



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Ügyszám: AJB-2351/2021

Gurabi Csaba Károlyné

E-mail: gurabiagi@gmail.com

Tisztelt Asszonyom!

Köszönöm, hogy megtisztelt a bizalmával és a védettségi igazolvánnyal összefüggő aggályaival összefüggésben a hivatalomhoz fordult.

Számos, az Önéhez hasonló beadvány érkezett hozzám. Miután a társadalom egészét (védettségi igazolvánnyal rendelkezőket és nem rendelkezőket egyaránt) érintő kérdésről van szó, nemcsak a beadványok nagy száma miatt, hanem *alapjogvédelmi feladatkörömből adódóan hivatalból is fontosnak tartottam a jogi szabályozás alkotmányossági szempontú vizsgálatát*, továbbá azt, hogy az azzal kapcsolatosan felmerülő javaslataimat jelezzem a jogalkotónak.

Álláspontom, illetve észrevételeim ismertetését megelőzően, előjáróban szeretném felhívni rá a figyelmét, hogy ombudsmanként feladatom a hatóságok, illetve közszolgáltatást végző szervek tevékenységével összefüggésben keletkezett alapvető jogokkal kapcsolatos sérelmek vizsgálata. A törvény azonban nem teszi lehetővé számomra *az orvosszakmai kérdések alkotmányjogi szempontú vizsgálatát*. Összhangban azzal az alkotmánybírói megállapítással, amely szerint a tudományos igazságok kérdésében állást foglalni csak maga a tudomány lehet kompetens, *a tudományos igazságok, szakkérdések eldöntésére a tudomány és nem a jogvédelem képviselői hivatottak*. Ezért az orvosi eljárások, beavatkozások indokoltságának, szakszerűségének, hatékonyságának megítélésével kapcsolatban, e kérdéskör orvosszakmai mivolta miatt nincs lehetőségem állásfoglalásra, a tekintetben az orvostudomány mindenkori állását tekintem alapvetésnek.

A védettségi igazolvány alkalmazásával, kiadásával *összefüggésben alapjogi álláspontom az alábbiakban összegezhető*.

1. A járványhelyzet az oltásban részesültek számának emelkedésével kedvezőbbé vált és lehetőség nyílt a korlátozó intézkedések részleges enyhítésére. Ennek a folyamatnak egyik elemeként vezette be a Kormány a védettségi igazolványt, amely egyes szolgáltatások igénybevételére jogosítja fel az oltottakat, illetve a Covid-19 vírus fertőzően átesett személyeket.

Figyelemmel arra, hogy a védettségi igazolvány egyik, közvetett célja a társadalom átoltottságának növelése, vagyis a koronavírus fertőzés visszaszorítása az oltások ösztönzésével, *áttekinttem az Alkotmánybíróság illetve az Emberi Jogok Európai Bíróságának a védőoltásokkal összefüggő gyakorlatát*.

Az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) a kötelező védőoltások tekintetében hangsúlyozta, hogy „az alkotmánybírói eljárás során nem kérdőjelezhető meg, hogy a védőoltások [...] az emberi szervezet fertőző betegségekkel szembeni ellenálló képességének fokozását és a fertőző megbetegedések

elterjedésének megelőzését szolgálják. Tehát egyfelől az egyént [...] védik a fertőzéstől, másfelől az egész társadalmat a járványok megjelenésétől”. Rámutatott arra is, „a védőoltások az érintett egyén és a társadalom többi tagjának egészségét védik”; továbbá a gyermekközösségek tagjainak érdekük fűződik ahhoz, hogy „a közösség tagjai minél nagyobb számban legyenek immunizáltak”. [3080/2019. (IV. 17.) AB. határozat; 39/2007. (VI. 20.) AB határozat].

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 betegségekkal, járványokkal szembeni védelméhez.

