁCS Imre (szerk.): *Közigazgatási jog különös rész*. Osiris Kiadó, Budapest, 2006, 277. o.

3 Bővebben lásd GRÓSZ-WILHELM Nikolett – MOLNÁR Csaba: A védőoltások jogszerűségével kapcsolatos alkotmányjogi és munkajogi gondolatok a koronavírus árnyékában. In: *Fontes Iuris: Az Igazságügyi Minisztérium szakmai folyóirata*, 7. évf., 4. sz., 2021, 15–25. o.

4 39/2007. (VI. 20.) AB határozat (a továbbiakban: Abh1.), Indokolás V. rész 3.4.1. pont.

5 Abh1., Indokolás V. rész 3.1. pont.

6 Abh1., Indokolás V. rész 3.6. pont.

7 Abh1., Indokolás V. rész 3.3. pont.

Végezetül az Alkotmánybíróság kijelentette, hogy a védőoltások kötelezővé tételével járó alapjog-korlátozás akkor tekintendő szükségesnek, ha a szabályozás kellőképpen differenciál, bizonyos objektív esetekben biztosítja a kötelezettség alóli mentesülést, és ha rendelkezésre állnak azonos hatóanyagú vakcinák, biztosított az azok közötti szabad választás lehetősége.<sup>8</sup>

### 1.2. AZ EGÉSZSÉGÜGYI VILÁGSZERVEZET AJÁNLÁSA A COVID19 ELLENI OLTÁS KÖTELEZŐVÉ TÉTELÉVEL KAPCSOLATBAN<sup>9</sup>

A kötelező védőoltások alkotmányosságának vizsgálatakor nem megkerülhető a WHO vonatkozó gyakorlatának megismerése.

A WHO 2021 tavaszán közzétett egy ajánlást, amelyben azt járta körbe, hogy milyen feltételek teljesítése esetén minősülne etikusnak és a WHO számára elfogadhatónak a Covid19 elleni védőoltás-kötelezettség előírása.<sup>10</sup>

A WHO szerint tényként kell elfogadni, hogy a különböző fertőző betegségekkel szemben az emberiség számára a védőoltások bizonyulnak a leghatásosabb eszköznek. Az ajánlás elismeri, hogy a kötelező védőoltási rendszer korlátozza az egyént megillető szabadságjogokat, azonban az ilyen jellegű beavatkozás nem minden esetben tekinthető önkényesnek, így alkotmányellenesnek, hiszen az alapjog-korlátozásra a nyomós közérdeken alapuló indok (például közegészségügy védelme) megfelelő etikai és alkotmányos jogalapul szolgálhat.

Az ajánlás szerint egy adott védőoltás kötelezővé tétele előtt a nemzeti döntéshozó testület – a természettudományos megállapítások mellett – etikai szempontokat is figyelembe kell, hogy vegyen, így nélkülözhetetlen például a szükségességi és arányossági kérdések, a védőoltások biztonságosságának és hatékonyságának vizsgálata, a megfelelő utánpótlás biztosítása és a társadalom bizalmának elnyerése.

A WHO szerint az állam védőoltási kötelezettséget csak akkor írhat elő, ha a közegészségügyi hatóság által meghatározott fontos közegészségügyi cél (ideértve a társadalmi-gazdasági célokat is) eléréséhez szükséges és azzal arányos. A szervezet szerint ilyen célnak minősülhet például a társadalmi immunitás elérése, a legveszélyeztetettebbek, vagy az egészségügyi ellátórendszer kapacitásának védelme. A WHO megjegyzi, hogy a szabályozás akkor minősülhet etikusnak, ha a meghatározott közegészségügyi cél csak a védőoltások kötelező igénybevitelével érhető el.

A dokumentum azt is megjegyzi, hogy a lakosság számára, a megfelelő tájékozottsághoz való jog alapjog, így olyan adatokat kell rendelkezésre bocsátani, amelyek bizonyítják, hogy a kötelezően előírt védőoltások biztonságosak. Az ajánlás hozza, hogy ha a védőoltások biztonságosságát alátámasztó adatok hiányoznak, vagy ha azok arra utalnak, hogy az oltással járó kockázatok meghaladják a vakcina nélküli egészségkáro-

sodás kockázatát, a kötelezővé tétel etikailag nem lehet indokolt, különösen az észszerű kivételek (például orvosi mentesülés) engedélyezése nélkül.

A védőoltás hatékonyságára vonatkozóan a WHO megjegyzi: a lakosság számára olyan adatoknak kell rendelkezésre állniuk (megfelelő tájékoztatási kötelezettség), amelyek bizonyítják, hogy a védőoltás hatásos és egyben hatékony eszközként szolgál az adott közegészségügyi cél érdekében.

A WHO ajánlása szerint egy adott védőoltás kötelezővé tételekor az államnak biztosítani szükséges az ellátásbiztonságot, valamint az oltásokhoz való ingyenes hozzáférést.

## 2. A VESZÉLYHELYZETI KORMÁNYRENDELETEK MEGALKOTÁSÁHOZ VEZETŐ ÚT

A fentiekben bemutatuk a kötelező védőoltással kapcsolatos alkotmányossági követelményeket. A kötelező veszélyhelyzeti védőoltás szabályozási körülményeinek vizsgálata során először arra kell kitérnünk, hogy különleges jogrendben az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése szerint – meghatározott kivételektől eltekintve – az alapjogok gyakorlása rendes jogrendi mértékhez képest jelentősebb mértékben korlátozható, illetve akár fel is függeszthető.

A védőoltások kötelezővé tétele is alapjogi korlátozást valósít meg, amint ezt a tanulmány korábbi részeiben bemutatuk. Erre rendes jogrendben is lehetőség van, az Alkotmánybíróság többször foglalkozott már a kötelező oltások kérdésével, amellyel kapcsolatban számos elvi jelentőségű megállapítást tett, amelyek alapján kijelenthető, hogy a kötelező oltások az egészségügyi önrendelkezési jogot korlátozzák az emberi élet és egészség, továbbá a társadalom védelme érdekében. Járványügyi indokból elrendelt veszélyhelyzetben is figyelemmel kell lenni a taláros testület ezen megállapításaira, azonban azt sem szabad elfelejtenünk, hogy egy világjárvány elleni küzdelem során, amennyiben az általánosan elfogadott orvostudományi álláspont szerint a vakcina hatékony megelőzési mód a vírus megelőzésére, illetve egészségügyi szövődmények minimalizálására, akkor ezen egységes tudományos álláspont a jogalkotónak többletindokként szolgál a járvány elleni védekezés részeként a védőoltás kötelezővé tételének elrendelésére.

A koronavírus-világjárvány során 2021 nyarára Magyarországon már több koronavírus elleni vakcina rendelkezett európai uniós vagy hazai engedéllyel, és a védőoltások felvételére 2021 júliusában már minden magyar állampolgárnak lehetősége volt. Habár az új koronavírus-fertőzések száma 2021 nyarára (mint utólag tudjuk, csak ideiglenesen) számottevően csökkent – köszönhetően a jelentősebb hazai átoltottságnak, illetve a vírus nyáron tapasztalható lassúbb fertőzési képességének –, azonban Magyarországon (Európához hasonlóan) nem volt elegendő az átoltottság mértéke ahhoz, hogy ki lehessen jelenteni: újabb járványhullámra már nem kerül sor.

