



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI ÉMBERI JOGI INTÉZMÉNYE
NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-736/2020. számú ügyben
az egészségügyi intézményekben való kép- és videofelvétel készítés
lehetőségeivel összefüggésben

Előadó: dr. Stánicz Péter

Érintett szervek:

- Állami Egészségügyi Ellátó Központ
- Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság
- Péterfy Kórház-Rendelőintézet és Manninger Jenő Országos Traumatológiai Intézet

2020.

Az alapvető jogok biztosának Jelentése

az AJB-736/2020. számú ügyben
(előzmény ügy: AJB-1641/2019)

Előadó: dr. Stánicz Péter

Az eljárás megindítása

A panaszos azzal fordult Hivatalomhoz, hogy a Péterfy Kórház-Rendelőintézet és Manninger Jenő Országos Traumatológiai Intézet területén több helyen található a kép-, hang- és videofelvétel készítését tilalmazó, hivatalos pecséttel ellátott kiírás. A főigazgató által kibocsátott szabály értelmében „A Péterfy Kórház-Rendelőintézet Országos Traumatológiai Intézet valamennyi tagintézménye területén bármilyen kép-, hang- és kép és hangfelvétel kizárólag az intézmény főigazgatójának írásos engedélyével készíthető!” A beadványozó beszámolt továbbá arról, hogy számos szülő kereste meg őt az elmúlt időszakban, azzal, hogy más egészségügyi intézményekben is egyre gyakrabban hasonló kiírások, szabályzatok és tilalmak találhatók, a betegek megfélemlítve érzik magukat. Panaszának alátámasztására további egészségügyi intézményekben készült hasonló tilalmat tartalmazó kiírásokról készült képeket juttatott el részemre, ezzel támasztva alá a tilalmazó gyakorlat folyamatos és fokozódó elterjedését.

Figyelemmel arra, hogy a beadvány alapján több alapvető jog – így a véleménynyilvánítás szabadsága, az információs önrendelkezéshez és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog - sérelmének a veszélye is felmerült, az ügyben vizsgálat indult. Az ombudsmani vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében megkerestük a Péterfy Kórház-Rendelőintézet és Manninger Jenő Országos Traumatológiai Intézet főigazgatóját (a továbbiakban: Kórház), az Állami Egészségügyi Ellátó Központ (a továbbiakban: ÁEEK) főigazgatóját, továbbá a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságot (a továbbiakban: NAIH).

Az érintett alkotmányos jogok és alapelvek

- *a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye:* „Magyarország független, demokratikus jogállam.” [Alaptörvény B. cikk (1) bekezdés].
- *az információs önrendelkezéshez és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog:* „Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.” [Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdés];
- *a véleménynyilvánítás szabadsága:* „Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. A véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat mások emberi méltóságának a megsértésére.” [Alaptörvény IX. cikk (1) és (4) bekezdése];
- *a sajtó- és szólásszabadság:* „Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét, biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit.” [Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye
- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.)
- az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet - GDPR) ;
- az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.);

- az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.)
- a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.);
- 43/2003. (VII. 29.) ESzCsM rendelet - a gyógyintézetek működési rendjéről, illetve szakmai vezető testületéről (a továbbiakban: ESzCsM rendelet).

A megállapított tényállás

1. A Kórház arról tájékoztattott, hogy a megfelelő és szakszerű betegellátás során az ellátottak részére szükséges biztosítani nyugalmukat, valamint azt, hogy a kiszolgáltatott állapotuk során jogaik ne sérüljenek semmilyen formában. Annak biztosítására, hogy személyiségi jogaik ne sérüljenek, *„elengedhetetlen annak tiltása is, hogy rólunk — akár pizsamában, akár bármely beavatkozást követően látható elváltozással — általuk nem engedélyezett módon, fénykép-, hang- vagy videofelvétel készüljön, s esetlegesen bármely publikus módon a nagyközönség számára elérhetővé váljon.”*

A kórház főigazgatója válaszában kiemelte, hogy nem elhanyagolható azon tény sem, hogy az utóbbi időben *„felszaporodott az intézmény állapotával kapcsolatban — az intézmény jó hírét aláásó — egy-egy területen a környezetéből kiemelő felvételek nyilvánosságra hozása, melyek esetenként bár a valóság egy részét tükrözik ugyan, azonban mind az Intézmény, mind a kollegák kiváló — néhány esetben európai színvonalban is kiemelkedő — munkáját háttérbe szorítja, s ezzel csorbítja tekintélyüket.”* Az engedélyhez kötést a főigazgató feltétlenül szükségesnek tartja annak érdekében, hogy mint az intézmény vezetője biztosítsa az ellátást igénybe vevők és látogatóik nyugalmát, megelőzze a kellemetlen és jogsértő helyzeteket, valamint kollegái megfelelő munkavégzését.

2. Az ÁEEK álláspontja szerint az egészségügyi intézményekben fennálló állapotokról, körülményekről, tárgyi feltételekről készült hang- és képfelvétel közérdekűnek minősül. Azonban az egészségügyi intézmények alapvető célja, hogy az egészségügyi ellátásban részesülő személyeket megfelelően ellássa.

Az egészségügyi dolgozók alapvetően érzékeny, személyiségi jogot érintő tevékenységet folytatnak és a gyógyító-megelőző egészségügyi tevékenységük során ilyen személyi adatokhoz jutnak. Az egészségügyi szolgáltatóknál ezért az egészségügyi dolgozókról készített hang- és képfelvétel általában azt jelenti, hogy jelen van maga a beteg is, így pl., még ha nem készül róla közvetlenül felvétel, személyiségi jogait nyilvánvalóan sértheti az orvosi beavatkozás során, kiszolgáltatott állapotában egy idegen megjelenése. Álláspontja szerint az egészségügyi dolgozókat is megilleti a személyiségi jog, annak korlátozása nem indokolt.

Az, hogy a felvételek készítéséhez hozzájárulást kell kérni, a szabad véleménynyilvánításhoz fűződő jogot nem korlátozza szükségtelenül és aránytalanul, nem mutatható ki olyan nyomós közérdek, amely ezt indokolná. *„Feladatvégzésük átláthatóságának, ellenőrizhetőségének biztosítása sem indokolja a szabad, hozzájárulás nélküli kép- és hangfelvétel készítését.”* Adott esetben az intézményekről történő tájékoztatáshoz nem szükséges, hogy a dolgozók azon látszanak. Ezért az ÁEEK véleménye szerint nem csak a betegekről, hozzátartozókról, hanem az egészségügyi dolgozókról is csak hozzájárulásuk esetén készíthető felvétel. Az intézményvezetők engedéllyel megoldható lenne, hogy az egészségügyi dolgozók vonatkozásában a hozzájárulás ellenőrizhető módon megadott legyen. Ugyanakkor az ÁEEK továbbra is aggályosnak tartja, hogy a betegek, illetve hozzátartozók személyiségi jogainak védelme miként biztosítható az intézményekben. Erre próbál a szolgáltató megoldást találni. Az engedély kérésére történő felszólítás jogkövetkezmény nélküli. Megtörténhet ugyanis, hogy nem kéri az adott személy az engedélyt, a felvétel engedély nélkül készül el, majd a nyilvánosság elé kerül. Az engedély kérésére vonatkozó felszólításnak valójában visszatartó ereje van olyan felvételek készítésével szemben, amelyek eredménye jogsértő állapot lenne.

Az ÁEEK főigazgatójának megítélése szerint *„a személyes adatok jogszabályi védelme önmagában nem elegendő biztosíték arra, hogy a betegek és hozzátartozók személyes adatai védelemben részesüljenek.”* A fénykép-,

videó- és hangfelvételek készítéséhez fűződő általános érdek áll szemben az intézményekben végzett egészségügyi, gyógyító tevékenységhez fűződő közérdekkel. Olyan, nem vitathatóan érzékeny adatok érintettek a kép- és hangfelvételek révén, amelyek nyilvánosságra kerülése esetén a sérelemhez fűződött jogkövetkezményekkel nem orvosolhatók. A jogszabályi védelem mellett ezért a jogsértés megelőzése fontos célkitűzés az ÁEEK álláspontja szerint.

Szenzitív, különleges adatokról lévén szó, álláspontja szerint a főigazgatói engedélyhez kötöttség arányban áll az elérni kívánt céllal, az intézményben tartózkodók személyhez fűződő jogainak védelmével. „*Az emberi méltósághoz való jog, a betegség titokban tartásához, a személyes adatokhoz, az egészségügyi adatokhoz való jog olyan magas fokú igények, amelyek nem biztosíthatók másképpen.*” A gyógyuláshoz való jog feltételezi a lehető legmagasabb szinten történő egészségügyi ellátáshoz való jogot. „*Megítélésünk szerint enyebb korlátozás esetén nem biztosítható sem a dolgozók, sem pedig az ellátásban részesülők jogainak érvényesülése.*”

A főigazgatói hozzájárulás egyfajta szűrő, annak érdekében, hogy az Intézmény vezetése információval bírjon a kórházban történt hang- és képfelvétel készítéséről. Nem hivatott kiváltani a felvételeken esetleg szereplő személyek hozzájárulását, hanem akadályát képezi annak a kezelhetetlen állapot kialakulásának, hogy bárki, bármilyen célból felvételeket készítsen. A főigazgatói, intézményvezetői engedély egy munkahelyként is funkcionáló intézményben azt a célt is szolgálja, hogy az esetleges jogsértések megelőzhetőek legyenek. A megfelelő színvonalú egészségügyi ellátáshoz hozzátartozik az is, hogy az ellátásra szoruló és hozzátartozóik biztosítva legyenek arról, hogy az egészségügyi adataikhoz, az emberi méltósághoz való jogukat más nem sérti, nem sértheti meg. „*A személyes adatok manapság a legkelendőbb „árucikkeknek” minősülnek, vagyoni értéket képviselnek,*” ezek védelme ezért nagy kihívást jelent az adatkezelőknek.

Az ÁEEK válasza szerint továbbá a lázlap egészségügyi dokumentációnak minősül, így az Eütv. 136. § (2) bekezdése alapján „*a betegeknek az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló törvényben meghatározott személyazonosító adatait tartalmazhatja. Erre való tekintettel személyiségi jog sérülése nem valósulhat meg. Azonban abban az esetben, ha bárki, bárhol az intézményben szabadon készíthet hangfelvételt, képfelvételt stb., akkor ezáltal előfordulhat, hogy az így készített felvételek bárki számára elérhetővé válnak az interneten stb. Ezt az intézmény - más jogokkal együtt - nem tudja elkerülni, csak korlátozás útján.*” Ezen védelem elsőbbséget kell, hogy élvezzen az ÁEEK álláspontja szerint.

3. A kérdéskör közvetlen adatvédelmi vonatkozásai folytán megkerestem a *Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnökét* és a kép- és hangfelvételt érintő főigazgatói utasítás tekintetében az állásfoglalását kértem.

3.1 Azt, hogy az intézmény vezetője megtilthatja-e kifejezetten az intézmény állapotáról, vagyonáról, berendezési tárgyairól – anélkül, hogy azon természetes személyek szerepelnének – felvételek készítését, a NAIH az információszabadság körében a következőképp ítéli meg. Az állami és önkormányzati fenntartású egészségügyi intézmények közfeladatot látnak el. **Az ezekben az intézményekben fennálló állapotok, körülmények, tárgyi feltételek olyan témák, amelyek közérdeklődésre tarthatnak számot, az ilyen intézményekben készült, személyes adatokat nem tartalmazó felvételek az Infotv. alapján közérdekű adatnak minősülnek, vagyis az ilyen felvételek készítése és nyilvánosságra hozatala a NAIH álláspontja szerint az információszabadság szempontjából nem kifogásolható. A tárgyi körülményekről felvételek készítését megtiltani tehát a NAIH álláspontja szerint nem lehet.** Amennyiben az adott intézmény úgy ítéli meg, hogy a nyilvánosságra hozott felvétel sérti az intézmény jó hírnevét, akkor az adott intézmény a jogi személyeket is megillető személyiségi jog megsértése miatt bírósághoz fordulhat a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) alapján.

3.2 Amennyiben a felvételen *természetes személyek is szerepelnek*, a kérdésben figyelembe kell venni a személyhez fűződő jogokat. A kép-és hangfelvétel készítésének szabályait egyrészt a Ptk., másrészt az adatvédelmi szabályozás rögzíti. A Ptk. 2:48. §-ának (1) bekezdése szerint képmás vagy hangfelvétel elkészítéséhez és felhasználásához az érintett személy hozzájárulása szükséges.

Az adatvédelemre vonatkozó főbb szabályokat 2018. május 25-ig hazánkban az Infotv. tartalmazta. Ezen időponttól kezdődően az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (GDPR vagy általános adatvédelmi rendelet)¹ kötelezően és közvetlenül alkalmazandó.

A GDPR alapján személyes adat az érintettre vonatkozó bármely információ, így személyes adatnak minősül az érintett képmása, illetve a róla készült felvétel. **A természetes személyről készült felvétel a GDPR fogalomhasználata értelmében is személyes adatnak minősül, így felvétel készítése és az azzal végzett műveletek (például rögzítés, tárolás, nyilvánosságra hozatal) adatkezelésnek minősülnek, amelyhez megfelelő jogalap szükséges. Még ha az érintett a felvételen nem is ismerhető fel, arca kivehetően nem szerepel, és így a Ptk.-ban rögzített a képmás védelméhez biztosított joga nem sérül, a felvétel tartalmazhat egyéb olyan személyes adatokat, amely alapján az érintett felismerhető (testalkat, mozgás, különös ismertető jegyek, stb.), így az adatvédelemre vonatkozó szabályok a képmás felismerhetetlenségétől függetlenül ebben az esetben is figyelembe veendőek. Ez az eset áll fenn akkor is, ha valamely, a képen szereplő személyes tárgy alapján az érintett azonosítható, vagy legalább is fennáll a lehetősége, hogy valaki ez alapján beazonítsa a „tárgy” tulajdonosát, használóját, birtokosát.**