A Magyarország által is elismert, nemzetközi egyezményben rögzített szabadságjogok közvetlen érintettsége miatt a védettségi igazolványra vonatkozó jogalkotás során *irányadó az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) vonatkozó gyakorlata is, amelyet az alábbiakban foglalok össze.*

Az EJEB egyik vonatkozó 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. [Solomakhin kontra Ukrajna, no. 24429/03, 2012. március 15.]

Más releváns döntésében az 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 a témakört érintő legfrissebb döntésében hangsúlyozta: a kötelező oltás mellett releváns és elégséges indokok állnak, ez a közpolitika, az önrendelkezési jogba való beavatkozás nem önkényes. [Vavrička and mások kontra Cseh Köztársaság, nos. 47621/13, 2021. április 8.]

Ami az átoltottság biztosításának megvalósításához igénybe vehető eszközök körét érinti, a tagállamok széles mozgástérrel rendelkeznek a tekintetben, hogy az egészségvédelmi kötelezettségüknek miként tesznek eleget (Vavrička and mások kontra Cseh Köztársaság, ld. fent). Ez a mozgástér természetesen nem korlátlan, eltérő megítélésben részesülhetne pl., ha a szabály alapján fizikailag lehetne az érintettet oltásra kényszeríteni.

A Magyarországon bevezetett intézkedések mindazonáltal nem teszik a Covid-19 elleni védőoltásokat kötelezővé, hanem csupán ösztönzik azt.

Az eddigi AB és EJEB gyakorlatból levezethető, hogy a védőoltások kötelező előírása nem kizárólag az érintett egészségét, hanem e személyek és mások alapvető jogait is érinti; az oltással érintett személy önrendelkezése így korlátozható.

A fentiekből következően, a kevésbé beavatkozó jellegű, a Covid-19 elleni oltásra nem kötelező, azt csupán ösztönző *magyarországi szabályozás mindaddig nem kifogásolható alapjaiban alkotmányossági szempontból, ameddig elvben a teljes beoltható lakosság beoltására elegendő vakcina rendelkezésre áll, azaz az érintettek saját döntésén múlik a vakcina felvétele, illetve, amíg az nem alapvető jogok gyakorlását/alapvető szükségletek kielégítését köti a védettség igazolásához.*

A jelen esetben érintett szabályok alapvetően *a szabadidő aktív eltöltését szolgáló programokon való részvételt* – sportrendezvényen, kulturális eseményen nézőként, vendéglátó üzlet belső terében, szálláshelyen vendégként való tartózkodást – kötik a védettség e célra szolgáló okmánnyal történő igazolásához.

Ezekkel kapcsolatban megállapítható, hogy az e szabályozási körbe tartozó szabadidős tevékenységet a személyek nagy számban (akár tömegesen) megvalósuló együttes jelenléte, a jelen lévők elkülönítésének nehézsége jellemzi.

A fertőzéstől vélelmezhetően védettek számára nyitva álló szabadidős tevékenységekből a védettnek nem tekinthető személyek kizárására ténylegesen a humánjárvány megelőzése, kezelése, felszámolása, káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása céljából került sor, járványügyi

szempontból indokolt intézkedésként, amely alapjogi szempontból e tekintetben nem kifogásolható megoldás.

Eltérő alkotmányossági megítélése lenne ugyanakkor annak, ha a jogalkotó vagy jogalkalmazó szervek esetlegesen alapvető jogok gyakorlását vagy a mindennapi élet viteléhez szükséges tevékenységek folytatását kötnék a védettség igazolásához.

2. A fentiekén túlmenően a jogi szabályozást az *Alaptörvény XV. bekezdésében rögzített hátrányos megkülönböztetés tilalma* érvényesülése szempontjából is megvizsgáltam.

A lakosság a Covid-19 elleni védettség szempontjából összességében *két nagy csoportra osztható*: akiknél orvosi szempontok alapján *valószínűsíthető a védettség valamilyen foka* (volt már oltásuk az engedélyezett vakcinák valamelyikével, illetve átestek a fertőzésen és igazolhatóan rendelkeznek antitestekkel) és akiknél ilyen védettség objektív okok alapján *nem valószínűsíthető*.