A koronavírus jövőbeli várható terjedésének megakadályozása, és a koronavírus miatt fellépő egészségügyi kockázatok minimalizálása érdekében döntött úgy a Kormány, hogy bizonyos munkahelyeken kötelezővé teszi a koronavírus elleni

8 Abh1., Indokolás V. rész 5.1–5.2. pont.

9 Az 1.2. fejezet a szerzőpáros egyik tagjának korábbi tanulmánya alapján készült. Lásd GRÓSZ-WILHELM – MOLNÁR (2021) i. m.

10 COVID-19 and mandatory vaccination: Ethical considerations and caveats, Policy brief, 13 April 2021 <https://www.who.int/publications/i/item/WHO-2019-nCoV-Policy-brief-Mandatory-vaccination-2021.1> [letöltve: 2022. 03. 28.]

védőoltást. Erre először az egészségügyi ágazatban került sor, a koronavírus elleni védőoltás kötelező igénybevételéről szóló 449/2021. (VII. 29.) Korm. rendelettel. Mielőtt azonban kitérünk a vonatkozó kormányrendeletek megalkotásának körülményeire, röviden tekintsük át, hogy a veszélyhelyzeti szabályozástól függetlenül van-e a magyar jogrendszerben az életkoron alapuló védőoltás körén túl példa egyéb kötelező védőoltás előírására, különös tekintettel a munkáltató által előírható védőoltásra vonatkozó szabályra.

A kötelező védőoltásokkal kapcsolatos szabályozást az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény tartalmazza. Ennek alapján megkülönböztethetünk életkorhoz kötött, megbetegedési veszéllyel és külföldre utazással összefüggő oltásokat, valamint foglalkoztatási feltételként meghatározott védőoltási kötelezettséget.<sup>11</sup> Ez utóbbira vonatkozó részletes szabályokat a törvényi felhatalmazás alapján a fertőző betegségek és a járványok megelőzése érdekében szükséges járványügyi intézkedésekről szóló miniszteri rendelet tartalmazza.<sup>12</sup> Ennek alapján a munkáltatónak kell felmérnie az egészségügyi megfertőződési kockázatokat, és ennek csökkentése érdekében rendelheti el foglalkoztatási feltételként a védőoltási kötelezettséget.<sup>13</sup>

Az egyes javasolt védőoltások rendjét az országos tisztifőorvos módszertani levele tartalmazza. A 2021-es módszertani levél tíz védőoltást határozott meg, ezek között a koronavírus elleni vakcina nem szerepelt.<sup>14</sup> Megjegyzendő, hogy a módszertani levél csak a veszélyeztetettség okokat sorolja fel, a munkáltatóra vonatkozó mérlegelési követelményeket a biológiai tényezők hatásának kitett munkavállalók egészségének védelméről szóló rendelet szabályozza, amely a munkáltató részéről egy aktív magatartást követel meg: a munkáltatónak évente elvégzendő kockázatbecslést ír elő.<sup>15</sup> A kockázatbecslés eredménye alapján a munkáltató köteles megtenni minden olyan intézkedést, amely a biológiai tényezőknek való kitettséget csökkenti: ez lehet akár az érintett munkavállaló más munkakörbe helyezése, képzés, termékek helyettesítése, egyéni higiéniai védelem stb.<sup>16</sup> Amennyiben ezen védelmi intézkedésekkel sem kerülhető el teljesen az egészségügyi kitettség, akkor a munkáltatónak írásban kell meghatároznia azoknak a munkavállalóknak a körét, akiknél speciális védelmi intézkedések szükségesek, például a védőoltások biztosítása indokolt. A munkavállalók részére a védőoltást a munkáltató ajánlja fel, illetve tájékoztatást ad egyrészt a szükséges vakcináról, másrészt pedig a védőoltás felvétele elmulasztásának a jogkövetkezményeiről.<sup>17</sup> Ez utóbbi jogkövetkezmény többféle lehet, itt is a fokozatosságot kell biztosítani, és a jogviszony megszüntetésére csak akkor vezethet, ha a munkáltató más

megfelelő munkakört nem tud az érintettnek felajánlani. Hangsúlyozandó, hogy a munkavállaló számára a védőoltást a munkáltatónak kell biztosítania, akinek minden munkaügyi kezdeményezése, intézkedése munkaügyi perben bíróság előtt megtámadható.

A munkáltató által foglalkozási feltételként elrendelt védőoltással kapcsolatban tehát összegzésként elmondható, hogy annak előírására számos egészségügyi, munkavédelmi és jogi garanciális szabály vonatkozik, amelyek biztosítják, hogy a munkáltató a védőoltást csak szigorú feltételek fennállta esetén, bírósági jogorvoslat lehetőségének a biztosításával rendelheti el.

Alapvető különbségnek tartjuk a Kormány által bármilyen munkavállalói csoportra vonatkozó, és a munkáltató által elrendelt kötelező védőoltás között, hogy míg a munkáltató esetében a vizsgálat személyre szabott, munkavédelmi jellegű és a kötelező elrendelést garanciális szabályok közötti egyedi vizsgálat, mérlegelés, és kockázati tényezők csökkentése előzi meg, addig a Kormány esetében ilyenről nem beszélhetünk, hiszen nem lehet egy-egy jogszabály előkészítése során személyre szabott vizsgálatot végezni, és a szabályozás indoka a munkavédelmi szempontok érvényesülése mellett a társadalom védelme és az egészségügyi intézményrendszer működőképességének biztosítása. Egy vírus miatt elrendelt veszélyhelyzetben ez az egyedi mérlegelés (a sürgősség és a rendkívüli helyzet miatt) véleményünk szerint nem is lenne elvégezhető, azonban a jogszabállyal elrendelt kötelező oltás is meg kell, hogy feleljen az alkotmányossági követelményeknek.

Rendes jogrendben az Alkotmánybíróság számos döntésében foglalkozott már az oltás kötelezővé tételével, amely alapján kijelenthető, hogy az alapjogi korlátozásnak minősül, hiszen az egészségügyi önrendelkezési jogot korlátozza az élethez és egészséghez való jog, illetve a társadalom védelme érdekében történik. Különleges jogrendben az alapjogok az Alaptörvény 54. cikkében meghatározott kivételektől eltekintve rendes jogrendi kereteken túl is korlátozhatóak, felfüggeszthetőek, ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy a veszélyhelyzeti kormányrendeleteknek ne kellene alkotmányossági követelményeknek érvényesülniük. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatos gyakorlatát egy nemrégiben született döntés foglalta össze véleményünk szerint legplasztikusabban: „az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdés szerinti alapjog-korlátozási teszt alapján vizsgálendő, hogy

- az adott alapjogba történt-e beavatkozás,
- az alapjogkorlátozásnak van-e legitim célja,
- az alapjogkorlátozás alkalmas-e a legitim cél elérésére, valamint – az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdésére is figyelemmel az is, hogy
- a jogalkotó időközönként meggyőződött-e a korlátozás fenntartásának, meghosszabbításának indokoltságáról.<sup>18</sup>

Ezen követelményeknek a veszélyhelyzetben elrendelt kötelező oltásnak is meg kell felelniük. A fenti szempontokat röviden áttekintve megállapítható, hogy a kötelező oltással alapjog kerül korlátozásra, hiszen az érintettek egészségügyi önrendelkezési jogát érinti, korlátozza. A szabályozás legitim célja egyrészt a munkavállalók, másrészt az egész társadalom

11 Egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 57. §.

12 A fertőző betegségek és a járványok megelőzése érdekében szükséges járványügyi intézkedésekről szóló 18/1998. (VI. 3.) NM rendelet.

13 A fertőző betegségek és a járványok megelőzése érdekében szükséges járványügyi intézkedésekről szóló 18/1998. (VI. 3.) NM rendelet 9. §.

