

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-361/2016. számú ügyben
(Kapcsolódó ügy: AJB-2745/2016)**

Előadók: dr. Bene Beáta
dr. Kussinszky Anikó

Az eljárás megindítása

A Hivatalomhoz érkező panaszbeadványok alapján tudomásomra jutott az a gyakorlat, hogy *az óvodák elutasítják a hároméves kort betöltött gyermekek felvételét a védőoltások hiánya miatt az Országos Epidemiológiai Központ (a továbbiakban: OEK) módszertani levelében foglaltak alapján. A módszertani levél szerint „azoknál a gyermekeknél, akiknél bármelyik kötelezően előírt védőoltás elmaradt, azt a legrövidebb időn belül pótolni kell. Azok az orvosok, akik bölcsődében, óvodában nevelőszülőkhöz, gyermekotthonba illetőleg egyéb gyermekközösségbe, továbbá alap-, közép-, és felsőfokú oktatási intézménybe kerülő gyermekek/tanulók vizsgálatát végzik, az életkor szerint esedékessé vált oltások megtörténtét ellenőrizni, a hiányzó oltásokat pedig beadni kötelesek. Gyermekközösségbe, továbbá alsó- és középfokú oktatási intézménybe csak az előírt oltásokkal rendelkező gyermekek vehetők fel.”*

Jelzések érkeztek továbbá Hivatalomhoz *a kötelező védőoltások megtagadásával összefüggő közigazgatási és szabálysértési hatóságok eljárási gyakorlatával (párhuzamos eljárások), illetve a gyámhivatal eljárásával (kiskorú veszélyeztetése), azok jogszabálysértő működésével kapcsolatban. A beadványokban kifogásolták a kötelező védőoltások esetén figyelembe vehető halasztási, mentesítési okok szűkre szabott rugalmatlan alkalmazását. Figyelemmel arra, hogy a kialakult jogi helyzet, valamint a hatósági gyakorlat nyomán felmerült a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével, az egyenlő bánásmód követelményével, a tisztességes eljáráshoz, a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz, illetve oktatáshoz, emberi méltósághoz való, valamint a testi és lelki egészséghez való joggal összefüggő visszásság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján átfogó vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján megkereséssel fordultam a Bácsalmási Közös Önkormányzati Hivatal jegyzőjéhez (a továbbiakban: jegyző), a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Bajai Járási Hivatalának vezetőjéhez, továbbá a köznevelésért, valamint az egészségügyért felelős államtitkárokhoz.*

Az érintett alapvető jogok és alkotmányos elvek

- a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés];
- az oktatáshoz való jog: *„Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez. Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.”* [Alaptörvény XI. cikk]
- a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga: *„Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”* [Alaptörvény XVI. Cikk]
- a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”* [Alaptörvény XXIV. cikk].

Az alkalmazott jogszabályok

- a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (Sztv.);
- a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (Nkt.);
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.);

- a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.);
- az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.);
- gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. tv. (Gyvt.);
- az intézeten kívüli szülés szakmai szabályairól, feltételeiről és kizáró okairól szóló 35/2011. (III. 21.) Korm. rendelet;
- a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény végrehajtásával kapcsolatos rendelkezésekről, valamint ahhoz kapcsolódó egyes rendeletek módosításáról szóló 22/2012. (IV. 13.) BM rendelet;
- a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet;
- a területi védőnői ellátásról szóló 49/2004. (V. 21.) ESzCsM rendelet;
- a fertőző betegségek és a járványok megelőzése érdekében szükséges járványügyi intézkedésekről szóló 18/1998. (VI. 3.) NM rendelet (a továbbiakban: NM rendelet).

A megállapított tényállás

1. A jegyző válaszában foglaltak szerint a szülők gyermeküket be kívánták íratni Bácsalmás Kistérségi Többcélú Társulás Óvodájába (a továbbiakban: Óvoda). Az Óvoda szervezeti és működési szabályzatának 3. pontja és házirendjének 4.1 pontja előírja, hogy gyermeket óvodai nevelésbe venni orvosi igazolás csatolásával lehet, mely igazolja, hogy a „gyermek közösségbe felvehető”. A szülők nem kaptak ilyen tartalmú igazolást a gyermek orvosától, mert a kiskorú nem kapta meg az életkorára előírt kötelező védőoltásait. Az óvodavezető a megfelelő tartalmú orvosi igazolás hiányában a gyermek óvodai felvételét elutasította. A kapott tájékoztatás szerint a szülő az elutasító döntés ellen a fenntartónál eljárást kezdeményezett, valamint külön kérelmet nyújtott be a jegyzőhöz a gyermek óvodai felmentésére. A felülvizsgálati eljárás során a jegyző megsemmisítette az óvodavezető határozatát, egyben új eljárásra és döntéshozatalra utasította. Az óvodai felmentésre vonatkozó kérelmet elutasította.

Az óvodavezető a szülőket tájékoztatta az új eljárás megindításáról, egyben kérte az SZMSZ-nek és a házirendnek megfelelő orvosi igazolás benyújtását. A szülő egy Ausztriában praktizáló gyermek- és ifjúsági orvos által kiállított igazolással igazolta, hogy a gyermek egészséges „*semmilyen érv nincs az óvodába járás ellen,*” mivel a gyermek orvosa a védőoltások hiánya miatt az Óvoda házirendjének és SZMSZ-ének megfelelő igazolást továbbra sem volt hajlandó kiadni. Az óvodavezető az igazolás birtokában a gyermeket felvette az óvodába, egyidejűleg erről és a kötelező védőoltások hiányáról értesítette a gyermekorvost, a védőnőket, a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Bajai Járási Hivatal Népegészségügyi Osztályát, (a továbbiakban: Járási Hivatal) az Alapszolgáltatási Központ Gyermekjóléti Szolgálatát, valamint a jegyzőt.

A jegyző véleménye szerint a jogszabályok egyike sem mondja ki, hogy a kötelező oltás be nem adása miatt a gyermek óvodai felvételét el kell utasítani. Jelezte egyben, hogy a kötelező védőoltások be nem adása miatti eljárásrenddel kapcsolatosan ellentétes álláspontok alakultak ki a Járási Hivatal, a jegyző és óvodavezető között. A Járási Hivatal hivatkozott az *OEK módszertani levélben foglaltakhoz, miszerint „Gyermekek közösségbe, továbbá alsó és középfokú oktatási intézménybe csak az előírt oltásokkal rendelkező gyermekek vehetők fel.”* A jegyző hangsúlyozta, hogy a módszertani levélnek jogi értelemben kötelező ereje nincs, de a benne foglaltak az óvodavezetőben mégis kétséget ébresztettek a gyermek felvételénél.

3. A *Járási Hivatal vezetőjének tájékoztatása szerint* a védőnő 2011. február 24-én jelezte a Népegészségügyi Intézetnek, hogy a gyermek a 2 hónapos korhoz kötött védőoltást nem vette fel, és a szülők az védőoltás beadására kitűzött új időpontban 2011. március 3-án sem jelentek meg, a 2011. március 7-én megküldött tértivevényes küldeményt pedig nem vették át. A Bajai Népegészségügyi Intézet 2011. március 29-én kelt végzésében felszólította a szülőket, hogy az oltást 2011. április 7-én adassák be gyermeküknek. Az édesanya 2011. április 7-én az oltás helyszínén megjelent és közölte, hogy az édesapa nem engedi beoltani a gyermeket. A Bajai Népegészségügyi Intézet hatósági eljárást indított védőoltási kötelezettség elmulasztása miatt, a törvényes képviselőt pedig a 2011. április 21-én kelt határozatával – a jogkövetkezményekre

történő figyelmeztetés mellett – kötelezte az életkorhoz kötött kötelező DPTa+IPV-i-Hib (2 hónapos) védőoltás felvételére 2011. április 28-i határidő kitűzése mellett. A szülők a kötelezésnek nem tettek eleget, ezért 2011. május 26-án kelt végzéssel a hatóság 5000 Ft eljárásbírságot szabott ki, a döntést a posta „nem kereste” jelzéssel küldte vissza, a hatóság a határozatot a Ket. 79. § (2) bekezdése alapján kézbesítettnek tekintette.

Mindeközben a Járási Hivatal Népegészségügyi Intézete segítséget kért a Járási Hivatal Gyámhivatalától a gyermek veszélyeztetettségének megszüntetése érdekében. *A Gyámhivatal tájékoztatása szerint Bácsalmás jegyzője 2012-ben elrendelte a gyermek védelembe vételét és egyben kötelezte a szülőt az elmaradt védőoltás beadatására.* A hatóság 2014-ben a gyermek védelembe vételét fenntartotta. A Népegészségügyi Intézet megkereste ezt követően a *Gyermekjóléti Szolgálatot*, amely 2014 decemberében arról tájékoztatta, hogy a szociális munka eszközeivel megpróbálták hatni a szülőre, de nem tudták meggyőzni a szülőt arról, hogy *a védőoltás elmulasztása a fizikai elhanyagolás tényét meríti ki.*

A védőnő 2015. május 21-én ismételten értesítette a szülőt az elmaradt védőoltások pótlásáról, a védőoltás felvételének újabb kitűzött időpontja 2015. május 28-a volt. A szülő gyermekével a védőoltás napján nem jelent meg, ezért a Járási Hivatal 2015. június 15-én kelt végzésében a Ket. 94. § (1) bekezdés a) pontja alapján felszólította a védőoltás felvételének pótlására. Mivel a szülő nem tett eleget a felszólításnak a hatóság 2015. július 24-én kelt határozattal a jogkövetkezményekre történő figyelmeztetés mellett elrendelte a 2 hónapos korban beadandó védőoltások felvételét, miközben a 3, 4 és 18 hónapos korban adandó oltások is elmaradtak. A határozatot az édesanya átvette, de a szülők továbbra is megtagadták az oltás felvételét. A Járási Hivatal 2015. szeptember 2-án kelt végzésében 50.000 Ft eljárásbírság megfizetésére kötelezte a szülőket, és az oltás beadásának új határidejét is kitűzte. A végzés 2015. szeptember 23-án jogerőre emelkedett. Mivel a teljesítésre megadott határidő eredménytelenül telt el 2015. október 19-én kelt végzésében a Járási Hivatal a végrehajtás megindításáról döntött, ennek érdekében megkereste *jegyzőt* a köztartozás behajtása céljából. A kapott tájékoztatás szerint *az ügyben szabálysértési eljárás nem indult.*

A Járási Hivatal vezetőjének véleménye szerint az Eütv. 57. § (1) bekezdése szerint a védőoltások célja a fertőző betegségekkel szemben aktív, illetve passzív védettség kialakítása. Az Eütv. 57. § (2) bekezdése értelmében a miniszter rendeletben határozza meg azokat a fertőző betegségeket, amelyek esetében életkorhoz kötötten kötelező védőoltás elrendelésének van helye. Az NM rendelet 5. §-a felsorolja azokat az életkorhoz kötött kötelező védőoltásokat, amelyeket a rendeletben meghatározott ütemezésben, az ott meghatározott életkorban kell beadni. Az Eütv. 56. § (3) szerint a kötelező járványügyi intézkedés foganatosításához nincs szükség a beteg beleegyezésére. Az NM rendelet. 14. § (1) alapján a védőoltásra kötelezett személy köteles védőoltást, továbbá – ha a védőoltást megelőzően szűrővizsgálat, vagy azt követően a védőoltás eredményének ellenőrzése szükséges – szűrő-, illetőleg ellenőrző vizsgálat céljából a megjelölt helyen és időben megjelenni, és magát az oltásnak, illetve a vizsgálatnak alávetni. A védőoltásra kötelezett kiskorú megjelenéséről törvényes képviselője gondoskodik. Az Eütv. 58. § (3) szerint a kötelező védőoltások alól mentesítést lehet kérni a lakóhely szerint illetékes egészségügyi államigazgatási szervnél, amely csak orvosi szakvéleménnyel alátámasztott egészségügyi indokból adható meg.