Az AB konzekvens gyakorlata szerint a hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelme „akkor állapítható meg, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos – homogén – csoportba tartozó (egymással összehasonlítható helyzetben lévő) jogalanyok között tesz különbséget, és a különbségtétel nem igazolható: az eltérő szabályozásnak nincs észszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka, vagyis önkényes” [pl. 25/2019. (VII. 23.) AB határozat; 3265/2018. (VII. 20.) AB határozat]. Nem tekinthető viszont hátrányos megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás különböző tulajdonságokkal bíró alanyi körre eltérő rendelkezéseket állapít meg [pl. 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat; 3/2014. (I. 21.) AB határozat].

Elvi szinten megállapítható, hogy *tömeges járvány esetén nem észszerűtlen a sokak együttes jelenlétét feltételező/lehetővé tévő szolgáltatások igénybevételét olyan feltételhez kötni, amely figyelembe veszi annak kockázatát, hogy a szolgáltatást igénybe venni kívánó személy a közelmúltban mekkora eséllyel kaphatta el a fertőzést és fertőzhet meg aktuálisan másokat.*

Álláspontom szerint azon személyek, akiknél jelenleg elfogadható mértékben valószínűsíthető valamilyen szintű védettség, az adott tárgyú szabályozás szempontjából nem képeznek az AB gyakorlat értelmében vett homogén csoportot azon személyekkel, akik a védettség implikációjával nem rendelkeznek. (Hangsúlyozom azonban, hogy a vonatkozó rendelkezések mindenkire kötelező vizsgálatát az Alkotmánybíróság fogja elvégezni a magánszemélyek által benyújtott alkotmányjogi panaszok kapcsán.)

3. *A védettségi igazolvány hatályos szabályozása tehát – annak alapjait tekintve – megítélésem szerint alapjogi szempontból nem visszás.* Mindazonáltal az egyes részletszabályokkal összefüggésben felmerülnek *alapjogi szempontú korrekciós igények, amelyekre a jogalkotó figyelmét is felhívtam.*

Ezeket az alábbiakban foglalom össze:

A védettségi igazolvány kiállítása

A védettségi igazolvány szabályait kiadó Kormány feladata és felelőssége, hogy ha az egyes szabadidős létesítmények látogatását védettségi igazolványhoz kívánja kötni, akkor az igazolvány kiállítására *abban az időpontban* kerülhessen sor, amikor az orvostudomány mai állása szerint már *vélhetően kialakult az egyéni védettség, illetve az oltottal kapcsolatba kerülő más személyek megfertőzése elleni védelem szükséges szintje.*

Egyes szolgáltatások védettségi igazolványhoz kötésének lehet olyan közvetett hatása is, hogy az igazolvány megszerzése érdekében azok is oltást kérnek, akik saját egészségük, környezetük védelme érdekében azt nem tartanák magukra nézve szükségesnek. E hatás ellenében hathat azonban, hogy azok, akik kizárólag „pragmatikus okokból”, a védettségi igazolvány megszerzése érdekében igénylik az oltást, nem lesznek érdekeltek abban, hogy a magasabb szintű, hosszabb ideig tartó védettséget biztosító második oltáson is megjelenjenek. Ezért a védettségi igazolvány kiállításáról szóló rendelkezéseinek *áttekintését és szükség szerinti felülvizsgálatát javasoltam a jogalkotónak.*

A védettségi igazolvány érvényessége

Az oltáshoz kötött védettségi igazolványon nincs feltüntetve annak érvényessége, az igazolvány kiállításának egyéb eseteiben pedig a jogi szabályozás hat, illetve négy hónapos érvényességet ír elő. Felhívtam a figyelmet arra, a védettségi igazolvány érvényességi idejét úgy kell meghatározni, hogy az

az orvostudomány jelenlegi állása szerint valószínűsíthetően fennálló védettségi időszakra terjedjen ki. Szükséges ezért, hogy a Kormány a veszélyhelyzet fennállása alatt folyamatosan vizsgálja, felmerül-e olyan új és releváns körülmény, amely szükségessé teszi a védettségi igazolvány érvényességi idejére vonatkozó rendelkezéseinek felülvizsgálatát.