14 [https://www.antsz.hu/data/cms100122/VML\\_2021\\_NNK.pdf](https://www.antsz.hu/data/cms100122/VML_2021_NNK.pdf) 23–26. o.

15 A biológiai tényezők hatásának kitett munkavállalók egészségének védelméről szóló 61/1999. (XII. 1.) EüM rendelet 3. §.

16 Részletesen lásd a biológiai tényezők hatásának kitett munkavállalók egészségének védelméről szóló 61/1999. (XII. 1.) EüM rendelet 5–10. §-ait.

17 A biológiai tényezők hatásának kitett munkavállalók egészségének védelméről szóló 61/1999. (XII. 1.) EüM rendelet 13. §.

18 3128/2022. (IV. 1.) AB határozat 163. pont.

védelme. Azt a kérdés, hogy a szabályozás alkalmas-e a szabályozás a legitim cél elérésére, azt kulcskérdésnek tartjuk, amelyet minden egyes kötelező oltásról szóló normában külön kell vizsgálni. Ennek során elemzendő, hogy mely legitim célok elérése érdekében született a szabály, és hogy hogyan alkalmas azok elérésére, valamint, hogy ennek során milyen más alapjogi sérelem következik be. Ez utóbbival rá is térünk a vizsgálatban a korlátozás fenntartásának indoklására.

A fenti véleményünket összefoglalva, és ezáltal a kötelező oltással kapcsolatos jogszabálytervezetek véleményezése során elfoglalt álláspontunkat is bemutatva, véleményünk szerint a Kormány, amikor egy-egy ágazat, foglalkoztatási terület vonatkozásában kötelező vakcinázást rendel el, akkor az adott foglalkoztatási ágazat, személyi kör tekintetében egy vizsgálatot kell, hogy lefolytasson: az érintetti kör tekintetében teljesülnek-e az alkotmányossági követelmények. Ez a vizsgálat álláspontunk szerint hasonlóságot mutat a munkáltató által adott munkakörhöz köthető biológiai tényezőkre vonatkozó vizsgálattal, azonban ezt a Kormány nem személyekre, munkakörre bontva végzi el, hanem foglalkoztatási ágazatonként, illetve ellátott feladatok szerint. További lényeges szempont, hogy a szabályozás megalkotására veszélyhelyzetben kerül sor, és éppen azon biológiai tényező, vagyis a vírus elleni kötelező oltás tekintetében dönt a jogalkotó a kötelező oltásról, amely miatt a veszélyhelyzetet – az állampolgárok egészségének megóvása érdekében – elrendelte, ezért a szabályozás legitim célja minden esetben fennáll, azonban a korlátozás alkalmaságának, ezáltal egyfajta arányosságának vizsgálata szükséges. A koronavírus elleni védőoltások kötelezővé tételével kapcsolatos jogszabály-előkészítési munkát a fenti elvi tételekből kívánjuk bemutatni.

Az első veszélyhelyzeti kormányrendelettel elrendelt kötelező koronavírus-védőoltásra az egészségügyi ágazatban került sor, a koronavírus elleni védőoltás kötelező igénybevételéről szóló 449/2021. (VII. 29.) Korm. rendelet szabályozta. Hangsúlyozni szeretném, hogy ez a kormányrendelet még 2021 nyarán került megalkotásra, amikor éppen két koronavírus-járvány-hullám között voltunk, abban az időszakban, amikor már minden oltásra önként jelentkezett – személyi megkaphatta a vakcinát erre irányuló kérelme esetén, tehát ekkor értük el azt az állapotot, hogy bármely oltásra vonatkozó kérést azonnal teljesíteni tudott a magyar állam. Ugyanakkor a társadalom átoltottságának a mértéke nem volt elegendő ahhoz, hogy el lehessen kerülni az újabb és újabb koronavírus-járványokat.

A kormányrendeletben meghatározott személyi kör speciális és szűk volt. A jogalkotó nem magát az egész egészségügyi ágazatot határozta meg, hanem csak azt a részét, ahol közvetlen egészségügyi dolgozó-állampolgár találkozásra kerülhetett sor. Ez azért jelentős, mert – ahogy a kormányzati álláspont az Alkotmánybíróság számára benyújtott *amicus curiae* levélből is megismerhető<sup>19</sup> – az elrendelésre két indokból került sor: egyrészt biztosítani kellett az egészségügyi rendszer működőképességét, amely a járvány elleni védekezés

egyik alapfeltétele, ez pedig elképzelhetetlen a vírus ellen védtet egészségügyi személyzet nélkül. A hatékony egészségügyi ellátórendszer biztosításával tudja az állam az Alaptörvényből fakadó életvédelmi kötelezettségét teljesíteni. Másrészt az egészségügy az az ágazat, amelyben az orvos és beteg találkozások egy része tervezhető, másik része viszont nem. Az *amicus curiae* a sürgősségi ellátást hozza fel példaként, amikor nem érvényesül a szabad orvosválasztás, a legyengült, illetve sérült szervezettel rendelkező betegek esetén pedig kiemelten fontos, hogy a gyógyításukban részt vevő valamennyi egészségügyi dolgozó a megfelelő védettséggel rendelkezzen annak érdekében, hogy a koronavírussal való megfertőződés veszélyét minimalizálni lehessen. Miniszterelnök Úr mondta azt a példát, hogy a sürgősségi ellátás során a sérült betegről sokszor azt sem lehet tudni, hogy a koronavírus ellen oltott-e, ezért az őt ápoló egészségügyi személyzet részéről kell minimalizálni a beteg megfertőzésének kockázatát, egyrészt a maximális egészségügyi védőfelszereléssel, másrészt minden más eszközzel, így az oltás kötelezővé tételével is. A Kormány fent bemutatott mérlegelésének helyességét az Alkotmánybíróság is megerősítette.<sup>20</sup>

Mint látható, a kormányrendelet célja az volt, hogy a beteg és az oltatlan egészségügyi dolgozó közötti találkozások megelőzése révén a megfertőződési kockázatot minimalizálja. Emiatt rendelték el a már egészségügyi szolgálati jogviszonyban dolgozók esetén az oltás előírását (aki nem kapta meg az oltást a rendelet kihirdetéséig, annak meghatározott időtartamon belül fel kellett vennie), illetve új egészségügyi dolgozó esetén foglalkoztatási előfeltételként határozták meg. A szabály alól orvosi szakvélemény alapján lehetett mentesülni. Ez utóbbi elemet is indokolt vizsgálni. A jogszabály-előkészítés során mérlegeltük az alapjogi kollíziót, amely ellenjavalt vakcina esetén még összetettebb kérdés, mert az egészségügyi dolgozó egészségügyi önrendelési jogán túl a testi egészséghez fűződő jog is érintett a vakcina miatt kockázat okán, és ez az oltás orvosi ellenjavallata esetén olyan mértékű, hogy ebben az esetben sor került a mentesség biztosítására. Megjegyzendőnek tartjuk, hogy a szabályozás nemcsak az egészségügyi szolgálati jogviszonyban dolgozóakra vonatkozik, hanem azokra is, akik az egészségügyi szolgáltatóval közvetett jogviszony alapján fejtenek ki egészségügyi tevékenységet.

A kötelező oltás felvétele elmulasztásának a szankciója a jogviszonyfelmentéssel, illetve azonnali hatályú felmondással történő megszüntetése. Ez utóbbi elem számos kritikát váltott ki, mert ezen szankció miatt az érintetteket felmondási idő és végkielégítés nem illette meg. Ennek indoka az volt, hogy az egészségügy működőképességének járvány idején való fenntartása az állam életvédelmi kötelezettségéből következik, ezért más ágazatokkal szemben az nem lehetséges megoldás, hogy az oltás nélküli egészségügyi dolgozókat fizetés nélküli szabadságra küldje a munkáltató, mert a helyükre új egészségügyi dolgozó nem, vagy csak jelentős nehézségekkel vehető fel.

A koronavírus elleni védőoltás kötelező igénybevételéről szóló 449/2021. (VII. 29.) Korm. rendelet kihirdetését követően számos megkeresés érkezett a kormányzathoz, amelyek

19 Lásd a 3537/2021. (XII. 22.) AB határozathoz az igazságügyi miniszter által benyújtott *amicus curiae* indítványt. [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/f842ceaf58ca79b4c12587640033d130/\\$FILE/IV\\_3010\\_7\\_2021\\_Amicus\\_curiae\\_IM\\_anonim.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/f842ceaf58ca79b4c12587640033d130/$FILE/IV_3010_7_2021_Amicus_curiae_IM_anonim.pdf) [letöltve: 2022. 04. 25.]

20 Részletesen lásd 3537/2021. (XII. 22.) AB határozat, Indokolás [55], [70], és [71].

más ágazatok esetén is javasolták a kötelező oltás elrendelését. A következő jogalkotásra a koronavírus-járvány újabb hulláma során került sor, amelynek alkalmával a kormányzat két kormányrendeletet alkotott meg 2021 októberének végén. Az első a munkahelyek koronavírus elleni védelméről szóló 598/2021. (X. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rend1.), a másik pedig a koronavírus elleni védőoltásnak az állami és önkormányzati intézményeknél foglalkoztatottak által történő kötelező igénybevételéről szóló 599/2021. (X. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rend2.) volt. Már önmagában a sorrendiség is fontos a rendeletek között.

A Korm. rend1. lehetőséget adott a munkáltatóknak arra, hogy a munkavállalók részére előírják a koronavírus elleni védőoltási kötelezettséget. A jogszabály-előkészítés során figyelemmel voltunk a korábban bemutatott alkotmányossági előírásokra: a munkáltató nem korlátlan mérlegelési jogot kapott, hanem éppen ellenkezőleg, garanciális szabályok védtek a munkavállalókat. Maga a Korm. rend1. határozta meg, hogy a kötelező oltás az egészség megóvása, a dolgozók biztonsága érdekében írható elő, az adott munkahely és munkakör sajátosságaira figyelemmel. A vakcina felvételét a munkáltató rendelhette el, a munkajogi intézkedést azonban egy, a foglalkoztató által elvégzett vizsgálatnak kellett megelőznie: a dolgozó biztonságát, a munkahely, illetve a munkakör speciális szabályait kellett elemezni, és amennyiben a munkáltató a vizsgálat eredményeként arra jutott, hogy elrendeli a kötelező oltást, az intézkedésről a munkavállalót értesítenie kellett. Mint minden munkáltatói intézkedés, ez is megtámadható volt munkaügyi bíróság előtt, vagyis a bírósági felülvizsgálatot biztosította a dolgozóknak.<sup>21</sup> Mint a fentiekben is látható, a szabályozás kialakítása során külön hangsúlyt fektettünk az arányosság és differenciáltság követelményére, vagyis hogy az alapvető jog korlátozására csak a feltétlenül szükséges mértékben kerülhessen sor.

A Korm. rend1. új megoldást tartalmazott abban a tekintetben, hogy ha a munkavállaló a munkáltatói intézkedés ellenére sem vette fel a koronavírus elleni védőoltást, akkor ennek eredménye nem a jogviszony megszüntetése, hanem a munkáltató által – feltételelesen – elrendelhető fizetés nélküli szabadság. Amennyiben ennek időtartama az egy évet meghaladja, akkor lehet a foglalkoztatási jogviszonyt megszüntetni. Az egészségügyi dolgozókra vonatkozó szabályoktól eltérően a munkáltató által végzett egészségügyi kockázatok és jogkövetkezmények mérlegelésének lehetőségét az indokolja, hogy egyrészt a munkáltató tudja megítélni ma a munkavégzés miatt fellépő kockázat mértékét, másrészt szintén ő tudja értékelni, hogy az érintett dolgozó kiesése milyen következményekkel jár a munkavégzésre. Alkotmányossági szempontból szintén kiemelendő, hogy a Korm. rend1. szerinti jogviszonyokban a munkavégzés folyamatosságához nem fűződik olyan közérdek, államcél, mint az egészségügyi szolgáltatás folyamatossága esetén, emiatt sem indokolt olyan szigorú szankciót meghatározni.

A Korm. rend1. hatálya minden munkáltatóra kiterjed (kivéve, ha speciális szabályok vonatkoznak rájuk), továbbá a Kormánytól független egyes alaptörvényi szervek esetén

(igazságszolgáltatásban foglalkoztatottak, Alkotmánybíróság esetén) a védőoltásnak a munkavégzési feltételként való előírásra csak az érintett szerv vezetőjének kezdeményezésére kerülhetett sor, külön rendelet alapján.

A Korm. rend2. az előzőekhez képest részben más megközelítést alkalmaz az állami és az önkormányzati szféra. Abból indul ki, hogy állami és az önkormányzati szervek foglalkoztatója végső soron az állam vagy az önkormányzat. Ezért meghatározza, hogy az 1. § szerinti intézményi kör esetén kötelező a védőoltás felvétele állami szerv esetén, önkormányzati fenntartású intézmény esetén pedig a polgármester, illetve a főpolgármester dönt erről. A 2. § előkészítése során figyelemmel voltunk arra, hogy a normaszövegből kiderüljön: állami szervek esetén a Kormány maga végezte el a munkakörök, illetve munkahelyek értékelését, de nemcsak egészségügyi szempontok, hanem közérdek, közcélok figyelembevételével is: a rendelet maga határozza meg, hogy a kötelező oltás elrendelése az állampolgárok egészségének és életének megóvása, valamint a közfeladatok akadálytalan ellátása érdekében történt (veszélyhelyzetben a közfeladatok zavartalan ellátása megítélésünk szerint kiemelt közérdek). Tehát szemben a Korm. rend1.-gyel, jelen esetben azonosítható olyan többletközérdek, -köz cél, amely indokolta a szigorúbb alapjogi korlátozást. A kötelező elrendelés azt is jelentette, hogy az 1. § szerinti személyi kör esetén a munkáltató nem dönthetett a vakcina kötelezővé tételéről, és a foglalkoztatott előtt nem állt nyitva bírósági jogorvoslat sem.<sup>22</sup> Megjegyzendő, hogy ez a megállapítás csak az állami szervekre vonatkozott, az önkormányzati intézmények esetén a kötelező oltás elrendelése – azoknak a kormányzattól való alkotmányos függetlenségre tekintettel –, a felvételre vonatkozó határidő előírása és a jogkövetkezmények megállapítása, mint már korábban említettem, polgármesteri hatáskörként működött, és a bíróság előtt viszont megtámadható volt.<sup>23</sup>

A Kormány jogalkotói hatáskörben történt mérlegelését és a szabályozás differenciáltságát bizonyítja az is, hogy a védőoltás felvételére két külön időpontot határozott meg egészségvédelem és állampolgári ügyintézés szempontjából, ugyanis az ügyfelekkel rendelkező kollégák rövidebb határidőt kaptak az oltás felvételére.