A hivatalvezető hivatkozott az Alkotmánybíróság 39/2007. (VI. 20.) AB határozatára (a továbbiakban: Abh.), amely véleménye szerint egyértelmű állásfoglalást tartalmaz a kötelező védőoltások kérdésében. Az Abh. rögzíti, hogy az életkorhoz kötött védőoltások esetében a gyermek jogainak védelme és a járványügyi közérdek nem különíthető el teljesen, mivel az oltások jelentős részben a közösségben élő gyermekek egészségének védelmét szolgálják. A gyerekközösségek és általában a társadalom úgynevezett kollektív immunitásához azonban szükséges az, hogy az egyes betegségek elleni védőoltásokat az érintettek túlnyomó többsége megkapja. A fertőző betegségek terjedése és a járványok megjelenése akkor előzhető meg, ha a gyerekközösségek, illetve a társadalom immunizált tagjainak a száma nem csökken egy kritikus pont alá. Mindezek alapján a kötelező védőoltás elmaradása veszélyeztetheti az egyént és a közösséget.

Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése értelmében: *”Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges védelemhez és gondoskodásához.”* Az Alaptörvény ezen előírása elsősorban a szülőre ró kötelezettséget, azonban nemcsak a családnak, hanem az államnak (állami intézményeknek, önkormányzatoknak, óvodáknak) biztosítani kell a gyermekek számára azt a védelmet és gondoskodást, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődésükhöz szükséges. Az államnak ezért akár a szülőkkel szemben is védelmezni kell a gyermekek önálló érdekeit. Mivel a védőoltások az érintett egyén és a társadalom többi tagjának egészségét védik, a gyermekeknek érdekük fűződik ahhoz, hogy megkapják az életkorhoz kötött védőoltásokat. A gyermekközösségek tagjainak érdekük fűződik ahhoz, hogy a közösség tagjai minél nagyobb számban legyenek immunizálva.

Kifejtette a hivatalvezető azt is, hogy annak megítélése, hogy a magyar védőoltások rendje helyes-e, illetve az hordoz-e veszélyeket a beoltandó gyerekekre, nem a szülők, nem az óvoda vagy egyéb intézmények hatáskörébe tartozik. Az Alkotmánybíróság 34/1994. (VI. 24.) AB határozata ugyanis általános érvennyel állapította meg azt, hogy a „tudományos igazságok kérdésében állást foglalni csak maga a tudomány lehet kompetens.”

A hivatalvezető jelezte, hogy az Alapszolgáltatási Központ Gyermekjóléti Szolgálat 2015. augusztus 5-én esetkonferenciát szervezett, amelyre meghívta a Járási Hivatalt is. A kérdés az volt, hogy a kiskorú felvehető-e az óvodába, mivel az Emberi Erőforrások Minisztériuma Egészségpolitikai Főosztálya a Járási Hivatal véleményével ellentétes szakvéleményt adott. A szaktárca álláspontja szerint az Eütv. és az NM rendelet nem határoznak meg olyan normatív szabályt, amely arra vonatkozna, hogy az életkorhoz kötött kötelező védőoltás elmaradása esetén a gyermek nem látogathat nevelési, oktatási intézményt.

A Járási Hivatal vezetőjének nyilatkozata szerint az Eütv. és az NM rendelet valóban csak arra állapít meg kötelezettséget, hogy mely védőoltások kötelezőek, azokat milyen ütemezésben és életkorban kell beadni. Az NM rendelet 5. § (8) bekezdése ugyanakkor a hiányzó oltások pótlásáról is rendelkezik az alábbiak szerint: *„Azoknál a gyermekeknél, akiknél bármelyik kötelezően előírt védőoltás elmaradt, az elmaradt védőoltást a legrövidebb időn belül pótolni kell. Azok az orvosok, akik bölcsődébe, óvodába, nevelés-zülőkhoz, gyermekotthonba, illetőleg egyéb gyermekközösségbe, továbbá alap-, közép- és felsőfokú oktatási intézménybe kerülő gyermekek vizsgálatát végzik, kötelesek az életkor szerint esedékessé vált oltások megtörténtét ellenőrizni. A hiányzó oltásokat az oltás végzésére jogosultaknak pótolniuk kell.”*

Az NM rendelet 16. § (3) bekezdés c) pontja alapján az Országos Epidemiológiai Központ által kiadott Védőoltási Módszertani Levél kimondja, hogy *„Azoknál a gyermekeknél, akiknél bármelyik kötelezően előírt védőoltás elmaradt, azt a legrövidebb időn belül pótolni kell. Azok az orvosok, akik bölcsődébe, óvodába, nevelés-zülőkhoz, gyermekotthonba, illetőleg egyéb gyermekközösségbe, továbbá alap-, közép-, és felsőfokú oktatási intézménybe kerülő gyermekek/ tanuló vizsgálatát végzik, az életkor szerint esedékessé vált oltások megtörténtét ellenőrizni, a hiányzó oltásokat pedig pótolni kötelesek. Gyermekközösségbe, továbbá alsó- és közép-fokú oktatási intézménybe csak az előírt oltásokkal rendelkező gyermekek vehetők fel.”*

A hivatalvezető válaszában utalt továbbá a köznevelésre vonatkozó szabályokra is, miszerint az Nkt. 24.§ (1) bekezdése szerint a köznevelési intézmények szakmai tekintetben önállóak, így szervezetükkel és működésükkel kapcsolatban minden olyan ügyben döntenek, amelyet jogszabály nem utal más szerv hatáskörébe. Az Nkt. 49. § (2) bekezdése szerint az óvodai felvételtől az óvoda vezetője dönt, ahogyan az Nkt. 69. § (1) bekezdés g) pontja értelmében ő felel a nevelő és oktató munka egészséges, illetve biztonságos feltételeinek megteremtéséért.

Mindezek alapján véleménye szerint az óvoda vezetőjének a felelőssége, hogy az intézményben olyan feltételeket teremtsen, amely nem veszélyezteti a közösségbejáró gyerekek egészségét. *Többek között ezért szerepel – minden – óvoda házirendjében, hogy csak olyan orvosi igazolással vehető fel a jelentkező, amely azt igazolja, hogy a gyermek közösségbe felvehető. Ezek a szabályok a kötelező felvételt biztosító óvodára is érvényesek.*

A fentiekkel szemben az egyedi ügy panaszosa gyermekének orvosi igazolásán a következő szerepelt: *„a gyermek rendszeres nephrológiai gondozás alatt áll. Nem fertőző. Védőoltásait nem kapta meg.”* Az orvosi igazoláson nem lett feltüntetve, hogy a gyermek a közösségbe felvehető (mivel nem kapta meg az oltásait), így az igazolás nem felelt meg az óvoda házirendjében foglalt kritériumoknak.

Fentiekre tekintettel a Járási Hivatal vezetőjének véleménye szerint az óvoda vezetője jogszerűen utasította el a kislány óvodai felvételét. Jelezte, hogy a jogszabályban normatívan nincs szabályozva ugyanakkor e kérdés, így a közoktatási intézmények vezetői tehetetlenek és a felelősség az ő kezükben van. Az óvodavezető tájékoztatta Járási Hivatalt, hogy a gyermek felvételi kérelmének időközben helyt adott, mivel a szülő egy Bécsben praktizáló házi orvos (aki nem a gyermek kezelőorvosa) által kiállított orvosi igazolást nyújtott be az Óvodának, melyen az szerepelt, hogy a *gyermek egészséges, nincs érv az óvodába járás ellen*. Ennek kapcsán megfogalmazta aggodalmát is, hogy *mennyire vehető kötelező érvényűnek egy külföldön praktizáló házi orvos igazolása, aki a magyar jog területén nem feltétlenül rendelkezik kellő ismeretekkel*.

A kötelező védőoltások elmulasztása miatt indított ügyek kapcsán a Járási Hivatal vezetője előadta, hogy 2014-ben egy ügyben indult eljárás kampányoltás elmaradása miatt. A fiatal 16 éves volt, más járás területéről költözött Bajára, kötelező oltásai közül a Hepatitis-B elleni védőoltása hiányzott. Az iskola-egészségügyi feladatokat ellátó védőnő jelzése után kibocsátott hatósági felszólítást követően a fiatal felvette védőoltását. 2015-ben 6 esetben indult a védőnő jelzése alapján 3 gyermek (6 éves, két gyermek 18 hónapos, és 1 gyermek 20 hónapos) ügyében eljárás, akik a hatóság felszólítását követően pótolták az elmarad védőoltásokat.

További 3 esetben indult eljárás – közöttük a panaszos ügyében újra –, ahol a szülők oltásellenes nézete folytán az oltásokat mindezülig nem sikerült beadatni. Két gyermek esetében a DPTa+IPV-Hib (2 hónapos) védőoltás, egy gyermek esetében az újszülött kori BCG oltás elmaradása miatt indult eljárás, mivel otthon született a gyermek, s a szülő nem volt hajlandó bevinni a kórházba beoltatni. Ezekben az esetekben is a védőnő jelzésére az oltás elmaradását követő 2 hónapon belül megindult az eljárás.

Jogalkalmazási gyakorlatuk alapját az NM rendelet 13. § (1)-(2) bekezdései azt jelentik, miszerint a területi védőnő az ellátási területére vonatkozóan havonta köteles jelenteni a járási hivatalnak az esedékességet követő hónap 5. napjáig a folyamatos oltási rend szerint végzett oltásokat, továbbá az oltásnak az esedékessége hónapját követő 2 hónapot meghaladó elmaradását. Az iskolai kampányoltásokról szóló jelentést az oltásra kijelölt időszakot követő hónap 15. napjáig az iskola-egészségügyi feladatokat ellátó védőnő küldi meg a járási hivatalnak. A védőnő 3 alkalommal térítvevényes levélben tájékoztatja a szülőket az esedékes oltások beadatásáról. Amennyiben a szülők a védőnő felhívása ellenére sem oltatják be gyermeküket, írásban jelzi hatóság felé az oltás elmaradását.

A Járási Hivatal ezt követően a Ket. 94. § (1) bekezdés a) pontja¹ szerinti figyelmeztető végzést küld a szülőknél, amelyben felhívja figyelmüket az oltás elmaradására, helyszín és időpont megadásával felhívja a szülőket az oltás beadatására, és tájékoztatja őket arról, hogy amennyiben a kötelezettségüknek nem tesznek eleget, közigazgatási hatósági eljárás indul, mely során eljárási bírság is kiszabható. Ha a felszólító végzés eredménytelennek bizonyul, közigazgatási hatósági eljárást indít a Ket. 29. § (3) bekezdése alapján írásban értesíti a szülőket. Az Eütv. 58. § (7) bekezdése szerint, ha a védőoltás igénybevételére köteles személy e kötelezettségének írásbeli felszólításra sem tesz eleget, az egészségügyi államigazgatási szerv a védőoltást elrendeli. Ha a határozat jogerőre emelkedik és a gyermeket továbbra sem oltották be, végzésben eljárási bírság kiszabására kerül sor, majd a Ket. 140. §-a szerint eredménytelenség esetén megindul a végrehajtási eljárás. A Járási Hivatal gyakorlatában mindezülig a Ket. szerinti eljárási bírságot alkalmazta, az Sztv. 239. §-a szerinti fertőző betegség elleni védekezés elmulasztása *szabálysértés elkövetése miatt nem indított eljárást*, gyakorlatukban a Ket. és az Sztv. együttes alkalmazása nem jelent meg. A hivatalvezető véleménye szerint addig, amíg hatóságként csak a bírságolás lehetőségével élhetnek ilyen ügyekben, nincsen olyan érdemi szankcionálási lehetőségük, amely valós kikényszeríthetőséget eredményezne.

¹ A Ket. 94. § (1) bekezdése alapján akkor, ha a hatóság a hatósági ellenőrzés befejezéseként megállapítja, hogy az ügyfél a jogszabályban, hatósági döntésben foglalt előírásokat megsértette, és a jogszabály vagy hatósági döntés megsértése a jogellenes magatartás megszüntetésével, a jogszerű állapot helyreállításával orvosolható, a hatóság felhívja az ügyfél figyelmét a jogszabálysértésre, és megfelelő határidő megállapításával, a jogkövetkezményekre történő figyelmeztetéssel végzésben kötelezi annak megszüntetésére. Ha a felhívásban meghatározott határidő eredménytelenül telt el, vagy annak alkalmazása kizárt, a hatóság hivatalból megindítja a hatáskörébe tartozó eljárást, így az eljárási cselekmények megtételét és a jogkövetkezmény megállapítását is.

A bírságokat a szülők kijátsszák, még ha be is fizetik, a gyermeket nem oltatják be, ami hosszú távon felveti a gyermek közösségbe való felvehetőségének kérdését is és a probléma fokozódik.

3. *Az egészségügyért felelős államtitkár megkeresésemre adott válaszában hivatkozott Eütv. 57. § (2) bekezdésében foglaltakra, amely szerint az egészségügyért felelős miniszter rendeletben határozza meg azokat a fertőző betegségeket, amelyek esetében életkorhoz kötötten kötelező védőoltás elrendelésének van helye. Az NM rendelet 4. § (2) bekezdése szerint az adott évi védőoltási tevékenységre vonatkozó feladatok gyakorlati végrehajtásához szükséges ismereteket az OEK által évente kiadott, az adott év védőoltási tevékenységére vonatkozó módszertani levél határozza meg. Az NM rendelet 5. § (8) bekezdése értelmében „azoknál a gyermekeknél, akiknél bármelyik kötelezően előírt védőoltás elmaradt, az elmaradt védőoltást a legrövidebb időn belül pótolni kell. Azok az orvosok, akik bölcsődébe, óvodába, nevelőszülőkhöz, gyermekotthonba, illetőleg egyéb gyermekközösségbe, továbbá alap-, közép- és felsőfokú oktatási intézménybe kerülő gyermekek vizsgálatát végzik, kötelesek az életkor szerint esedékessé vált oltások megtörténtét ellenőrizni. A hiányzó oltásokat az oltás végzésére jogosultaknak pótolniuk kell.”*

Az értesítési kötelezettséget az Eütv. 58. § (6) bekezdése rögzíti, mikor kimondja, hogy „a védőoltás módjáról, céljáról, helyéről és idejéről a védőoltásra kötelezett személyt, illetve törvényes képviselőjét értesíteni kell. A védőoltásra kötelezett kiskorú személy megjelenéséről a törvényes képviselő köteles gondoskodni.” Az NM rendelet 15. § (1) bekezdés b)-c) pontjai alapján a védőnő köteles írásban értesíteni a körzetébe és az általa ellátott oktatási intézménybe tartozó oltandó személy törvényes képviselőjét az oltás esedékességéről, jelentőségéről, a beadás helyszínéről és időpontjáról, a várható általános reakciókról és a védőoltás elmulasztásának következményeiről. Elmaradt oltás esetén ismételt értesítést küld, és ugyanazon oltandóra vonatkozó háromszori eredménytelen írásbeli megkeresés esetén értesíti a járási hivatalt. Az NM rendelet 14. § (1)-(2) bekezdései a védőoltási kötelezettség teljesítésével kapcsolatosan tartalmaznak rendelkezéseket, így azt, hogy a védőoltásra kötelezett személy köteles védőoltás céljából a megjelölt helyen és időben megjelenni, és magát az oltásnak alávetni.

A védőoltásra kötelezett kiskorú megjelenéséről törvényes képviselője gondoskodik. Ha a védőoltásra kötelezett személy bármilyen okból a védőoltás helyén a megjelölt időben nem tud megjelenni, ezt a körülményt – kiskorú esetében a törvényes képviselő – köteles a megjelölt helyen haladéktalanul bejelenteni. Ez esetben a védőoltás új időpontjáról a védőoltásra kötelezett személyt értesítést kap.

Az Eütv. és az NM rendelet hatályos szabályai az államtitkár álláspontja szerint nem határoznak meg olyan normatív szabályt, miszerint gyermekközösségbe, oktatási intézménybe csak az előírt oltásokkal rendelkező gyermekek vehetők fel. A módszertani levelek is olyan szakmai eljárásrendeknek minősülnek, amelyek nem normatív aktusok, hanem a jogszabály gyakorlati végrehajtásához adnak szakmai útmutatókat, szakmai ismereteket.

Az Eütv. 58. § (7) bekezdése rendelkezik arról, ha a védőoltás igénybevételére köteles személy e kötelezettségének írásbeli felszólításra sem tesz eleget, az egészségügyi államigazgatási szerv a védőoltást elrendeli, valamint az NM rendelet 16. § (1) bekezdés f) pontja is rögzíti, hogy a járási hivatal köteles elrendelni a védőoltásra kötelezett személy oltását, amennyiben a védőoltásra kötelezett személy a jogszabályban előírt védőoltási kötelezettségének nem tesz eleget. Ha az írásbeli felszólítás átvétele ellenére a védőoltási kötelezettség teljesítésére a kötelezettnek felróható okból nem kerül sor a járási hivatal határozattal elrendeli a védőoltásra kötelezett kiskorú személy oltását. A határozat kötelezést tartalmaz és a Ket. 72. § (1) bekezdése szerint szükséges előírni, hogy a védőoltásra kötelezett kiskorú köteles védőoltás céljából a megjelölt helyen és időben megjelenni, és magát az oltásnak alávetni, illetve arról is kell rendelkezni, hogy a kiskorú személy megjelenéséről a törvényes képviselő köteles gondoskodni. Ugyancsak szükséges a határozatban felhívni a figyelmet a kötelezettség nem teljesítése esetén alkalmazható jogkövetkezményekre. Amennyiben a határozattal elrendelt védőoltásra a kötelezettnek felróható okból nem kerül sor, akkor a kötelezettel (szülő, törvényes képviselő) szemben anyagi szankciók – amelyek az államtitkár véleménye szerint egyidejűleg együttesen is – alkalmazhatóak a teljesítés kikényszerítése érdekében:

- a) A Ket. alapján, ha a végrehajtás meghatározott cselekmény elvégzésére irányul, a teljesítés elmaradása esetén a végrehajtást foganatosító szerv a kötelezettel szemben vagyoni helyzete és jövedelmi viszonyai vizsgálata nélkül eljárási bírságot szabhat ki. Az eljárási bírság legkisebb összege esetenként ötezer forint, legmagasabb összege természetes személy esetén ötszázezer forint. Az eljárási bírság ismételten kiszabható, ha a kötelezett a meghatározott cselekményt a bírságot kiszabó végzésben megállapított végrehajtási határidő alatt nem teljesítette, továbbá ha a meghatározott magatartásra vonatkozó rendelkezést ismételten megszegi.
- b) Az Sztv. alapján fertőző betegség elleni védekezés elmulasztása szabálysértését követi el az a személy, aki a védőoltásra vonatkozó jogszabály előírásait megsérti, amiért ötezer forinttól százötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható. Általános szabálysértési hatóságként a fővárosi, illetve megyei kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatala jár el.

Az államtitkár arra a kérdésre, hogy „*mi eredményezi azt, hogy a gyermek három éves korának betöltéséig a védőoltás felvételét elrendelő határozat nem kerül végrehajtásra*” kifejtette, hogy feltételezhetően a jelenlegi jogi szabályozás adta anyagi szankcionálási lehetőségek nem jelentenek kellő visszatartó erőt az oltást megtagadó szülők számára.

A *védőoltásra kötelezett gyerekekről vezetett nyilvántartással* kapcsolatosan pedig utalt arra, hogy azt szintén az NM rendelet szabályozza, annak 15. § (1) bekezdés b) pontja értelmében a védőnő nyilvántartja az ellátási területén az oltásra kötelezetteket, vezeti az oltási nyilvántartást, továbbá a 15. § (2) bekezdés a) pontja szerint pedig az oltóorvos nyilvántartást vezet a területi ellátási kötelezettségéhez tartozó oltandó személyekről. Ha egy család nem jelentkezik be a házi gyermekorvoshoz, a területi védőnő ellátási kötelezettségét az ESzCsM rendelet szerint gyakorolja, melynek 3. § gc) bekezdése alapján a védőnő feladata a gyermekjóléti szolgálat és a házi orvos írásbeli értesítése, ha a törvényes képviselő a területi védőnői ellátás (családlátogatás) igénybevételét megtagadja, hatósági eljárás kezdeményezése a gyermek bántalmazása, súlyos elhanyagolása, a gyermek önmaga által előidézett súlyos veszélyeztető magatartása, vagy egyéb súlyos veszélyeztető ok fennállása esetén. A Gyvt. 5. § n) pontja alapján a veszélyeztetettség olyan – a gyermek vagy más személy által tanúsított – magatartás, mulasztás vagy körülmény következtében kialakult állapot, amely a gyermek testi, értelmi, érzelmi vagy erkölcsi fejlődését gátolja vagy akadályozza. Ha a szülésre nem egészségügyi szolgáltató által működtetett intézményben kerül sor, akkor a Kr. 5. § (1) bekezdése előírja, hogy az ellátás igénybevételéről a várandós nő a terhesség betöltött 36. hetéig dönthet. Az ellátás igénybevételét választó várandós nő a döntés meghozatalát követően haladéktalanul, de legkésőbb 3 napon belül a felelős személy közreműködésével négy példányban kitölti a 4. melléklet szerinti adatlapot. A 4. melléklet szerinti adatlapot a felelős személy juttatja el az egészségügyi szolgáltató részére.

A Kr. 5. § (3) bekezdése alapján a várandós nő a kitöltött adatlap egy példányának átadásával – a kitöltést követő legfeljebb 3 napon belül – tájékoztatja a területi védőnői ellátásról szóló jogszabályban meghatározott védőnőt, a területileg illetékes házi gyermekorvost (házi orvost) vagy a választott házi gyermekorvost (házi orvost) arról, hogy az e rendelet szerinti ellátást tervezi igénybe venni. A Kr. 9. § (1) bekezdés szerint a felelős személy a szülés megtörténtéről a védőnőt és – az anya nyilatkozata alapján – a házi gyermekorvost haladéktalanul, de legkésőbb 72 órán belül telefonon vagy elektronikus úton értesíti. A fenti rendelkezések értelmében a várandós nő az intézeten kívüli szülés tervezése esetén köteles értesíteni a területileg illetékes védőnőt és a területileg illetékes vagy a választott házi gyermekorvost, a felelős személy pedig a szülés megtörténtéről köteles őket értesíteni. Az oltási kötelezettség teljesítése alól két jogintézmény ad felmentést, átmeneti időszakra vagy véglegesen az Eütv. 58. § szerint:

- (1) *A kezelőorvos a kötelező védőoltás elhalasztásáról dönt, ha a védőoltásban részesítés a beteg egészségi állapota miatt nem lehetséges, vagy a védőoltás a beteg egészségét vagy meglévő betegségét várhatóan károsan befolyásolná és a védőoltás beadásához fűződő közegészségügyi érdeket nem veszélyeztető időn belül a körülmény olyan változása várható, amely a beteg védőoltásban részesítését lehetővé teheti.*
- (2) *Az elhalasztott kötelező védőoltást a halasztásra okot adó körülmény megszűnését követően haladéktalanul pótolni kell.*

(3) *A kezelőorvos, a beteg vagy a beteg törvényes képviselője a beteg lakóhelye szerint illetékes egészségügyi államigazgatási szervnél kérelmezheti a védőoltás alóli mentesítést, ha a védőoltásban részesítés a beteg egészségi állapota miatt nem lehetséges, vagy a védőoltás a beteg egészségét vagy meglévő betegségét várhatóan károsan befolyásolná, és a körülmény változása belátható időn belül nem várható.*

(3a) *A (3) bekezdés szerinti kérelemhez csatolni kell a mentesítés indokoltságát alátámasztó, kezelőorvos által adott szakvéleményt.*

Az államtitkár hangsúlyozta: az Eütv. rendelkezéseiből egyértelműen megállapítható, akár a védőoltás elhalasztása, akár az oltás alóli mentesítés *kizárólag egészségi okok, vagyis az oltásokkal kapcsolatos kontraindikációk mérlegelése alapján történhet.*

Az államtitkár kifejtette azt is, hogy hatályos jogszabályi előírás nem rendelkezik az óvodavezető kötelezettségéről annak kapcsán, hogy milyen kötelezettsége van az illetékes megyei kormányhivatal népegészségügyi feladatkörében eljáró szervezeti egysége, járási hivatala, vagy más szervek, személyek felé az életkorhoz kötött kötelező védőoltással nem rendelkező gyermek felvétele esetén.

