ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG
Ügyszám: IV/ 02401-5 / 2024
Érkezett: 2024 SZEPT 30.
Érkezés módja
POSTÁN ☒ @ EGYÉB:
Példány: 1 Melléklet: Kezelőiroda:

MELLÉKLET

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 57. § (1b) bekezdés szerinti vélemény a IV/2401/2024. számú üggyel összefüggésben

I. Az indítvány tartalma

Az Alkotmánybíróság részére a következő számú, a Belügyminisztérium feladatkörét érintő indítvány került benyújtásra: **IV/2401/2024.** Az indítványozók - az Abtv. 27. §-a alapján - a Szegedi Törvényszék 9.K.701.096/2022/16-II. számú végzése, a Fővárosi Ítélőtábla 2.Kpkf.750.653/2023/2. számú végzése és a Kúria Kfv.VII.37.176/2024/2. számú végzése és hatósági határozat Alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, továbbá - az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján - az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) 42. § (1) bekezdés c) pontja, az 57. § (2) bekezdése, az 58. §-a és a 142. § (2) bekezdés a) pont aa) alpontja Alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérik az Alkotmánybíróságtól.

I.1. Az indítvány érdemi vizsgálata

Vizsgálatom a Belügyminisztérium feladatkörébe tartozó jogszabályok érintett rendelkezéseire terjed ki, nem terjed ki a Szegedi Törvényszék 9.K.701.096/2022/16-II. számú végzésére, a Fővárosi Ítélőtábla 2.Kpkf.750.653/2023/2. számú végzésére, a Kúria Kfv.VII.37.176/2024/2. számú végzésére és a hatósági határozatra.

I.2. A kifogásolt jogszabályi rendelkezések tartalma

Az ***Eütv. 42. § (1) bekezdés c) pontja*** értelmében az ifjúság-egészségügyi gondozás célja a kiskorúak harmonikus testi és lelki fejlődésének elősegítése, és ennek során biztosítani kell az életkorhoz kötött kötelező védőoltásokat, illetve azok megtörténtének és eredményességének vizsgálatát, továbbá a kampányoltásokat.

Az ***Eütv. 57. § (2) bekezdése*** szerint a miniszter rendeletben határozza meg azokat a fertőző betegségeket, amelyek esetében életkorhoz kötötten, illetve megbetegedési veszély esetén, továbbá a külföldre történő kiutazás esetén a kiutazó költségén kötelező védőoltás elrendelésének van helye.

Az ***Eütv. 58. §-a*** alapján:

„(1) A kezelőorvos a kötelező védőoltás elhalasztásáról dönt, ha
a) a védőoltásban részesítés a beteg egészségi állapota miatt nem lehetséges, vagy a védőoltás a beteg egészségét vagy meglévő betegségét várhatóan károsan befolyásolná és
b) a védőoltás beadásához fűződő közegészségügyi érdeket nem veszélyeztető időn belül az a) pont szerinti körülmény olyan változása várható, amely a beteg védőoltásban részesítését lehetővé teheti.