A Korm. rend1.-hez képest szintén különbség, hogy az oltás felvételének orvosi indok nélküli elmulasztása esetén a munkáltatónak nincs mérlegelési jogköre, kötelezően fizetés nélküli szabadságot kellett elrendelnie, ezen szigorúbb szabályok indoka megint a közhivatalok működésének a biztosítása volt, azaz hogy a hivatali ügyintézés során a bizonytalansági tényezőket, és a hivatalokkal szükségképpen érintkező állampolgárok megfertőződésének kockázatát minimalizálni lehessen.

A kötelező védőoltások sorában a következő rendelet az egyes kormányzati igazgatási szervek foglalkoztatottjait érintő veszélyhelyzeti szabályokról szóló 624/2021. (XI. 18.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rend3.) volt. Ezen

21 Ezt az álláspontot erősítették meg a 3088/2022. (III. 10.) AB végzés 22–24. pontjai.

22 Ezt az álláspontot erősítették meg a 3128/2022. (IV. 1.) AB határozat 92–93. pontjai.

23 Ezt az álláspontot erősítették meg a 3128/2022. (IV. 1.) AB határozat 94–96. pontjai.

szabályozás specialitása, hogy olyan kormányzati igazgatási szervezetekre vonatkozott, amelyeknek kötelező volt a védőoltás felvétele. Új szabályként jelenik meg benne viszont az, hogy a kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet szerinti kormányzati központhoz tartozó államigazgatási szervek esetén a harmadik koronavírus elleni védőoltást is kötelezővé tette. Ez kétségtelenül szigorúbb szabályozásnak minősíthető, mint a korábban bemutatottak, alapjogi indokolása a kormányzati központ végrehajtó hatalomban betöltött szerepe, amely veszélyhelyzetben, amikor a veszélyhelyzet kezelése miatti azonnali intézkedések szükségesek, fokozottan érvényesül. A Korm. rend3. specialitása továbbá az volt, hogy ezen esetben az oltás felvételét már nem a munkavállalónak kellett bizonyítania, hanem a munkáltató felhatalmazást kapott a Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő megkeresésére az oltással kapcsolatos adatok beszerzése céljából.

A sorban az utolsó kormányrendelet a koronavírus elleni védőoltásnak az ügyészségi alkalmazottak által történő kötelező igénybevételéről szóló 638/2021. (XI. 18.) Korm. rendelet volt, amely a legfőbb ügyész kezdeményezésére született. Ennek sajátossága, hogy az igazságügyi ágazat egy szegmensére vonatkozott, alapjogi oldalról viszont a jogalkotási kezdeményezésen túl jelentős hasonlóságot mutat a Korm. rend1.-gyel. Amit ezzel kapcsolatban még kiemelünk, hogy a jogszabály-előkészítés során kiemelt figyelmet fordítottunk az ügyészség szervezeti függetlenségének biztosítására, így a kötelező előírásán kívül a jogkövetkezményeket, így a fizetés nélküli szabadság elrendelését, jogviszony megszüntetését is munkáltatói jogkörben határozták meg.

A koronavírus elleni védőoltási kötelezettséget előíró veszélyhelyzeti kormányrendeletekkel szemben az Alkotmánybírósághoz több alkotmányjogi panasz érkezett, amelyek a kormányrendeletek alkotmányosságának vizsgálatára irányultak a szükségességi és arányossági teszt alapján. Az indítványok alapján született alkotmánybírósági döntések közül a 3537/2021. (XII. 22.) AB határozatot emeljük ki, ugyanis ez a döntés tekinthető az első olyan alkotmánybírósági határozatnak, amely érdemben, egy veszélyhelyzeti kormányrendelettel előírt, a koronavírus elleni védőoltási kötelezettség alkotmányosságát vizsgálta.

### 3. A 3537/2021. (XII. 22.) AB HATÁROZAT ÉRDEMI MEGÁLLAPÍTÁSAI

#### 3.1. AZ INDÍTVÁNY ÉRDEMI TARTALMA

Az egészségügyben dolgozó magánszemély indítványozók az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján alkotmányjogi panaszt nyújtottak be a veszélyhelyzet kihirdetéséről és a veszélyhelyzeti intézkedések hatálybalépéséről szóló 27/2021. (I. 9.) Korm. rendelet és a koronavírus elleni védőoltás kötelező igénybevételéről szóló 449/2021. (VII. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rend4.) megsemmisítése érdekében. Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság

az indítványok nem minden elemét fogadta be, így – a területi korlátokra való tekintettel is – csupán az érdemben vizsgált indítványi elemek kapcsán ismertetjük a határozat lényegi megállapításait.<sup>24</sup>

Mielőtt rátérünk az Alkotmánybíróság döntésének bemutatására, szükségesnek tartjuk, hogy rávilágítsunk a határozat azon részére, amelyben az Alkotmánybíróság kifejti: érdemben a nemzetközi egyezmények, illetve nemzetközi szervezetek ajánlásai nem szolgálhatnak hivatkozási alapul alkotmányjogi panaszra, mivel az Alkotmánybíróságnak az „*alkotmányjogi panaszjárásban folytatott vizsgálat mércéje minden esetben az Alaptörvény, ez következik az Abtv. 26. § (2) bekezdés a) pontjának »alaptörvény-ellenes jogszabály« fordulatából: az Alkotmánybíróság ugyanis a panaszjárásban [...] alkotmányossági szempontú vizsgálatot folytathat le*”.<sup>25</sup> Ebből kifolyólag az alkotmányjogi panaszokban hivatkozott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, az Oviedói Egyezmény, az Alapjogi Charta, az Európa Tanács Közgyűlésének határozata és a különböző európai uniós jogi aktusok nem képezték az eljárás tárgyát.

Az Alkotmánybíróság által érdemben vizsgált indítványi elemek szerint a Korm. rend4. sérti az indítványozók emberi méltósághoz való jogát (Alaptörvény II. cikk), valamint a Korm. rend4. kötelező oltásra vonatkozó rendelkezései ellentétes az emberkísérlet alkotmányos tilalmával [Alaptörvény III. cikk (2) bekezdés]. Az indítványozók előadták, hogy a Korm. rend4. alaptörvény-ellenes módon korlátozza az önrendelkezési jogukat, mivel csak a koronavírus elleni védőoltás felvételét követően folytathatják egészségügyi foglalkoztatási jogviszonyukat, az oltás felvételének elmaradásához fűzött joghatások aránytalanok, valamint azt is kifogásolták, hogy a Korm. rend4. olyan vakcinák tekintetében rendelte el az oltási kötelezettséget, amelyek még nem rendelkeznek végleges tagállami engedéllyel. Megjegyzendő, hogy az indítványozók elismerték a vakcinák hatékonyságát a koronavírus által okozott járvány visszaszorítása kapcsán.

#### a) Az önrendelkezési jog korlátozhatósága

Az Alkotmánybíróság az alapjogi teszt elvégzése előtt emlékeztetett rá, hogy az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdése<sup>26</sup> szerinti alapjog-korlátozás esetén is az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében megfogalmazott alapjogi tesztet<sup>27</sup> végzi el, azonban fontos látni, hogy különleges jogrend idején a jogalkotó – az alaptörvényi szabályoknak megfelelően – jogosult olyan intézkedést hozni, amellyel valamely alapjog gyakorlása teljes mértékben felfüggeszthető.<sup>28</sup>

24 3537/2021. (XII. 22.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2.), Indokolás [33].

25 Abh2., Indokolás [34].

26 „Különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása – a II. és a III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)–(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével – felfüggeszthető vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható.”

27 „Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

28 Abh2., Indokolás [42].

Ebből kifolyólag a taláros testület mellett érvelt, hogy az önrendelkezési jog az emberi méltóság részelemének, az abból levezethető egyik jogosultságnak feleltethető meg. A taláros testület figyelemmel volt azon korábbi határozatára, amely rögzítette, hogy az emberi méltóság csak az élethez való joggal egységben korlátozhatatlan, azonban egyes részjogosítványai (pl. önrendelkezési jog) korlátozhatók.<sup>29</sup>

### b) Korlátozással érintett alapjog meghatározása

Az alapjogi teszt első állomása annak meghatározása, hogy a támadott szabályozás megvalósított-e alapjog-korlátozást.<sup>30</sup>

Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az önrendelkezési jog az egyén döntési szabadságát jelenti, amely a cselekvési autonómiájában ölt testet. Ezt az autonómiát különböző mértékben lehet korlátozni, ennek az egyik legsúlyosabb vetülete – ahogy erre a taláros testület is rámutatott – ha az állami beavatkozás az egyén döntési szabadságát elvonja, azaz a jogszabály valamilyen tilalmat állít fel, vagy kötelezettséget ír elő. A tárgybeli ügyben a Korm. rend4. az egészségügyben foglalkoztatottak számára kötelezővé tette a védőoltás felvételét, így a Korm. rend4.-gyel az érintettek önrendelkezési jogába történő beavatkozás történt.<sup>31</sup>

### c) Az alapjog-korlátozás céljának vizsgálata

Csak az olyan alapjog-korlátozási cél tekinthető legitimnek, amely valamely alapvető jog, vagy alkotmányos érték biztosítása vagy védelme érdekében történik.<sup>32</sup>

Az alkotmánybírói határozat szerint nemcsak a szubjektív alapjogok, hanem az állami objektív intézményvédelmi kötelezettség is állhat más alapjogok korlátozásának legitim indokaként. Ez alapján a taláros testület – hivatkozva a korábbi következetes gyakorlatát – rámutatott arra, hogy a kötelező oltások egyrészt védik az egyént a fertőzéstől, másrészt védik az egyént körülvevő közösséget és az egész társadalmat a járványok megjelenésétől. Ebből kifolyólag a járványügyi intézkedések céljának alaptörvényi alapja az élethez való jog intézményvédelmi oldala, így ebből a szempontból a jogkorlátozási cél legitimnek tekinthető.<sup>33</sup>

Mindezek mellett – az Alkotmánybíróság szerint – a cél legitimitása ágazatspecifikusan is vizsgálendő, azaz a taláros testületnek arra is ki kellett térnie, hogy az egészségügyben a kötelező védőoltás milyen célt szolgál. E kapcsán a határozat kimondta, hogy objektív államméltóságnak tekinthető az egészségügy folyamatos működtetése, valamint a betegellátás biztonságának és hatékonyságának biztosítása, így az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ezen szakigazgatási államcélok is alátámasztják az alapjog-korlátozás legitimitását.<sup>34</sup>

### d) A korlátozás szükségessége

A szükségességi és arányossági teszt következő lépcsőjeként az alapjog-korlátozó jogszabályi rendelkezés szükségességének vizsgálata indokolt. E fogalmi körön belül az vizsgálendő, hogy az adott jogkorlátozás egyáltalán alkalmas-e a cél elérésére, és ha igen, akkor e ponton azt kell megvizsgálnia, hogy rendelkezésre állnak-e olyan egyéb, alternatív megoldások, amelyekkel az alkotmányos cél szintén elérhető, vagy a legitim cél más módon nem érhető el, ebben az esetben a jogkorlátozás feltétlenül szükséges.<sup>35</sup>

Az Alkotmánybíróság a teszt e pontján utalt következetes gyakorlatára, amely szerint a taláros testület a tudományos megállapításokat nem jogosult értékelni, amikor kimondta, hogy a WHO és a különböző egészségügyi szervezetek tájékoztatásából kitűnik, hogy egyedül az oltás következtében lesz kisebb a valószínűsége annak, hogy valaki elkerüli a vírussal való megfertőződést, továbbá csak az oltás képes biztosítani, hogy a betegség lefolyása enyhébben történjen, mint az oltatlan betegek esetében. A taláros testület azt is megállapította, hogy a hazai jogalkotás is ezeket a tudományos tényeket vette és veszi alapul.<sup>36</sup>

Mindezek mellett az Alkotmánybíróság szükségesnek látta, hogy megvizsgálja: a legitim cél elérése érdekében rendelkezésre állnak-e olyan hatékony eszközök, amelyek kisebb mértékű alapjog-korlátozást okoznak. A határozat szerint az izoláció nem tekinthető hatékony eszköznek, mivel az nem szolgálná a jogalkotó által kitűzött legitim cél megvalósítását. Tekintettel arra, hogy az egészségügyi dolgozók nélkül az állami objektív intézményvédelmi kötelezettség (egészségügyi ellátórendszer megfelelő működtetése) teljesítése elképzelhetetlen, így – az Alkotmánybíróság szerint – nem megengedhető, hogy az érintett dolgozók kiessenek az ellátórendszerből, azaz a jogalkotó nem elégedhetett meg azzal, hogy izolálja a járványügyi szempontból nagyobb veszélyt hordozó, a páciensekkel nap mint nap találkozó oltatlan foglalkoztatottakat. Az Alkotmánybíróság álláspontjából kitűnik, hogy járványideje alatt az államnak kötelessége, hogy a betegellátás járványügyi szempontból biztonságos, folyamatos és hozzáférhető legyen, ehhez pedig az egészségügyi dolgozók széles körű átoltottsága nélkülözhetetlen. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a legitim cél elérése érdekében a támadott jogszabályi rendelkezés szükséges.<sup>37</sup>

### e) A korlátozás arányossága

A szükségességi-arányossági teszt utolsó állomásaként az mérlegelendő, hogy a szabályozással megvalósított alapjog-sérelem hogyan aránylik az elérendő alkotmányos célhoz. Másképp megfogalmazva, „egy képzeletbeli mérleg két serpenyője közül az egyikbe a szabályozási célként meghatározott alapvető jogot, illetve alkotmányos értéket, míg a másik serpenyőbe a szabályozás által megvalósított alapjogsérelemet szükséges tenni. Amennyiben a mérleg azon serpenyő felé billen, amelyben a szabályozási cél található, akkor az alapjog-korláto-

29 Abh2., Indokolás [44], továbbá lásd 24/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [131].

30 POZSÁR-SZENTMIKLÓS Y Zoltán: Az alapjogi teszt újrafogalmazása. *Jogtudományi Közlöny*, 69/1. 2014, 34. o.

31 Abh2., Indokolás [45]–[47].

32 Kiss Barnabás: Az alapjogok korlátozása és a közérdek, 401. o. ([http://acta.bibl.u-szeged.hu/7337/1/juridpol\\_069\\_401-416.pdf](http://acta.bibl.u-szeged.hu/7337/1/juridpol_069_401-416.pdf) [letöltve: 2021. 11. 25.]