Hivatkozott ugyanakkor az Nkt. 62. § (1) bekezdés g) pontjára, amely a pedagógus alapvető feladatainak részét képező köteleességek között említi, hogy *„a gyermek testi-lelki egészségének fejlesztése és megóvása érdekében tegyen meg minden lehetséges erőfeszítést: felvilágosítással, a munka- és balesetvédelmi előírások betartásával és betartatásával, a veszélyhelyzetek feltárásával és elhárításával, a szülő - és szükség esetén más szakemberek – bevonásával.”*

Álláspontja szerint ez utóbbi rendelkezéssel összhangban van az, illetve nem zárja ki azt, hogy a pedagógus felhívja a szülők figyelmét az életkorhoz kötött védőoltási kötelezettség teljesítésére, illetve a szülők elutasító magatartása esetén tájékoztassa a területileg illetékes védőnőt, vagy a népegészségügyi feladatkörében eljáró járási hivatalt az elmaradt kötelező védőoltásokról. Végül jelezte, hogy az egyes egészségügyi és egészségbiztosítási tárgyú törvények módosításáról szóló 2015. évi LXXVII. törvény 2015. július 1-jei hatálybalépéssel pontosította az Eütv. 58. § (3a) bekezdését. A módosítás konkretizálta, hogy az életkorhoz kötött kötelező védőoltások alóli mentesítésnél az érintett gyermek vagy nagykorú személy kezelőorvosa adjon igazolási szakvéleményt, mivel ő az, aki az adott esetet, és a mentességet szükségessé tevő okot pontosan ismeri. A módosítás tartalmazta továbbá az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény pontosítását is az iskolai kampányoltások és más kötelező védőoltások esetén az elektronikus [az Országos Szakmai Információs Rendszer (OSZIR) Védőoltási és oltóanyag logisztikai alrendszerébe történő] adattovábbítás jogi megalapozása érdekében, amellyel az adatnyilvántartások pontosabbá és jobban nyomon követhetővé válnak.

4. A *köznevelésért felelős államtitkár* válaszában hangsúlyozta, hogy az óvodai jogviszony létesítenek feltételei az Nkt. 8. § (1)-(3) bekezdéseiben, valamint 49. § (1)-(2) bekezdéseiben foglaltak összefüggésében határozhatók meg, e szabályok az életkorhoz és a lakóhelyhez kötöttséget szabják a felvétel feltételül. Az óvodai felvételi eljárásban a gyermek életkora, illetve lakóhelye igazolásának kérdéséről az EMMI rendelet 20. § (3) rendelkezik. Ennek értelmében az óvodai beiratkozáshoz (a jogviszony létesítéséhez) a gyermek nevére kiállított személyi azonosító és lakcímet igazoló hatósági igazolvány, továbbá a szülő személyi azonosító és lakcímet igazoló hatósági igazolványa szükséges. Mindezek alapján tehát a jogszabályok a védőoltások teljesülését alátámasztó orvosi igazolás felmutatásának kötelezettségét az óvodai jogviszony létesítése eljárásában nem követelik meg. Ahhoz sem adnak felhatalmazást, hogy a köznevelési intézmények vezetői intézményi belső szabályzataikban ezt előírják feltételként, különös tekintettel a védőoltások teljesülésével, illetve annak teljesülése alóli mentességgel kapcsolatos hatáskörökre. Az oltás végrehajthatóságának megítéléséről az NM rendelet 4. §-a alapján a kezelőorvos dönt, az adott évi védőoltási tevékenységre vonatkozó az NM rendelet 5-13. §-ai, a 15. §-a és 16. §-a szerinti feladatok gyakorlati végrehajtásához szükséges ismereteket az OEK által évente kiadott, az adott év védőoltási tevékenységére vonatkozó módszertani levele határozza meg. Mindezek ismeretében az államtitkár álláspontja szerint a hivatkozott EMMI rendelet 5. § (1) bekezdés a) pontja ahhoz ad felhatalmazást, hogy *az intézmények a házirendjükben a gyermek, tanuló távolmaradásának, mulasztásának, késésének igazolására vonatkozó előírásokat rögzítsenek.*

A gyermek távolmaradásával, mulasztásával kapcsolatos szabályokat az EMMI rendelet 51. §-a tartalmazza, amely szerint a beteg gyermek az orvos által meghatározott időszakban nem látogathatja a nevelési-oktatási intézményt, ha a gyermek ismét egészséges és részt vehet a foglalkozásokon azt orvosnak kell igazolnia a betegség miatt bekövetkezett távollét pontos időtartamának téltüntetésével. Az EMMI rendelet 51. §-a továbbá arról is rendelkezik, hogy ha a gyermek az óvodai foglalkozásról távol marad, mulasztását a szülőnek igazolnia kell. A mulasztást az óvodában igazoltnak kell tekinteni, ha: a szülő előzetesen bejelentette az óvónőnek, hogy gyermekét nem viszi az intézménybe, továbbá, ha a gyermek beteg volt, és azt a házirendben meghatározottak szerint igazolja. *A házirendben tehát azon feltételek szabályozásához kap felbatalmazást a nevelési-oktatási intézmény, amely az igazolás teljesítésének módjára irányul, konkrétan annak meghatározására, hogy a mulasztás napjától számítva hány napon belül és milyen formában kell igazolnia a szülőnek a gyermek távolmaradását.* Az államtitkár végül válaszában azt is kifejtette, hogy véleménye szerint *jogsértő a hatályos jogszabályok alapján az óvodai felvétel, a mulasztás – közöttük a betegségek – igazolásának eljárásával összefüggő óvodai szabályozás.*

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. A törvény 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság (ideértve a közszolgáltatást végző szervet is) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Nkt. 1. § (2) bekezdése alapján a köznevelés közszolgálat, melynek része az óvodai feladatok ellátása, és amelynek általános kereteit és garanciáit az állam biztosítja. Az *óvodai ellátás* biztosítása a Mötv. 23. § (5) bekezdése alapján a *helyi önkormányzat feladata*. Az *Országos Epidemiológiai Központ* annak alapító okirata szerint költségvetési szerv, amely ellátja az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálatról, a népegészségügyi szakigazgatási feladatok ellátásáról, valamint a gyógyszerészeti államigazgatási szerv kijelöléséről szóló 323/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet, a magyar Nemzeti Kábítószer Adatgyűjtő és Kapcsolattartó Központ feladatainak ellátásával kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 28/2004. (II. 28.) Korm. rendelet, az egyes személyazonosításra alkalmatlan ágazati (egészségügyi, szakmai) adatok körének meghatározására, gyűjtésére, feldolgozására vonatkozó részletes szabályokról szóló 76/2004. (VIII. 19.) ESzCsM rendelet, az emberi alkalmazásra kerülő gyógyszerek forgalomba hozataláról szóló 52/2005. (XI. 18.) EüM rendelet, a fertőző betegségek és a járványok megelőzése érdekében szükséges járványügyi intézkedésekről szóló NM rendelet alapján a hozzá telepített feladat- és hatásköröket.

A fővárosi, illetve a megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény 3. §-a értelmében a fővárosi és megyei kormányhivatal *a kormány megbízott által közvetlenül vezetett szervezeti egységekből és járási, illetve a fővárosban fővárosi kerületi hivatalokból áll.* A járási hivatal a jogszabályban megállapított *hatáskörét önállóan gyakorolja.* A járási hivatal által ellátandó egyedi ügyben a fővárosi és megyei kormányhivatal utasítási joggal nem rendelkezik. A 20/A. § (1) bekezdése alapján a megyei kormányhivatal kirendeltségeiként *járásai hivatalok* működnek. Megállapítom, hogy mind az Országos Epidemiológiai Központ, mind a Járási Hivatal államigazgatási szervnek minősül, amelyekre – a köznevelési intézményekhez, valamint azok fenntartóihoz hasonlóan – az ombudsman vizsgálati jogosultsága az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében egyértelműen kiterjed. Eljárásom során figyelemmel voltam arra a tényre is, hogy a panaszos ügyében az *érdemi jogorvoslati lehetőségeit kimerítette*, hiszen az Nkt. 37. § (2) bekezdése értelmében az óvoda intézkedésével szemben eljárást indított a fenntartónál, míg az OEK módszertani levelében foglaltakkal szemben a panaszosnak nem állt rendelkezésre jogorvoslati lehetőség.

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapjogi biztos egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjogkorlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek. Az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. A 13/2013. (VI. 17.) AB határozat kiemelte, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően.

A testület ennek kapcsán elvi élel mondta ki, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében, XVI. cikkében, valamint az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, 67. § (1) bekezdésének, 57. § (1) és (5) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve és a tisztességes eljáráshoz, a jogorvoslathoz, valamint a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga tekintetében nem hoz olyan érdemi változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozatai indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket. A tisztességes eljárás jogának érvényesülése kapcsán annyi változást érdemes kiemelni, hogy immár külön alkotmányi rendelkezés nevesíti a *tisztességes hatósági eljárás*hoz való jogot.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*, amelynek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. Demokratikus jogállamban ahhoz, hogy a természetes és jogi személyek életviszonyaikat, működésüket, magatartásukat a jog által előírtakhoz tudják igazítani, az elvárt kötelezettségeiknek eleget tudjanak tenni, szükség van a joganyag és a jogi eljárások stabilitására, a változásokra való felkészüléshez megfelelő idő biztosítására, az egyértelműsége, a követhetősége és az érthetősége.

A jogbiztonság ugyanakkor nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. A jogállami garanciák kapcsán lényeges, hogy az Alkotmánybíróság már 1992-es alaphatározatában elvi élel mutatott rá arra, hogy a minisztériumi, egyéb központi állami szervektől származó, jogi iránymutatást tartalmazó leiratok, körlevelek, iránymutatások, útmutatók, állásfoglalások és *egyéb informális jogértelmezések, amelyek nem a jogalkotási törvény garanciális szabályainak betartásával kerülnek kibocsátásra, sértik a jogállamiság alkotmányos követelményét, így az ezekkel való irányítás alkotmányellenes.*

Az ilyen jogi aktusok jogbizonytalanságot teremtenek, kiszámíthatatlanná teszik a jogalanyok, a jogalkalmazó szervek magatartását. Bár a bennük foglalt jogértelmezésnek, jogalkalmazási szempontnak semmiféle jogi ereje, kötelező tartalma nincs, miután az államigazgatás központi szervei bocsátják ki, alkalmasak arra, hogy a címzetteket megtévesszék, s a címzettek kötelező előírásaként kövessék azokat. Az pedig, hogy jogilag nem létező, semmis aktusok alakíthatják a gyakorlatot, alkotmányosan tarthatatlan és megengedhetetlen.²

2. Az Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdése alapján *minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez*, Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja. Az Alaptörvény a személyiség kibontakoztatásának, a tájékozott és felelős polgárrá válásnak az egyik alapvető feltételeként valamennyi magyar állampolgár jogát elismeri a műveltség megszerzésére törekvéshez. E jog érvényesítése szükségszerűen állami cselekvést igényel: az állam az elengedhetetlenül fontos ismeretek megszerzését, a gyermekek megfelelő fejlődését a kötelező – és ezzel összhangban – bárki számára ingyenesen hozzáférhető alapfokú oktatással biztosítja.

Az Alkotmánybíróság a 3046/2013. (II. 28.) AB határozatában kiemelte, hogy az oktatáshoz való jog, valamint az államot terhelő intézményvédelmi kötelezettség tartalmával már több határozatában foglalkozott, az ezekben kifejtett álláspontját pedig az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdésével összefüggésben is fenntartja. Hangsúlyozza, hogy a mindenkorai törvényhozó és végrehajtó hatalom alkotmányos joga és egyben kötelessége az oktatási rendszer működtetésének folyamatos figyelemmel kísérése, a felmerülő hibák kijavítása, a hiányosságok pótlása, a működési zavarok elhárítása, az ellehetetlenülés megakadályozása. Az alaptörvényi követelmények keretén belül, indokolt esetben a törvényhozót megilleti az oktatási intézményrendszer módosításának, átalakításának joga. A megtett lépésekért éppúgy, mint a szükséges intézkedések elmaradásáért a felelősség a mindenkorai kormányzatot terheli.

3. *A gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése rögzíti.* A gyermeket főszabályként minden olyan alapvető jog megillet, mint bármely más embert, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz. Erre tekintettel kifejezetten a gyermekek jogaként rögzíti a törvény a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot. E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkiel szemben igényt tarthat. A gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket. A gyermekek e joga az állam kötelességét alapozza meg a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére. A gyermek, mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról az az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, hogy az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesítése és védelme érdekében. Ezt az alaptételt megtaláljuk a Gyermekjogi Egyezménynek a preambulumban is, amely rögzíti, hogy a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt.

² Lásd a 60/1992. (XI. 17.) AB határozatot, hivatkozik az elvi jellegű megállapításra a későbbiekben a 45/2001. (XI. 17.) AB határozat és a 33/2008. (III. 20.) AB határozat.

Az Egyezmény minden gyermekekkel kapcsolatba kerülő intézményt és hatóságot a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárásra kötelez.

4. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése tartalmazza, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok – ide értve a közszolgáltatást végző szerveket – részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék, illetve a törvényben meghatározottak szerint indokolják. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az Alkotmánybíróság számos esetben elvi élel mutatott rá arra, hogy az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. A *tisztességes eljárás* követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. A tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye. Olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, amely a materiális jogállam értékrendjének megfelelően, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik.

III. A vizsgált ügy tekintetében

1. A kötelező védőoltások felvétele, valamint elmulasztásának jogkövetkezményei

A védőoltás célja az Eütv. 57. § (1) bekezdése értelmében a fertőző betegségekkel szembeni aktív, passzív védettség kialakítása. Az életkorhoz kötött kötelező védőoltások elrendelését az Eütv. felhatalmazása alapján az NM rendelet 5. § (1)-(2) bekezdései határozzák meg. Az egészségügyi államigazgatási szerv a mentesítés indokoltságát alátámasztó, a kezelőorvos által adott szakvélemény ismeretében, kérelemre az Eütv. 58. § (3) bekezdése alapján mentesítést adhat a védőoltás alól a törvényben foglalt feltételek fennállása esetén.

Az Eütv. 58. § (6) bekezdése értesítési kötelezettséget ír elő, mikor kimondja, hogy „*a védőoltás módjáról, céljáról, helyéről és idejéről a védőoltásra kötelezett személyt, illetve törvényes képviselőjét értesíteni kell. A védőoltásra kötelezett kiskorú személy megjelenéséről a törvényes képviselő köteles gondoskodni.*” Hasonlóan fogalmaz az NM rendelet 14. § (1) bekezdése is, amely rögzíti, hogy a védőoltásra kötelezett személy „*köteles védőoltás, továbbá – ha a védőoltást megelőzően szűrővizsgálat, vagy azt követően a védőoltás eredményének ellenőrzése szükséges – szűrő-, illetve ellenőrző vizsgálat céljából a megjelölt helyen és időben megjelenni, és magát az oltásnak, illetve vizsgálatnak alávetni. A védőoltásra kötelezett kiskorú megjelenéséről törvényes képviselője gondoskodik.*”

Az Alkotmánybíróság a kötelező védőoltásokra vonatkozó szabályok alkotmányosságával összefüggésben leszögezte, hogy „*a gyermekek egészségének védelme és a fertőző betegségek elleni védekezés alkotmányosan elfogadható indok az alapjog-korlátozásra.*” Továbbá az Abh. rögzíti azt a tételt is, „*hogy az oltás elmaradása elfogadhatatlan mentesítést jelentene azok számára, akik nem egészségügyi vagy lelkiismereti okból, hanem azért nem oltatják be magukat (gyermeküket) mert bíznak abban, hogy mások megkapják az oltást, és így nem lesz járvány, ezért ők sem fertőződnek meg.*” Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy általában véve az életkorhoz kötött védőoltások nem minősíthetők szükségtelen alapjog-korlátozásnak, mivel életkorhoz kötött védőoltások alkalmas és szükséges eszköznek minősülnek egyfelől a gyermekek megfelelő testi, szellemi, erkölcsi fejlődésének biztosításához, másfelől az egész társadalomnak fertőző betegségekkel, járványokkal szembeni védelméhez. A gyermekek testi-lelki integritásához való jogának és a szülők gyermekeik gondozásához fűződő alapjogának korlátozását szükségessé teszi egyrészt az állam intézményes (objektív) alapjog-biztosítási kötelezettsége, másrészt a közegészségügyi, járványügyi közérdek, mint alkotmányos cél. Az Abh. szerint „*a védőoltások elmaradása veszélyeztetheti az egyént és a közösséget. [...] Az állam kötelessége, hogy kizárólag olyan betegségek megelőzésére írjon elő oltási kötelezettséget, amelyek esetében az feltétlenül indokolt, és a gyermekek csak olyan védőoltásokat kapjanak, amelyek a lehető legkisebb egészségügyi kockázattal járnak. Az állam köteles gondoskodni arról, hogy a gyermekek megfelelő életkorban kapják meg az oltásokat.*”

Rámutatott arra is, hogy „nemcsak a családnak, hanem az államnak is biztosítania kell a gyermekek számára azt a védelmet és gondoskodást, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődésükhöz szükséges. Ezért az államnak akár a szülőkkel szemben is védelmeznie kell a gyermekek önálló érdekeit. Mivel a védőoltások az érintett egyén és a társadalom többi tagjának egészségét védik, a gyermekeknek érdekeik fűződnek abhoz, hogy megkapják az életkorhoz kötött védőoltásokat. Továbbá a gyermekek közösségek tagjainak érdekeik fűződnek abhoz, hogy a közösség tagjai minél nagyobb számban legyenek immunizáltak.”

Ezeket az általam jelenleg is irányadónak tekintett alkotmánybíróági megállapításokat alapul véve vizsgáltam meg alapjogi-alkotmányossági szempontból az elmaradt védőoltások utólagos pótlására vonatkozó rendelkezéseket és a Járási Hivatal által a védőoltások pótlása érdekében folytatott hatósági eljárását, gyakorlatát. Lényegesnek tartom kiemelni, hogy az alapvető jogok biztosaként jogkorlátozásra, illetve magánszemélyekkel szembeni szankciók alkalmazására nem feladatom javaslatot tenni, mivel ez jellemzően nem fér össze a biztosi alapjogvédő attitűddel. Az Ajbt. rendelkezéseinek megfelelően a védőoltások gyermekeknek való kötelező beadásának területén ombudsmanként elsődlegesen az ügyben leginkább veszélyeztetett csoport, a gyermekek jogainak védelmében akkor is szükséges fellépnem, ha mindez óhatatlanul másik oldalról a szülők egyes alapjogainak, így különösen a neveléshez való jogának, illetve lelkiismereti és vallásszabadságának legitím korlátozásával jár.

Az Eütv. 58. § (7) bekezdése kimondja, hogy ha a védőoltás igénybevételére köteles személy e kötelezettségének írásbeli felszólításra sem tesz eleget, az egészségügyi államigazgatási szerv a védőoltást elrendeli. Az NM rendelet 15-16. §-ai alapján a védőnő értesítő írásban az ellátási területébe tartozó oltandó személy törvényes képviselőjét az oltás esedékességéről, jelentőségéről, a beadás helyszínéről és időpontjáról, a várható általános reakciókról és a védőoltás elmulasztásának következményeiről, az elmaradt oltás esetén ismételt értesítést küld, és ugyanazon oltandóra vonatkozó háromszori eredménytelen írásbeli megkeresés esetén értesíti a járási hivatalt.³ A járási hivatal pedig elrendeli a védőoltásra kötelezett személy oltását, ha az a 14. §-ban foglaltaknak nem tesz eleget⁴ Az indokolás kiemeli, hogy a védőoltás elrendelése Ket. 12. § (2) bekezdése alapján közigazgatási hatósági ügynek minősül. Az Alkotmánybíróság szerint ugyanis „a városi intézet, mint közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő kötelezést állapít meg. A Ket. 98. § (1) bekezdése és a Ket. 99. § (1) bekezdése szerint az ügyfél az elsőfokú határozat ellen – a döntés közlésétől számított tizenöt napon belül – fellebbezhet. [...] ha a végrehajtás meghatározott cselekmény elvégzésére vagy meghatározott magatartásra irányul,⁵ a teljesítés elmaradása esetén a végrehajtást foganatosító szerv a rendőrség közreműködésével kényszerítheti ki a meghatározott cselekményt. Emellett az eredményes végrehajtást eljárás bírság is biztosítja. [...] Az eljárás bírság ismételtlen kiszabható,⁶ ha a kötelezett a meghatározott cselekményt a bírságot kiszabó végzésben megállapított újabb határidő alatt nem teljesítette, továbbá ha a meghatározott magatartásra vonatkozó rendelkezést ismételtlen megszegi. Következésképpen a Ket. kényszer-cselekmények és ismételtelhető eljárás bírság lehetőségével is biztosítja, hogy az első fokú határozatot a lehető leghamarabb végrehajtsák.”

A Járási Hivatal tényállásban feltárt jogalkalmazási gyakorlatában az elmaradt védőoltások miatt a területi védőnő a gyermek kéthónapos korát követően 2011-ben három alkalommal tértivevényes levélben tájékoztatta a szülőket az esedékes oltások beadatásáról, majd a Járási Hivatal még ez évben elsőként felszólítást küldött a szülőknek, majd hatósági eljárásban keretében elrendelte a védőoltások beadását, annak eredménytelensége miatt pedig 5 ezer forint eljárás bírságot szabott ki. A hatóság következő intézkedésére ugyanakkor négy évvel később 2015-ben került sor, ekkor újra felszólították a szülőket, elrendelték a védőoltás pótlását, eredménytelenség miatt immár 50 ezer forint összegű eljárás bírságot szabtak ki, amely utóbbi végrehajtása érdekében megkeresték az illetékes jegyzőt. A Járási Hivatal vezetője gyakorlatukkal összefüggésben azt hangsúlyozta, hogy mindezidáig csak a Ket. szerinti eljárás bírságot alkalmazta, az Sztv. 239 §-a szerinti fertőző betegség elleni védekezés elmulasztása szabálysértés elkövetése miatt nem indított eljárást. Kifejtette, hogy véleménye szerint, amíg csak a bírságolás lehetőségével élhetnek nincs olyan szankcionálási lehetőség, amely valós kikényszeríthetőséget eredményez.

³ Lásd NM rendelet 15. § (1) bekezdés b-c) pontja.

⁴ Lásd NM rendelet 16. § (1) bekezdés f) pontja.

⁵ Lásd Ket. 134. § e) pontja.

⁶ Lásd Ket. 135. § (2) bekezdése.