Az oltásban nem részesíthető személyek jogainak védelme

A védőoltásokra vonatkozó alapszabályokat a fertőző betegségek és a járványok megelőzése érdekében szükséges járványügyi intézkedésekről szóló 18/1998. (VI. 3.) NM rendelet (a továbbiakban: NM rendelet) tartalmazza.

Az NM rendeletben a Covid-19 vírus elleni oltásokra vonatkozó közvetlen rendelkezés nincs, és a nyilvánosság számára megismerhető dokumentumok szerint a 2021. évre vonatkozóan az országos tisztifőorvos sem adta még ki az egyébként évente kiadott, az adott év védőoltási tevékenységére vonatkozó módszertani levelét (a továbbiakban: VML).

Konkrét jogszabályi rendelkezés és a védőoltási tevékenységre vonatkozó szakmai ismeretek, iránymutatás, VML hiányában csak annyi állapítható meg az NM rendelet 4. § (1) bekezdésére figyelemmel, hogy a Covid-19 elleni védőoltás végrehajthatóságának megítéléséről a kezelőorvos dönt.

Fontosnak tartanám e személyi kör vonatkozásában elsődlegesen *a szakmai protokolloknak a WHO ajánlásainak megfelelő, folyamatos frissítését, megfelelő orvosszakmai szempontok naprakész hozzáférhetővé tételét* arról (mind az egészségügyi alkalmazottak, mind az érintett lakosság számára), hogy *mely alapbetegség esetén mely vakcina-típus tekinthető a legmegfelelőbbnek, illetve mely alapbetegségek esetén kizárt a Covid-19-el szembeni védőoltás bármely típusának felvétele*. Ez egyrészt naprakész információkat nyújtana a kezelőorvosok és házi orvosok számára, másrészt pedig elkerülhetné az információhiányból adódó, esetlegesen indokolatlan félelemből adódó kimaradást a védőoltásokkal járó valamennyi közvetlen és járulékos előnyből.

Figyelemmel továbbá arra, hogy e személyi kör esetén a védőoltások igénybevétele nem egyéni döntés kérdése, különös tekintettel kell lenni e személyek egészségének védelmére és alapjogainak érvényesülésére.

Azon személyek esetében tehát, akik a felmerülő egészségügyi kockázatok miatt nem kaphatnak védőoltást, a védettségi igazolvány csak a fertőzésből való felgyógyultságukra tekintettel állítható ki. *Fontos, és az egymás iránti szolidaritásból és felelősségvállalásból is következő követelmény, hogy a fertőzés visszaszorítása érdekében tett intézkedések (különös tekintettel egyes jogosultságok védettségi igazolványhoz kötése) ne járjanak a társadalom sérülékeny csoportjába tartozó ezen személyek alapvető jogainak korlátozásával.*

A nem Magyarországon oltottak védtségének igazolása

Felhívtam a jogalkotó figyelmét arra is, hogy a jogegyenlőség sérelmét veti fel, hogy a jogi szabályozás a külföldön beoltott személyek részére nem biztosít azonos jogokat a Magyarországon ugyanolyan engedélyezett vakcinával oltottakhoz képest, miközben ennek észszerű indoka nem állapítható meg. Javasoltam ezért, hogy a jogalkotó tekintse át, milyen módon biztosítható, hogy a külföldön (különösen, de nem kizárólagosan az Európai Unió területén) igazolt módon oltott személyek gyakorolhassák azokat a jogokat, amelyekre a Magyarországon azonos típusú Covid-19 elleni védőoltás feljogosít.

Bízom abban, hogy a fenti tájékoztatással a segítségére lehettem, és a jövőben is a rendelkezésére állok minden ügyben, amelynek a vizsgálatára a jogszabályok feljogosítanak.

Budapest, 2021.08.31.

Üdvözlettel: