

Joggyakorlat

HORVÁTH ATTILA–UNGVÁRI ÁLMOS*

Kockázatok és mellékhatások: Az olasz alkotmánybíróság döntései a kötelező Covid-oltásokról

*Risks and Adverse Effects:
Decisions of the Italian Constitutional Court on the Compulsory COVID-19
Vaccination*

ABSZTRAKT

Az elmúlt években világszerte számos olyan bírósági és alkotmánybírósági döntés született, amely a pandémia során bevezetett alapjog-korlátozó intézkedések – ideértve a kötelező védőoltásokat is – jogszerűsége, illetve alkotmányossága tárgyában foglalt állást. Olaszország – Ausztriát nem számítva – minden más európai országnál szélesebb körben írta elő az oltási kötelezettséget. Ráadásul az oltások felvételének hiányában a polgárok mindennapi életvitele olyan mértékben lehetetlenült el, hogy egyes szerzők már egyenesen de facto kötelező oltásról írtak. Az olasz alkotmánybíróság 2022 decemberében három határozatban bírálta el a kötelező oltások ellen irányuló beadványokat. Jelen tanulmány a jogszabályi környezet felvázolását és a kötelező Covid-oltásokkal kapcsolatos szakmai álláspontok ütköztetését követően ezen határozatok vizsgálatára vállalkozik, arra fókuszálva, hogy a testület milyen érvek mentén látta igazolhatónak a vakcinák felvételére kötelezést.

Kulcsszavak: kötelező oltás, Covid19, Olaszország, alkotmánybíróság, egészséghez való jog

* Dr. Horváth Attila, vezető kutató, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, Közjogi Kutatási Főosztály; egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Alkotmányjogi és Összehasonlító Közjogi Tanszék, e-mail: attila.horvath@mfi.gov.hu; ORCID: 0000-0001-5719-5388. Dr. Ungvári Álmos, titkárságvezető, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet; doktorandusz, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Doktori Iskola, e-mail: almos.ungvari@mfi.gov.hu; ORCID: 0000-0001-9608-7590.

ABSTRACT

In recent years, several judicial and constitutional court decisions have been handed down worldwide on the legality and constitutionality of the fundamental rights restrictive measures (including compulsory vaccination) imposed during the pandemic. Aside from Austria, Italy has imposed compulsory vaccination more widely than any other European country; moreover, the lack of vaccination has made it impossible for citizens to live their daily lives to such an extent that some scholars have even written of de facto compulsory vaccination. In December 2022, the Italian Constitutional Court ruled in three judgments against the petitions related to compulsory vaccination. After outlining the legal context and the scholars' positions on mandatory Covid vaccination, this paper examines these decisions, focusing on the arguments on which the Court saw justification for compulsory vaccination.

Keywords: *compulsory vaccination, COVID-19, Italy, constitutional court, right to health*

Bár a Covid19-pandémia enyhülésével a vakcinákat övező jogi-politikai-közéleti viták napjainkban jelentősen visszaszorultak, a témakör mégis érdeklődésre tarthat számot, hiszen – némi „fáziskéséssel” – a közelmúltban világszerte számos olyan bírósági és alkotmánybírósági döntés született, amelyek a pandémia során kikényszerített alapjog-korlátozó intézkedések jogszerűsége, illetve alkotmányossága tárgyában foglaltak állást.¹ A szabadságjogokat érintő állami beavatkozások közül a védőoltások is heves közéleti-politikai-jogi viták tárgyává váltak, különösen azokban az esetekben, amikor a jogalkotó elrendelte azok kötelező felvételét. A kötelezés többnyire egy meghatározott ágazatra (tipikusan az egészségügyi és a szociális ellátórendszerre) terjedt ki, de például Ausztriában a felnőtt lakosság egészére kiterjedő oltási kötelezettséget vezettek be.

Talán nem túlzás azt állítani, hogy Európából Olaszország neve forrott össze leginkább a Covid19-cel. Egyrészt a kontinensünkön itt tört ki először a járvány, másrészt itt került sor először egész országrészeket érintő lezárásokra. Harmadrészt pedig az egészségügyi ellátórendszer „kimerülése” talán itt nyilvánult meg a legdrámaibb módon (elegendő csak a zsúfolásig megtelt kórházakra, a folyosókon „ápol” betegekre vagy a szállodák „kórházzá” alakítására gondolni).

Valószínűleg nem függetlenül az előbbiektől, Olaszország volt az első olyan ország, amelyik már 2021 áprilisában kötelezővé tette az egészségügyben dolgozók részére a Covid19 elleni védőoltást. A későbbiekben a kormány több foglalkozási csoportra (előbb a szociális intézményekben dolgozókra, majd lényegében az egész közzsférára) terjesztette ki a kötelező oltást, 2022 januárjában pedig az 50 év feletti lakosok részére vált kötelezővé a vakcina felvétele. A rendkívül széles körben elrendelt oltási kötelezettség – más országokhoz hasonlóan – Olaszország-

¹ A járványellenes kormányzati intézkedésekkel kapcsolatos bírósági jogvitákat összegyűjtő-rendszerező *Covid-19 Litigation Project* nevű adatbázist (<https://www.covid19litigation.org/>) elemezve Paola Iamiceli és Fabrizio Cafaggi megállapította, hogy összességében az oltások bizonyultak a harmadik „legnépszerűbb” témakörnek a vizsgált bírósági ügyek között, 2021-től pedig már az első helyre került ebben a képzeletbeli rangsorban. IAMICELI, Paola–CAFAGGI, Fabrizio: The Courts and Effective Judicial Protection during the Covid-19 Pandemic. A Comparative Analysis. *BioDiritto*, 2023/1, 13–14. (DOI: 10.15168/2284-4503-2641).

ban is heves jogi-politikai viták tárgyát képezte. Az alapjogok korlátozását övező polémiákban természetesen kitüntetett szerep jutott az alkotmánybíróságnak, amely 2022. december 1-jén három döntésében bírálta el a kötelező oltás, illetve a munkahelyi felfüggesztés elleni beadványokat.²

A következőkben elsőként a kötelező oltásokkal összefüggő olaszországi jogi szabályozást tekintjük át, kitérve a kötelező oltások alkotmányossága kapcsán kialakított álláspontokra és közjogi ellenvetésekre. Ezt követően az alkotmánybíróság friss határozatait elemezzük, a hangsúlyt a testület érvelésére helyezve, és egyben bemutatva, hogy a testület milyen érvek mentén látta igazoltnak az egészségügyi alkalmazottak részére előírt oltási kötelezettséget. Tekintve, hogy a tanulmány a jogesetelemzés szándékával íródott, nem vállalkozunk arra, hogy a kötelező oltások alapjogi dimenzióját átfogóan feltárjuk, noha az utóbbi időszakban kétségtelenül reneszánszát éli a téma.³

1. A jogi szabályozás és annak kritikája

1.1. Az oltási kötelezettség bevezetése

A 2021. április 1-jén törvényerejű rendelet⁴ (a továbbiakban: Tvr.) formájában kibocsátott, majd a parlament által rövidesen – kisebb módosításokkal – törvényi szintre emelt⁵ jogszabály nem pusztán a Covid19 vakcinákra tartalmazott szabályozást, hanem – többek között – lehetővé tette a jelenléti tanítást a közoktatásban, számos közigazgatási és igazságszolgáltatási határidőt meghosszabbított, valamint

² A határozatok indokolása azonban csak 2023. február 9-én került fel az alkotmánybíróság honlapjára (<https://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do>).

³ A kötelező oltás alapjogi vonatkozásait a Covid19 kontextusában tárgyalja például KRASSER, Anja: Zur grundrechtlichen Zulässigkeit einer Impfpflicht. *Recht der Medizin*, 2020/4, 136–142. (a szerző a kötelező oltás bevezethetőségét vizsgálja az Emberi Jogok Európai Egyezménye tükrében); PANAGOPOULOU, Fereniki: Mandatory Vaccination during the Period of a Pandemic: Legal and Ethical Considerations in Europe. *BioTech*, 2021/4, 1–14. (DOI: 10.3390/biotech10040029) (a szerző a jogi és etikai szempontok alapján arra a következtetésre jut, hogy meghatározott feltételek esetén a kötelező oltás nem sérti az alapjogokat); MIASKOWSKA-DASZKIEWICZ, Katarzyna: Compulsory Vaccinations against Covid-19 versus the Right to Respect for Private Life. *Medicine, Law & Society*, 2021/2, 419–438. (DOI: 10.18690/mls.14.2.419-442.2021) (a szerző szintén igazolhatónak látja a kötelező oltások bevezetését); GIBELLI, Filippo–RICCI, Giovanna–SIRIGNANO, Ascanio–DE LEO, Domenico: COVID-19 Compulsory Vaccination: Legal and Bioethical Controversies. *Frontiers in Medicine*, 2022, Vol. 9 (DOI: 10.3389/fmed.2022.8215) (a szerzők az olasz Alkotmány alapján ugyancsak igazolhatónak látják a kötelező oltásokat).

⁴ Decreto-Legge 1 aprile 2021, n. 44 (Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici). A jogszabály bemutatására és értékelésére lásd például: VINCETI, Silvio Roberto: COVID-19 Compulsory Vaccination of Healthcare Workers and the Italian Constitution. *Annali di Igiene, Medicina Preventiva e di Comunità*, 2022/3, 207–216. (DOI: 10.7416/ai.2021.2468).

⁵ Legge 28 maggio 2021, n. 76 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1 aprile 2021, n. 44, recante misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici).

módosította a közigazgatási versenyvizsgákra vonatkozó szabályozást.⁶ A legnagyobb hatású rendelkezése azonban kétségtelenül a védőoltás egészségügyi alkalmazottak részére történő előírása volt.

Az oltás felvételére a Tvr. kettős határidőt állapított meg: az oltási terv maradéktalan teljesüléséig, de legfeljebb 2021. december 31-ig tartott az oltási kötelezettség. Mentességet csak a háziorvos által igazolt kontraindikáció esetén lehetett kapni – ez esetben az oltás halasztható vagy elhagyható volt. A kötelezettség kiterjedt az állami és a magánegészségügyi intézményekre, valamint a gyógyszertárakra is. A jogszabály értelmében ezen intézmények vezetőit adatszolgáltatási kötelezettség terhelte az egészségügyi hatóságok felé, amelyek felszólították az oltási nyilvántartásban nem szereplő dolgozókat az oltás felvételére. A határidő eredménytelen letelét követően az alkalmazott a továbbiakban nem láthatott el olyan munkakört, amely más személyekkel való érintkezéssel vagy egyéb módon a fertőzés terjesztésének kockázatával jár. Ez esetben a munkáltatónak az alkalmazottat lehetőség szerint más, olyan – akár alacsonyabb szintű képzettséget igénylő – munkakörbe kellett áthelyeznie, amely nem járt a fertőzés továbbadásának kockázatával. Amennyiben ilyen jellegű átirányításra nem volt lehetőség, a munkavégzés alól felfüggesztették úgy, hogy illetményre és egyéb járandóságra sem volt jogosult. A felfüggesztés a védőoltási kötelezettség teljesítéséig, ennek hiányában a nemzeti oltási terv elkészültéig, de mindenképpen legkésőbb 2021. december 31-ig volt hatályos. A Tvr. előnyösebb rendelkezést tartalmazott azokra az alkalmazottakra, akiknél az oltás egészségügyi okokból ellenjavallt volt, ugyanis őket nem lehetett felfüggeszteni, de más munkakörbe átirányítani igen (viszont az illetményük ez esetben sem csökkenthető).⁷

Végezetül megemlíteném, hogy a Tvr. tartalmazott egy kimondottan érdekes – és később vitatott –, büntetőjogi felelősséget kizáró rendelkezést, rögzítve, hogy a Covid19-oltások esetén kizárt a büntethetőség a foglalkozás körében elkövetett emberölés, illetve testi sértés miatt, amennyiben a felhasznált vakcina rendelkezett forgalmazási engedéllyel.⁸

A törvényhez fűzött indokolás kiemelte, hogy az egészségügyi dolgozók oltása háromszoros előnnyel jár: egyrészt védi a dolgozókat, másrészt a hozzájuk forduló betegeket, harmadrészt pedig hozzájárul az egészségügyi ellátórendszer működésének megőrzéséhez.

1.2. A jogszabály kritikája

A Tvr. meglehetősen megosztónak bizonyult az alkotmányjogászok körében, és ellentétes vélemények születtek a tekintetben, hogy a jogszabály kiállja-e majd az alkotmányosság próbáját.

⁶ Tvr. 2., 6–11. cikk.

⁷ Tvr. 4. cikk.

⁸ Tvr. 3. cikk.

Michele Massa azt jósolta, hogy az alkotmánybíróság nem talál majd fogást a jogszabályon.⁹ Az álláspontját egyrészt arra alapozta, hogy a Tvr. értékelése során figyelemmel kell lenni a járványra mint sajátos körülményre, ugyanis az oltási program halasztása jelentős kockázatokkal járt volna. Arra is felhívta a figyelmet, hogy az olasz munkavédelmi szabályozás értelmében különös élettani kockázatok esetén a munkáltató védőoltást írhat elő a munkavállalóknak, vagy a veszélyes munkakörből ideiglenesen egy másik munkakörbe helyezheti át őket. Ez alapján a Tvr. volta képpen csak az előbbi általános szabályozás speciális alkalmazásának tekinthető. *Massa* másrészt azt is hangsúlyozta – és mint látni fogjuk, ezt az alkotmánybíróság is megerősítette –, hogy a kötelező oltás csak egy meghatározott szakmai körre és csak egy meghatározott időtartamra vonatkozik. Harmadrészt azt is kiemelte, hogy a vitatott jogszabályt nem önmagában kell értelmezni, hanem figyelembe kell venni a vakcinák biztonságosságát garantáló szabályokat és az esetleges súlyos mellékhatások esetén irányadó kártérítési rendelkezéseket. Azzal is érvelt, hogy ha el is ismerjük a munkavállaló jogát az oltás visszautasításához, ebből nem következik, hogy az immunizáció oltatlanságból fakadó hiánya ne bírna relevanciával a gazdasági tevékenységgel összefüggésben. Felidézte az Alkotmány 41. cikk (2) bekezdését, amelynek értelmében a gazdasági tevékenység (a munkavégzést is beleértve) nem lehet ellentétes a közjával, illetve – többek között – nem veszélyeztetheti a biztonságot.¹⁰

Ezzel szemben *Ugo Mattei* jogászprofesszor úgy vélekedett, hogy az oltás kötelezővé tétele két szempontból is alkotmányellenes. Egyrészt azért, mert kísérleti fázisban levő vakcinákról van szó, másrészt pedig nem ismert teljes bizonyossággal, hogy az oltás felvétele mennyiben nyújt védelmet a fertőzés átadásával szemben.¹¹ Az olasz Alkotmány 32. cikke¹² alapvető egyéni jogként és közösségi érdekként védi az egészséget, és biztosítja a betegeknek az ingyenes orvosi ellátást, továbbá rögzíti, hogy a törvény rendelkezésein túlmenően senki sem kötelezhető meghatározott

⁹ *Massa, Michele: The Italian “No Jab, No Job” Law. Verfassungsblog, 2021. 04. 07. <https://verfassungsblog.de/the-italian-no-jab-no-job-law/> (2023. 03. 10.) (DOI: 10.17176/20210408-172757-0) [a továbbiakban: *Massa* (2021)].*

¹⁰ *Massa, Michele: Lavoro e vaccinazione contro il Covid-19. Note costituzionali su un dibattito giuslavoristico. Quaderni costituzionali, 2021/1, 89–113. (DOI: 10.1439/100173).*

¹¹ *Mattei álláspontjának bemutatására lásd: Amorosi, Antonio: Vaccino, obbligo per i sanitari? Il giurista Mattei: “E’ incostituzionale”. Affari Italiani, 2021. 03. 24. <https://www.affaritaliani.it/coronavirus/vaccino-obbligo-per-i-sanitari-il-giurista-mattei-e-incostituzionale-730532.html> (2023. 01. 20.).*

¹² „32. cikk (1) Az állam alapvető egyéni jogként és közösségi érdekként védi az egészséget, és biztosítja a betegeknek az ingyenes orvosi ellátást. (2) A törvény rendelkezésein túlmenően senki sem kötelezhető meghatározott orvosi kezelésre. A törvény egyetlen esetben sem sértheti meg az ember személyiségének tiszteletéből eredő korlátokat.”

orvosi kezelésre, valamint a törvény nem sértheti meg az ember személyiségének tiszteletéből eredő korlátokat.¹³

Egy másik professzor (egyben ügyvéd), *Daniele Granara* felkarolta az egészségügyi dolgozók tiltakozását, és egyenesen „polgárháborúról” (*battaglia civile*) beszélt.¹⁴ A kötelező oltást az előbbi okokból szintén alkotmányellenesnek vélte, és kifogásolta, hogy az oltás felvételére felszólító hatósági levelekben az állam lényegében minden felelősséget kizárt az oltás mellékhatásaival kapcsolatban.

Az *Osservatorio Permanente sulla Legalità Costituzionale* nevű jogvédő szervezet egy részletes szakvéleményben elemezte a kötelező oltással szembeni alkotmányos aggályokat.¹⁵ A szerzők elsőként itt is a vakcinák kísérleti jellegét emelték ki, hivatkozva az olasz alkotmánybíróság egy korábbi határozatára, amely szerint a társadalmi szolidaritás jegyében egyes oltásokat kötelezővé lehet tenni, azonban „senki sem kényszeríthető arra, hogy a saját egészségét feláldozza mások egészségéért”.¹⁶ Márpedig a jogvédő szervezet álláspontja szerint egy kísérleti állapotban levő vakcina esetén nem lehet kizárni az egészségkárosító hatást sem. A szakvélemény ehelyütt utalt az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének a Covid19 vakcinákkal kapcsolatos határozatára,¹⁷ amely a magas átoltottsági arány elérése érdekében a tagállamokat és az Európai Uniót – többek között – arra szólította fel,

¹³ Az olasz alkotmánybíróság a 307/1990. (ECLI:IT:COST:1990:307) és a 455/1990. (ECLI:IT:COST:1990:455) számú határozataiban rögzítette az egészséghez való jog fentiekben körvonalazott kettős jellegét. E két alkotmánybírósági döntés alapozta meg az egészséghez való jog teljes körű védelmét, azt az egyén pszichofizikai integritásában, az egészségügyi kezelésekkal kapcsolatos álláspontjaiban, illetve az egészséges környezethez való jogban kibontva. Az alkotmánybíróság 485/1991. számú határozata (ECLI:IT:COST:1991:485) alapján pedig már az egyén lelki egészségére is kiterjed az alapjogi védelem. Lásd: EGRESSI Katalin: *Az olasz alkotmány*. Gondolat, Budapest, 2013, 190–192.; BUONANNO, Giorgia: Il diritto alla salute nella Costituzione italia. *Diritto.it*, 2021. 03. 10. <https://www.diritto.it/il-diritto-alla-salute-nella-costituzione-italia/> (2023. 07. 20.). A 32. cikk további, közelmúltbeli elemzéséhez lásd: CIVITARESE, Stefano–PIGNATARO, Micol: Mandatory vaccination requirements and the green Covid-19 certificate: a fundamental rights perspective in Italy. *Espago Juridico Journal of Law*, 2022/2, 345–348. (DOI: 10.18593/ejll.30736); PICCIOCCI, Cinzia: Il diritto alla salute nella Costituzione italiana: l'adempimento di una promessa difficile. *Estudios constitucionales*, 2022/n. especial, 396–419. (DOI: 10.4067/S0718-52002022000300394).

¹⁴ Parte da Genova il ricorso contro obbligo vaccinale per sanitari: Avvocato Granara, incostituzionale, è battaglia civiltà. *Ansa.it*, 2021. 05. 27. https://www.ansa.it/liguria/notizie/2021/05/27/covidliguriapronto-ricorso-contro-obbligo-vaccinale-sanita_93947567-3922-4ec9-82d3-ab9b5e57baa3.html (2023. 01. 21.).

¹⁵ Vaccinazione coatta ed esercenti professioni sanitarie: quale libero consenso entro l'imposizione legale? *Generazioni Future*, 2021. 04. 12. <https://generazionifuture.org/vaccinazione-coatta-ed-esercenti-professionisti-sanitarie-quale-libero-consenso-entro-l'imposizione-legale/> (2023. 01. 21.).

¹⁶ 118/1996. számú határozat (ECLI:IT:COST:1996:118) II. rész 5. A szolidaritás eszméje kitüntetett szerepet foglal el az olasz közigazgatásban; az elv lényegében az Alkotmány teljes szövegét áthatja. Lásd erről ARBAN, Erika: Italy: The Principle of Solidarity as a Principle of Equality. In: Belsler, Eva Maria–Bächler, Thea–Egli, Sandra–Zünd, Lawrence (eds.): *The Principle of Equality in Diverse States: Reconciling Autonomy with Equal Rights and Opportunities*. Brill–Nijhoff, Leiden–Boston, 2021, 101–129. (DOI: 10.1163/9789004394612_006). Ennek megfelelően a szolidaritás eszméje az egészségügyi jogalkotásban és a kapcsolódó alkotmánybírósági határozatokban is évtizedek óta visszaköszön. Lásd GOLIA, Angelo Jr.: The Principle of Solidarity in the Italian Constitution. *The Italian Law Journal*, 2022/1, 167–173. (DOI: 10.23815/2421-2156.ITALJ). Összességében elmondható, hogy az alkotmánybíróság folyamatosan „egyen-súlyoz” a szolidaritásból fakadó közösségi és az individuumból fakadó egyéni érdekek és értékek között.

¹⁷ Covid-19 vaccines: ethical, legal and practical considerations – Resolution 2361 (2021). <https://pace.coe.int/en/files/29004/html> (2023. 01. 21.).

hogy tájékoztassák a polgárokat arról (is), hogy az oltás *nem kötelező*, és a vakcinát elutasítókat ne helyezték politikai, társadalmi vagy más nyomás alá az oltás felvétele érdekében. A határozat egyben azt is kérte a tagállamoktól és az Uniótól, hogy senkit ne érjen negatív diszkrimináció amiatt, hogy – akár az egészségügyi kockázatok miatt, akár más okból – az oltás elutasítása mellett döntött.¹⁸ A szakvélemény szerint az olasz jogszabályok nem egyeztethetők össze az Európa Tanács ezen határozatával.

A jogvédő szervezet a második kifogását a lelkiismereti szabadságra alapította. A szerzők itt abból indultak ki, hogy a tudományos konszenzus szerint az idős korosztály oltása a legfontosabb, hiszen a Covid19 rájuk jelenti a legnagyobb veszélyt. Azonban az állam az egészségügyi dolgozókat megfosztja attól a döntéstől, hogy lemondjanak a vakcináról a veszélyeztetett korosztály javára,¹⁹ ami által a személyiség szabad kifejeződését garantáló alkotmányos rendelkezés is sérül.²⁰ Sőt, adott esetben a vallásszabadság²¹ is sérülhet, hiszen az „előbb tegyél jót a felebarátoddal, mint magaddal” vallási-morális előírás is csorbát szenvedhet.

A harmadik problémás pont az oltásra kötelezettekkel aláíratott beleegyező nyilatkozattal kapcsolatos. A szakvélemény egyrészt aggályosnak vélte, hogy a nyilatkozat aláírására kötelezettek között sok olyan egészségügyi dolgozó volt (például ápolók, beteghordók), aki nem rendelkezik megfelelő szakmai kompetenciával a tájékoztatás (különösen a kockázatok) teljes körű megértéséhez. A szerzők másrészt abszurdnak tartották, hogy a hatóságok úgy követelik meg a hozzájáruló nyilatkozatot, hogy *de facto* kötelező az oltás felvétele – álláspontjuk szerint ilyen körülmények között nem beszélhetünk a beleegyezés önkéntes voltáról, és ebből a szempontból is sérül az egészségügyi önrendelkezéshez való jog.

A negyedik kifogás a Tvr. szankcióját (ti. a munkavégzésből való felfüggesztést) érinti. A szerzők egyrészt problémásnak találták, hogy az oltási kötelezettség fennálltát a jogalkotó részben olyan időponthoz (az oltási terv teljesüléséhez) kötötte, amelynek bekövetkezése bizonytalan. Másrészt a szankció súlya függ az alkalmazottat foglalkoztató intézmény méretétől is, hiszen egy nagyobb szervezetben könnyebben megoldható a másik munkakörbe történő átirányítás, míg egy kisebb egészségügyi intézményben (például egy gyógyszerárban) nagy valószínűséggel erre nincs lehetőség, ami azt jelenti, hogy az oltást elutasító alkalmazott felfüggesztésre kerül. Mindez sérti a diszkrimináció tilalmát rögzítő alkotmányos

¹⁸ A határozat 7.2. és 7.3. pontjai.

¹⁹ A szakvélemény 2021. április elején született, amikor még igencsak szűkös volt a rendelkezésre álló vakcinamennyiség.

²⁰ Alkotmány 2. cikk: Az állam elismeri és biztosítja az ember sérthetetlen jogait, amelyek mint egyént vagy mint olyan társadalmi szervezet tagját illetik meg, amelyben személyisége kibontakozik, és megköveteli a politikai, gazdasági és társadalmi szolidaritásból fakadó megmásíthatatlan kötelezettségek teljesítését.

²¹ Alkotmány 19. cikk.

rendelkezést.²² Harmadrészt a Tvr. az Alkotmány munkához való jogot garantáló rendelkezéseivel sincs összhangban.²³ Az Alkotmány nem pusztán a munkához való jogot ismeri el,²⁴ hanem azt is rögzíti, hogy a dolgozónak joga van olyan jövedelemre, amely elegendő a szabad és emberhez méltó élethez.²⁵ Csakhogy a munkavégzéstől való eltiltás mint jogkövetkezmény végső soron a fenti elvek érvényesülését lehetetleníti el, és egyben szöges ellentétben áll a munkaalapú társadalom alkotmányos alapjával.

Az ötödik ellenvetés formai okokat ölel fel. A kötelező oltást először a Tvr. írta elő, és a rendelkezések csak közel két hónappal később lettek törvényi formába öntve. A szakvélemény szerint aggályos, hogy már a Tvr. nyomán megkezdték az oltásokat, hiszen a törvény elfogadásáig nem volt teljesen bizonyos, hogy a parlament elvégzi a konverziót, illetve hogy a módosítások mennyiben érintik majd a szabályozás lényegét.

Giuliano Scarselli négy szempontból vélte alkotmányellenesnek a Tvr.-t.²⁶ Egyrészt szerinte – figyelemmel az Alkotmány 32. cikk (2) bekezdésére, amely szerint a törvény rendelkezésein túlmenően senki sem kötelezhető meghatározott orvosi kezelésre – kizárólag a parlament lett volna jogosult a kötelező oltás elrendelésére. Másrészt úgy vélte, hogy a Tvr. felelősségkizárási klauzúljája is értelmezhetetlen, hiszen ha az oltás egy bevett beavatkozás, akkor szükségtelen ez a rendelkezés, amennyiben viszont az általánost meghaladó kockázattal jár, úgy nem írható elő kötelező jelleggel. Harmadrészt az előbbi mentesítési rendelkezés közvetve elismeri, hogy a vakcina egészségromlást vagy halált okozhat – márpedig ha ez így van, akkor – figyelemmel az Alkotmány 32. cikkére és az alkotmánybíróság gyakorlatára – nem lehet kötelezővé tenni. Negyedrész a szerző szerint „nehéz belátni”, hogy az állam hogyan írhatja elő a vakcinát és háríthatja el a felelősséget *egyszerre*. Azzal, hogy az esetleges súlyos mellékhatásokért lényegében senki nem felel, kétszeresen is túllépjük az Alkotmány 32. cikkében lefektetett garanciákat, hiszen egyrészt nem lehet valakit olyan egészségügyi kezelésre kötelezni, amely kockázattal járhat, másrészt egy jogállamban elképzelhetetlen, hogy a kötelezettséget

²² Alkotmány 3. cikk:

(1) Minden állampolgár egyenlő társadalmi megbecsülést élvez, és a törvény előtt nemre, fajra, anyanyelvre, vallásra, politikai hovatartozásra, személyi és társadalmi körülményekre tekintet nélkül egyenlő.

(2) Az állam feladata, hogy megszüntesse azokat a gazdasági és társadalmi akadályokat, amelyek lényegesen korlátozva az állampolgárok egyenlőségét és szabadságát, meggátolják a személyiség kibontakozását és minden dolgozó tényleges részvételét az ország politikai, gazdasági és társadalmi életében.

²³ A munka és a munkához való jog különösen hangsúlyosan van jelen az olasz alkotmányban, amit az is bizonyít, hogy az Alkotmány 1. cikke Olaszországot „munkára alapozott demokratikus köztársaságként” definiálja. Erről bővebben lásd: ALES, Edoardo: (The right to) work as foundational value: Italy and the very notion of a constitutional promise. In: Bellace, Janice R.–ter Haar, Beryl (eds.): *Handbook on Labour, Business and Human Rights Law*. Edward Elgar, Cheltenham, 2019, 34–49. (DOI: 10.4337/9781786433114.00011).

²⁴ Alkotmány 4. cikk: „(1) Az állam elismeri minden állampolgár munkához való jogát, és előmozdítja azokat a feltételeket, amelyek ezt a jogot ténylegessé tehetik. (2) Minden állampolgár kötelessége, hogy saját lehetősége és választása szerint olyan munkát végezzen vagy tevékenységet folytasson, amely elősegíti a társadalom anyagi és szellemi fejlődését.”

²⁵ Alkotmány 36. cikk (1) bek.

²⁶ SCARSELLI, Giuliano: Le incostituzionalità del decreto legge avente ad oggetto i vaccini obbligatori per il personale sanitario e il c.d. scudo penale. *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, 2021/2, 1–18.

előíró állam előre mentesítse magát a felelősség alól. Scarselli arra is rámutat, hogy a felelősségkizárási klauzula egy esetleges eredményes kártérítési pert is akadályozhat (vagy legalábbis megnehezíthet), és érthetetlen, hogy a Tvr. még csak nem is utal a kártérítési szabályokra.

Hasonló okokból *Arturo Maniaci* is felvetette az oltási kötelezettség alkotmányos, illetve európai uniós jogi keretekkel való összeegyeztethetlenségét.²⁷ A szerző azt a kérdést tette fel, hogy a Covid-oltás beadásából eredő egészségkárosodás miatt követelhető-e kártérítés a kötelező védőoltások, illetve vérkészítmények beadásából, valamint transzfúzióból eredő visszafordíthatatlan szövődmények miatt károsult személyek kártérítéséről szóló törvény²⁸ alapján. Egyúttal utalt arra is, hogy azáltal, hogy a Tvr. kizárta Covid-oltások esetén a foglalkozás körében elkövetett emberölés, illetve testi sértés miatti büntethetőséget, ha a felhasznált vakcina rendelkezett forgalmazási engedéllyel, a jogalkotó gyakorlatilag elismerte, hogy az oltás felvétele súlyos mellékhatásokkal járhat. Cikkében Maniaci hangsúlyozza, hogy még egy olyan egyszerű orvosi beavatkozás, mint amilyen a védőoltás igénybevétele is az előnyökre, lehetséges kockázatokra, mellékhatásokra és hosszú távú következményekre kiterjedő teljes körű tájékoztatáson kell hogy alapuljon. Az egészségügyi beavatkozás az egyének tudatos, különféle ideológiai, kulturális vagy vallási meggyőződését tükröző döntését igényli. Az oltás jogi kikényszerítése Maniaci szerint azzal a kockázattal jár, hogy az olasz állam elveszíti személyközpontú, pluralista és multikulturális jellegét, és paternalista, illiberális, a társadalom szempontjából oly fontos különbözőségeket nem tisztelő állammá válik.²⁹

Említést érdemel *Daniele Cenci* tanulmánya is, amelyben a szerző – az Olasz Gyógyszerügynökség 2021. őszi jelentése³⁰ adatainak alapulvételével – már a Covid-oltás egészségkárosító hatása, hátrányos mellékhatásai és kiemelten a vakcinához köthető, a vizsgált időszakban bekövetkezett tizenhat haláleset alapján kérdőjelezi meg az oltási kötelezettség alkotmányosságát.³¹

1.3. Kiterjesztés és szigorítás

A kötelező oltással kapcsolatos szabályozás lényegében hónapról hónapra változott Olaszországban, és így a Tvr. szinte áttekinthetetlen módon, folyamatosan

²⁷ MANIACI, Arturo: Introduzione di un obbligo vaccinale contro il Covid-19: profili di criticità. *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2021/20, 59–69. (DOI: 10.54103/1971-8543/16832).

²⁸ Legge 25 febbraio 1992, n. 210 (Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati).

²⁹ MANIACI: i. m., 70.

³⁰ Rapporto sulla Sorveglianza dei vaccini COVID-19. Rapporto numero 9 – Periodo dal 27/12/2020 al 26/09/2021. https://www.aifa.gov.it/documents/20142/1315190/Rapporto_sorveglianza_vaccini_COVID-19_9.pdf (2023. 05. 20.).

³¹ CENCI, Daniele: Riflessioni sulla compatibilità a Costituzione della decretazione di urgenza che proroga l'obbligo di vaccinazione per i sanitari ed estende lo stesso ad altre categorie di lavoratori. *Penale Diritto e Procedura*, 2021/4, 691–717.

módosult-kiegészült.³² A szövevényes jogszabályi környezet teljes körű bemutatására kísérletet sem teszünk, azonban a témánk szempontjából fontos fejleményeket röviden összefoglaljuk.

Kevesebb mint fél évvel a bevezetése után a kormány a szociális bentlakásos, valamint az ápolást és gondozást nyújtó intézményekben dolgozókra,³³ majd 2021 szeptemberében a közszférára,³⁴ novemberében pedig a közoktatásban, a felnőttképzésben, védelmi, biztonsági és mentési ágazatban, a rendőrségnél és a büntetés-végrehajtásban dolgozókra is kiterjesztette a kötelező védőoltást.³⁵ Ezzel 2021 végére Olaszországról elmondható volt, hogy minden más európai országnál szélesebb körben alkalmazta az oltási kötelezettséget.³⁶ Ráadásul az oltások felvételének hiányában a polgárok mindennapi életvitele olyan mértékben lehetetlenült el, hogy egyes szerzők már egyenesen *de facto* kötelező oltásról írtak.³⁷

2022 januárjában az 50 év feletti lakosok – állampolgárságra tekintet nélkül –, valamint a felsőoktatási intézmények alkalmazottjai is kötelessé váltak az oltás felvételére. Markáns szigorítást jelentett, hogy az 50 év feletti 100 eurós bírsággal számolhattak, amennyiben 2022. február 1-ig nem vették fel az oltás első adagját.³⁸

A jogalkotó az oltási kötelezettség fennálltának végső határidején is többször módosított. A kezdeti 2021. december 31-es határidő előbb 2022. július 15-re, majd 2022. december 31-re módosult, amely utóbbi később előre lett hozva 2022. november 1-re.

Amint fentebb láttuk, az egészségügyi dolgozókra irányadó szabályozás – legalábbis kezdetben – valamelyest „humánus” volt abból a szempontból, hogy az oltást elutasító alkalmazottak esetén a munkáltatónak kísérletet kellett tennie a más – alacsonyabb fertőzési veszéllyel járó – munkakörben történő foglalkoztatásra. A 2021. decemberi módosítás azonban mentesítette a munkáltatót az átirányítási kötelezettség alól, azaz az oltatlan dolgozó automatikusan felfüggesztésre került.³⁹ (Az egészségügyi ellenjavallat miatt oltatlan alkalmazottaknak azonban továbbra sem kellett számolniuk a felfüggesztéssel.)

³² Egy vázlatos áttekintésre lásd: PALMIERI, Sofia–GOFFIN, Tom: *De Jure and De Facto: An Overview on the Italian Measures on Compulsory Vaccination*. *European Journal of Health Law*, 2022/1, 159–164. (DOI: 10.1163/15718093-bja10067).

³³ Decreto–Legge 10 settembre 2021, n. 122 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza da COVID-19 in ambito scolastico, della formazione superiore e socio sanitario-assistenziale) 2. cikk.

³⁴ Decreto–Legge 21 settembre 2021, n. 127 (Misure urgenti per assicurare lo svolgimento in sicurezza del lavoro pubblico e privato mediante l'estensione dell'ambito applicativo della certificazione verde COVID-19 e il rafforzamento del sistema di screening) 1. cikk.

³⁵ Decreto–Legge 26 novembre 2021, n. 172 (Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19 e per lo svolgimento in sicurezza delle attività economiche e sociali) 2. cikk.

³⁶ VERGALLO, Gianluca Montanari–DEL RIO, Alessandro–NEGRO, Francesca–ZAAMI, Simona: COVID-19 vaccine mandates: what are the current European public perspectives? *European Review for Medical and Pharmacological Sciences*, 2022/2, 647. (DOI: 10.26355/eurrev_202201_27891).

³⁷ PALMIERI–GOFFIN: i. m., 157–159.

³⁸ Decreto–Legge 7 gennaio 2022, n. 1 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza COVID-19, in particolare nei luoghi di lavoro, nelle scuole e negli istituti della formazione superiore) 1–2. cikk.

³⁹ Decreto–Legge 26 novembre 2021, n. 172 (Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19 e per lo svolgimento in sicurezza delle attività economiche e sociali) 1. cikk.

2. Az alkotmánybíróság határozatai

Az alkotmánybíróság 2022. december 1-jén három határozatot hozott a kötelező Covid-oltások tárgyában. A három határozat közül az első kettő⁴⁰ érdemben elbírálta az indítványokat, míg a harmadik⁴¹ eljárásjogi hiba – a kérdést előterjesztő bíróság hatáskörének hiánya – miatt utasította el a beadványt. Tekintve ezen utóbbi döntés korlátozott relevanciáját, a következőkben csak az első két határozatot tárgyaljuk.

A határozatok elemzése előtt fontos megjegyezni, hogy az indítványozó mind a három esetben egy vagy több rendes bíróság volt, amelyek az úgynevezett alkotmányos legitimitációs kérdésekkel (*questioni di legittimità costituzionale*) fordultak az alkotmánybírósághoz.⁴² Szemben az adott esetben laikus érintettektől érkező alkotmányjogi panaszokkal (a magyar mellett a német és az osztrák alkotmánybíróság például ilyen panaszok nyomán hozta meg a kötelező Covid-oltásokkal kapcsolatos döntését⁴³), egy jogi szaktudással rendelkező bírótól érkező kezdeményezés nagy valószínűséggel nem bizonyul nyilvánvalóan alaptalannak, így ebből a szempontból is különösen érdekesnek ígérkeztek az alkotmánybíróság döntései.

A következőkben az egyes határozatok elemzése során elsőként az indítványok előzményeit és tartalmát vázoljuk fel, majd röviden utalunk a kormány – mint jogalkotó – álláspontjára. Végezetül azt mutatjuk be, hogy az alkotmánybíróság milyen érvek mentén végezte el a támadott jogszabályi rendelkezések felülvizsgálatát, azaz mire alapozva döntött úgy, hogy a kötelező oltás elrendelése (és az elutasítás jogkövetkezményei) összhangban vannak az alkotmánnyal.

2.1. A 14/2023. számú határozat

2.1.1. Az indítvány

A palermói egyetem egyik harmadéves, ápoló szakos hallgatója azt követően perelte be az egyetemet, hogy a rektor 2021 áprilisában kötelezővé tette a védőoltást a szakmai gyakorlatokon való részvételhez. A felperes a rektori intézkedés felfüggesztését kérte, azonban az első fokon eljáró bíróság elutasította a kérelmet. A másodfokon eljáró bíróság alkotmányos legitimitációs kérdéssel fordult az alkotmánybírósághoz. Egyrészt annak vizsgálatát kérte, hogy az egészségügyi dolgo-

⁴⁰ 14/2023. számú határozat (ECLI:IT:COST:2023:14), illetve 15/2023. számú határozat (ECLI:IT:COST:2023:15).

⁴¹ 16/2023. számú határozat (ECLI:IT:COST:2023:16).

⁴² Az alkotmányos legitimitációs kérdés lényegét tekintve a hazai utólagos konkrét normakontrollhoz (bírói kezdeményezés egyedi normakontroll eljárás iránt) hasonló eljárás, amely során az eljáró bíró – akár valamelyik fél kérelmére, akár hivatalból, az eljárás felfüggesztése mellett – az alkotmánybírósághoz fordul, ha felmerül az alkalmazandó törvény alkotmányellenessége. [Legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 (Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte Costituzionale) 1. cikk; Legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 (Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale) 23. cikk.] Az eljárásról bővebben lásd: BARSOTTI, Vittoria–CAROZZA, Paolo G.–CARTABIA, Marta–SIMONCINI, Andrea: *Italian Constitutional Justice in Global Context*. Oxford University Press, Oxford, 2016, 54–60.

⁴³ HORVÁTH Attila: Mások élete? A kötelező Covid-oltások a magyar, a német és az osztrák alkotmánybírósági döntések tükrében. *Állam- és Jogtudomány*, 2022/3, 3–38. (DOI: 10.51783/ajt.2022.3.01).

zók kötelező oltásának elrendelése, illetve az oltás elutasítása esetén életbe lépő felfüggesztés sérti-e az Alkotmány 3., 4., 32., 33., 34. és 97. cikkét.⁴⁴ Másrészt azt a kérdést is feltette, hogy a tájékozott beleegyezésről szóló törvény⁴⁵ 1. §-a, valamint a Tvr. 4. §-a nem ütközik-e az Alkotmány 3. és 21. cikkébe, tekintettel arra, hogy előbbi nem rögzít a tájékozott beleegyezés aláírásának kötelezettsége alóli kivételt kötelező egészségügyi kezelés esetén, utóbbi pedig nem zárja ki a kötelező védőoltáshoz szükséges tájékozott beleegyezés kötelező aláírását.

Az indítványozó bíróság hivatkozott az alkotmánybíróság kötelező oltásokkal kapcsolatos joggyakorlatára,⁴⁶ amelynek értelmében a kötelező oltást előíró jogszabály akkor lehet összhangban az Alkotmány 32. cikkével, ha a következő három feltétel egyidejűleg teljesül:

- a) az oltás nem pusztán az oltandó személy egészségi állapotának, hanem mások egészségi állapotának védelmére is irányul;
- b) az oltás nem veszélyezteti az oltandó személy egészségi állapotát (ide nem értve a „normális és ezért elviselhető” következményeket);
- c) további károkozás esetén mindenképpen rendelkeznek a károsultnak fizetendő méltányos kártalanításról, függetlenül a kártérítési felelősség párhuzamos érvényesítésétől.⁴⁷

A bíróság szerint az a) és a c) pont a kötelező Covid-oltások esetén teljesül, azonban a b) pont megvalósulása már kétséges, ugyanis a vakcinák által okozott mellékhatások száma nagyságrendekkel nagyobb, mint a többi védőoltás esetén, így felmerül a gyanú, hogy a vakcinák negatívan befolyásolják az oltásra kötelezett személy egészségi állapotát, túl azon következményeken, amelyek „normálisnak és ezért elviselhetőnek” minősülnek. Az indítványozó elismeri, hogy a súlyos mellékhatások nagyon ritkán fordulnak elő, azonban a fentebb hivatkozott kritériumrendszer nem teszi lehetővé a mennyiségi jellegű értékelést, azaz azt, hogy bizonyos számú súlyos vagy halálos mellékhatás tolerálható lenne.⁴⁸

A bíróság az indítványában kitért az úgynevezett elővizsgálati (triázsolási) rendszer elégtelenségére is, kifogásolva a háziorvosok – mint az oltandó személyek egészségi állapotának alapos ismerői – kihagyását az oltási folyamatból, valamint az oltás előtt elvégzendő (például laboratóriumi) vizsgálatok hiányát.⁴⁹

Ami a kérdések második, a tájékozott beleegyezés aláírásának kötelezettségéhez kapcsolódó csoportját illeti, az indítványozó bíróság megállapította, hogy a tájékozott beleegyezésre – a szóban forgó jogszabályokkal összhangban – az oltást megelőzően, a kórelőzmény felvétele során kerül sor. Az indítványozó álláspontja

⁴⁴ Tekintve, hogy a normakontroll során csak a 32. cikk bírt lényeges szereppel, a többi cikk tartalmának ismeretétől elhelyűtt eltekintünk.

⁴⁵ Legge 22 dicembre 2017, n. 219 (Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento).

⁴⁶ Lásd az alkotmánybíróság 258/1994. számú határozatát (ECLI:IT:COST:1994:258), amely megállapította, hogy a gyermekkori kötelező védőoltások összhangban vannak az alkotmánnyal.

⁴⁷ 14/2023. számú határozat I. rész 1.2.

⁴⁸ 14/2023. számú határozat I. rész 1.2.1.

⁴⁹ 14/2023. számú határozat I. rész 1.2.2.

szerint a beleegyezésben – szó szerinti, logikai és jogi értelmezés szerint is – az egyén szabad, tudatos önrendelkezésének kell érvényre jutnia, amellyel viszont nem egyeztethető össze egy jogi értelemben vett kötelezés. Éppen ezért észszerűtlen az a jogszabályi rendelkezés, amely szándéknyilatkozat aláírását követeli meg a munkavégzéshez nélkülözhetetlen védőoltás felvétele kapcsán.⁵⁰

2.1.2. A kormány álláspontja

Az eljárás során a kormány – mint jogalkotó – álláspontját a legfőbb ügyészség képviselte. Az ügyészség egyrészt vitatta, hogy a súlyos mellékhatások nagyobb arányban fordulnának elő, mint a többi oltás esetén. Az, hogy az illetékes szakmai szervezetek nagyszámú mellékhatást regisztráltak, nem a vakcinák kockázatosságát támasztja alá, hanem azt jelenti, hogy az egészségügyi szakemberek és a polgárok fokozott figyelmet fordítanak a biztonságra, és az úgynevezett farmakovigilancia (a mellékhatásokat regisztráló és vizsgáló) rendszerek jól működnek.⁵¹

Az ügyészség a beleegyező nyilatkozattal kapcsolatban úgy vélekedett, hogy ha valóban kötelező lenne a Covid-oltás, akkor nem lenne szükség beleegyező nyilatkozatra – azonban jelen esetben minden oltásra kötelezett dönthet úgy, hogy elutasítja a vakcinát.⁵²

2.1.3. Az alkotmánybíróság érvelése

Az alkotmánybíróság az indokolás érdemi részében elsőként azt szögezte le, hogy bár az indítványozó az Alkotmány hat cikkét is felhívja, de csak az egészséghez való jogot kimondó 32. cikk vonatkozásában adott elő indokolást, így a testület csak ebből a szempontból vizsgálta meg a támadott jogszabályt.⁵³

Az alkotmánybíróság ezt követően az egészséghez való jog értelmezését végezte el.⁵⁴ A testület szerint az Alkotmány 32. cikke az egyén egészséghez való joga (ebbe beleértve az orvosi kezelésre kötelezés tilalmát is) és a közösség érdekei között igyekszik egyensúlyt teremteni. Amint egy korábbi alkotmánybírósági határozat rámutatott, az egészség védelme magában foglalja „*az egyén azon kötelezettségét is, hogy saját magatartásával ne károsítsa vagy veszélyeztesse mások egészségét, összhangban azzal az általános elvvel, hogy az egyes személyek jogát a mások egyidejűleg fennálló jogának kölcsönös elismerése és egyenlő védelme korlátozza*”.⁵⁵ Az egyének szimmetrikus helyzetét továbbá össze kell egyeztetni a közösség alapvető érdekeivel, amely alapján megkövetelhető az egyéntől, hogy – az ő érdekét is szolgáló – kötelező gyógykezelésnek vagy más különleges tehernek vesse alá magát. Egy másik döntésében pedig azt mondta ki az alkotmánybíróság, hogy „*a másokkal szembeni szolidaritás nevében minden személy kötelezhető arra, hogy*

⁵⁰ 14/2023. számú határozat I. rész 1.3.

⁵¹ 14/2023. számú határozat I. rész 2.2.2.

⁵² 14/2023. számú határozat I. rész 2.3.2.

⁵³ 14/2023. számú határozat I. rész 4.2.

⁵⁴ 14/2023. számú határozat I. rész 5.

⁵⁵ 218/1994. számú határozat (ECLI:IT:COST:1994:218) II. rész 2.2.

– az önrendelkezési jogát jogszerűen korlátozva – egy adott orvosi kezelésnek még akkor is alávesse magát, ha az konkrét kockázattal jár”.⁵⁶

Az alkotmánybíróság azt már korábban, a kötelező védőoltások által előidézett visszafordíthatatlan szövődményeket szenvedett személyek kártalanításáról szóló törvény tárgyalása során leszögezte, hogy minden vakcina esetén fennáll az akár súlyos mellékhatás kockázata, és mindaddig, amíg az orvostudomány fejlettsége nem teszi lehetővé e kockázat teljes kiküszöbölését, az adott orvosi kezelés elrendelésére vonatkozó döntés a jogalkotó – észszerűen gyakorolandó – mérlegelési jogkörébe tartozik.⁵⁷ Az oltás egyéni és kollektív dimenziója tehát konfliktusba kerül, hiszen olyan kockázattal állunk szemben, amely „*absztrakt módon előre látható – mivel statisztikailag kimutatható –, de az előre nem állapítható meg, hogy a súlyos mellékhatások konkrétan kiknél fognak jelentkezni. Ebben a helyzetben az oltási kötelezettséget előíró jogalkotó [...] tudatosan értékeli a felmerülő kollektív és egyéni érdekeket, ami a jog »tragikus választásának« nevezett [...] határán mozog.*”⁵⁸ A tragikus elem abban rejlik, hogy a haszon (ti. egy adott járvány visszaszorulása) és az áldozathozatal (ti. az oltás miatti súlyos mellékhatások) nem egyenlően oszlanak el a társadalom tagjai között: kinek az egyik, kinek a másik jut.

A testület ezt követően rátért az indítványozó bíróság álláspontjának elemzésére. Amint fentebb utaltunk rá, az alkotmánybírósághoz forduló bíróság elsősorban a súlyos mellékhatások túl magas kockázata miatt kezdeményezte a testület eljárását arra hivatkozva, hogy a jogszabályokból nem vezethető le az, hogy bizonyos számú súlyos vagy halálos mellékhatás tolerálható lenne.

Az alkotmánybírók viszont úgy érveltek, hogy az – akár súlyosan – egészségkárosító mellékhatások távoli kockázata önmagában nem tekinthető elfogadhatatlannak (azonban kártérítés alapját képezheti). Reflektálva az indítványozó bíróság álláspontjára, az alkotmánybíróság kimondta, hogy a védőoltásokat tárgyaló határozataiban mindig is tartózkodott egy egzakt „szűrő” megállapításától (hogy ti. mi számít tolerálható kockázatnak) – ehelyett következetesen ragaszkodott a vakcina biztonságosságát megállapító tudományos álláspontokhoz.⁵⁹ A testület szerint azt kell vizsgálnia, hogy a jogalkotó az egyén alapvető joga és a közösség érdeke közötti konfliktusban az Alkotmány 32. cikkének megfelelően gyakorolta-e a mérlegelési jogkörét, azaz az egészséghez való jog dimenziói között olyan egyensúlyt teremtett-e, amely nem észszerűtlen (*non irragionevole*) és nem aránytalan (*non sproporzionato*) az elérni kívánt célhoz képest.⁶⁰ Ennek megítéléséhez az alkotmánybírók felidéztek az Alkotmány szolidaritást előíró 2. cikkét. Szintén itt hivatkoztak arra a korábban lefektetett alapelvre, miszerint az Alkotmány 32. cikkében foglalt jogok közötti ütközés esetén a jogalkotó mérlegelési jogkörét „az illetékes hatóságok által megállá-

⁵⁶ 307/1990. számú határozat II. rész 2.2. Ennek megerősítésére lásd a 107/2012. számú határozat (ECLI: IT:COST:2012:107) II. rész 3. pontját. Az olasz alkotmánybíróság kötelező oltásokkal kapcsolatos gyakorlatának áttekintésére lásd: GIBELLI et al.: i. m., 3–4.

⁵⁷ 118/1996. számú határozat II. rész 5.

⁵⁸ 118/1996. számú határozat II. rész 4.

⁵⁹ 14/2023. számú határozat II. rész 5.3.

⁶⁰ 14/2023. számú határozat II. rész 6.

pított egészségügyi és járványügyi körülmények fényében kell gyakorolni”,⁶¹ utalva ezzel arra, hogy például a járvány súlyossága és veszélyessége is szerepet kell hogy játsszon a jogalkotó döntésében.⁶² A másik tényező, amit a jogalkotónak figyelembe kell vennie a mérlegelés során, az az orvostudomány aktuális állása.⁶³

A fenti keretek mintegy ki is jelölték, hogy az alkotmánybíróság a normakontroll során milyen szempontokat vehet figyelembe. A testületnek tehát elsősorban azt kellett vizsgálnia, hogy a jogalkotó a mérlegelési jogkörének gyakorlása során az orvostudomány álláspontjával összhangban cselekedett-e, és hogy mindezt mennyiben tette észszerűen és arányosan.⁶⁴ A határozat indokolása itt a jogalkotó felelősségét hangsúlyozta, kiemelve, hogy – az észszerűség és az arányosság határain belül – a jogalkotó mérlegelésén múlik, hogy a tudomány által kínált eszközök közül melyiket választja, és a választás jogát nem lehet a jogalkotótól elvitatni. A testület arra is felhívta a figyelmet, hogy mivel minden, az orvostudomány állására alapított jogszabály átmeneti, elengedhetetlen, hogy a jogalkotó a jogi szabályozást folyamatosan hozzáigazítsa a tudomány eredményeihez.⁶⁵ (Amint fentebb láttuk, ez meg is történt, hiszen a Tvr. – különösen a kötelező oltási program záródátuma – számos alkalommal módosult.)

A határozat ezt követően tért rá a támadott jogszabályi rendelkezések és az Alkotmány összevetésére.

A testület elsőként az orvostudomány álláspontját elemezte. A mértékadó hazai tudományos-szakmai intézetek (például Olasz Gyógyszerügynökség, Nemzeti Egészségügyi Intézet) álláspontját felidézve az alkotmánybíróság elfogadta azt az érvet, hogy a Covid-oltások semmiképpen sem tekinthetők kísérleti vakcináknak, ugyanis a forgalomba hozataluk a szabályoknak megfelelően történt, és az úgynevezett feltételes forgalomba hozatali engedély egy bevett eljárás; az oltóanyagok biztonságosságára és hatékonyságára irányuló vizsgálatok nem szenvedtek csorbát. Az alkotmánybíróság azt a tudományos álláspontot is elfogadta, hogy a súlyos mellékhatások rendkívül ritkák, és összességében nem jelentenek olyan kockázatot, amelyek ellensúlyoznák az oltások előnyeit.⁶⁶ A testület arra is felhívta a figyelmet, hogy a hazai egészségügyi hatóságok által szolgáltatott adatok nem helyettesíthetők más forrásokból származó adatokkal, még ha azok az ágazat „szakértőitől” (idézőjel az eredetiben) származnak is. Tehát helyes, hogy a jogalkotó az előbbi forrásokat vette figyelembe. Mindezek alapján azt a következtetést vonták le az alkotmánybírók, hogy az orvostudomány állása alapján nem észszerűtlen az oltáshoz folyamodni.⁶⁷

⁶¹ 5/2018. számú határozat (ECLI:IT:COST:2018:5) II. rész 4. A határozat értékelésére lásd: PALMIERI–GOFFIN: i. m., 155–157.

⁶² 14/2023. számú határozat II. rész 7.

⁶³ 14/2023. számú határozat II. rész 8.

⁶⁴ 14/2023. számú határozat II. rész 8.1.–8.2. Lásd: MASSA, Michele: Dati scientifici e discrezionalità politica nella legislazione sugli obblighi vaccinali. *Corti supreme e salute*, 2023/1, 8–10. [a továbbiakban: MASSA (2023)].

⁶⁵ 14/2023. számú határozat II. rész 8.2.

⁶⁶ 14/2023. számú határozat II. rész 10.

⁶⁷ 14/2023. számú határozat II. rész 11.

Az indokolás ezt követően az egészségügyi dolgozók vonatkozásában vizsgálta az észszerűség és a célszerűség érvényesülését. A testület felidézte a Nemzeti Egészségügyi Intézet jelentését, miszerint az egészségügyi dolgozók megfertőződése közvetlen és közvetett veszéllyel is jár. Egyrészt ők könnyebben adhatják át a fertőzést (különösen a sérülékeny csoportoknak), másrészt az egészségügyi dolgozók tömeges kiesése magát az egészségügyi ellátórendszert is veszélyezteti. A határozat hivatkozik továbbá az egészségügyi minisztérium statisztikáira, amelyek egyértelműen alátámasztják az oltási kampány hatékonyságát. Eszerint az egészségügyi dolgozók körében 2020 decembere és 2021 februárja között a negyedére esett vissza az új Covid-fertőzések aránya. A testület a Tvr. – e tanulmány 1.1. pontjának végén hivatkozott – indokolását szintén felidézte, elfogadva a jogalkotó azon érvelését, hogy az egészségügyi személyzet oltása hatványozott előnyökkel jár. Az alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy Franciaországban, Németországban, az Egyesült Királyságban és az Egyesült Államokban is kötelezővé tették az egészségügyi dolgozók oltását, és az ottani bíróságok, illetve alkotmánybíróságok is az észszerűség és az arányosság alapján ítélték meg a kötelező oltások jogszerűségét.⁶⁸

A határozatban a következő lépés az arányosság vizsgálata volt. A testület emlékeztetett, hogy amikor két alapjog mérlegelését kell elvégezni, akkor „a jogalkotói döntések észszerűségének megítéléséhez az úgynevezett arányossági tesztet (test di proporzionalità) alkalmazza, amely során azt értékeli, hogy a vizsgált jogszabály, annak alkalmazási körével és módjával együtt, szükséges és alkalmas-e a jogszerű célok eléréséhez, amennyiben több szóba jöhető intézkedés közül a legkevésbé korlátozót választja, és egyben olyan terheket állapít meg, amelyek nem aránytalanok e célok eléréséhez képest”.⁶⁹ Az alkotmánybíróság szerint a kötelező oltás elrendelése azért nem volt aránytalan, mert a jogalkotó által kitűzött cél elérésére – azaz a járvány visszaszorítására – nem létezett más, hasonlóan alkalmas eszköz. A tesztelés mint alternatív megoldás két szempontból sem lehetett egyenértékű a vakcinával. Egyrészt azért, mert a rendszeres tesztelés a költségek miatt fenntarthatatlan lett volna, és egyben további logisztikai-szervezési terhet jelentett volna az eleve túlterhelt egészségügyi ellátórendszer részére. Másrészt a teszt eredménye szükségszerűen egy korábbi állapotra utal, hiszen a friss fertőzöttség kimutatására nem alkalmas.⁷⁰

Az oltást elutasító dolgozók felfüggesztését sem találta aránytalan intézkedésnek a testület. Az alkotmánybírók álláspontja szerint a jogalkotó felelőssége, hogy meghatározza az oltásmegtagadás jogkövetkezményeit, amelyek szigorúan „funkcionálisak”, azaz a vírus terjedésének akadályozását szolgálják, és nem szankcionáló jellegűek. Az arányosság alátámasztására a határozat kiemeli, hogy az oltási kötelezettség időben is korlátozott volt, hiszen a jogalkotó eleve meghatározta – és később többször módosította – azt a dátumot, ameddig az egészségügyi dolgozók oltási kötelezettsége fennállt. Másrészt azt is hangsúlyozta az indokolás, hogy a fel-

⁶⁸ 14/2023. számú határozat II. rész 12.1–12.4.

⁶⁹ 14/2023. számú határozat II. rész 13.

⁷⁰ 14/2023. számú határozat II. rész 13.1.

függesztésnek egyrészt nem voltak fegyelmi jellegű jogkövetkezményei, másrészt nem a munkaviszony megszüntetéséről volt szó.⁷¹ A határozat ehelyütt hivatkozott a Németországban, az Egyesült Királyságban és az Egyesült Államokban bevezetett jogi szabályozásra, amely lehetővé tette az oltást elutasító egészségügyi dolgozó elbocsátását. Szintén említésre került a német szövetségi alkotmánybíróság 2022. áprilisi határozata,⁷² amely nem találta alkotmányellenesnek az egészségügyi személyzet oltásra kötelezését.⁷³

Ami a triázsrendszer vélelmezett hiányosságait illeti, az alkotmánybíróság ezt a felvetést is megalapozatlannak találta, ugyanis az olasz oltási gyakorlatban nem a háziorvos, hanem az oltást végző orvos ítéli meg azt, hogy az oltandó személyre jelent-e kockázatot a vakcina.⁷⁴ Az alkotmánybírók kiemelték, hogy az indítványozó bíró alaptalanul hivatkozott az úgynevezett elővigyázatossági intézkedések hiányára, hiszen az oltás előtti anamnézisre a Covid-vakcinák esetén is sor került, azonban további előzetes (például labor)vizsgálatok szakmai szempontból szükségtelenek (például a WHO ajánlásai között sem szerepelt ilyen előzetes diagnosztika).⁷⁵

Ugyanígy megalapozatlannak találta az alkotmánybíróság a Covid-oltás esetén is szükséges tájékozott beleegyezés alkotmányellenességére irányuló kérdést. Az alkotmánybíróság érvelése szerint a védőoltás felvétele során a jogszabályi kötelezés ellenére is az egyén önrendelkezési jogának kell érvényre jutnia. A beleegyezésnek szabadnak kell lennie, és teljes körű, az egészségügyi beavatkozás előnyeiről, kockázatairól, a lehetséges alternatívákról és az elutasítás következményeiről szóló naprakész tájékoztatáson kell alapulnia. Az oltás kötelező jellege nem zárja ki a tájékozott beleegyezés szükségességét, hiszen az egyénnek megmarad a lehetősége, hogy – a következményeket felelősséggel vállalva – ne tegyen eleget a kötelezettségnek.⁷⁶

2.2. A 15/2023. számú határozat

2.2.1. Az indítványok

Az alkotmánybírósághoz számos bíróságtól érkezett alkotmányos legitimációs kérdés a kötelező oltással kapcsolatban; a testület ezen indítványokat egyazon határozatban bírálta el.

A bíróságok annak vizsgálatát kérték az alkotmánybíróságtól, hogy a Tvr. egyes rendelkezései nem sértik-e az Alkotmány 2. (szolidaritás), 3. (egyenlőség), 4. (munkához való jog) cikkét, a 32. cikk (2) bekezdését (orvosi kezelésre kötelezés tilalma), valamint a munkát védő 35. cikkét.⁷⁷ A tíz indítvány összességében két szempon-

⁷¹ 14/2023. számú határozat II. rész 13.2.

⁷² BVerfG, 1 BvR 2649/21.

⁷³ 14/2023. számú határozat II. rész 13.3.

⁷⁴ 14/2023. számú határozat II. rész 14.1.

⁷⁵ 14/2023. számú határozat II. rész 14.2.

⁷⁶ 14/2023. számú határozat II. rész 16–16.1.

⁷⁷ 35. cikk (1) Az állam védi a munka minden formáját és összes megnyilvánulását.

tot vetett fel az alkotmánybíróság részére. Egyrészt azt, hogy amíg az oltás alól mentesülő egészségügyi és szociális alkalmazottak más munkakörbe helyezhetők illetményük csökkentése nélkül,⁷⁸ addig az oltást saját elhatározásból elutasító dolgozók esetén erre nincs lehetőség. Másrészt azt, hogy a munkavégzés alóli felfüggesztés esetén az érintettek semmilyen illetményre vagy juttatásra nem lettek jogosultak,⁷⁹ így az úgynevezett megélhetési támogatásra (*assegno alimentare*) sem, amely pedig törvényi szinten és kollektív szerződés által is garantálva volt számukra, még a munkavégzés felfüggesztésének idejére is.

A tíz indítvány közül hetet a bresciai törvényszék munkaügyi tagozata nyújtott be az alkotmánybírósághoz. A 47. számú indítvány alapjául szolgáló esetben az oltási kötelezettség elmulasztása miatt a munkavégzésből felfüggesztett pedagógusok – akik egyébként úgy nyilatkoztak, hogy a fertőzésveszélyt elkerülendő hajlandóak magukat 48 óránként vizsgálatnak alávetni – kérték a felfüggesztés megszüntetését vagy legalább a megélhetési támogatás folyósítását. Ez utóbbira ugyanis az oktatási törvény értelmében még a felfüggesztés időtartama alatt is jogosultak.⁸⁰ Az indítványozó bíróság álláspontja szerint az a gyakorlat, miszerint az alapvető életszükségletek kielégítéséhez szükséges, még bűncselekmény vagy fegyelmi vétség elkövetése miatt bekövetkező felfüggesztés idejére is folyósítandó megélhetési támogatás kifizetését megtagadják az oltást visszautasító pedagógusoktól, indokolatlanul egyenlőtlen bánásmódot valósít meg, és sérti az emberi méltósághoz való elidegeníthetetlen jogot.⁸¹

A törvényszék egy kórházi alkalmazott ügyében (71. számú indítvány) hasonlóan érvelt: a mindennemű juttatás megvonása ellentétes az állami foglalkoztatottak jogállásáról szóló elnöki rendelettel,⁸² valamint a közegészségügyi ágazat kollektív szerződésével is, amelyek előírják legalább a megélhetési támogatás biztosítását a felfüggesztett munkavállalónak. A bíróság álláspontja szerint a hátrányos megkülönböztetés tilalmával ellentétes a Tvr. azon szabálya is, amely kizárólag azok számára teszi lehetővé a más munkakörben történő foglalkoztatást (azonos fizetés mellett), akik esetében a védőoltás elhagyható vagy elhalasztható. Ez a lehetőség – bár a vírus terjedésének kockázata azonos – nem adott azok számára, akik saját elhatározásukból nem oltatták be magukat, akár vállalva a fertőzöttséget kimutató eljárások alkalmazását is. Mindez pedig az egyenlőség elvére, illetve az oltást visszautasító személyek munkához való jogára nézve sérelmesnek tekinthető.⁸³

A törvényszék további négy (101., 102., 107. és 108. számú) indítványában szintén a fenti érvelés szerepelt. Az ezek alapjául szolgáló ügyek többségében különböző szociális-egészségügyi intézmények munkavégzésből felfüggesztett alkalmazottai kérték munkaviszonyuk helyreállítását, más munkakörben való foglalkozta-

⁷⁸ Tvr. 4. cikk (7) bek., 4-ter cikk (2) bek.

⁷⁹ Tvr. 4. cikk (5) bek., 4-ter cikk (3) bek.

⁸⁰ Decreto Legislativo 16 aprile 1994, n. 297 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado) 500. cikk.

⁸¹ 15/2023. számú határozat I. rész 1–1.1.

⁸² Decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3 (Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato) 82. cikk.

⁸³ 15/2023. számú határozat I. rész 3–3.2.

tásukat, illetve megélhetési támogatás folyósítását.⁸⁴ Az egyik esetben a fogyatékkal élő, rugalmas munkarendben foglalkoztatott alkalmazottat annak ellenére fűggesztették fel, hogy hozzájárult a védőoltáshoz, az első adagot meg is kapta, ám az annak nyomán fellépő szövődmények miatt nem fejezte be az oltási programot.⁸⁵ Egy másik ügyben⁸⁶ pedig egy magánegészségügyi intézmény szakdolgozója kérte más feladatkörben való foglalkoztatását, illetve megélhetési támogatás folyósítását, hivatkozva a magánegészségügyi ágazat kollektív szerződésére. A törvényszék a 77. számú indítványában is a diszkrimináció tilalma, valamint a munkához való jog érvényesülése kapcsán fordult az alkotmánybírósághoz egy olyan ügy vonatkozásában, amelyben egy kórház felfűggesztett ápolói és szociális dolgozói kérték munkába való visszahelyezésüket.⁸⁷

A cataniai törvényszék munkaügyi tagozatának 70. számú indítványában foglalt alkotmányos legitimációs kérdés egy közkórház koronavírus elleni védőoltás felvételét megtagadó szakápolóinak felfűggesztése nyomán – a fentebb hivatkozott elnöki rendeletre és kollektív szerződésre való tekintettel – a mindennemű anyagi juttatás felfűggesztés időtartamára történő megszüntetése alkotmányosságának vizsgálatát kérte, egyrészt az egyenlőség alkotmányos jogára, másrészt az orvosi kezelésre való kötelezés tilalmára tekintettel. A bíróság szerint ugyanis utóbbival ellentétes a Tvr. rendelkezése, amely kizárja az oltatlan dolgozót a munkavégzésből, megfosztva őt pénzkereseti lehetőségétől. Ezzel pedig az egészségügyi dolgozó gyakorlatilag arra kényszerül, hogy orvosi beavatkozásnak vessen alá magát.⁸⁸

A padovai törvényszék munkaügyi tagozatának 76. számú alkotmányos legitimációs kérdése egy fogyatékkal élőkkel foglalkozó szociális intézmény oltási kötelezettség elmulasztása miatt felfűggesztett portása által indított peres eljárás nyomán szintén az emberi méltóság, a megkülönböztetés tilalma, az egészségügyi önrendelkezés, valamint a munkához való jog érvényesülése vonatkozásában vitatta a Tvr. egyes rendelkezéseinek alkotmányosságát. Amit érdemes kiemelni, hogy a padovai bíróság kétségbe vonta a kötelező oltási előírás észszerűségét, szükségességét és arányosságát is arra az orvostudományi tényre tekintettel, hogy az oltáson átesett személyek szintén megfertőződhetnek, és így továbbadhatják a vírust, tehát a közegészségügy védelmére alkalmasabb eszköznek mutatkozna a rendszeres tesztelés előírása. A bíróság szerint a kifogásolt szabályozás az Európai Unió Alapjogi Chartája 52. cikkében foglalt arányossági elvet is sérti, tekintettel arra, hogy az oltási kötelezettséggel járó alapjog-korlátozás alkalmatlan és szükségtelen a közérdek védelmére, valamint túlzott mértékű áldozatot ró a munkavállalóra.⁸⁹

Az oltási kötelezettségnek eleget nem tevők munkavégzésből való felfűggesztésének és a javadalmazás teljes körű megvonásának aránytalanságát emelte ki a lombardiai regionális közigazgatási bíróság is, amely egy egészségügyi hatósági dolgozó ügye nyomán nyújtott be indítványt (86. számú alkotmányos legitimációs

⁸⁴ 15/2023. számú határozat I. rész 8–8.1; 10–10.1.

⁸⁵ 15/2023. számú határozat I. rész 7–7.1.

⁸⁶ 15/2023. számú határozat I. rész 9–9.1.

⁸⁷ 15/2023. számú határozat I. rész 5–5.1.

⁸⁸ 15/2023. számú határozat I. rész 2–2.2.

⁸⁹ 15/2023. számú határozat I. rész 4–4.3.

kérdés). Ez az előírás ugyanis a felfüggesztett egészségügyi dolgozó alapvető szükségleteinek kielégítését is veszélyezteti, miközben a fertőzésveszély csökkentése, illetve az egészségügyi szolgáltatás folyamatos biztosítása ennél enyhébb eszközökkel is – mint például más munkakörben történő foglalkoztatás vagy legalább megélhetési támogatás folyósítása a felfüggesztés időtartamára – garantálható.⁹⁰

2.2.2. A kormány álláspontja

A kormány képviselőiben a legfőbb ügyészség az alkotmányos legitimációs kérdések elfogadhatatlannak, illetve megalapozatlannak nyilvánítását kérte arra hivatkozva, hogy az egyén önrendelkezési jogának és munkához való jogának korlátozására irányuló, az oltási kötelezettséget előíró szabályozás észszerű, szükséges és arányos a járvány megfékezéséhez fűződő közérdekre és az egészség kollektív védelmére tekintettel. A védőoltás a leghatékonyabb és legbiztonságosabb megoldás az egészségügyi szolgáltatás és az oktatás zavartalan és folyamatos biztosításához. Az oltási kötelezettség bevezetése fokozatosan történt, azt először a fertőzésveszélynek leginkább kitett, illetve a legveszélyeztetettebb, különösen sérülékeny személyekkel kapcsolatba kerülő egészségügyi dolgozók számára írták elő. Elmulasztása nem jár visszafordíthatatlanul káros következményekkel, nem eredményez fegyelmi eljárást vagy a munkaviszony megszüntetését.

Az ügyészség elutasította azt az analógiát, miszerint az oltási kötelezettség elmulasztásából eredő felfüggesztés idejére legalább megélhetési támogatás folyósítása szükséges, amit fegyelmi vagy akár büntetőeljárás miatti felfüggesztés időtartamára is előírhatnak a jogszabályok. Az ügyészség szerint előbbi esetben a munkavállaló a munkavégzés egy jogszabályi követelményét nem teljesíti, amelyet viszont bármikor pótolhat, így a felfüggesztés saját döntése nyomán megszűnhet. Mindezen túl az ügyészség arra is rámutatott, hogy meglehetősen ellentmondásos lenne a szolidaritás elvéből fakadó megélhetési támogatáshoz való jogot azok számára elismerni, akik – az oltás elutasításával – ugyanezen szolidaritási kötelezettségüknek nem tesznek eleget.⁹¹

2.2.3. Az alkotmánybíróság érvelése

Az indokolás során az alkotmánybíróság emlékeztetett az ítélkezési gyakorlatban⁹² kialakult három – fentebb más ismertetett – feltételre, amelyek teljesülése esetén az oltási kötelezettség összhangban áll az Alkotmány 32. cikkében rögzített orvosi kezelésre kötelezés tilalmával.⁹³ Kiemelendő, hogy ellentétben az alkotmánybíróság 14/2023. határozatában elbírált alkotmányos legitimációs kérdéssel, a padovai bíróság indítványa nem az oltandó személy egészségi állapotának veszélyeztetéséhez kapcsolódott, hanem azt vonta kétségbe, hogy az oltási kötelezettség

⁹⁰ 15/2023. számú határozat I. rész 6–6.1.

⁹¹ 15/2023. számú határozat I. rész 1.3.; 2.3.; 3.4.; 4.5.; 5.3.; 6.2.; 7.2.; 8.2.; 9.3.; 10.3.

⁹² 258/1994. és 5/2018. számú határozat.

⁹³ 15/2023. számú határozat II. rész 10.2.

a beoltott személy és mások egészségi állapota védelmét célozta, mivel a munkavállaló oltottsága – hivatkozva a Nemzeti Egészségügyi Intézet fertőzési tendenciákról és a vakcinák hatékonyságáról szóló 2022. januári⁹⁴ és áprilisi⁹⁵ jelentéseire – nem jelent garanciát arra, hogy a későbbiekben nem fertőződik meg, és nem fertőz meg másokat. Ehhez képest teszteléssel – ha csak behatárolt időre is, de – nagyobb eséllyel lennének kiszűrhetők a fertőzött személyek.⁹⁶

Az alkotmánybíróság az egészséghez való jog értelmezése során – hasonlóan a 14/2023. számú határozatában foglaltakhoz – visszautalt állandó gyakorlatára, miszerint az állam egészség védelmére irányuló alkotmányos kötelezettsége az egyén jogának és a közösség érdekének összhangba hozását is jelenti.⁹⁷ Előbbibe pedig annak negatív oldala, vagyis az orvosi kezelés visszautasításának joga is beletartozik.⁹⁸ Mindez az Alkotmány 2. cikkében foglalt szolidaritási kötelezettség konkrét megnyilvánulásaként értékelhető.⁹⁹ Az egészség védelme az egyén azon kötelezettségét is magában foglalja, hogy saját magatartásával ne károsítsa vagy veszélyeztesse mások egészségét. A közösség érdeke megkövetelheti az egyéntől, hogy kötelező egészségügyi kezelésnek vesse alá magát.¹⁰⁰

A 14/2023. számú határozat indokolásához hasonlóan az alkotmánybíróság jelen döntésében is hangsúlyozta, hogy az indítványokban sérelmezett jogszabályi rendelkezések alkotmányosságának vizsgálata során nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy azokat egészségügyi válsághelyzetben hozták, amely sajátos helyzetet jelent.¹⁰¹ Ez utóbbit alátámasztandó számba vette a különböző nemzetközi szervezetek állásfoglalásait, stratégiáit és felhívásait, amelyek a világjárvány elleni összhangolt, közös fellépésről vagy éppen az oltási stratégia kidolgozásáról szóltak.¹⁰²

Az alkotmánybírósági gyakorlat¹⁰³ következetes a tekintetben, hogy az egészséghez való jogot érintő korlátozások észszerűségét a konkrét egészségügyi helyzet fényében kell vizsgálni.¹⁰⁴ Az ilyen intézkedéseket ugyanis a jogalkotó nem pusztán politikai mérlegelés alapján, hanem a tudományos ismeretek, a szakosított – nemzeti vagy nemzetközi – szervek bizonyítékokon alapuló iránymutatásai alapján hozza meg.¹⁰⁵ A jogalkotó orvostudományi adatok alapján hozott döntései azonban pusztán ezen okból nem vonhatók ki az alkotmánybírósági felülvizsgálat alól. Az ilyen esetekben az vizsgálandó, hogy a kérdéses szabályozás – a rendelke-

⁹⁴ Elérhető: https://www.epicentro.iss.it/coronavirus/bollettino/Bollettino-sorveglianza-integrata-COVID-19_19-gennaio-2022.pdf (2023. 05. 10.).

⁹⁵ Elérhető: https://www.epicentro.iss.it/coronavirus/bollettino/Bollettino-sorveglianza-integrata-COVID-19_6-aprile-2022.pdf (2023. 05. 10.).

⁹⁶ 15/2023. számú határozat II. rész 10.2.1.

⁹⁷ 15/2023. számú határozat II. rész 10.3.

⁹⁸ 5/2018., 258/1994. és 307/1990. számú határozat.

⁹⁹ 75/1992. számú határozat (ECLI:IT:COST:1992:75).

¹⁰⁰ 218/1994. számú határozat.

¹⁰¹ 37/2021. számú határozat (ECLI:IT:COST:2021:37).

¹⁰² 15/2023. számú határozat II. rész 10.3.1.

¹⁰³ Például 5/2018. számú határozat.

¹⁰⁴ 15/2023. számú határozat II. rész 10.3.2. Erről lásd például: MANGIA, Alessandro: Si caelum digito tetigeris. Osservazioni sulla legittimità costituzionale degli obblighi vaccinali. *Rivista AIC*, 2021/3, 443–444.

¹⁰⁵ 162/2014. (ECLI:IT:COST:2014:162) és 8/2011. (ECLI:IT:COST:2011:8) számú határozat.

zésre álló ismeretek alapján – észszerű, illetve arányos-e. Egy korábbi döntésében¹⁰⁶ az alkotmánybíróság tisztázta azt a kérdést, hogy abban az esetben, ha a jogalkotó valamely döntése az orvostudomány állásán alapul, az alkotmányellenesség megállapításához a jogalkotás alapjául szolgáló adatok vitathatatlanul téves volta vagy jelentős, a racionális értelmezést nem engedő bizonytalansága szükséges.¹⁰⁷

A padovai bíróság konkrét indítványára rátérve az alkotmánybíróság az oltási kötelezettség bevezetését – tekintettel a kezelni kívánt válsághelyzetre, valamint az illetékes nemzeti és nemzetközi szervek jelzéseire – észszerűnek találta. Ugyanígy észszerűnek tekinthető a jogalkotó ezen döntése az elérni kívánt cél – vagyis a vírus terjedésének megakadályozása – tükrében. Mert bár a koronavírus elleni védőoltás hatékonysága – más vakcinához hasonlóan – nem 100 százalékos, az azzal megelőzhető megfertőzések száma jelentős. Mindezek alapján tudományosan kellően megalapozottnak tekinthető a komoly fertőzésveszélynek kitett dolgozók szelektív oltási kötelezettsége. Ez az intézkedés ugyanis az oltásra kötelezett személyekkel kapcsolatba kerülők védelmét is szolgálta, egyúttal annak a célnak is megfelelő, hogy a közösség számára nélkülözhetetlen szolgáltatások szünetelését elkerüljék.¹⁰⁸

Az oltási kötelezettség észszerűségének és arányosságának vizsgálata során az alkotmánybíróság számba vette az indítványban alternatív megoldásként javasolt rendszeres tesztelés lehetőségét is. Rögzítette, hogy bár más területeken valóban alkalmazták a tesztelést, az alkalmatlan lenne az érintett dolgozók megbetegedésének megelőzésére, így pedig veszélyeztetné az egészségügyi szolgáltatások működését. Ezenkívül a tesztek rendszeres gyakorisággal történő elvégzése anyagilag fenntarthatatlan lenne, és újabb komoly feladatot jelentene az egyébként is igen leterhelt egészségügyi szektor számára. A munkavégzésből való, az oltási kötelezettség teljesítéséig, illetve az egészségügyi válsághelyzet megszűnéséig tartó felfüggesztés az alkotmánybíróság szerint arányos jogkövetkezménye a kötelezettség elmulasztásának. Tekintettel arra, hogy a felfüggesztés nem szankciós jellegű, illetve hatású, nem haladja meg a járványhelyzet enyhítésére irányuló közérdek eléréséhez szükséges mértéket, ráadásul azt folyamatosan az egészségügyi helyzet aktuális állásához alakították.¹⁰⁹

A padovai bíróság indítványának a munkához való jog esetleges sérelmét érintő része kapcsán az alkotmánybíróság rögzítette, hogy mivel az érintett munkakörökben a védőoltás a munkavégzés jogszabályi előfeltétele, a munkáltató – tudomásszerzés esetén – köteles az oltást megtagadó munkavállalót felfüggeszteni. Az alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy ez összhangban áll a Polgári Törvénykönyv¹¹⁰ és a munkahelyi egészségvédelmi és biztonsági szabályokat rögzítő tör-

¹⁰⁶ 114/1998. számú határozat (ECLI:IT:COST:1998:118).

¹⁰⁷ 15/2023. számú határozat II. rész 10.3.3.

¹⁰⁸ 15/2023. számú határozat II. rész 11.1–11.2.

¹⁰⁹ 15/2023. számú határozat II. rész 11.3–11.4.

¹¹⁰ Regio Decreto 16 marzo 1942, n. 262 (Approvazione del testo del Codice civile) 2087. cikk.

vény¹¹¹ végrehajtásáról szóló törvényerejű rendelet¹¹² által a munkáltatóra rótt biztonsági kötelezettséggel,¹¹³ azonban kiszélesíti a munkavállaló – ugyanezen törvényerejű rendeletben foglalt¹¹⁴ – egészségügyi, biztonsági és megelőzési kötelezettségeit. Az alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alkotmány 4. és 35. cikkében foglalt munkához való jog nem jelenti feltétlenül a munkavégzéshez való jogot, ha az a közegészség védelme és a folyamatos ellátás vonatkozásában kockázati tényezőt jelent. A konkrét esetben az vizsgálendő, hogy a jogalkotó elmulasztotta-e az egyenlőség és az észszerűség elveinek tiszteletben tartását, amikor – széles mérlegelési jogkörében eljárva – a felfüggesztés eszközével igyekezett egyensúlyt teremteni a munkához való jog és az egészségügyi önrendelkezés alkotmányos értékei között. E mulasztás lehetőségét az alkotmánybíróság – visszautalva a korábban kifejtett indokokra – kizárta.¹¹⁵

A bresciai, illetve a padovai bíróságok azon alkotmányos legitimációs kérdéseire rátérve, amelyek indokolatlanul diszkriminatívnak ítélték a Tvr. felfüggesztést előíró rendelkezéseit, az alkotmánybíróság megismételte, hogy mivel a védőoltás a munkavégzéshez elengedhetetlen jogszabályi követelmény, a munkáltató köteles az érintett munkavállalót a munkavégzésből felfüggeszteni.¹¹⁶ Az egészségügyi és a szociális ellátórendszer folyamatos, zavartalan működése érdekében e kötelezettségnek eleget nem tévő dolgozók nem foglalkoztathatók olyan munkakörben, amely a fertőzésveszély komoly kockázatával jár. Ugyanakkor a munkáltató sem kötelezhető arra, hogy szervezetét úgy alakítsa át, hogy az egészségügyi követelménynek eleget nem tevő munkavállalóit foglalkoztatni tudja. Ehhez képest – szolidaritáson alapuló – kivételes intézkedést jelent, hogy azon munkavállalók, akik egészségügyi okokból nem tudtak eleget tenni az oltási kötelezettségnek, más munkakörben foglalkoztatandók. Az alkotmánybíróság hangsúlyozta a különbséget az oltási kötelezettség objektív körülmény, illetőleg szabad választás miatti elmaradása között. Mindazonáltal a jogalkotó éppen az oltásra kötelezettek szabad választását tiszteletben tartva szorított jogkövetkezményként csupán a munkavégzésből történő felfüggesztésre.¹¹⁷

Végezetül az alkotmánybíróság azokra az indítványokra tért ki, amelyek alkotmányellenesnek vélték a Tvr. díjazást kizáró szabályait. A testület rámutatott, hogy bár a kapcsolat továbbra is fennáll munkáltató és munkavállaló között, azonban a díjazás folyósításával felborulna az egyensúly a viszonyrendszerükben, hiszen ahhoz ellenszolgáltatásként nem társulna munkavégzés. A megélhetési támogatás

¹¹¹ Legge 3 agosto 2007, n. 123 (Misure in tema di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e delega al Governo per il riassetto e la riforma della normativa in materia).

¹¹² Decreto Legislativo 9 aprile 2008, n. 81 (Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro) 18. cikk.

¹¹³ A Covid19 elleni védőoltás kapcsán a Polgári Törvénykönyv és a munkahelyi egészségvédelmi és biztonsági szabályokat rögzítő törvény végrehajtásáról szóló törvényerejű rendelet biztonsági előírásai, illetve az Alkotmány 32. cikkében rögzített egészséghez való jog összefüggéseiről lásd bővebben: MATTEI, Alberto: Obbligo vaccinale e rapporto di lavoro. *BioLaw Journal – Rivista Di BioDiritto*, 2021/3, 328–332. (DOI: 10.15168/2284-4503-1787).

¹¹⁴ 20. és 279. cikk.

¹¹⁵ 15/2023. számú határozat II. rész 12.1–12.2.

¹¹⁶ 15/2023. számú határozat II. rész 13–13.3.

¹¹⁷ 15/2023. számú határozat II. rész 13.4–13.7.

hiányának alkotmányellenessége az indítványokban idézett – a vitatott szabályozás ésszerűségének ellenőrzéséhez viszonyítási pontként szolgáló – jogszabályi rendelkezések tükrében sem állapítható meg. Azok bár a büntető-, illetve fegyelmi eljárások miatti felfüggesztés időtartamára is biztosítják a megélhetési támogatást, ezen jogalkotói döntést azonban az a társadalmi igény indokolja, hogy a munkavállaló támogatásban részesüljön az eljárás idejére. Ehhez képest teljesen más szituációt jelent, amikor a munkavállaló saját – bármikor megmásítható – elhatározásából, egyedül nem teljesíti a jogszerű munkavégzés feltételeit.

Az alkotmánybíróság kitért a bíróságok azon érvelésére is, miszerint a kialakult ítélkezési gyakorlat szerint a megélhetési támogatás nem munkadíj, hanem segély jellegű intézmény, hiszen az nem az elvégzett munka ellenértéke, hanem a foglalkoztatott személy szükségleteinek biztosítását célozza. Az alkotmánybírók szembe helyezkedtek az alapügy bíróságával, amely utóbbi arra a megállapításra jutott, hogy a megélhetési támogatás a felfüggesztésről szóló döntés konkrét tartalmától függetlenül – alanyi jogon – jár a felfüggesztett munkavállalónak. Az alkotmánybíróság szerint az alkotmányos rendelkezésekből nem következik, hogy a munkáltató kötelezhető arra, hogy szolidaritási támogatást nyújtson az oltást visszautasító munkavállalóknak. Tekintve, hogy a megélhetési támogatás a munkáltató számára ellenszolgáltatás nélküli kiadást jelent, nem ésszerűtlen az a jogalkotói döntés, hogy annak kifizetéséért a munkáltató akkor felel, ha a munkavégzést akadályozó körülmény objektív jellegű, olyankor viszont nem, amikor az a munkavállaló választásán múlik.¹¹⁸

Mindezek alapján a 15/2023. számú határozatában az alkotmánybíróság megállapította, hogy az érdemben vizsgált valamennyi alkotmányos legitimitációs kérdés megalapozatlan.

3. Összegzés és következtetések

Gentilucci a fentebb elemzett alkotmánybírósági határozatok kihirdetését követően úgy vélte, hogy a testület ezzel „véget vetett egy olyan szürreális és fájdalmas, máig nem csillapodó vitának, amely súlyos társadalmi szakadékokhoz vezetett”.¹¹⁹ Bár az oltásra kényszerítést övező egyéni sérelmek minden bizonnyal Olaszországban is elhalványultak az utóbbi hónapokban, a témakörben született alkotmánybírósági határozatok alapos elemzése nem kerülhető meg, hiszen fontos adalékul szolgálnak a védőoltásokkal kapcsolatos alapjogi dilemmák megértéséhez és feloldásához.¹²⁰

¹¹⁸ 15/2023. számú határozat II. rész 14.1–14.5.

¹¹⁹ GENTILUCCI, Paolo: La legittimità costituzionale dell'obbligo vaccinale. La Consulta si pronuncia ponendo fine al confronto delle opinioni: si attendono le motivazioni. *Altalex.com*, 2022.12.24. <https://www.altalex.com/documents/news/2022/12/24/legittimita-costituzionale-obbligo-vaccinale> (2023. 05. 10.).

¹²⁰ Bár jelen tanulmány fókuszán kívül esik, azt is érdemes megjegyezni, hogy a kötelező Covid-oltással összefüggő jogalkotás nem pusztán alapjogi szempontból bírt relevanciával: a témakörnek megvannak a maga államszervezeti vonatkozásai is. Az alkotmányjogászok egy része kritikusan értékelte, hogy a válságkezelés során a parlament látványosan leértékelődött a kormánnyal szemben. Mindez főként abban nyilvánult meg, hogy a kormány által meghozott törvényerejű rendeletek törvényé alakítása során a parlament érdemben nem vizsgálta felül az elé kerülő jogszabályokat. Lásd CIVITARESE–PIGNATARO: i. m., 356–359.

A két alkotmánybírósági határozat részletes vizsgálatából kitűnt, hogy a testület emellett, hogy igazoltnak látta a kötelező védőoltást előíró szabályozást, alapvetően magáévá tette a jogalkotó érvelését is. Massa úgy vélekedett, hogy a 14-es és a 15-ös határozatban az alkotmánybíróság a felülvizsgálat során „*ugyanazt a visszafogottságot tanúsította, amelyet a világgjárványt érintő jogszabályokkal szemben korábban is*”.¹²¹ A szerző szerint ez a „visszafogottság” teljesen helyénvalónak tűnik a pandémiás vészhelyzetben. Massa egy másik – jelen tanulmány véglegesítési fázisában megjelent – írásában a tudomány és a politikai mérlegelés szembeállítására fűzte fel a határozatok értékelését.¹²² Felidézve az 5/2018. számú határozatot, rámutatott, hogy az orvostudományban és az egészségügyi gyakorlatban „*az ajánlás és a kötelezettség közötti távolság sokkal kisebb, mint az, amely a két fogalmat a jogi viszonyokban elválasztja egymástól*”.¹²³ Az orvostudomány meg tudja mondani, hogy egy kezelés megfelelő, és ebben az értelemben kötelező-e az egészség megóvásának érdekében; a politika feladata pedig az, hogy ezt az orvosi kötelezést jogi kötelezettséggé alakítsa át, megállapítva a vonatkozó szabályokat, feltételeket és garanciákat.¹²⁴ Ha röviden kellene megfogalmazni a 14-es és a 15-ös határozatban kifejtett érvelést, akkor erre a gondolatmenetre támaszkodhatunk.

Ugyanakkor a döntések alapos elemzését követően is maradhat bennünk egyfajta „hiányérzet”, ugyanis a testület nem válaszolt meg minden olyan kérdést, ami felmerülhet az alapjogok korlátozása iránt érdeklődő kutatóban (ez persze nem róható fel a testületnek, hiszen az kötve volt az indítványokhoz). Az alkotmánybírók nem az oltást érintő teljes jogi szabályozást értékelték, és így – erre irányuló indítványok hiányában – nem vizsgálták például azt, hogy az oltás kiterjesztése az 50 éven felüliekre összhangban volt-e az alkotmánnyal. Hasonló a helyzet az oltást elutasító 50 év feletti polgárokra kivetett bírsággal: a határozatokból nem derült ki, hogy a szankció kiállta volna-e az arányosság próbáját.

Bár tanulmányunk csak az olasz alkotmánybíróság határozataival foglalkozott, óhatatlanul felmerül a kérdés, hogy más országok hasonló tárgyban született, a (részlegesen) kötelező Covid-oltásokat „jóváhagyó” alkotmánybírósági határozatai hasonló érvek mentén látták-e igazolhatónak a vakcina felvételére kötelezést. Írásunk ugyan nem vállalkozott a komparatív értékelésre, azonban az olasz határozatokat és a magyar¹²⁵, a német¹²⁶ és az osztrák alkotmánybíróság¹²⁷ vonatkozó döntéseit párhuzamba állítva szembeötlő, hogy előbbiekben az érvelés során jóval nagyobb hangsúly került az (orvos)tudományi szempontokra. Ami a szükségességi-arányossági tesztet illeti, ebben a tekintetben az olasz határozatok kidolgozottsága nem éri el a német alkotmánybírósági döntését, de meghaladja az osztrák határozatét.

¹²¹ MASSA (2021): i. m.

¹²² MASSA (2023): i. m.

¹²³ 5/2018. számú határozat II. rész 8.2.4.

¹²⁴ MASSA (2023): i. m., 13.

¹²⁵ 3537/2021. (XII. 22.) AB határozat és 3128/2022. (IV. 1.) AB határozat.

¹²⁶ BVerfG, 1 BvR 2649/21 sz. határozat.

¹²⁷ VfGH-Erkenntnis G 37/2022 sz. határozat.

A részletesebb összevetést mellőzve leszögezhető, hogy ígéretes és izgalmas kutatási iránynak tűnik a témakörben – lényegében egyszerre – született alkotmánybírósági határozatok szisztematikusabb összehasonlítása. Noha az eltérő jogi szabályozás és az eltérő indítványok miatt a komparatív vizsgálódás csak korlátozott érvényű lehet, azonban az ilyen irányú kutatás segítene annak megértésében, hogy a kötelező oltások nyomán vajon beszélhetünk-e az alapjogok erőteljesebb korlátozásáról, valamint hogy a vizsgált határozatok illeszkednek-e az egyes országok (kötelező) oltásokkal kapcsolatos joggyakorlatába, vagy esetleg egy új paradigmát nyitnak.