A kötelező védőoltások felvételének pótlásával összefüggésben az egészségügyért felelős államtitkár egyértelművé tette, ha a határozattal elrendelt védőoltásra a kötelezettek felróható okból nem kerül sor, akkor a kötelezettel szemben együttesen kiszabható anyagi szankciók – úgymint eljárási bírság és szabálysértés elkövetésének megállapítását követően szabálysértési pénzbírság – alkalmazhatók a teljesítés kikényszerítése érdekében. Egyben jelezte abbéli véleményét, hogy a jelenlegi szabályok adta anyagi szankcionálási lehetőségek egyszerűen nem jelentenek kellő visszatartó erőt az oltást megtagadó szülők számára. Nem tudok egyetérteni az egészségügyért felelős államtitkár anyagi szankciók együttes alkalmazásával kapcsolatosan kifejtett véleményével. Az Sztv. 83. § (1) bekezdés f) és g) pontja ugyanis világos tilalmat állít fel: „*a szabálysértési eljárást határozattal meg kell szüntetni, ha a cselekményt szabálysértési vagy büntetőeljárás, illetve közigazgatási hatósági eljárás keretében jogerősen elbírálták,*” vagy „*ugyanazon cselekmény miatt szabálysértési vagy büntetőeljárás, illetve közigazgatási hatósági eljárás van folyamatban.*”

Nem felel meg a hatályos jogi szabályozásnak továbbá sem az államtitkár, sem a Járási Hivatal vezetőjének az a szakmai véleménye, amely szerint *az elmaradt kötelező védőoltások kikényszerítésére csak anyagi szankciók közül választhatóak.* A Ket. 134. §-a értelmében a meghatározott cselekményben testet öltő kötelezettség teljesítésének kikényszerítése ugyanis elsődlegesen arra irányul, hogy kötelezettet az önkéntes teljesítésre szorítsa. Ennek sikertelenségekor a kötelezettséghez igazodó végrehajtási módozat alkalmazására van szükség. A *kényszereszközök* közül jelen esetben nemcsak a motivációs jellegű eljárási bírság kiszabására, hanem a kényszerítő jellegű intézkedésre is lehetőség van. A Ket. 134. § e) pontja alapján a meghatározott cselekmény kikényszerítésére a rendőrség közreműködésével is van lehetőség. Lényeges azt is kiemelni, hogy az alkalmazható módozatok között a törvény nem állapít meg sorrendiséget, a Ket. 136. §-a pedig azt mondja ki, hogy a végrehajtást foganatosító szervnek azt az intézkedést kell megtennie, amely – az eset összes körülményét mérlegelve – a leghatékonyabban biztosítja a kötelezettség teljesítését. *A kötelező védőoltás elrendelésének végrehajtása érdekében tehát a Járási Hivatalnak nem csupán anyagi jogi szankciók állnak rendelkezésére, illetve a Ket.-ben és Sztv.-ben szabályozott anyagi szankciók együttes alkalmazása kizárt.*

A vizsgált ügyben az érintett gyermek 5 éves korában még a két hónapos korban esedékes kötelező védőoltásait sem kapta meg. Álláspontom szerint e helyzet kialakulásához jelentős mértékben hozzájárult a Járási Hivatal (és jogelődje) által 2011-ben csak részben lefolytatott hatósági eljárás, majd pedig a 4 év múlva újra indított hatósági eljárás, továbbá különösen a mindkét eljárásában a rosszul megválasztott végrehajtási intézkedés. Szükséges a vizsgált ügyvel kapcsolatban rámutatnom arra, hogy az állam nevében a kötelező védőoltások pótlása érdekében *a kijelölt hatóságnak eljárási kötelezettsége van.*

Mindezek alapján megállapítom, hogy a hatóság eljárásai a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő viszásságot okoztak, mivel a hatóság a gyermek jogainak érdekében és legfőbb érdeke szerint nem lépett fel kellő hatékonysággal, továbbá mivel a kötelező védőoltások beadatása érdekében fennálló kötelezettségét és felelősségét más szervekkel (így pl. óvoda, gyámhatóság, gyermekjóléti szolgálat) kívánta megosztani. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a gyermek az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése alapján *kívételes esetben* a szüleivel szemben is jogosult lehet az állam védelmére. Megfelelő garanciák betartásával az adott gyermek jogának védelmében az állam felülírhatja a szülő neveléssel kapcsolatos döntését. Típusosan ilyen a tankötelezettség érvényesítésének eszközrendszere, de a hatályos szabályozás szerint az állam olyan esetben is fellép, amikor a gyermeknevelés kapcsán a szülő jelentősen, súlyosan elhanyagolja a kötelezettségét.

A nehéz kérdés itt abban áll, hogy indokolt-e az állami paternalizmus működése az adott esetben, illetve vajon *mi szolgálja jobban a gyermek jogainak érvényesítését.* A hozzá közel álló szülője döntésével szemben – jóval a megfelelő beadási időponton túl – végső esetben rendőrségi intézkedéssel kikényszerítendő-e az oltás beadása, vagy pedig az államnak tudomásul kell vennie azt, hogy a kikényszerítés e területen jogi eszközökkel, végső soron, a gyermek traumája, így jogsérelme árán alkotmányosan nem oldható meg. Itt azonban az sem mellékes kérdés, hogy a kötelező védőoltási rend nemcsak az egyén, a gyermek egészséghez való jogának érvényesülését szolgálja, hanem összetársadalmi szempontból is védelmi eszköz: járványok és az azzal járó súlyos károk és erőteljesebb korlátozások megelőzését szolgálja.

Álláspontom szerint alkotmányosan indokolt a kötelező védőoltási rend, a kötelezés egyedi ügyben való végrehajtása során ugyanakkor kulcskérdés *az arányosság vizsgálata*. A szimpla *automatizmus helyett azt kell felmérnie a hatóságnak*, hogy vajon a védőoltás beadásával járó előny a gyermek oldaláról (egyedi egészségvédelem), valamint az adott közösség védelme szempontjából (nyájimmunitás mutatószámai) meghaladja-e az alkalmazott kényszerítőeszközzel járó korlátozást, sérelmet, sőt akár traumát. A generális prevenció szempontjából minden nem egészségügyi indikációjú oltásmegtagadás problémát jelenthet, de az informáltság és a hatóságok iránti bizalom megteremtése (lásd a következő pontot) talán alkalmas lehet arra, hogy ezeket a kivételes eseteket hatékonyan ellensúlyozza.

2. A kellő hatékonyságú állami szerepvállalás kérdése a kötelező védőoltási rend esetén

Hazánkban *kötelező védőoltási rend* érvényesül, ez azt jelenti, hogy *kizárólag egészségügyi indokra hivatkozással lehet balasztást vagy mentesítést kérni a kötelező védőoltások körébe tartozó oltás beadásával összefüggésben*. Léteznek ettől eltérő gyakorlatú országok is (például Németország), ahol csak ajánlott oltási rend működik, kötelező védőoltás elrendelésére csak járványveszély esetében kerül sor. A kötelezővé tétel azt is jelenti az Eütv. hatályos 58. § (10) bekezdése alapján, hogy ha a védőoltásra kötelezett személy a védőoltás adásával összefüggésben súlyos egészségkárosodást szenved, megrokkann vagy meghal, őt, illetve általa eltartott hozzátartozóját az állam kártalanítja. *Ombudsmanként az állampolgári bizalom szempontjából problémásnak tartom a jelenlegi szabályozás azon megszorítását, amely kizárólag „súlyos” egészségkárosodás esetén teszi lehetővé az állami kártalanítást. Felvetődik ugyanis a kérdés, hogy ki, hogyan kompenzálja a nem súlyos egészségkárosodást.*⁷ A védőoltás beadására kötelezés egyértelműen beavatkozás az érintett gyermekek testi-lelki integritáshoz való jogába, és a szülők gyermekeik gondozásának és nevelésének megválasztásához fűződő jogába. Ezen alapjogok korlátozásának szükségességét az Abh. szerint megalapozza egyrészt az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettsége, másrészt – ehhez kapcsolódóan – alkotmányos célként a közegészségügyi, járványügyi közérdek. A korlátozásnak ugyanakkor – ahogyan már arra korábban felhívtam a figyelmet – meg kell felelnie az *arányosság követelményének* is eljárási és anyagi jogi szempontból: az elért előnynek, eredménynek meg kell haladnia a korlátozással okozott sérelmet, hátrányt, e vonatkozásban pedig a mentesítésre vonatkozó szempontoknak is jelentősége van. Az állam objektív intézményvédelmi (életvédelmi-egészségvédelmi) kötelezettsége kiterjed a jogi szabályozás, ezen belül pedig a kötelező védőoltások elmulasztásának szankcionálásával kapcsolatos rendelkezések megalkotására, megfelelő végrehajtására, az oltóanyagok biztosítására, az optimális oltási rend kialakítására és az oltás lebonyolítását végző szakemberek biztosítására, valamint a szükséges nyilvántartások vezetésére. A szankciórendszer hatékonyságával összefüggésben, az oltás-megtagadásos esetek *megelőzése körében* nem lehet amellet a tendencia mellett szó nélkül elmenni, hogy a rendelkezéseimre álló információk tanúsága alapján *évről évre fokozódnak a kötelező védőoltások beadásának értelme, fontossága, hatékonysága körüli kételemek*. *Ez a jelenség pedig álláspontom szerint alkalmas arra, hogy aláássa a szülők, törvényes képviselők oldaláról a rendszerre vetett bizalmat, így a jogkövető magatartást gyengítse*. Az infokommunikációs eszközök útján az információk terjedése felgyorsult, azok a társadalom széles rétegei számára váltak hozzáférhetővé. Ez az egyébként pozitív folyamat a vizsgált kérdéskör vonatkozásában mellékhatásokat eredményezett: a kötelező védőoltások hasznosságát, szükségességét kétségbe vonóktól, vitatóktól egyenesen azok kártékony voltát, összeesküvéseket bizonygatókig sokan sokféle kérdést vetnek fel a védőoltások kapcsán. A védőoltásokat elutasító, megtagadásukat propagáló személyek, illetve szervezetek a laikusok számára akár igen meggyőzőnek, logikusnak tűnő (ál)tudományos, sőt egész „filozófiai” rendszereket építettek ki, miközben az általuk közölt, népszerűsített, illetve terjesztett, továbbított információk hitelessége, valóságtartalma erősen kétséges lehet. A kötelező védőoltási rend fenntartásának napjainkra az vált a legfontosabb kérdésévé, hogy az állam intézményvédelmi kötelezettsége körében *ennyire tudja a szülőket segíteni abban, hogy a kötelező védőoltások beadásában való részvételüket ne kényszerként éljék meg, hanem egy tájékoztatáson alapuló, mindenki érdekét szolgáló együttműködésnek*.

⁷ Vö. Kovácsy Zsombor: Egészségügyi jog. Semmelweis Kiadó, Budapest, 2008. 110. o.

A védőoltások hatékonyságát, eredményességét körüljáró viták teljesen legitimnek tekinthetőek, azonban kétséges az objektív tájékozódás lehetősége. Kérdés ugyanis, hogy jelenleg a szülők az internetes oldalakról, blogokról, a közösségi médiából rájuk zúduló szkeptikus, kritikátlan, meg nem alapozott veszélyekre figyelmeztető, kétséges nemzetközi kutatási eredményekre hivatkozó információáradat ellensúlyozására találkoznak-e a kötelező védőoltás hatásosságát, szükségességét, reális és megalapozott kockázatait tudományos tényekkel, valós kutatási eredményekkel alátámasztó, azokon alapuló logikusan felépített magyarázatokkal. Láthatóan mindez nem kerülte el az állam figyelmét sem, például az egészségügyi államigazgatási szerv honlapján 2014-ben megjelent egy külön oltásbiztonsági oldal (<https://www.antsz.hu/oltasbiztonsag>). Ennek elégségsége ugyanakkor kétséges, például az utolsó bejegyzés 2015. július 17-én került fel rá.⁸ Ezzel szemben jelenleg az oltásellenes szervezetek pedig napi rendszerességgel fejlesztik, aktualizálják a honlapjaikat.

A jelenlegi hatósági gyakorlat álláspontom szerint súlyos diszfunkcionális jegeket mutat: a védőoltást megtagadókra folyamatos pénzbírságot vetnek ugyan ki, ez azonban a megkeresett szervek egybehangzó véleménye szerint nem jelent kellő visszatartó erőt a szülők számára. Mindez pedig hatásában egy olyan megengedhetetlen és egyenlőtlen jogi helyzet kialakulásához vezet, amelyben a jobb anyagi helyzetű oltást megtagadó szülők a pénzbírság megfizetésével „meg tudják váltani” gyermekeik kötelező védőoltási rendből való kivonását, ezért is szükséges e körben az arányosság, a fokozatosság és a következetesség betartása.

Az állam kénytelen azzal szembesülni, hogy évről-évre biztosan gyarapodik az oltatlan gyerekek halmaza az össznépelességen belül. Az egészségügyi államigazgatási szerv vélelmezhetően azt feltételezi, hogy *a nyilvántartott adatok szerinti arányszámok még biztonságos nyájimmunitást mutatnak.* Itt kell azonban rámutatni arra, hogy a kötelező renddel egyet nem értés, másként gondolkodás nem minden esetben történik felvállalt módon. Nyílt titok, és az interneten is rövid keresés után számtalan helyen megtalálhatóak *oltásellenes háziorvosok létét körvonalazó bejegyzések.*⁹ A kötelező oltást ellenző háziorvos léte pedig súlyos következményekkel jár, hiszen egyet jelent az oltási statisztikák torzításával, megbízhatatlanná válásával: olyan gyerekek kerülnek így oltottként a nyilvántartásba, akik valójában nem kerültek ilyen formában immunizálásra.

