IGAZSÁGÜGYI MINISZTER

Iktatószám: XX-AJFO/61/3/2022.
Hivatkozási szám: IV/4557-3/2021.

[redacted]
részére

Alkotmánybíróság
Budapest
Donáti u. 35-45.
1015

Tárgy: válasz az Alkotmánybíróság IV/4557-3/2021. sz. végzésére

[redacted]

Az Alkotmánybíróság jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panasz tárgyában meghozott IV/4557-3/2021. számú végzését (a továbbiakban: végzés) köszönettel kézhez kaptam.
A tárgybeli ügyben az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján a munkahelyek koronavírus elleni védelméről szóló 598/2021. (X. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Rendelet 1.), valamint a koronavírus elleni védőoltásnak az ügyészségi alkalmazottak által történő kötelező igénybevételéről szóló 638/2021. (XI. 18.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Rendelet 2.) alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.

Az indítvánnyal kapcsolatos jogi véleményemről az alábbiak szerint tájékoztatom.

1. A kötelező védőoltásokra vonatkozó, általános jogrendben irányadó szabályozás

Magyarországon *az egészségügyről* szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) tartalmazza a kötelező védőoltásokra irányadó, „rendes" jogrendben alkalmazandó szabályozást, amelynek 56. § (1) bekezdése kimondja, hogy a járványügyi tevékenység célja a fertőző megbetegedések, a járványok megelőzése és leküzdése, valamint az emberi szervezet fertőző betegségekkel szembeni ellenálló képességének fokozása. Az Eütv. 57. § (1) bekezdése értelmében a védőoltás célja a fertőző betegségekkel szembeni aktív, illetve passzív védettség kialakítása, a (2) és (3) bekezdései pedig a védőoltás kötelező elrendelésének eseteit szabályozzák, amikor kimondják, hogy a miniszter rendeletben határozza meg azokat a fertőző betegségeket, amelyek esetében életkorhoz kötötten,

megbetegedési veszély esetén, illetve külföldre történő kiutazás esetén a kiutazó költségén kötelező védőoltás elrendelésének van helye. A miniszter egyes munkakörökben való foglalkoztatás feltételeként a munkáltató költségére védőoltási kötelezettséget írhat elő. Az Eütv. végrehajtási rendeletei közül kiemelendő továbbá a fertőző betegségek és a járványok megelőzése érdekében szükséges járványügyi intézkedésekről szóló 18/1998. (VI. 3.) NM rendelet (a továbbiakban: Eütv. vhr.), amely részletesen rendelkezik a kötelező védőoltások esetköreinek szabályozásáról.

Az Eütv. vhr. 9. § (1) és (2) bekezdései a munkakörhöz kapcsolódó védőoltási kötelezettség keretében előírják, hogy a munkáltató köteles a munkavállalók egészségét és biztonságát veszélyeztető munkahelyi biológiai expozíciókat a külön jogszabályban foglaltaknak megfelelően felmérni. Ennek csökkentése érdekében – a foglalkoztatás feltételeként – a külön jogszabály szerint a munkáltatónak biztosítania kell az adott veszélyeztetett munkakörben foglalkoztatott dolgozók védőoltását. A munkakörökhöz kapcsolódó javasolt védőoltások rendjét az országos tisztifőorvos által évente kiadott, az adott év védőoltási tevékenységére vonatkozó módszertani levele (VML) tartalmazza.

Az általános jogrendben érvényesülő szabályok is ismerik tehát egyes védőoltások beadásának kötelező eseteit, és rendelkeznek azok meghatározott esetekben történő elrendeléséről is, amelyek között szerepel az egyes munkakörökhöz kötött kötelező védőoltások elrendelésének lehetősége is a munkáltató által elrendelhető formában. E szabályozás megfelel az Alkotmánybíróság által meghatározott követelményeknek, hiszen csak a legszükségesebb esetekben írhatja elő a munkáltató a kötelező oltást, az oltások köre évente felülvizsgálatra kerül, és munkavállalónként egyedileg kell vizsgálni a veszélyeztetettségi kitettséget, és az alternatív megoldásokat.

A veszélyhelyzeti kormányrendeletek közül elsőként a Rendelet 1. emelendő ki. A Rendelet 1. a hatályos szabályozást nem „borítja fel", célja ugyanis annak biztosítása, hogy a munkaadók szervezeteinek javaslatára a cégek, vállalkozások és intézmények jogot kapjanak arra, hogy a munkavégzés feltételeként előírják a SARS-CoV-2 koronavírus elleni védőoltás felvételét a foglalkoztatottak számára, ha ezt szükségesnek látják az ott dolgozók biztonsága érdekében;[1] azaz, leegyszerűsítve a rendelet a rendes jogrendi szabályozás logikáját ülteti át a veszélyhelyzeti szabályozásba, viszont figyelemmel van a koronavírus járvány specialitásaira, veszélyességére.