(2) Az elhalasztott kötelező védőoltást a halasztásra okot adó körülmény megszűnését követően haladéktalanul pótolni kell.
(2a) Az (1) és (2) bekezdésben foglaltakról a kezelőorvos az egészségügyi államigazgatási szervet írásban értesíti.
(3) A kezelőorvos, a beteg vagy a beteg törvényes képviselője a beteg lakóhelye szerint illetékes egészségügyi államigazgatási szervnél kérelmezheti a védőoltás alóli mentesítést, ha
a) a védőoltásban részesítés a beteg egészségi állapota miatt nem lehetséges, vagy a védőoltás a beteg egészségét vagy meglévő betegségét várhatóan károsan befolyásolná, és
b) az a) pont szerinti körülmény változása belátható időn belül nem várható.
(3a) A (3) bekezdés szerinti kérelemhez csatolni kell a mentesítés indokoltságát alátámasztó, a kezelőorvos által adott szakvéleményt.
(4) A (3) bekezdés szerinti eljárás alatt – annak véglegessé vált döntéssel történő befejezéséig – az adott védőoltás vonatkozásában a (7) bekezdés szerinti írásbeli felszólításnak vagy az adott védőoltás elrendelésének nincs helye. Ha a védőoltást korábban már elrendelték, és ezen védőoltás vonatkozásában eljárás indul a (3) bekezdés alapján, akkor a mentesítési eljárás véglegessé vált döntéssel történő befejezéséig a védőoltást elrendelő határozat nem hajtható végre. A mentesítési eljárásban a kezelőorvos külön vizsgálat nélkül ügyfélnek minősül.
(5) A védőoltásra kötelezett és a védőoltásban részesített személyekről nyilvántartást kell vezetni.
(6) A védőoltás módjáról, céljáról, helyéről és idejéről a védőoltásra kötelezett személyt, illetve törvényes képviselőjét értesíteni kell. A védőoltásra kötelezett kiskorú személy megjelenéséről a törvényes képviselő köteles gondoskodni.
(7) Ha a védőoltás igénybevételére köteles személy e kötelezettségének írásbeli felszólításra sem tesz eleget, az egészségügyi államigazgatási szerv a védőoltást elrendeli. Az egészségügyi államigazgatási szerv közvetlen járványveszély fennállása esetén – a veszélyhelyzet szerint meghatározott védőoltások köre tekintetében – a határozatot azonnal végrehajthatóvá nyilváníthatja.
(8) A védőoltás megtörténtéről igazolást kell adni.
(9) A védőoltás hatékonyságának megállapítása céljából a beoltott személy orvosi vizsgálata és vizsgálati anyag szolgáltatása rendelhető el.
(10) Ha a védőoltásra kötelezett személy a védőoltás adásával összefüggésben súlyos egészségkárosodást szenved, megrokkan vagy meghal, őt, illetve általa eltartott hozzátartozóját az állam kártalanítja.
(11) A (7) bekezdés alkalmazásában közvetlen járványveszélynek minősül, ha az 57. § (2) bekezdésének b) pontja szerinti védőoltás késedelme mások életét vagy testi épségét tömegesen, közvetlenül és súlyosan veszélyeztetné."

Az ***Eütv. 142. § (2) bekezdés a) pont aa) alpontja*** *értelmében az* igénybevétel alapjául szolgáló jogviszony előzetes igazolása nélkül, az e törvényben és a külön jogszabályban foglaltak figyelembevételével – az alapcsomag részeként – kell biztosítani a Magyarország területén tartózkodó személy részére a járványügyi ellátások közül a kötelező védőoltást (kivéve a külföldre történő kiutazás miatt szükséges védőoltást).

II. A kifogásolt rendelkezések célja, a szabályozás szakmai-tudományos háttere

Az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) **döntéseiben rögzítette, hogy a tudományos igazságok értékelése a jogalkotó feladata. Erre tekintettel, álláspontom szerint, amennyiben bármely jogszabály, illetve azon alapuló döntés kellő tudományos (elvi és gyakorlati) megalapozottsága,**

a konkrét szabályozási környezethez, adottságokhoz, helyzethez mért szakmai indokoltsága biztosított, úgy ez alapjogi szinten is megfelelő alátámasztása és biztosítéka az önrendelkezési jog arányos korlátozásának. Az értékelést a szabályozás előkészítésénél a jogalkotó megfelelően elvégezte. Ennek az objektív szempontok szerint indokolt kötelezés tartalmú szabályozásnak az alátámasztásaként mutatom be a szabályozás (járványügyi intézkedések) alapjául szolgáló szakmai körülményeket, hátteret.

Közegészségügyi-járványügyi szempontból a szakmai álláspontunk szerint a védőoltási program fenntartása és kötelező formában történő megtartása Magyarország járványügyi biztonsága miatt alapvető fontosságú.

Magyarországon 1876-ban vezette be kötelező oltásként a himlő elleni védőoltást a közegészségügy rendezéséről szóló 1876. évi XIV. törvénycikk. A kötelező védőoltás tehát közel 150 éve került bevezetésre hazánkban. Az oltási program a hatékony és biztonságos vakcinák megjelenésével kapott lendületet az 1950-es években. Olyan fertőző betegségek elleni oltóanyagokat fejlesztettek ki, terjedtek el a világon és kerültek be a magyar immunizációs programba, mint a járványos gyermekbénulás, diftéria, szamárköhögés, kanyaró elleni vakcinák.

Az immunizációs program természetesen nem statikus, változtatható, ma is változik a járványügyi helyzetnek megfelelően. A program célja lehet:

- a legnagyobb kockázatnak kitett személyek védelme (szelektív immunizálási stratégia), vagy
- a betegség felszámolása, megszüntetése vagy visszaszorítása (tömeges immunizálási stratégia).

Egy országos, tömeges, védőoltási program célja az utóbbi.

Vannak bizonyos fertőző betegségek, amelyeket lehet eradikálni, azaz felszámolni, ilyen a himlő (feketehimlő), amely vonatkozásában 1979-ben a világot himlőmentesnek deklarálták. Ekkor Magyarországon is megszűnt az oltási kötelezettség. Vannak fertőző betegségek, amelyek eliminálhatók, tehát nem fordulnak elő pl. egy adott földrajzi helyen, a WHO egy-egy régiójában, ilyen többek között a járványos gyermekbénulás. A WHO európai régiójában elimináltak ezt a betegséget, míg a világon máshol még előfordul vad poliovírus okozta megbetegedés. A védőoltási programok működtetésével, bizonyos fertőző betegségek csak visszaszoríthatók, azaz nem tűnnek el teljes mértékben, azonban nem okoznak közegészségügyi problémát (pl. a Haemophylus influenzae baktérium okozta súlyos kisgyermekkori gégefedő-gyulladás).

Egy védőoltási program tervezésénél a következő szempontokat kell figyelembe venni:

- A betegség előfordulása
- A betegség kor szerinti megoszlása
- A betegségek trendjei
- A betegség szövődményei
- Halálozás
- Népesség/kulturális attitűdök
- Költség és haszon kérdések
- Politikai megfontolások
- A vakcina hatékonysága és mellékhatásai
- A szállítás elérhetősége és érvényessége
- Képzett alapellátási szolgáltatók biztosítása
- A vakcina típusa

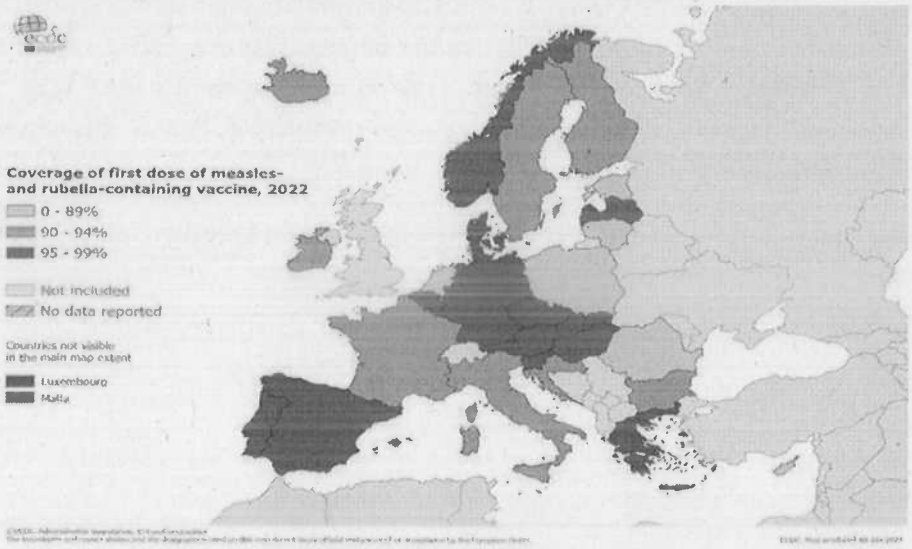
A védőoltási programok céljának és működésének megértéséhez szükséges a járványfolyamat elsődleges tényezőinek ismerete. Ahhoz, hogy egy fertőző betegség terjedjen, járvány alakuljon ki, szükséges fertőző forrás, terjedési mód és fogékony szervezet. Ez egy önmagába folyamatosan visszatérő folyamat, hiszen amíg van fogékony szervezet a populációban, addig folyamatos a fertőzés lehetősége, a megfertőződött fogékony szervezet pedig fertőző forrásként tér vissza a láncba. A kórokozó tehát folyamatosan cirkulál a populációban. Különösen veszélyes a folyamat abban az esetben, amikor a betegség tünetmentes is lehet, mint pl. a Hepatitis B megbetegedés esetében, mert akkor a kórokozó- hordozó személy akár évtizedeken át folyamatosan fertőzheti a környezetét anélkül, hogy ezzel tisztában lenne.

A fertőzési láncot azonban megszakíthatjuk, így csökkenthetjük vagy megszüntethetjük a kórokozók cirkulációjának a lehetőségét is. Ennek a leghatékonyabb eszköze a védőoltás. **A védőoltással egyrészt egyéni védelmet alakítunk ki, másrészt megszakítjuk a fertőzési láncot, hiszen az oltott, védett személyek nem betegednek meg, és nem viselkednek a továbbiakban fertőző forrásként.**

Bizonyos fertőző betegségek esetén kialakíthatjuk az úgynevezett nyájimmunitást, ami azt is jelenti, hogy a védőoltások beadásával másokat, így azokat is megvédjük, akik valamiért nem olthatók, életkoruk, vagy egészségi állapotuk miatt. A kanyaró-fertőzés és a kanyaró elleni védőoltás egy igen szemléletes példa a nyájimmunitás kialakításának szükségességére, illetve arra, hogy milyen magas átoltottság szükséges ahhoz, hogy a kanyaró vírusa ne tudjon cirkulálni a populációban. Egy fertőzött személy 15-17 másik fogékony személyt tud megfertőzni, tehát a kanyaró egy igen „ragályos" betegség. Összehasonlításképpen, az influenza vírusa kb. 2-3, a SARS-CoV-2 vírusa variánstól függően kb. 2-6 személyt fertőz meg. Emiatt a kanyaró átoltottságának a populációban 95% felett kell lennie, így nem tud a vírus cirkulálni a közösségben. Amennyiben az átoltottság mértéke ez alá csökken, a vírus megtalálja a fogékony szervezeteket és könnyen alakulnak ki lokális járványok.

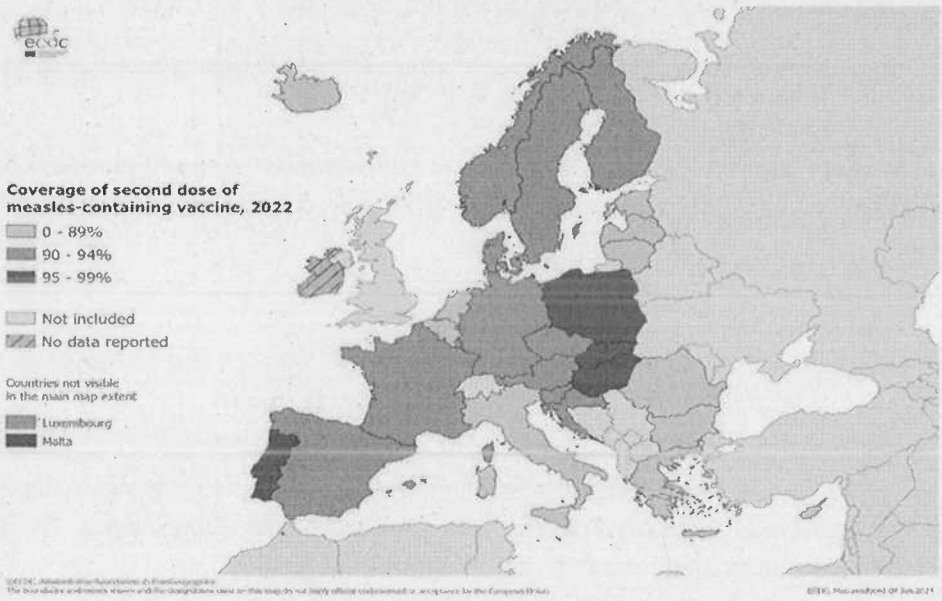
Erre jól rávilágítanak a nemzetközi adatok is.

Az átoltottság mértéke kanyaró-rubeola elleni oltóanyag első dózisával, 2022



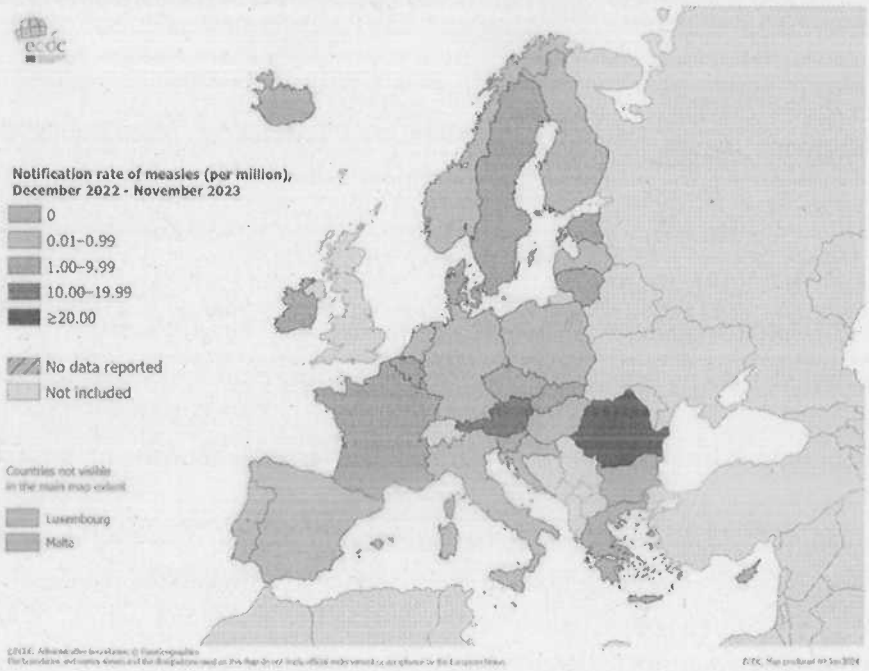
Forrás:
https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/coverage-first-dose-measles-and-rubella-containing-vaccine-2022

Az átoltottság mértéke kanyaró-rubeola elleni oltóanyag második dózisával, 2022



Forrás: https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/coverage-second-dose-measles-containing-vaccine-2022

A kanyaró-bejelentések aránya 1 millió lakosra vonatkoztatva, December 2022 - November 2023



Forrás: https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/notification-rate-measles-million-december-2022-november-2023

A védőoltási program akkor tud valóban hatékonyan működni, ha az oltásokat az ajánlott oltási korban lévő oltandók valamennyien, illetve egyidőben kapják meg. Emiatt meghatározott, hogy az életkorhoz kötött kötelező oltásoknál melyik betöltött életévben, vagy hónapban kell az adott védőoltást beadni, illetve az iskolai kampányoltások adott iskolai osztályhoz kötöttek, hiszen az oltandók serdülőkorban az iskolai környezetben érhetők el a legjobban.
Így lehet nyomon követni az oltási programot, illetve biztosítani azt, hogy az oltásra javasolt korosztály megfelelő időben és egyidőben (adott hónapban) legyen beoltva az oltási programban szereplő védőoltással.

III. Alapjogi vonatkozások

Magyarországon a kötelező védőoltások elmaradása esetén a közigazgatási szabályok biztosítják a kötelezettség végrehajtását. Más európai országban is nagyrészt kötelezettségen alapulnak a nemzeti immunizációs programok, bizonyos országokban a közösségbe (bölcsődébe, óvodába, iskolába) lépéshez szükséges az adott életkorban előírt védőoltások megléte.

Magyarországon az AB több döntésében is foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy az alapjogok korlátozása szükséges-e és arányos-e a védőoltások kötelezősége tekintetében, továbbá nemzetközi bírói fórumok is több alkalommal tárgyalták a kérdést.

A legfontosabb kapcsolódó döntések a következők:

1. 39/2007. (VI. 20.) AB határozat
2. 3080/2019. (IV. 17.) AB határozat
3. Nemzetközi döntések:
   - az Emberi Jogok Európai Bírósága döntése a Vavricka és társai kontra Csehország ügyben
   - az Emberi Jogok Európai Bírósága döntése Solomakhin kontra Ukrajna ügyben

III.1. A 39/2007. (VI. 20.) AB határozat

Az AB úgy foglalt állást, a gyermekek egészségének védelme és a fertőző betegségek elleni védekezés alkotmányosan elfogadható indok az alapjog-korlátozásra. A fertőző betegségek elleni védőoltások immunizálják a beoltott gyermekeket. A gyermekközösségek és általában a társadalom úgynevezett kollektív immunitásához azonban szükséges az, hogy az egyes betegségek elleni védőoltásokat az érintettek túlnyomó többsége megkapja. A fertőző betegségek terjedése és a járványok megjelenése – egyéb feltételek mellett – akkor előzhető meg, ha a gyermekközösségek, illetve a társadalom immunizált tagjainak száma nem csökken egy kritikus pont alá. Megjegyzendő továbbá, hogy az oltás elmaradása elfogadhatatlan mentességet jelentene azok számára, akik nem egészségügyi vagy lelkiismereti okból, hanem azért nem oltatják be magukat (gyermeküket) mert bíznak abban, hogy mások megkapják az oltást, és így nem lesz járvány, ezért ők sem fertőződnek meg.

Az AB tehát megkérdőjelezhetetlen elvként kezeli, hogy a védőoltások nem kizárólag az oltott személy, hanem az egész társadalom, az érintett közösség védelmét szolgálják. A

„természettudományos előfeltevések" alapján (tehát jogilag felül nem bírálható módon) került megállapításra, hogy az oltások „alkalmas és szükséges eszköznek minősülnek az egész társadalom fertőző betegségekkel, járványokkal szembeni védelméhez.

Az AB úgy ítélte meg, hogy általában véve az életkorhoz kötött védőoltások nem minősíthetők szükségtelen alapjog-korlátozásnak.

III.2. A 3080/2019. (IV. 17.) AB határozat: A szülők neveléshez fűződő joga és a kötelező védőoltások kérdésének vizsgálata

Az AB megállapította, hogy a konkrét ügyben mind a közigazgatási és munkaügyi bíróság, mind a Kúria mérlegelési körébe vonta ezen alkotmányossági szempontokat, és a mérlegelés nyomán a szakjogi kérdésekben való állásfoglalás alapján, a gyermek legjobb érdekeire tekintettel, arányos módon korlátozta az indítványozók alapjogát. Az eljáró bíróságok az Alaptörvény 28. cikkével összhangban jártak el, amikor a kötelező védőoltás megtagadásán túl az indítványozók elzárkózó, a gyermeket a hatóságok elől elrejtő magatartását is számba vették, majd azok alapján – és figyelemmel az indítványozóknak a védelembe vétel elrendelését követően tanúsított változatlan magatartására – a gyermek családból történő kiemelése mellett döntöttek.

Az AB megállapította továbbá, hogy az indítványozók neveléshez való jogát az Alaptörvénynek megfelelően korlátozták a támadott bírói döntések, ezért az alkotmányjogi panasznak az Alaptörvény XVI. cikk (2) bekezdésének Alaptörvény-ellenességét állító részét elutasította.

Az AB kimondta azt is, hogy *„az Alaptörvény XVI. cikkének (2) bekezdése által a szülők számára a gyermekük nevelésére biztosított joguk a kötelező védőoltások beadásának jogszerű indok nélküli megtagadása esetén korlátozható. Végső esetben a szülőknek a gyermeket súlyosan veszélyeztető, a hatóságokkal való együttműködést megtagadó magatartása esetén a gyermek családból való kiemelése is alkotmányosnak minősülhet. A szülők nevelési jogának elvonása azonban csak ideiglenes lehet, és ez a szülők egészségügyi hatóságokkal együttműködő magatartásuk garantálható helyreállása esetén megszüntetendő."*

III.3. Nemzetközi döntések

III.3.1. Solomakhin kontra Ukrajna, no. 24429/03, 2012. március 15.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) döntésében kiemelte, hogy a kötelező védőoltás – mint nem önkéntes alapú orvosi kezelés – a magánélethez való jogba történő beavatkozásnak minősül, azonban hangsúlyozta, hogy ez a beavatkozás egyértelműen jog által előírt és legitim célt követ (egészségvédelem), és nem aránytalan. Az EJEB véleménye szerint a beavatkozást a közegészségügyi megfontolások és a fertőző betegségek térségben történő terjedésének ellenőrzésének szükségessége indokolhatja.