Álláspontom szerint komoly következményei lehetnek a jövőben mind a tudománnyal, a *modern orvoslással szembeni bizalomvesztésnek*, mind pedig az esetleges *közegészségügyi kockázatok emelkedésének.* Kérdéses, hogy a magasabb, ugyanakkor inkább csak papíron létező átoltottsági arányszámok alátámasztása céljából fenntartsa-e az állam annak a lehetőségét, hogy az ezeken alapuló statisztikák hosszabb távon használhatatlanná válnak az orvos által támogatott ismeretlen nagyságú látencia miatt. Emellett mérlegelendő az a lehetőség, hogy az állam komolyabb, nagyobb volumenű oltást népszerűsítő, támogató, a kételkedők, hezitálók számára valós válaszokat nyújtó, a tényleges veszélyekre rámutató szerepvállalás mellett szélesebb kimentési lehetőséget szab meg az egyes oltások tekintetében, illetve szűk körben lehetőséget ad az oltások elutasítására. Ezzel szükségtelenné teszi az illegalitást, szavatolja a nyilvántartások hiteles valóságtartalmát és így a közegészségügy szempontjából fontos nyájimmunitási arányszámok validitását.

Ombudsmanként nem tisztem orvostudományi, közegészségügyi szakkérdésekre választ adni, arra azonban lehetőségem és egyben felelősségem is van, hogy a társadalmi tendenciák, jelenségek monitorozása során áttekintsem, hogy a jogi környezet és a hatósági gyakorlat mennyiben képes reagálni az alapjogilag aggályos következményekhez vezető helyzetekre. Mindezek alapján megállapítom, hogy a jelenlegi magyar kötelező védőoltási rend érvényesítésével összefüggő, kialakult jogi helyzet a jogállamiság elvével, valamint az érintett gyermekek védelemhez való jogával, az állam objektív egészségvédelmi kötelezettségével összefüggő visszasságot okoz, a jogsérelem közvetlen és súlyos veszélyét idézi elő. Álláspontom szerint szükséges lenne átgondolni a kötelező védőoltás rendszerét védő, támogató intézményvédelmi eszközöket, azok hatékonyságát, a kötelező védőoltási rend optimális működőképességét a jövőre nézve, különösen a fentebb elemzett tendenciákra.

⁸ Az Országos Epidemiológiai Központ is elindított e tárgykörben egy honlapot, amelynek az a célja, hogy a biztonságos immunizáció témakörben minél több információt tegyen közzé a szakma és a lakosság részére, magyarul. Ezt a gyakrabban frissített honlapot az Egészségügyi Világszervezet (WHO) a hiteles és megfelelő tartalmú tájékoztatás követelményeinek megfelelő forrásként ismeri el.

⁹ Lásd: <http://www.gyakorikerdesek.hu/egeszseg-immunrendszer-fertozesek-6641213-sos-oltasi-igazolas-kiadasa-tobbi-lent> és <http://antalvali.com/comment/38952/oltasellenes-gyerekorvost-keresek-talian-te-tudsz>

3. Az óvodai felvétel és a kötelező védőoltás viszonya

A feltárt tényállás szerint az Óvoda SZMSZ-ében és házirendjében foglalt rendelkezés alapján a gyermeket óvodai nevelésbe felvenni csak olyan orvosi igazolás birtokában lehet, amely tartalmazza azt, hogy a „gyermek közösségbe felvehető.” A panaszos szülők azonban nem kaptak ilyen tartalmú igazolást a gyermek orvosától. Az óvodavezető a megfelelő tartalmú orvosi igazolás hiányában a gyermek óvodai felvételét elutasította. A Járási Hivatal vezetőjének véleménye szerint pedig az Nkt. 69. § (1) g) pontja értelmében az óvodavezetője felel a nevelő és oktató munka egészséges és biztonságos feltételeinek megteremtéséért, ezért az ő felelőssége az is, hogy az intézményben olyan feltételeket teremtsen, amely nem veszélyezteti a közösségbejáró gyermekek egészségét. Ebből következően *lehetősége van a házirendben szabályozni az óvodai felvétel egészségügyi feltételeit is, így előírhatja, miszerint a gyermek csak olyan orvosi igazolás mellett vehető fel, amely igazolja, hogy a gyermek közösségbe felvehető, és ez egyben azt is jelenti, hogy az életkor szerinti védőoltásokat megkapta.* Ha pedig a gyermek orvosi igazolásán nem szerepel, hogy közösségbe felvehető, akkor az óvoda vezetője – mivel az igazolás nem felel meg a házirendben előírt követelménynek – megtagadhatja a gyermek felvételét. Az óvoda az Nkt. 8. § (1)-(2) bekezdésében foglaltak szerint a gyermek hároméves korától a tankötelezettség kezdetéig nevelő intézmény. A gyermek abban az évben, amelynek augusztus 31. napjáig a *harmadik életévét betölti, a nevelési év kezdő napjától legalább napi négy órában óvodai foglalkozáson vesz részt. E kötelezettség alól a szülő kérelmére a jegyző, illetve az egyházi és magán fenntartású intézmények esetében a fenntartó az óvodavezető, valamint a védőnő egyetértésével, a gyermek jogos érdekét szem előtt tartva, az ötödik életév betöltéséig felmentést adhat a kötelező óvodai nevelésben való részvétel alól.* Az óvodai felvétel és átvétel az Nkt. 49. § (1)-(2) bekezdése értelmében jelentkezés alapján történik, a szülő gyermeke óvodai felvételét, átvételét bármikor kérheti, a gyermekek felvétele folyamatos. *A felvételtől, átvételtől az óvoda vezetője dönt. A felvétel további részletszabályait az EMMI rendelet határozza meg, amelynek 20. §-ában foglaltak alapján beiratkozásra április 20-a és május 20-a között kerül sor. A fenntartó az óvodai beiratkozás idejéről, az óvodai jogviszony létesítésével összefüggő eljárásról a beiratkozás első határnapját megelőzően legalább 30 nappal hirdetményt tesz közzé. A hirdetmény tartalmazza a gyermek óvodai beiratásához szükséges közokiratokat, dokumentumokat. Az EMMI rendelet 20. § (3) bekezdése alapján az óvodai beiratkozásakor be kell mutatni a gyermek nevére kiállított személyi azonosítót és lakcímet igazoló hatósági igazolványt, továbbá a szülő személyi azonosító és lakcímet igazoló hatósági igazolványát. Mindezek ismeretében – a Járási Hivatal vezetőjének jogértelmezésével szemben, a szakértő állásfoglalásainak álláspontjával egyezően – megállapítom, hogy, a jogszabályok egyértelműen meghatározzák az óvodai beiratkozásához benyújtandó dokumentumokat, amelyek ismeretében a gyermek felvételéről az óvodavezetője dönt. E szabályok között nem található olyan rendelkezés, amely a szülőktől a védőoltások felvételét alátámasztó – „a gyermek közösségbe felvehető” tartalmú – orvosi igazolások bemutatását követeli meg. Vizsgáltam azt is, hogy az óvoda milyen intézkedéseket tehet a gyermekek egészséges fejlődése és annak megőrzése érdekében.* Az óvoda házirendje az EMMI rendelet 5. § (1) bekezdés a) pontjának felhatalmazása alapján a gyermekek távolmaradásának, mulasztásának igazolásával kapcsolatos előírásokat rögzítik. Így az óvoda a gyermek távollétének esetén azokat a szabályokat határozhatja meg, amely a hiányzás igazolásának módjára irányul, pl. azt, hogy a mulasztás napjától számítva hány napon belül és milyen formában kell igazolnia a szülőnek a gyermek távolladását. Az EMMI rendelet 51. §-a azt is kimondja, hogy a beteg gyermek az orvos által meghatározott időszakban nem látogathatja a nevelési-oktatási intézményt, ha a gyermek ismét egészséges és részt vehet a foglalkozásokon azt orvosnak kell igazolnia a betegség miatt bekövetkezett távollét pontos időtartamának feltüntetésével. Mindezek alapján megállapítom, hogy az Óvoda SZMSZ-e, házirendje *túlterjeszkedett az EMMI rendeletben kapott szabályozási felhatalmazáson, mivel az óvodai beiratkozás feltételeit a jogszabályban foglaltakon túl további követelményekkel – meghatározott tartalmú orvosi igazolás bemutatásával – egészítette ki, amelyre nem terjed ki szabályozási lehetősége. Tekintettel arra, hogy az óvodai felvétel követelményeit a jogszabályok egyértelműen meghatározzák, ezért az Óvoda belső szabályzatában az óvodai felvételre vonatkozó további feltételek előírása a jogállamiság elvébe ütköző visszásságot okoz.* A fentiekből következően megállapítom azt is, hogy a szülői jogorvoslati kérelmet elbíráló jegyző jogszerűen állapította meg, hogy a gyermek óvodába való felvétele nem tehető függővé annak életkora szerinti kötelező védőoltások felvételétől.

Tovább vizsgáltam ezt követően annak kérdését, hogy *az óvoda milyen intézkedéseket tehet a gyermekek egészséges fejlődése és annak megőrzése érdekében* figyelemmel voltam az Nkt. 69. § (1) bekezdés g) pontjára is, miszerint az óvodavezetője felel a nevelő és oktató munka egészséges és biztonságos feltételeinek megteremtéséért.

Az óvodavezető e feladatát többek között az iskola-egészségügyi ellátásról szóló 26/1997. (IX. 3.) NM rendelet (a továbbiakban: 26/1997. NM rendelet) 1. § (1) bekezdésében foglaltak szerint látja el, mely szerint a 3-18 éves korosztály megelőző jellegű, az egészségügyi alapellátás keretében szervezett iskola-egészségügyi ellátásban való rendszeres részvételéről az óvodák a rendeletben foglaltak szerint gondoskodnak. Az iskola-egészségügyi ellátás iskolaorvos és védőnő együttes szolgáltatásából áll. A 26/1997. (IX. 3.) NM rendelet 4. § (1) bekezdése alapján *az iskola-egészségügyi, házi orvosi, házi gyermekorvosi, egyéb szakorvosi, körzeti védőnői, gyermekjóléti szolgálatok, pedagógiai szakszolgálatok, logopédus, gyógytornász és pszichológus, valamint – népegészségügyi feladatkörükben – a fővárosi és megyei kormányhivatal járási (kerületi) hivatalai a gyermekek és tanulók egészségvédelme érdekében együttműködnek, e feladat ellátásához szükséges adatokról egymást tájékoztatják. Az iskolaorvos látja el a közegészségügyi és járványügyi feladatok körében a járványügyi előírások betartásának ellenőrzését, fertőző megbetegedések esetén járványügyi intézkedések elrendelését, a megtett intézkedésekről a járási hivatal értesítését, valamint közegészségügyi-járványügyi hiányosságok észlelésekor javaslatot tesz a hibák megszüntetésére, valamint értesíti a járási hivatalt.*

Az elmaradt védőoltásokkal kapcsolatban az NM rendelet 5. § (8) bekezdése előírja, hogy azoknál a gyermekeknél, akiknél bármelyik kötelezően előírt védőoltás elmaradt, az elmaradt védőoltást a legrövidebb időn belül pótolni kell. A feladat ellátására kötelezettként – összhangban a 26/1997. NM rendeletben foglaltakkal – azok az orvosok, akik bölcsődébe, óvodába kerülő gyermekek vizsgálatát végzik, ők kötelesek az életkor szerint esedékessé vált oltások megtörténtét ellenőrizni. Álláspontom szerint *az óvodavezető a gyermekek egészséges fejlődése és annak megőrzése érdekében a védőoltások kapcsán akkor jár el jogszerűen, ha gondoskodik az iskola-egészségügyi szolgálat óvodában való működéséről, amelynek keretében az óvodaorvos – és nem az arra szakképzettséggel nem rendelkező pedagógus óvodavezető – köteles az óvodába kerülő gyermekek életkor szerint esedékessé vált oltások megtörténtét ellenőrizni, és az esetleges oltási hiányosságok esetén a járási hivatalt értesíteni.*