33 Abh2., Indokolás [48]–[49].

34 Abh2., Indokolás [50]–[51].

35 GRÓSZ-WILHELM-MOLNÁR (2021) 16. o.

36 Abh2., Indokolás [53]–[54].

37 Abh2., Indokolás [55]–[56].

zás alkotmányosnak tekinthető, hiszen a cél fontossága meghaladja az alapjogsérelem mértékét”.<sup>38</sup>

Az Alkotmánybíróság a határozatban figyelembe vette, hogy az indítványozók koronavírus elleni védőoltás elutasítását annak kockázatával, esetleges mellékhatásaival indokolták. A taláros testület e kapcsán elismerte, hogy nem léteznek veszélytelen oltások, mivel az esetleges mellékhatások kockázata széles skálán mozog: az enyhe oltási reakciótól (pl. fejfájás, allergiás tünetek) a súlyos mellékhatásokig (pl. maradandó fogyatékoság). Ugyanakkor az Alkotmánybíróság azt is kiemelte, hogy amikor az állam kötelezővé tesz egy védőoltást, akkor egyúttal dönt a kockázatok viseléséről is. Mindezek által – ahogyan a határozat indokolása megfogalmazza – az állam alkotmányos kötelezettsége, hogy kizárólag olyan betegségek megelőzése érdekében írjon elő oltási kötelezettséget, amelyek esetében ez feltétlenül indokolt és a tudomány álláspontja szerint a lehető legkisebb egészségügyi kockázattal jár. A taláros testület hangsúlyozza, hogy a védőoltások beadásának elmaradása általában nagyobb kockázattal jár, mint azok felvétele.<sup>39</sup>

A taláros testületnek a Korm. rend4. rendelkezéseinek arányossága tekintetében azt is vizsgálnia kellett, hogy a védőoltás beadásának megtagadásához fűzött jogkövetkezmények arányosnak tekinthetők. Mindenekelőtt az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Korm. rend4. nem ad lehetőséget a védőoltás fizikai kényszerrel történő beadására, holott – ahogy az Alkotmánybíróság megállapítja – a WHO álláspontja szerint bizonyos körülmények fennállása esetén a közegészségügyi célok elérése indokolhatja akár a kényszerítő jogi eszközök alkalmazását is.<sup>40</sup>

Az Alkotmánybíróság szerint a Korm. rend4. támadott rendelkezése kellőképpen differenciál, mert csak azon személyi kör tekintetében írja elő az oltási kötelezettséget, amelyeknek személyes közreműködése nélkülözhetetlen a korábban ismertett államméltóságok elérése és biztosítása érdekében. A taláros testület ugyancsak kitért arra, hogy az állam eleget tett a megfelelő tájékoztatási kötelezettségének, hiszen „békeidőben”, azaz az állam nem veszélyhelyzet ideje alatt is az egészségügyi dolgozók tekintetében jogosult védőoltási kötelezettséget előírni. Az erre vonatkozó szabályokat és azok érdemi tartalmát az egészségügyi dolgozóknak ismerniük kell, hiszen – ahogyan rámutatott az Alkotmánybíróság – az egészségügyi dolgozói jogviszony létesítésekor a dolgozók kifejezetten tudomásul vették ezeket az előírásokat. A taláros testület szerint a Kr. az általános jogszabályi keretekhez képest nem tartalmaz szigorúbb előírásokat, a jogviszony védőoltásra vonatkozó tartalma a Korm. rend4. rendelkezései következtében – ahogy a határozat fogalmaz – csupán „élesedik” és nem pedig új, addig ismeretlen kötelezettség jön létre.<sup>41</sup>

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a szabályozás kiállta az arányosság próbáját, azaz az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében

okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban állnak egymással.<sup>42</sup>

### f) Az emberkísérlet tilalma és az Alkotmánybíróság döntése

Végezetül a határozatban az Alkotmánybíróságnak arra is válaszolnia kellett, hogy a Kr. Korm. rend4. összhangban áll-e az emberkísérlet alaptörvényi tilalmával.

A taláros testület megjegyezte, hogy eddigi gyakorlatában még nem alkalmazta és értelmezte az Alaptörvény III. cikk (2) bekezdése szerinti tilalmat. Az Alkotmánybíróság arra az álláspontra jutott, hogy aki alaptörvény-ellenes módon emberkísérlet alanyává válik, az testi, illetve lelki gyötrelmet élhet át, így e tilalom a testi és lelki egészséghez és az egészségügyi önrendelkezéshez való joggal is összefügg. Tekintettel arra, hogy az utóbbi az önrendelkezési jog egyik részlemének tekinthető, az Alkotmánybíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy – a korábban ismertettek alapján – ezen alapjog az emberi méltóság szelvényjoga, így nem abszolút, hanem korlátozható jogosultság.<sup>43</sup>

E ponton az Alkotmánybíróság ismételtlen szükségesnek tartotta részletezni: nem tartozik a taláros testület hatáskörébe annak vizsgálata, hogy az állam mely védőoltás tekintetében írja elő az oltakozási kötelezettséget, valamint az sem, hogy felülbírálja az epidemiológiai kérdésekben megnyilvánuló mértékadó nemzeti és nemzetközi intézmények által egyértelműen beazonosítható és képviselt álláspontot, hanem ezzel ellenkezőleg, az Alkotmánybíróság az orvostudomány vonatkozó szakmai álláspontját elfogadja. Tekintettel arra, hogy a nemzeti és nemzetközi szervezetek emberi használatra alkalmasnak minősítették a szóban forgó vakcinákat, így a Korm. rend4. nem ütközik az emberkísérlet alkotmányos tilalmába.<sup>44</sup>

Az Alkotmánybíróság a tárgybéli egyesített ügy kapcsán arra az álláspontra jutott, hogy a Korm. rend4. kiállta a vonatkozó alapjogi tesztek próbáját, így az nem alaptörvény-ellenes, ezért az Alkotmánybíróság az indítványokat elutasította.<sup>45</sup>

## 3.2. KÖVETKEZTETÉSEK

Álláspontunk szerint a döntésben megjelent alkotmánybírói gyakorlat a koronavírus-világjárvány és az egyéb, előre még nem látható rendkívüli körülmények okozta különleges jogalkotás szempontjából olyan általános érvényű alkotmányjogi megállapításokat tett, amelyek a továbbiakban bizonyosan meg fogják határozni a taláros testület és a mindenkori kormány gyakorlatát.

Alapvető alkotmányos követelményként úgy gondoljuk, hogy a különleges jogrendet esetlegesen kihirdető mindenkori kormánynak a különleges jogrend indokoltságát folyamatosan vizsgálnia szükséges, és ha a rendkívüli intézkedésekkel való kormányzati eljárásnak – ideértve az alapvető jog korlátozását vagy felfüggesztését – a feltételei nem állnak fenn, akkor haladéktalanul köteles gondoskodni a rendes

38 GRÓSZ-WILHELM-MOLNÁR (2021) 16. o., továbbá: SOMODY Bernadette – SZABÓ Máté Dániel – VISSY Beatrix – DOJCSÁK Dalma: *Alapjogi tanok I.* HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2018, 66–68. o.; SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon.* Osiris Kiadó, Budapest, 2001, 399. o.

39 Abh2., Indokolás [59].

40 Abh2., Indokolás [56].

41 Abh2., Indokolás [67]–[75].

42 Abh2., Indokolás [77].

43 Abh2., Indokolás [81]–[85].

44 Abh2., Indokolás [88].

45 Abh2., Indokolás [90].



jogrendi működés visszaállításáról, az alapvető jog vagy jogok korlátozásának, illetve felfüggesztésének megszüntetéséről.

Fontosnak tartjuk kiemelni, hogy a mindenkori kormány által hozott különleges jogrendi intézkedéseket az erre irányuló indítványok esetén az Alkotmánybíróságnak kötelessége felülvizsgálni, azaz az Alkotmánybíróság működését – mint az alkotmányos kontrollt megvalósító alkotmányos szerv működését – minden körülmény esetén is biztosítani szükséges.