A Rendelet 1.-hez képest speciális szabályokat határoz meg az indítvány által támadott Rendelet 2. 1. § (2a) bekezdés *a)* pont *ac)* alpontja, amely értelmében a koronavírus elleni védőoltásnak a munkavégzés feltételeként történő elrendelésével kapcsolatos szabályokat a Kormány a legfőbb ügyész kezdeményezése esetén külön rendeletben állapítja meg. A Kormány jogalkotói hatáskörében a Rendelet 1. személyi hatályát kiterjeszthette volna az igazságszolgáltatásban foglalkoztatottakra is, azonban az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése által garantált hatalmi ágak tiszteletben tartásának elvére tekintettel, a Kormány a védőoltásnak a munkavégzés feltételeként történő elrendelésével kapcsolatos szabályokat

[1] Rendelet 1. 1. § (1) bekezdés

csak a Kúria elnöke, az Országos Bírósági Hivatal elnöke, valamint a legfőbb ügyész kezdeményezése esetén állapítja meg. A Kormány tehát az igazságszolgáltatásban foglalkoztatottak vezetőire bízza annak eldöntését, hogy a munkavégzés feltételeként előírják-e a SARS-CoV-2 koronavírus elleni védőoltás felvételét a foglalkoztatottjai számára.

A Rendelet 1. és a Rendelet 2. célja a közösség védelme akár a testi integritáshoz való jog bizonyos fokú korlátozása árán is. A Rendelet 2. tehát a Rendelet 1. alapján elvégzett munkáltatói mérlegelés megtestesülése; a munkáltatói mérlegelést a legfőbb ügyész elvégezte, javaslatot tett a kötelező védőoltás bevezetésére, és ezt a munkáltatói intézkedést foglalta bele a Kormány a Rendelet 2.-be.

Már magából a Rendelet 1. és Rendelet 2. szövegéből [vö. Rendelet 1. 2. § (1) bekezdés, Rendelet 2. 1. § (1) bekezdés] kitűnik, hogy a kötelező oltás elrendelésének legitim célja két szempontból állapítható meg: egyrészt az ügyészség által érintett eljárásokban közreműködők, illetve maguk az ügyészségi alkalmazottak védelme, másrészt az ügyészségek közfeladatai, azaz az igazságszolgáltatás közreműködőjeként mint közvádló az állam büntetőigényének kizárólagos érvényesítése, a jogellenes cselekmények megelőzése, a büntetés-végrehajtás törvényességének felügyelete; összefoglalóan az igazságszolgáltatás e szegmensének működőképessége. E ponton fontos rámutatni arra is, hogy az ügyészség működőképességének garantálása egyúttal Magyarország közbiztonságának és közrendjének garanciája, egyik alapköve.

2. Nemzetközi összehasonlítás

Számos országban szigorú szabályokat vezettek be a delta, delta plusz, lambda és omikron variánsai terjedésének megfékezése érdekében. A COVID-19 vírus okozta megbetegedés elleni védőoltás bizonyos szektorokban történő kötelező meglétét az Európai Unió több tagállama is előírja. Ausztria még ennél is szigorúbb szabályokat jelentett be, 2022. február 1-jétől 65 %-os átoltottsági ráta mellett bevezetik a kötelező védőoltást az országban.[2] Olaf Scholz német kancellár pedig azt nyilatkozta még a kormányalakítási tárgyalások során, hogy a német szövetségi kormány is a koronavírus elleni védőoltás általánosan kötelezővé tételét tervezi a hivatalba lépését követően.[3]

Szlovénia a kormányzati foglalkoztatottak számára (miniszterek, minisztériumokban dolgozók, nyomozóhatóság tagjai, rendvédelmi szervek tagjai és további bizonyos közigazgatási szervek alkalmazottai) előírta, hogy 2021. október 1-ig az oltás első, és 2021. november 1-ig a vakcina második adagját is fel kell venniük.[4]

---

[2]https://www.derstandard.at/story/2000131683084/gesetzesentwurf-zur-impfpflicht-strafen-bis-600-euro-alle-drei-monate (letöltés: 2021.12.08.)

[3]https://www.dw.com/en/covid-incoming-chancellor-scholz-wants-vaccine-mandate-in-germany/a-59979157 (letöltés: 2021.12.08.)

[4]https://www.euronews.com/2022/02/01/are-countries-in-europe-are-moving-towards-mandatory-vaccination; https://kwwl.com/2021/09/17/slovenia-starts-mandatory-vaccination-for-government-workers/ (letöltés: 2022.02.03.)