III.3.2. Vavřička és társai kontra Cseh Köztársaság, no. 47621/13, 2021. április 8.

A Vavřička és társai kontra Cseh Köztársaság ügyben az EJEB megállapította, hogy a cseh kötelező oltási program végrehajtása és a mulasztás jogkövetkezményei kapcsán a beavatkozás arányosnak tekinthető, így nem sértette a kérelmező szülők és gyermekek EJEE által rögzített jogait. EJEB is hivatkozott arra a tudományos konszenzusra, miszerint a magas átoltottság a járványok elleni védekezés egyik leghatékonyabb formája, ezért az államoknak törekednie kell annak biztosítására. A testület hangsúlyozta: a kötelező oltás mellett releváns és elégséges indokok állnak, ez a közpolitika, az önrendelkezési jogba való beavatkozás nem önkényes. Ami az átoltottság biztosításának megvalósításához igénybe vehető eszközök körét érinti, az EJEB rögzítette, hogy a tagállamok széles mozgástérrel rendelkeznek a tekintetben, hogy az egészségvédelmi kötelezettségüknek miként tesznek eleget. Ez a mozgástér természetesen nem korlátlan eszközeiben sem, pl. fizikailag nem lehetne az érintettet oltásra kényszeríteni.

IV. Összegzés

Az indítvány által kifogásolt rendelkezések – álláspontom szerint – nem Alaptörvény-ellenesek. Az AB és a döntéseiben következetesen úgy foglal állást, hogy a kötelező védőoltásokkal kapcsolatos kérdések a jogszabályokban jól szabályozottak, az AB-nak pedig nem feladata természettudományos kérdésekben állást foglalnia.

Az egyén önrendelkezési jogának korlátozása a kötelező védőoltások tekintetében nem önkényes és nem korlátlan, az Alaptörvénnyel összhangban áll, tudományos megalapozottsága biztosított, a szabályozás pedig további garanciákat is biztosít:

Egyrészt az Eütv. 58. § (3) bekezdése értelmében a kezelőorvos, a beteg vagy a beteg törvényes képviselője a beteg lakóhelye szerint illetékes egészségügyi államigazgatási szervnél kérelmezheti a védőoltás alóli mentesítést, ha a védőoltásban részesítés a beteg egészségi állapota miatt nem lehetséges, vagy a védőoltás a beteg egészségét vagy meglévő betegségét várhatóan károsan befolyásolná, és az indokot adó körülmény változása belátható időn belül nem várható. Ezen szabályozás célja, hogy a közérdek és a magánérdek megfelelő összevetésével, súlyozásával lehetővé tegye a jogalkalmazás során az önrendelkezési jog esetleges korlátozásának konkrét élethelyzet szerinti egyediesítését, a szabályozási célnak megfeleltetett általános normatartalom egyedi körülményekhez való adaptálhatóságát.

Másrészt az Eütv. 58. § (10) bekezdése alapján az állam az Alaptörvénynek megfelelő jogkorlátozással párhuzamosan a kötelező védőoltások tekintetében objektív felelősségi körben kártalanítási kötelezettséget is vállal, amely szabály az önrendelkezési jog szükségszerű korlátozását ellensúlyozó biztosíték:
„Ha a védőoltásra kötelezett személy a védőoltás adásával összefüggésben súlyos egészségkárosodást szenved, megrokkan vagy meghal, őt, illetve általa eltartott hozzátartozóját az állam kártalanítja."

A védőoltások továbbá nem kizárólag az oltott személy, hanem az egész társadalom védelmét szolgálják. A természettudományos bizonyítékok alapján került megállapításra, hogy az oltások alkalmas és szükséges eszköznek minősülnek az egész társadalom fertőző betegségekkel, járványokkal szembeni védelméhez. **A közegészségügy és a járványok elleni védekezéshez fűződő közérdekből az egyéni szabadságjogok a szükséges és arányos mértékben korlátozhatók. A szükségesség és arányosság követelménye az előzőekben kifejtettekből látható módon messzemenően érvényesül a hazai szabályozásban.** Az AB kapcsolódó határozataiból is kiolvasható, hogy általában véve az életkorhoz kötött védőoltások nem minősíthetők szükségtelen alapjog-korlátozásnak.