



EMBERI ERŐFORRÁSOK
MINISZTERIUMA
EGÉSZSÉGÜGYÉRT FELELŐS ÁLLAMTITKÁR

Iktatószám: II/3177-3/2022/KODIF
Hiv. szám: IV/00727-0/2022
Tárgy: IV/00727-0/2022. ügyszámú
indítvánnyal összefüggő vélemény

Dr. Sulyok Tamás úr
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Bitskey Botond úr
az Alkotmánybíróság főtitkára
részére

Alkotmánybíróság
Budapest
Donáti u. 35-45.
1015

Tisztelt Elnök Úr!
Tisztelt Főtitkár Úr!

Az Alkotmánybíróság honlapjára felkerült IV/00727-0/2022. ügyszámú alkotmányjogi panasz indítvány, melyben az indítványozó – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdés alapján – az egészségügyi szolgálati jogviszonyban és a hivatásos szolgálati jogviszonyban foglalkoztatottakat érintő egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 636/2021. (XI. 18.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 1. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.

Az indítványozó álláspontja szerint a Korm. rendelet támadott szövegrésze sérti az Alaptörvény II. cikke szerinti emberi méltóságát, mely szerint minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.

Az Abtv. 57. § (1b) bekezdésében foglaltak alapján – mint a jogszabály megalkotásában közreműködő – az ügyben kialakított jogi-szakmai álláspontomról az alábbiak szerint tájékoztatom a Tisztelt Alkotmánybíróságot.

I. Az indítvány befogadhatóságának vizsgálata

Az alkotmányjogi panasz eljárásban folytatott vizsgálat mércéje minden esetben az Alaptörvény, ez következik az Abtv. 26. § (2) bekezdés a) pontjának „alaptörvény-ellenes jogszabály” fordulatából: az Alkotmánybíróság ugyanis a panasz eljárásban – mint az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve – alkotmányossági szempontú vizsgálatot folytathat le {3079/2021. (III. 4.) AB végzés, Indokolás [23]}. Ennek megfelelően azok az indítványelemek, amelyek a támadott szabályozás Alaptörvényen kívüli jogforrásokkal – így a PPJNE-vel, az Oviedói Egyezményvel, az Alapjogi Chartájával, az uniós jogforrások közé tartozó rendeletekkel, az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének határozatával, továbbá az Eütv.-vel és az Mt.-vel – való összeütközésére hivatkoznak, érdemi elbírálásra ugyancsak alkalmatlanok. {3537/2021. (XII. 22.) AB határozat, Indokolás [34]}

II. Az ügy érdemében tett észrevételek

A Korm. rendelet értelmében 2021. november 19. napjától a veszélyhelyzet megszűnéséig – 2022. május 31. – az egészségügyi szolgálati jogviszonyban álló személyek nem szüntethetik meg a fennálló egészségügyi szolgálati jogviszonyukat. Az általános felmondási tilalom alól kivételt képez az azonnali hatályú felmondás esete.

A veszélyhelyzeti intézkedésekkel szembeni alkotmányos követelmény, hogy azok mindig a veszélyhelyzet kiváltó okait célozzák megszüntetni, vagy a vírus okozta negatív hatásokat törekedjenek enyhíteni. A meghozott intézkedések többször alapvető jogokra is vonatkoznak, azokat korlátozzák, felfüggesztik vagy új kötelezettségeket fogalmaznak meg.

Az egészségügyi, társadalmi és gazdasági kockázatok mérlegelésével a Kormány hatásköre és felelőssége a szükséges rendkívüli intézkedések bevezetése, amelyre veszélyhelyzet idején közvetlenül az Alaptörvény ad felhatalmazást. Elsődlegesen célszerűségi kérdés annak megítélése, hogy milyen intézkedések szükségesek a koronavírus-járvány leküzdéséhez. Ezeknek felülvizsgálatára az Alkotmánybíróságnak sem hatásköre, sem eszköztára nincsen. Az alkotmányossági vizsgálat során az Alkotmánybíróság a korlátozások célszerűségét nem vizsgálhatja, azt azonban igen, hogy az alapjogot korlátozó szabály igazolható-e a veszélyhelyzettel szembeni védekezés jegyében. {23/2021. (VII. 13.) AB határozat, Indokolás [28]}

Az egészségügyi szolgálati jogviszonyban álló személyek a veszélyhelyzettel szembeni védekezés elengedhetetlen résztvevői, a megfelelő számú szakember részvétele nélkül a koronavírus világjárvány megfékezése lehetetlenné vált volna, ezért vált szükségessé a felmondási tilalom bevezetése. A Magyarországon tartózkodó emberek egészségének és az állami egészségügy hatékony működőképességének védelme, azaz az állami objektív életvédelmi kötelezettség olyan alkotmányos értéknek és célnak minősül, amely alapján a Korm. rendelet által az egészségügyi szektorban előírt védőoltási kötelezettség arányosnak minősül.

Az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése alapján 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.

Az Alkotmánybíróság számos alkalommal foglalkozott már az önrendelkezési jog és annak egészségüggyel kapcsolatos jogviszonyokra konkretizált formájával, az egészségügyi önrendelkezési joggal. Az Alkotmánybíróság azt is megállapította már, hogy az Alaptörvény II. cikke és az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése egyező tartalommal rögzíti minden ember jogát az emberi méltósághoz, így az Alkotmánybíróság nem látja indokát annak, hogy az emberi méltóság és az abból levezethető önrendelkezési jog értelmezése tekintetében a korábbi határozataiban szereplő érvek és megállapítások alkalmazhatóságától eltérjen.