Franciaországban 2021. szeptember 15. óta az egészségügyi és a katasztrófavédelmi dolgozók számára COVID-19 elleni oltási kötelezettség került előírásra, így a kórházi alkalmazottak (orvosok, nővérek), mentősök, magánorvosok, szociális ápolók és a tűzoltók csak a koronavírus elleni oltás birtokában dolgozhatnak.[5]

Görögországban a kormány 2021. szeptember 13. napjával mind a közigazgatásban, mind a versenyszférában dolgozó, koronavírus oltással nem rendelkező személyek számára – a munkavégzés előfeltételeként – heti rendszerességgel előírta a kötelező COVID-19 szűrést. Az alkalmazottaknak ahhoz, hogy a munkahelyükre beléphessenek, fizetniük kell a heti tesztelésekért, amely kötelezettség alól kizárólag a COVID-19 elleni oltási tanúsítvány bemutatásával mentesülhetnek. A görög kormány az egészségügyben dolgozókkal szemben szigorúbb szabályozást vezetett be, ugyanis számukra a COVID-19 elleni oltás meglétét kötelezővé tette.[6] E példával kapcsolatban megjegyezhető, hogy, habár tényleges kötelezés széles körben nem került bevezetésre, álláspontom szerint a szabályozás „burkoltan" a védőoltások kötelezővé tételével ér fel.

Az Európai Bizottság elnöke, Ursula von Der Leyen is ajánlást fogalmazott meg az európai szintű kötelező oltás bevezetésének megfontolásáról.[7]

A koronavírus járvány újabb hulláma okozta egészségügyi veszélyhelyzet következményeinek mérséklése érdekében az Európai Unió fentebb bemutatott országain kívül több más ország is fontolgatja, illetve bevezette a munkakörhöz kötött kötelező védőoltást.

Az Amerikai Egyesült Államok elnöke, Joe Biden 2021. július végén jelentette be, hogy a szövetségi kormányzat alkalmazottai számára kötelezővé teszik a koronavírus elleni védőoltás felvételét, és az egyes államokat, helyi önkormányzatokat is erre sürgette. Kalifornia, New Jersey és New York államok is kötelezővé tették bizonyos munkakörökben a védőoltás felvételét, és így tett San Francisco, New Orleans és New York városainak vezetése is. Kanadában 2021. augusztus 13-án bejelentették, hogy valamennyi, szövetségi szinten foglalkoztatott köztisztviselő számára kötelezővé teszik a koronavírus elleni védőoltás felvételét.[8]

A kötelező oltások kapcsán megfigyelhető tendenciákra tekintettel valószínűnek tartom, hogy az egyes ágazatokban, vagy az egész lakosságra nézve kötelezően elrendelt koronavírus oltást előíró országok száma a jövőben tovább fog gyarapodni.

3. A veszélyhelyzet idején kihirdetett különleges jogrendi szabályozás indokoltsága

---

[5]https://www.france24.com/en/france/20210915-french-vaccine-mandate-for-healthcare-workers-takes-effect (letöltés: 2021.12.08.)

[6]https://www.euronews.com/2021/09/13/greece-begins-mandatory-testing-for-unvaccinated-workers (letöltés: 2021.12.08.)

[7]https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-12-01/eu-should-discuss-mandatory-vaccinations-von-der-leyen-says (letöltés: 2021.12.08.)

[8]https://www.reuters.com/world/countries-make-covid-19-vaccines-mandatory-2021-07-13/ (letöltés: 2021.12.08.)

A Rendelet 2. 1. § (9) bekezdése értelmében a védőoltás felvételét határidőben nem igazoló és ezért a munkáltató által fizetés nélküli szabadságra küldött ügyészségi alkalmazott szolgálati jogviszonya – az ügyészségi szolgálati jogviszonyra irányadó szabályoktól eltérően – felmentéssel azonnali hatállyal megszüntethető a munkáltató által, ha a fizetés nélküli szabadság elrendelésétől számítva egy év eltelt, az ügyészségi alkalmazott a védőoltás felvételét nem igazolta, és az Rendelet 2. szerinti orvosi szakvéleményt nem mutatta be.

Az indítványozó szerint a Rendelet 2. szóban forgó rendelkezése az Alaptörvény 29. cikkének (7) bekezdésébe ütközik, az ugyanis kimondja, hogy az ügyészség szervezetének és működésének, a legfőbb ügyész és az ügyészek jogállásának részletes szabályait, valamint a javadalmazásukat sarkalatos törvény állapítja meg. Ez a törvény *a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról* szóló 2011. évi CLXIV. törvény (a továbbiakban: Üjt.), amely többek között taxatíve meghatározza azokat az okokat, amelyek felmerülése esetén az ügyész jogviszonya felmentéssel megszüntethető. Ezzel szemben a Rendelet 2. olyan felmentési jogcímet intézményesít, amely a sarkalatos Üjt.-ben nem szerepel. A kifogásolt előírás az indítványozó álláspontja szerint az Alaptörvény 15. cikkét is sérti, mert az úgy rendelkezik, hogy a Kormány rendelete törvénnyel nem lehet ellentétes.