Mindezek alapján megállapítom, hogy a védőoltás felvételének megtörténte nemcsak nem feltétele az óvodai felvételnek, hanem az életkor szerinti védőoltások felvétele megtörtétenek ellenőrzése nem az óvodavezető, hanem *az óvoda orvosának ellenőrzési kötelezettségébe tartozik* az óvodába járás megkezdését követő mihamarabbi időpontban. *Mindezek alapján megállapítom azt, hogy a jogállamiság elvével nem egyeztethető össze az óvodavezető azon eljárása, hogy az egészségügyi szakképzettséggel rendelkező óvoda orvosának ellenőrzési kötelezettségét is elvonva, a jogszabályokkal nem koherens belső szabályzatban előírtakra hivatkozással a szülőktől a jogszabályban foglaltakon túl az óvodába való felvételéhez az egészségügyi állapotról szóló orvosi igazolás benyújtását követelte meg.*

Nem hagyható figyelmen kívül végül, hogy a 2029/2009. számú büntető elvi határozatában a Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy *„nem állapítható meg kiskorú veszélyeztetése [...], ha gyermekük életkorhoz kötődő védőoltások beadását megtagadják, ezzel azonban a kiskorú testi fejlődését ténylegesen nem veszélyeztetik”.* Az elvi határozat megfogalmazta továbbá azt is, hogy a szülők *„magatartásának eredménye kiskorú gyermekük gyermekoltásokkal biztosítható védettségének hiánya. Ez pedig veszélyt jelent a gyermekre abban az esetben, ha az ilyen betegségek kórokozóival történő megfertőződésére – a környezeti viszonyok miatt – lehetőség adódik. A kötelező védőoltások miatt e betegségek előfordulása azonban gyakorlatilag igen ritka. [...] Nem állítható tehát, hogy a gyermek az oltások hiányában állandóan a testi fejlődését veszélyeztető súlyos fertőzések veszélyében élne. A veszély távoli, (elvi) lehetősége a bűncselekmény tényállásának megállapításához nem elegendő. A gyermek testi fejlődését ténylegesen veszélyeztető helyzet hiányában a kiskorú veszélyeztetése büntette nem állapítható meg.”*

Összességében rá kívánok mutatni, hogy a gyermekek legfőbb érdeke és az állami objektív intézményvédelmi kötelezettség érvényesítésének körében a kötelező védőoltási rend fenntartása nem az óvodai (iskolai) felvételtől való kizárás az adekvát eszköze, ez ugyanis kifejezetten a gyermekek szempontjából vet fel további aggályos jogkorlátozást.

4. Az OEK által kiadott Védőoltásokról szóló Módszertani Levél jogi státusza

Az NM rendelet 4. § (2) bekezdése alapján *az adott évi védőoltási tevékenységre vonatkozó, az 5-13. §-ában, valamint a 15. és 16. §-ában felsorolt feladatok gyakorlati végrehajtásához szükséges ismereteket az Országos Epidemiológiai Központ (a továbbiakban: OEK) által évente kiadott, az adott év védőoltási tevékenységére vonatkozó módszertani levele (a továbbiakban: VML) határozza meg.* Továbbá az NM rendelet 16. § (3) bekezdés c) pontja kimondja, hogy *az OEK évente kiadja a VML-t.* Az OEK által kiadott 2015. évi védőoltásokról szóló Módszertani Levél VI. Életkorhoz kötött kötelező védőoltások című fejezetének F) pontjában kimondja, hogy *„azonnál a gyermekeknél, akikenél bármelyik kötelezően előírt védőoltás elmaradt, azt a legrövidebb időn belül pótolni kell. Azok az orvosok, akik bölcsődébe, óvodába, nevelészüllőkhöz, gyermekotthonba, illetőleg egyéb gyermekközösségbe, továbbá alap-, közép-, és felsőfokú oktatási intézménybe kerülő gyermekek/ tanulók vizsgálatát végzik, az életkor szerint esedékessé vált oltások megtörténtét ellenőrizni, a hiányzó oltásokat pedig pótolni kötelesek. Gyermekközösségbe, továbbá alsó- és középfokú oktatási intézménybe csak az előírt oltásokkal rendelkező gyermekek vehetők fel.”*

A Módszertani Levéllel összefüggésben az egészségügyért felelős államtitkár többek között rámutatott arra, hogy az olyan szakmai eljárásrend, amelyek nem normatív aktus, hanem a jogszabály gyakorlati végrehajtásához ad szakmai útmutatót, ismereteket. Az államtitkár véleményével azonosan tájékoztatott az óvodai felvételi eljárásban a fenntartó jogait gyakorló jegyző is, mikor hangsúlyozta, hogy a módszertani levélben foglaltak nem kötelező erejűek, de a jogalkalmazás során az óvodavezetőben mégis kétségeket ébresztett a gyermek felvételével kapcsolatban. A *Járási Hivatal* vezetője kifejtette, hogy a *magyar orvosi gyakorlat* alapján érv az óvodába járás ellen, ha a gyermek nem kapja meg a védőoltásait. A gyerekközösségek és általában a társadalom úgynevezett kollektív immunitásához szükséges az, hogy az egyes betegségek elleni védőoltásokat az érintettek túlnyomó többsége megkapja. A vizsgált ügyben indokolt kitérni az OEK módszertani levelével kapcsolatosan az Alkotmánybíróságnak *az informális, de a gyakorlatban kötelező erővel bíró jogértelmezések alkotmányosságával kapcsolatos megállapításaira* is.

Az Alkotmánybíróság 60/1992. (XI.17.) AB határozatában kifejtett, azóta is fenntartott álláspontja szerint a jogalkotásról szóló törvény garanciális szabályainak mellőzésével hozott minisztériumi és egy központi állami szervektől származó, jogi iránymutatást tartalmazó leiratok, körlevelek, útmutatók, iránymutatások, állásfoglalások és egyéb informális jogértelmezések kiadása és az ezekkel való irányítás gyakorlata alkotmányosan nem elfogadható és a jogbiztonság követelményét sérti. Mindez nemcsak arra alkalmas, hogy hatása folytán kiszámíthatatlanná tegye a hatósági jogalkalmazást, hanem arra is, hogy elmossa az egyes döntésekért való jogi felelősséget is. Álláspontom szerint a Módszertani Levél fontos tájékoztató a kezelőorvosok és más érintettek számára, ugyanakkor alkotmányos értelemben nem lehet kötelező az egészségügyi intézményrendszeren kívülálló személyekre, irányadó azok jogviszonyaira nézve, így értelemszerűen az óvodai felvételtől döntő óvodavezető számára sem bírhat kötelező erővel. *A védőoltások beadásának kikényszerítésért felelős járási hivatal eljárása során azonban a Módszertani Levél tulajdonképpen jogi normaként érvényesült, a nevelési-oktatási intézmények felvételi rendjére vonatkozó szabályozás által előírt követelmények kibővítésére vezetett, akadályozva ezzel a jogszabályban előírt rendelkezések érvényre jutását. Mindezek alapján megállapítom, hogy az OEK Módszertani Levelével kapcsolatos helytelen értelmezés, a hatósági gyakorlatban annak normatív, normapótló jelleggel való felruházása a jogállamiság elvét sértette, továbbá hatásában alkalmas volt arra, hogy az érintett gyermekek oktatáshoz való jogával összefüggő visszaállást okozzon.* Vizsgálatom során figyelemmel voltam arra is, hogy az Országos Epidemiológiai Központ által kiadott 2016. évi védőoltásokról szóló Módszertani Levél VI. Életkorhoz kötött kötelező védőoltások című fejezet F) pontjában foglalt meghatározás részben új formában¹⁰ jelent meg és immár nem tartalmazza, hogy *„Gyermekközösségbe, továbbá alsó- és középfokú oktatási intézménybe csak az előírt oltásokkal rendelkező gyermekek vehetők fel.”* A 2016. évi Módszertani Levél ugyanakkor a hiányzó védőoltások pótlásával kapcsolatos hatásköröket a 2015-össel azonos módon szabályozza:

¹⁰ Azon gyermekeknél, akikenél bármelyik kötelezően előírt védőoltás elmaradt, azt a legrövidebb időn belül pótolni kell. Azok az orvosok, akik bölcsődébe, óvodába, nevelészüllőkhöz, gyermekotthonba, illetve egyéb gyermekközösségbe, továbbá alap-, közép-, és felsőfokú oktatási intézménybe kerülő gyermekek vizsgálatát végzik, az életkor szerint esedékessé vált oltások megtörténtét ellenőrizni, a hiányzókat pedig pótolni kötelesek.

„Azok az orvosok, akik bölcsődébe, óvodába, nevelőszülőkhöz, gyermekotthonba, illetőleg egyéb gyermekközösségbe, továbbá alap-, közép-, és felsőfokú oktatási intézménybe kerülő gyermekek/tanulók vizsgálatát végzik, az életkor szerint esedékessé vált oltások megtörténtét ellenőrizni, a hiányzó oltásokat pedig pótolni kötelesek.” Az NM rendelet 5. § (8)-(9) bekezdése alapján azonban ezzel szemben a hiányzó oltásokat az oltás végzésére jogosultaknak pótolniuk kell. Oltóorvos az oltásra kötelezett házi orvos, házi gyermekorvos, iskolai kampányoltás esetén az iskolaorvos, a foglalkozás-egészségügyi szolgálat orvosa, a klinikai védőoltási szaktanácsadó, a nemzetközi oltásokra feljogosított oltóhely orvosa. *Mind ezek alapján azt is megállapítom, hogy mind a 2015. évi, mind a 2016. évi Módszertani Levél a hiányzó oltások pótlására jogosult oltóorvosok körét az NM rendeletben foglaltaktól eltérően szabályozza, a jogszabállyal ellentétes tartalmú módszertani előírások megfogalmazása pedig szintén a jogállamiság elvébe ütközik, mellyel visszásságot okoz.*

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszásságok megszüntetése és bekövetkezésük lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében

- 1) az Ajbt. 32. §-a alapján *kezdeményezem* a Bajai Járási Hivatal vezetőjénél, hogy a Ket. szerint a meghatározott cselekmény kikényszerítése esetén alkalmazható eszközökkel élve, hatáskörében járjon el az arányosság elvének fokozott figyelembe vétele mellett az elmaradt védőoltások beadása érdekében, a jövőben pedig a kötelező védőoltások elrendelésekor, e hatósági eljárásában következetesen, hatékonyan, a jelentésben megfogalmazott alapjogi szempontok mellett érvényesítse a jogi eszközeit.
- 2) az Ajbt. 31. §-a alapján *felkérem* az emberi erőforrások miniszterét, hogy tekintse át az oltásellenesség jelenségének hazai okait, tanulmányozza az oltásellenes szervezetek által kialakított és népszerűsített álláspontokat, valamint stratégiászerűen, kampányok útján és más módon aktívan mozgítsa elő az ezekre adandó közérthető válaszokat, tekintse át azok jelenlegi megfelelőségét, hatékonyságát és működőképességét, valamint tegyen intézkedéseket annak érdekében, hogy a kötelező védőoltások előforduló elkerülése ne vezethessen az átoltottsági statisztikák torzulásához;
- 3) az Ajbt. 31. §-a alapján *felkérem* az országos tisztifőorvost, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket a 2016. évi védőoltásokról szóló módszertani levél mielőbbi módosítása érdekében, hogy az oltóorvosra vonatkozó szabályok NM rendelettel való teljes összhangja megteremtődjön;
- 4) az Ajbt. 31. §-a alapján *felkérem* Bácsalmás Község jegyzőjét, hogy kezdeményezze az önkormányzat által fenntartott óvodában valamennyi belső szabályzatból az óvodai beiratkozás feltételei közül az orvosi igazolások becsatolására vonatkozó feltétel törlését, továbbá tegye meg a szükséges intézkedéseket az óvoda felé annak érdekében, hogy az óvoda orvosa a gyermekek felvételét követően ellenőrizze az életkor szerint esedékes kötelező védőoltások meglétét;
- 5) az Ajbt. 31. §-a alapján *felkérem* a belügyminisztert, hogy a jogszabályokban foglalt óvodai felvételi követelmények érvényesülése és e rendelkezésekkel koherens óvodai belső szabályzatok felülvizsgálata – így az óvodai felvételhez megkövetelt orvosi igazolás bemutatására vonatkozó szabályozás törlése – érdekében jelentésemet küldje meg valamennyi óvodát fenntartó önkormányzat jegyzőjének.

Budapest, 2016. május

Székely László sk.