Az önrendelkezési jog forrása az emberi méltósághoz való jog, ekképpen az önrendelkezési jog az emberi méltóság része, abból levezethető jogosultság. Figyelemmel arra, hogy az alapjog-korlátozás alkotmányosságának vizsgálati szempontrendszere az Alaptörvény II. cikke esetén normál jogrendben és különleges jogrend időszak alatt is azonos, az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatából indult ki az alapjog-korlátozás megítélése során. Az emberi méltósághoz való jog, mint anyajog részjogosultságaival kapcsolatban hangsúlyozta az Alkotmánybíróság, hogy az emberi méltóság csak az élethez való joggal egységben korlátozhatatlan, azonban egyes részjogosítványai – így az önrendelkezési jog is – más alapjogokhoz hasonlóan korlátozhatók. A cselekvési autonómiával összefüggésben annak korlátozhatóságára mutatott rá egy későbbi határozatában is az Alkotmánybíróság: *„az Alaptörvény II. cikkének (emberi méltósághoz való jog) alkotmányos védelmi köréből nem az érinthetetlen „méltóságmag” állt az alkotmányossági vizsgálat középpontjában, hanem az annak szelvényjogát képező önrendelkezési jog, mint az emberi méltósághoz való jog korlátozható aspektusa, illetve azzal összefüggésben a cselekvési autonómia [...] állított sérelme”* {19/2019. (VI. 18.) AB határozat, Indokolás [97]}. Mindezekre tekintettel az egészségügyi önrendelkezési jog korlátozásának alkotmányossága a jelen ügyben is az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti teszt alapján ítélandó meg.” {3537/2021. (XII. 22.) AB határozat, Indokolás [43]-[44]}

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint 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. Annak mérlegelése pedig, hogy egy adott intézkedés mennyire alkalmas a kívánt cél elérésére, és az intézkedés következtében esetlegesen bekövetkező alapjog-korlátozás mértéke mennyiben arányos az elérni kívánt céllal, nem az indítványozó, hanem a jogalkotó feladata.

Az Alkotmánybíróság koronavírus-járvánnyal összefüggő gyakorlata szerint a koronavírus-járvány leküzdése, ezen belül az egészségügyi, társadalmi és gazdasági hatásainak a csökkentése, a károk enyhítése olyan célok, amelyek alkotmányosan igazolják az alapjogok korlátozását {3537/2021. (XII. 22.) AB határozat, Indokolás [26]}. A járványügyi intézkedések – mint például az ellátórendszer folyamatos működésének biztosítása – céljának alapjogi eredője az élethez való jog intézményvédelmi oldala, tehát az állam életvédelmi kötelezettsége.

Az Alkotmánybíróság az egészségügyi dolgozók kötelező védőoltással kapcsolatos alkotmányjogi panaszának elutasításáról szóló 3537/2021. (XII. 22.) AB határozatában megállapította, hogy a jogkorlátozás legitim célja az adott esetben ágazatspecifikusan is vizsgálendő. Ennek körében az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a támadott szabályozás az egészségügyi ellátórendszer folyamatos működését, illetve a betegellátás biztonságát [vö. az egészségügyi szolgálati

jogviszonyról szóló 2020. évi C. törvény, Preambulum], ezen államcélok keretei között pedig a társadalom tagjai, a betegek élethez és egészséghez való jogának érvényesülését szolgálja. Az állam ezzel kapcsolatos (intézményi) felelősségét az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) VII. fejezete kifejezetten is megfogalmazza. Az Eütv. 141. § (1) bekezdése rögzíti, hogy az állam – az e törvényben meghatározott keretek között – felelős a lakosság egészségi állapotáért, különösen azért, hogy az egészséghez szükséges feltételrendszer kialakításával lehetővé váljon a közösségek és az egyének számára egészségi állapotuk védelme és fejlesztése, valamint szükség esetén lehetséges mértékű helyreállítása.

Az Alaptörvény XX. cikkének (2) bekezdéséből levezethetően, a megfelelő színvonalú egészségügyi ellátás biztosításához az infrastrukturális, tárgyi feltételek rendelkezésre állásán túl nemcsak a szakképzett, hanem az elegendő számban rendelkezésre álló egészségügyi dolgozók megléte is szükséges, figyelembe véve azt, hogy az egészségügyi humánerőforrás véges számú emberi erőforrásnak minősül, így az államnak – az objektív életvédelmi kötelezettsége körében – különös figyelmet kell fordítania az egészségügyi intézményrendszer hatékony működőképességének fenntartására és személyi állományának védelmére.

A felmondási tilalom elrendelése tehát a veszélyhelyzet ideje alatt az egészségügyi ellátórendszer folyamatos működését, illetve a betegellátás biztonságát, ezen államcélok keretei között pedig a társadalom tagjai, a betegek élethez és egészséghez való jogának érvényesülését szolgálja.

A Korm. rendelet ugyanakkor figyelembe veszi az egészségügyi szolgálati jogviszonyban álló személyek azon jogát, miszerint ha a munkáltató velük szemben fennálló lényeges kötelezettségét szándékosan vagy súlyos gondatlansággal jelentős mértékben megszegi, vagy egyébként olyan magatartást tanúsít, amely az egészségügyi szolgálati jogviszony fenntartását lehetetlenné teszi, akkor élhetnek az azonnali hatályú felmondás jogával, tehát a veszélyhelyzet ellenére sem kötelezi jogellenes magatartás eltűrésére, az egyén alapvető jogát ebben az esetben előrébb helyezi.

Kérem álláspontom szíves elfogadását és kérem a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy a fenti szakmai érvekre és az Alaptörvényre, valamint az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatára alapozott közjogi érvek alapján az indítványt utasítsa el.

Budapest, 2022. május „16.”

Tisztelettel:

Prof. Dr. Horváth Ildikó
egészségügyért felelős államtitkár