Az Alaptörvény 53. § (1)-(2) bekezdése szerint a Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdet ki, és sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be. A Kormány a veszélyhelyzetben rendeletet alkothat, amelyben – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. A veszélyhelyzeti kormányrendelet jogforrási hierarchiában elfoglalt helyével az Alkotmánybíróság 3234/2020. (VII. 1.) AB határozatban foglalkozott, amelyben arra a megállapításra jutott, hogy az a törvénnyel azonos helyet foglal el a jogforrási hierarchiában,[9] így e tekintetben hibás az indítványozó ezen állítása.

Az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése értelmében különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása – az Alaptörvény II. és III. cikkeiben, valamint a XXVIII. cikk (2)–(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével – felfüggeszthető vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl 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. A járvány elleni védekezés megszervezéséért pedig a Kormány a felelős.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint *„veszélyhelyzet idején ezeknek az intézkedéseknek a politikai kontrollját az Országgyűlés, alkotmányossági kontrollját az Alkotmánybíróság látja*

[9] 3234/2020. (VII. 1.) AB határozat, [23-25], [59], [65], [70] pontok

el, amelynek működése különleges jogrend idején sem korlátozható [Alaptörvény 54. cikk (2) bekezdés]." {23/2021. (VII. 13.) AB határozat, Indokolás [27]}

A veszélyhelyzet kihirdetésére az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdése szerinti felhatalmazás alapján kerül sor, ennek során átmeneti, a mindennapitól eltérő szabályozás kialakítása lehetséges. *A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról* szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: Kat.) 44. § *c)* pont *ca)* alpontjára is figyelemmel került sor a veszélyhelyzet kihirdetésére a COVID-19 világjárvány esetében, amely egy tömeges megbetegedést okozó humánjárvány. A Kat. 51/A. § (1) bekezdése akként rendelkezik, hogy a Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében kihirdetett veszélyhelyzetben – a Kat. 21-24. alcímében meghatározott rendkívüli intézkedéseken és szabályokon túl – az állampolgárok élet-, egészség-, személyi-, vagyon- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében rendeletével egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, és egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.

A veszélyhelyzet idején megalkotott veszélyhelyzeti kormányrendeletek alkotmányosságának – a fentiekben idézett jogi normákon alapuló – formális és tartalmi feltételei vannak, amelyek mindegyike vizsgálható alapjogi szempontból. A formális feltételekhez sorolandó, hogy a veszélyhelyzet kihirdetése az Alaptörvényben meghatározott okból (élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség) megtörtént-e, illetve a Kormány a rendeletalkotás általános szabályait betartotta-e. A Rendelet 2. e feltételeknek maradéktalanul megfelel, az Alaptörvény hivatkozott rendelkezése, továbbá a Kat. 51/A. §-ának (1) bekezdése pedig felhatalmazást adott a Kormánynak arra is, hogy bármely törvény, tehát a sarkalatos Üjt. rendelkezéseitől is eltérjen.

A veszélyhelyzetben alkalmazható alaptörvényi és törvényi felhatalmazásnak a fentieken túl vannak tartalmi korlátai is. Az általános jogalkotási rendtől való eltérés indoka és egyben célja kizárólag a kihirdetett veszélyhelyzet alapjául szolgáló körülmény felszámolása, káros (pl. egészségügyi vagy gazdasági) következményeinek mérséklése lehet.

A Kat. 51/A. § (1) bekezdésében írtakból következik, hogy a tömeges megbetegedést okozó humánjárvánnyal összefüggő veszélyhelyzet esetén az eltérő szabályozás csak abban az esetben állhat összhangban az Alaptörvénnyel, ha a rendelkezés a konkrét járványra figyelemmel az állampolgárok élet-, egészség-, személyi-, vagyon- és jogbiztonságát, valamint a nemzetgazdaság stabilitását szolgálja. Ebből következően – tartalmi szempontból – vizsgálni kell, hogy a Rendelet 2. megalkotása és a koronavírus okozta járványhelyzet között a közvetlen összefüggés fennáll-e.

A veszélyhelyzeti jogalkotás sajátossága éppen az, hogy az emberek életét és testi épségét közvetlenül fenyegető, rendkívüli veszélyhelyzet elhárítására gyors, hatékony, és a súlyosabb humán-egészségügyi következményeket mérséklő válaszokat adjon. Az állam ezen lehetősége

összhangban van az államot a polgáraival szemben alapkötelezettségeként terhelő életvédelmi kötelezettségével is, amellyel az egészséghez való jogot garantálni köteles.

Az orvostudomány jelenlegi állása szerint a járvánnyal szembeni egyedüli globális megoldást a védőoltások jelentik, ezen belül a koronavírus elleni küzdelem során minden ország maga dolgozza ki védekezési stratégiáját, Magyarországon a felelős döntéseket pedig az Országgyűlésnek és a Kormánynak kell meghoznia.

Az Alaptörvény 29. cikk (1) bekezdése alapján az ügyészség az igazságszolgáltatás közreműködőjeként mint közvádló az állam büntetőigényének kizárólagos érvényesítője. Az Alaptörvény e rendelkezése szerint az ügyészség a bűncselekmények üldözése mellett más jogsértő cselekményekkel és mulasztásokkal szemben is fellép, és elősegíti a jogellenes cselekmények megelőzését. Ennek megfelelően az Alaptörvény 29. cikk (2) bekezdése külön is nevesíti, hogy az ügyészség törvényben meghatározottak szerint jogokat gyakorol a nyomozással összefüggésben, képviseli a közvádat a bírósági eljárásban, felügyeletet gyakorol a büntetés-végrehajtás törvényessége felett, valamint a közérdek védelmezőjeként az Alaptörvény vagy törvény által meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol.

Az Alaptörvény tehát az ügyészséget az egyik klasszikus hatalmi ágnak sem alárendelt, önálló alkotmányos intézményként és a büntetőhatalom központi szereplőjeként határozza meg, amelynek alapvető feladata és joga az állam büntetőigényének tárgyilagos, pártatlan, az alapjogok védelmét biztosító érvényesítése a bíróság előtt. Az ügyészség közérdekvédelmi feladataival kapcsolatban pedig *az ügyészségről* szóló 2011. évi CLXIII. törvény 1. § (2) bekezdése mondja ki, hogy az ügyészség a közérdek védelme érdekében közreműködik annak biztosításában, hogy mindenki betartsa a törvényeket; a jogszabályok megsértése esetén – törvényben meghatározott esetekben és módon – fellép a törvényesség érdekében.

A veszélyhelyzetben irányadó és alkalmazandó jogszabályok az ügyészség és az ügyészek bemutatott szerepét is szem előtt tartva kiemelt figyelmet fordítottak arra, hogy Magyarországon az igazságszolgáltatás – különösen az állami büntetőigény érvényesítése – és az állampolgárok joghoz jutása a biztonsági eljárási szabályok betartása mellett folyamatos legyen.

A Rendelet 2. szerinti kötelező védőoltás elrendelésének legitim célja egyrészt az ügyészek és az ügyészségi alkalmazottak, illetve a velük közvetlen fizikai kapcsolatba kerülők életének és egészségének védelme, másrészt az ügyészség működőképességének fenntartása. Az ügyészség az Alaptörvény 29. cikkének (1)-(2) bekezdésében meghatározott keretek között az igazságszolgáltatás közreműködőjeként az állam büntetőigényének kizárólagos érvényesítője és a bűncselekmények üldözése mellett fellép más jogsértő cselekményekkel és mulasztásokkal szemben, továbbá elősegíti a jogsértő cselekményeik megelőzését. Ennélfogva az ügyészség mint önálló alkotmányos intézmény zavartalan működése Magyarország közbiztonságának és közrendjének egyik alapvető garanciája. A működőképesség fenntartásához az ügyészi szervezetben dolgozók átoltottsága nélkülözhetetlen.

A Rendelet 1. és Rendelet 2. által előírt oltási kötelezettséget az indokolja, hogy az ügyészek és ügyészségi alkalmazottak egyfelől jelentős részben közvetlen fizikai kapcsolatba kerülhetnek

munkájuk során más – az adott intézményen kívüli – személyekkel (ügyfelekkel, terheltekkel, nyomozó hatóság tagjaival, stb.), amely egyúttal potenciális forrása is lehet a vírus közösségi terjedésének, másfelől kiemelt társadalmi érdek fűződik ahhoz, hogy az ügyészség a feladatkörébe tartozó közfeladatokat akadálytalanul el tudja látni. A Rendelet 2. szerinti kötelező oltásra a foglalkoztatott saját és a környezetében lévők egészségének védelme érdekében is szükség van. Az élethez és az egészséghez való jog védelme és biztosítása, valamint a közfeladatok akadálytalan ellátása képződik le az oltási kötelezettség előírásával.

A Nemzeti Népegészségügyi Központ tájékoztatása szerint – egészen 2021. december közepéig – Magyarországon magas esetszámokkal, hétről hétre tovább emelkedett a megbetegedések száma, valamint növekedett a koronavírus örökítő anyagának mennyisége a szennyvizekben is, amely tendencia napjainkban ismét megfigyelhető a koronavírus újabb mutációinak következtében. Vannak Európában olyan országok, ahol robbanásszerű az esetszámok növekedése, és Európa szerte általánosságban megfigyelhető, hogy a brit (alfa) vírusvariánst kiszorította a vírus indiai (delta) mutánsa, ami 60 százalékkal fertőzőképesebb. Egyes kutatások szerint a delta plusz variáns negyvenszer-hatvanszor fertőzőképesebb, és könnyebben jut a sejtekbe az elsők között regisztrált variánsokhoz képest, valamint a tünetek is erősebbek lehetnek. Megjelent ebben az évben továbbá a Peruból származó változat, a lambda variáns is, továbbá detektálták a vírus legújabb – az Egészségügyi Világszervezet (a továbbiakban: WHO) besorolása szerint aggodalomra okot adó – dél-afrikai variánsát, az omikront, amely december közepére már Magyarországon is megjelent, és jelenleg is terjed, és e mutáció vezetett el a járvány újabb fokozódásához.

A kötelező oltás körének kiszélesítését tehát a delta és delta plusz, illetve az omikron variáns magyarországi megjelenése és fokozott terjedése indokolja, amely még a magas átoltottsággal bíró országokban is gyorsan terjed világszerte. Egyre több európai országban rekordot dönt a fertőzések száma, a koronavírus fertőzést és szövődményeit széleskörűen, sikerrel kezelni képes gyógyszer hiányában pedig az egyetlen megoldás a védőoltás. Minél magasabb az átoltottság szintje, annál kevesebb emberáldozattal jár a koronavírus és hamarabb lehet túljutni annak 4. és 5. hullámán, Magyarországon is.

Minderre tekintettel gyors intézkedésekre van szükség, amelyekkel eredményesen lehet megakadályozni vagy lassítani a vírus terjedését, megfelelő korlátok között lehet tartani a járványt, továbbá biztosítható az ügyészség működőképességének fenntartása. Ezen intézkedéseket szolgálják a Rendelet 1. és Rendelet 2. rendelkezései.

Önmagában a halálos következményekkel is járó fertőzés továbbterjedésének esélye is megalapozhatja és indokolttá teheti a jogszabályi kötelezettség előírását. A Rendelet 2.-ben rögzített előírás nem visszaélésszerű, nem aránytalan súlyú, hanem az élethelyzethez igazított tudatos, célzott és járványügyi alapon nyugvó indokolt beavatkozás.

A Rendelet 2. 1. § (3) bekezdése kimentési lehetőséget is biztosít azon foglalkoztatottak részére, akik számára egészségügyi indokból ellenjavallt a védőoltás felvétele, és ezt a Rendelet 2. 1. § (4) bekezdés szerinti orvosi szakvéleménnyel is alátámasztják.

A Kat. 51/A. § (1) és (2) bekezdése lehetőséget biztosít a szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, a humánjárvány megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros

hatásainak megelőzése, illetve elhárítása céljából rendkívüli intézkedések meghozatalára az állampolgárok életének és egészségének védelme, továbbá a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében. Ez utóbbinak képezi részét véleményem szerint az ügyészség működőképességének fenntartása. A munkajogi felelősségi rendszer elemeit szem előtt tartva, a legfőbb ügyész – mint munkáltató – javaslatára, a jogalkotó az élet és az egészség – mint kiemelt és legfőbb értékek – védelme, valamint az ügyészség működőképességének fenntartása érdekében a Rendelet 2.-ben meghatározott kötelezettség előírását tartotta a legmegfelelőbbnek, amely a védett értékek vonatkozásában arányos és szükséges.

4. Az Alkotmánybíróság gyakorlata a kötelező védőoltások kapcsán

A kötelező védőoltások alkotmányosságának megítélése kapcsán az Alkotmánybíróság gyakorlata az elmúlt évtizedekben, az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően és azt követően is következetesnek tekinthető. A testület egy 2019-es döntésében megerősítette egy korábbi, 2007-es határozatában a kötelező védőoltásokkal kapcsolatban tett megállapításait.

„Az Alkotmánybíróság határozatában megállapította, hogy „az alkotmánybírósági eljárás során nem kérdőjelezhető meg, hogy a védőoltások (köztük az életkorhoz kötött védőoltások) az emberi szervezet fertőző betegségekkel szembeni ellenálló képességének fokozását és a fertőző megbetegedések elterjedésének megelőzését szolgálják. Tehát egyfelől az egyént (a gyermeket) védik a fertőzéstől, másfelől az egész társadalmat a járványok megjelenésétől." (...) Kimondta továbbá, hogy „jelen ügyben nem az a kérdés, hogy döntésképes felnőttek visszautasíthatják-e a saját és mások egészségét védő oltásokat, hanem az, hogy megtehetik-e ezt gyermekeik nevében. A különbség azért alapvető, mert – az Alkotmány 67. § (1) bekezdése alapján nemcsak a családnak, hanem az államnak is biztosítania kell a gyermekek számára azt a védelmet és gondoskodást, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődésükhöz szükséges. Ezért az államnak akár a szülőkkel szemben is védelmeznie kell a gyermekek önálló érdekeit. Mivel a védőoltások az érintett egyén és a társadalom többi tagjának egészségét védik, a gyermekeknek érdekük fűződik ahhoz, hogy megkapják az életkorhoz kötött védőoltásokat. Továbbá a gyermekközösségek tagjainak érdekük fűződik ahhoz, hogy a közösség tagjai minél nagyobb számban legyenek immunizáltak" [39/2007. (VI. 20.) AB határozat, ABH 2007, 464, 493].

Az Alkotmánybíróság jelen ügyben is hangsúlyozza, hogy az alkotmánybírósági eljárás során nem kérdőjelezhető meg, hogy a védőoltások (köztük az életkorhoz kötött védőoltások) az emberi szervezet fertőző betegségekkel szembeni ellenálló képességének fokozását és a fertőző megbetegedések elterjedésének megelőzését szolgálják. Tehát egyfelől az egyént (a gyermeket) védik a fertőzéstől, másfelől a gyermeket körülvevő kisebb közösséget, valamint az egész társadalmat a járványok megjelenésétől." {3080/2019. (IV. 17.) AB határozat, Indokolás: [42] – [43]}

Az indítványozó maga sem vitatja, hogy a *„rendelkezésre álló oltások hatásosak és a gyártók által jelenleg ismert és publikált mellékhatásaik a pandémia következményeinek tükrében elhanyagolhatóak. Azt sem vitatom, hogy egyes, egyéni alapjogot korlátozó intézkedésekre a lakosság közegészségügyi védelme miatt szükség van."* (IV.2. pont, 5. oldal).

Az Alkotmánybíróság a koronavírus-járvánnyal összefüggésben elvi éllel mondta ki, hogy a járvány leküzdése, ezen belül az egészségügyi, a társadalmi és a gazdasági hatásainak a csökkentése, a károk enyhítése olyan célok, amelyek alkotmányosan igazolják még az alapjogok korlátozását is [23/2021. (VII. 13.) AB határozat].

Az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiben megállapította azt is, hogy a testület az adott időpontban „meghatározó tudományos világkép" figyelembevételével jár el, az oltások alkalmasságát a koronavírus-járvány leküzdésére elfogadja, vagyis egészségügyi szakkérdésben való állásfoglalás nem tartozik a hatáskörébe {3238/2021. (VI. 4.) AB végzés, Indokolás [27] pont}. Emellett rögzíti azt is, hogy a járvány leküzdésének a leghatékonyabb, más alternatívával nem rendelkező módja az oltás felvétele, a társadalom minél szélesebb átoltottsága. Ez bizonyos ágazatokban, területeken, az emberek egy csoportja körében kiemelt fontosságú {27/2021. (XI. 5.) AB határozat Indokolás [80]}.

Az Alkotmánybíróság a veszélyhelyzet kihirdetéséről és a veszélyhelyzeti intézkedések hatálybalépéséről szóló 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet és a koronavírus elleni védőoltás kötelező igénybevételéről szóló 449/2021. (VII. 29.) Korm. rendelet 1. § (6) és (8)-(10) bekezdése elleni alkotmányjogi panaszt (egészségügyi dolgozók kötelező védőoltása) a 3537/2021. (XII. 22.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) elutasította. A testület az egészségügyben foglalkoztatottak kötelező védőoltása elrendelésének legitim céljaként ismerte el az Alaptörvény által garantált élethez és egészséghez való jog, valamint az egészséghez való jog intézményvédelmi oldalának érvényesítését, a koronavírus-járvány egészségügyi, társadalmi, gazdasági hatásainak csökkentését, kiemelten az egészségügyi ellátórendszer folyamatos működését és a betegellátás biztonságát. Az Alkotmánybíróság határozatában a WHO álláspontjára is utalva hangsúlyozta, hogy a közegészségügyi célok elérése – így különösen egy súlyos járvány megfékezése, következményeinek enyhítése – indokolhatja végső eszközként a kényszerítő jogi eszközök alkalmazását. {Abh. Indokolás [56]} Az Abh. Indokolásának [55] pontjában foglaltak pedig álláspontom szerint analógiával a jelen ügyre is vonatkoztathatóak. Egyrészt legitim célként ismerendő el – az igazságszolgáltatás biztonságos működése körében értékelhetően – az, hogy az ügyészségnél az ügyészség feladatkörébe tartozó közfeladatokkal összefüggő tevékenységet oltatlan személy ne végezzen, ügyfelekkel, kollégáival ne érintkezzen, mert ez az egyébként szigorú higiénés szabályok betartása mellett is nagyobb kockázattal jár. Másrészt – az igazságszolgáltatás működésének folyamatossága, a közfeladatok ellátásának zavartalansága, az ahhoz való tényleges hozzáférhetőség miatt – nem elégedhet meg a jogalkotó a járványügyi szempontból nagyobb veszélyt hordozó oltatlan foglalkoztatottak izolációjával – történjék az akár szabadságolással, akár a foglalkoztatásra irányuló jogviszony megszüntetésével –, arra is kell törekednie, hogy a foglalkoztatottak körében minél szélesebb körű legyen az átoltottság. Csak így biztosítható ugyanis az, hogy egyszerre legyen járványügyi szempontból biztonságos, folyamatos és hozzáférhető az igazságszolgáltatás, az ügyészség működése, a közfeladatok intézése. Hangsúlyozandó, hogy, habár az e-ügyintézés korunkban széles körben elterjedt, azonban az ügyészség feladatköreiből fakadóan meghatározó módja a közfeladatok intézésének a személyes eljárás, ügyintézés (gondoljunk csak a tárgyalásokra, a személyes meghallgatásokra és kihallgatásokra, a helyszíni cselekményeken való részvételre, stb.).

A védőoltásra való tényleges kötelezés az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az egészségügyi önrendelkezéshez való jog arányos korlátozásának minősül, így a támadott szabályozás szerinti szankció megalkotása nem eredményezett az indítványozók egészségügyi önrendelkezési jogába való aránytalan és e jog lényeges tartalmát sértő beavatkozást. Az Alkotmánybíróság ezek alapján úgy ítélte meg, hogy az előírt alapjogi korlátozás szükséges és arányos, ezért a kormányrendeletek támadott rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasította.

Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban hangsúlyozta, hogy nem tartozik kompetenciájába annak az epidemiológiai kérdésnek a megítélése, hogy a jogalkotó melyik védőoltást írja elő kötelezőnek az egészségügyi tevékenység ellátásához, egyúttal rögzíti, hogy *„valamennyi Magyarországon alkalmazott vakcina rendelkezik az Országos Gyógyszerészeti és Élelmezés-egészségügyi Intézet engedélyével. Ezek mindegyikét alkalmasnak találta az erre illetékes magyar hatóság, arra, hogy elősegítse a védettség kialakulását a fertőzéssel szemben."* Az Alkotmánybíróság *„a következetes gyakorlata szerint abban az esetben, ha szaktudományi kérdésekben mértékadó nemzetközi intézmény által képviselt álláspont egyértelműen azonosítható, azt elfogadja, mivel ezen álláspont szaktudományos megalapozottságának elvitatása kívül esik az Alkotmánybíróság hatáskörén".* Az Alkotmánybíróság utal korábbi határozatára, amelyben részletesen áttekintette a mértékadó nemzetközi fórumok koronavírus oltásokkal kapcsolatos jogpolitikai dokumentumait, ajánlásait és arra a következtetésre jutott, hogy a *„ma meghatározó tudományos világkép alapján a WHO és más globális intézmények, szerveződések kampányt folytatnak a minél szélesebb körű vakcináció érdekében, mert az oltás alkalmas arra, hogy a járványt megfékezze, annak negatív társadalmi és gazdasági hatásait mérsékelje. Mindezek alapján megállapítható, hogy a magyarországi jogalkotás is ezen keretek között helyezkedik el."*

5. Összegzés

Az Alkotmánybíróság megkérdőjelezhetetlen elvként kezeli, hogy a védőoltások nem kizárólag az oltott személy, hanem a társadalom, és az érintett közösség védelmét szolgálják.

A védőoltások (köztük az életkorhoz kötött védőoltások is) az emberi szervezet fertőző betegségekkel szembeni ellenálló képességének fokozását és a fertőző megbetegedések elterjedésének megelőzését szolgálják. Ezáltal védik nem csupán az egyént, valamint a kisebb közösségeket, hanem az egész társadalmat is a járványoktól. Az egyes, egyéni alapjogot korlátozó intézkedésekre éppen a lakosság közegészségügyi védelme miatt van szükség. A rendelkezésre álló oltások mindegyike hatásos, a gyártók által jelenleg ismert és publikált mellékhatásaik a pandémia következményeinek tükrében elhanyagolhatóak, ahogy ezt maga az indítványozó sem képes vitatni.

Álláspontomat összegezvén, a támadott Rendelet 1. és Rendelet 2. által előírt védőoltási kötelezettség alkotmányosnak tekinthető, mert az Alaptörvényben deklarált célok megvalósítását szolgálja, a benne foglalt intézkedések szükségesek, mivel az orvostudomány jelen állása szerint az új típusú koronavírus elleni védőoltás az egyetlen olyan eszköz, amely alkalmas a vírus okozta megbetegedés megelőzésére és az életveszélyes állapot elkerülésére, továbbá az ügyészségi dolgozók számára előírt védőoltási kötelezettség arányos, ugyanis a szabályozás a címzetti kör tekintetében kellő mértékben, az elérni kívánt céllal összhangban

differenciál és a szakpolitikai cél által megvalósítani kívánt alkotmányos érték fontossága meghaladja a potenciális alapjogsérelem súlyát.

Az előzőekben kifejtettek egyértelműen azt igazolják, hogy a veszélyhelyzet kihirdetésének alapjául szolgáló koronavírus okozta járványhelyzettel a Rendelet 2. rendelkezései közvetlen összefüggésben állnak, amelyből következően az alkotmányjogi panasszal érintett rendelet tekintetében a rendkívüli jogrenden alapuló felhatalmazás tartalmi feltételei is fennállnak.

Mindezek okán, álláspontom szerint az indítványozó álláspontja nem megalapozott.

Kérem tájékoztatásom szíves elfogadását.

Budapest, 2022. március „9.”

Tisztelettel:

Igazságügyi Minisztérium Miniszter

dr. Varga Judit