Úgy gondoljuk, hogy az alkotmánybírói vizsgálat során a taláros testületnek a kifogásolt rendelkezés felülvizsgálatakor – az egyik közelmúltban született, a különleges jogrend idején történő alapjog-korlátozás szabályainak alkotmányosságát vizsgáló alkotmánybírói határozat megállapításait alapul véve<sup>46</sup> – figyelmet szükséges szenteljen arra, hogy

- az adott alapjogba történt-e beavatkozás,
- az alapjog-korlátozásnak van-e legitim célja, és a legitim cél a különleges jogrendet kiváltó esemény vagy ezek következményei megelőzéséhez, kezeléséhez, felszámolásához kapcsolódik-e,
- az alapjog-korlátozás szükséges és alkalmas a legitim cél elérésére, valamint
- az alapjog-korlátozás arányosnak tekinthető, ideértve azt is, hogy – az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdésére is figyelemmel – a jogalkotó időközönként meggyőződött-e a korlátozás fenntartásának, illetve meghosszabbításának indokoltságáról.

#### 4. A COVID19 ELLENI KÖTELEZŐ VÉDŐOLTÁS AZ OSZTRÁK JOG SZERINT

A koronavírus elleni védőoltási kötelezettség előírása nem tekinthető hungarikumnak, mivel a tavalyi évben számos országban oltási kötelezettséget írtak elő (pl. Franciaországban az egészségügyi dolgozók tekintetében; Görögországban vagy Olaszországban, ahol az oltás megléte a munkavégzés előfeltétele; Ausztriában, ahol általános oltási kötelezettség volt, illetve Szlovéniában az állami alkalmazottak tekintetében).

Jogi szempontból talán az osztrák szabályozás tekinthető a legizgalmasabbnak, mivel Ausztriában a szövetségi parlament 2022 januárjában elfogadta azt a nem különleges jogrendi joganyagként megalkotásra került törvényt,<sup>47</sup> amely általánosan kötelezővé tette a Covid19-vedőoltás felvételét.<sup>48</sup> A pandémia terjedésének első felében Magyarország miniszterelnöke több nyilatkozatában hivatkozott arra, hogy a magyar kormánynak Ausztria járványkezelésére kiemelt

figyelmet szükséges fordítania,<sup>49</sup> így indokoltnak tartjuk, hogy a tanulmányban röviden kitérjünk az osztrák koronavírus elleni védőoltási kötelezettséget előíró törvény rövid bemutatására.

##### a) A törvény személyi hatálya

A Covid19 elleni védőoltás kötelezettségről szóló osztrák törvény értelmében – a közegészségügy védelme érdekében – a 18. életévüket betöltött és az Ausztriában lakóhellyel rendelkező személyek kötelesek felvenni az osztrák kormány által meghatározott Covid19 elleni védőoltás egyikét.

##### b) Az állam által elismert vakcinák

A törvény két nagy kategóriát ismer. Egyrészt a törvényi kötelezettség teljesíthető az Európai Bizottság által a 726/2004/EK rendelet szerinti eljárásban jóváhagyott vakcinákkal, valamint a nemzeti hatáskörben, az egészségügyi miniszter által rendeletben meghatározott oltóanyagokkal [BioNtech/Pfizer, AstraZeneca, Johnson & Johnson, Moderna és a Nuvaxovid (Novavax)].

##### c) Mentésülés az oltási kötelezettség alól

A törvény alapján a kismamák és azon egyének mentesülnek az oltási kötelezettség alól, akik számára az oltakozás orvosiilag ellenjavallott, akiknél egészségügyi okokból nem várható immunválasz a Covid19 elleni védőoltásra, vagy akiknél nem alakult ki immunválasz a Covid19 elleni ismételt védőoltást követően. Továbbá azon személyek is mentesülnek az oltakozási kötelezettség alól, akik igazolni tudják, hogy 180 napon belül átestek a koronavírus okozta betegségen.

##### d) Jogkövetkezmények

A törvény azon személyek tekintetében, akik határidőre nem veszik fel a koronavírus elleni védőoltást, szankciót ír elő, azonban a jogszabály rögzíti, hogy az oltási kötelezettség közvetlen kényszer alkalmazásával nem érvényesíthető.

Amennyiben az oltás felvételére kötelezett személy mulasztásba kerül, közigazgatási szabálysértést követ el és 3600 euróig<sup>50</sup> terjedő pénzbüntetéssel sújtható. Ha az oltás felvételét egészségügyi alkalmazottként (kórházi orvos, tisztiorvos, járványügyi orvos) tagadja meg, a büntetés maximális mértéke 7200 euró.<sup>51</sup>

##### e) A törvény időbeli hatálya

A törvény a kihirdetését követő napon lépett hatályba és 2024. január 31-én *ex lege* hatályát fogja veszíteni.

<sup>46</sup> 3128/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [163].

<sup>47</sup> Bundesgesetz über die Pflicht zur Impfung gegen COVID-19 (COVID-19-Impfpflichtgesetz – COVID-19-IG) <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnumm er=20011811> [letöltve: 2022. március 28.].

<sup>48</sup> Megjegyzendő, hogy az osztrák szövetségi kormány 2022. március elején felfüggesztette a törvény végrehajtását azzal indokolva, hogy a javuló járványügyi adatok nem indokolják a törvény okozta alapjog-korlátozást.

<sup>49</sup> <https://koronavirus.gov.hu/cikkek/orban-addig-kell-kitartani-amig-vakcina-megerkezik> [letöltve: 2022. 04. 25.]; <https://magyarnarancs.hu/belpol/orban-ausztria-a-laboratorium-vegre-nem-mi-vagyunk-a-kiserleti-egerek-128911> [letöltve: 2022. 04. 25.].

<sup>50</sup> A tanulmány írásakor kb. 1,3 millió forint.

<sup>51</sup> A tanulmány írásakor kb. 2,7 millió forint.

## 5. ZÁRÓ GONDOLATOK

A koronavírus nemcsak az egészségügyi ellátórendszert, hanem a központi jogalkotást is új helyzet elé állította. Tekintettel arra, hogy az egészségügyi, így a sürgősségi alapellátás, valamint a további állami szolgáltatások biztosítása a stabil és alkotmányos feltételrendszer meglétét kívánja, így a központi kormányzatnak olyan különleges, a magyar jogtörténetben korábban még nem látott szabályokat kellett megalkotnia, amelyek képesek biztosítani a megváltozott járványügyi és gazdasági körülmények között is az állam Alaptörvény szerinti, a fent ismertetett intézményvédelmi kötelezettségeit, valamint képesek garantálni a Magyarország területén tartózkodó személyek egészséghez fűződő alapjogainak széles körű és kimerítő biztosítását. Ellentétben az Ausztriában alkalmazott megoldással, ahol az osztrák törvényhozás a koronavírus ellen

általánosságban írt elő védőoltási kötelezettséget, Magyarországon elegendőnek mutatkozott csupán – bár az osztrák példát időben megelőzően – a foglalkoztatási jogviszonyok esetén ugyanezt megtenni, így a magyar kormány a lakosság egészére nézve oltakozási kötelezettséget nem írt elő megadva a jogot arra, hogy az egyének eldöntsék, élnek az oltakozás lehetőségével, vagy sem.

A veszélyhelyzet ideje alatt kihirdetett kormányrendeletek megalkotása során a magyar kormány figyelemmel volt azok alkotmányosságára, azaz az Alaptörvényben rögzített és az Alkotmánybíróság gyakorlata által kimunkált szükségességi és arányossági teszt megfelelő alkalmazására, amelynek helyességét az Alkotmánybíróság több határozatában is megerősített.