3.3 A GDPR az adatkezelés jogalapját a 6. cikkben részletezi.² A fényképek készítése és felhasználása a GDPR szerint alapvetően az érintettek kifejezett hozzájárulásán alapulhat.³ Magyarország Alaptörvénye a VI. cikkében alapvető jogként rögzíti a személyes adatok védelmét, a Ptk. 2: 43. § e) pontja nevesített személyiségi jogként tartalmazza a személyes adatok védelméhez fűződő jogot. Egyfelől tehát az érintett információs önrendelkezési joga alkotmányos alapjog, amelynek részjogosítványa, hogy a róla készítendő felvételhez hozzájáruljon, másfelől ugyanakkor ez a jog az egészségügyi intézményben tartózkodó más személyeket is megilleti.

Különös figyelemmel kell lenni e körben arra, hogy **egészségügyi intézményben betegként tartózkodó személyek képmásának rögzítése különleges adat kezelését is megvalósíthatja, mivel a fénykép utalhat az érintett egészségi állapotára, illetve a kép készítésének helye is tartalmazhat erre utaló információt** (pl. intenzív osztályon, szakrendelő berendezései alapján, de akár várótermi folyosón a rendelő látható megnevezésével készített kép esetén, stb.).

Az adatvédelmi rendelkezéseken túl az intézmény dolgozóit orvosi titoktartás⁴ is köti, amely titoktartási kötelezettség egy nem megfelelő jogalappal készült kép esetén sérülhet. Nem tartozik a GDPR hatálya alá a háztartási adatkezelés,⁵ tehát amikor kizárólag otthoni felhasználásra készülnek a

¹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.

² GDPR 6. cikk (1) bekezdés: A személyes adatok kezelése kizárólag akkor és annyiban jogszerű, amennyiben legalább az alábbiak egyike teljesül:

- a) az érintett hozzájárulását adta személyes adatainak egy vagy több konkrét célból történő kezeléséhez;
- b) az adatkezelés olyan szerződés teljesítéséhez szükséges, amelyben az érintett az egyik fél, vagy az a szerződés megkötését megelőzően az érintett kérésére történő lépések megtételéhez szükséges;
- c) az adatkezelés az adatkezelőre vonatkozó jogi kötelezettség teljesítéséhez szükséges;
- d) az adatkezelés az érintett vagy egy másik természetes személy létfontosságú érdekeinek védelme miatt szükséges;
- e) az adatkezelés közérdekű vagy az adatkezelőre ruházott közhatalmi jogosítvány gyakorlásának keretében végzett feladat végrehajtásához szükséges;
- f) az adatkezelés az adatkezelő vagy egy harmadik fél jogos érdekeinek érvényesítéséhez szükséges, kivéve, ha ezen érdekekkel szemben elsőbbséget élveznek az érintett olyan érdekei vagy alapvető jogai és szabadságai, amelyek személyes adatok védelmét teszik szükségessé, különösen, ha az érintett gyermek.

³ Ide nem értve a képmás kezelését a jogszabályokban elrendelt módon, mert a beadványban vázolt körülmények ezt nem valószínűsítik, pl. képmás feltüntetése a személyazonosságot azonosító igazolványokon, illetve a GDPR-ban felsorolt egyéb jogalapokat.

⁴ Eütv. 25. § (1) A beteg jogosult arra, hogy az egészségügyi ellátásában részt vevő személyek az ellátása során tudomásukra jutott egészségügyi és személyes adatait (a továbbiakban: orvosi titok) csak az arra jogosulttal közöljék, és azokat bizalmasan kezeljék.

⁵ GDPR 2. cikk (2) bekezdés szerint „(2) E rendelet nem alkalmazandó a személyes adatok kezelésére, ha azt: c) természetes személyek kizárólag személyes vagy otthoni tevékenységük keretében végzik;

felvételek. Ha azonban ettől eltérő célra is felhasználják a felvételt – tipikusan online felületen nyilvánosságra hozzák⁶ – a fényképek készítőjének, mint adatkezelőnek a fényképek kezelésével, felhasználásával kapcsolatban be kell tartania a GDPR szabályrendszerét (érintettek tájékoztatása, jogérvényesítésük biztosítása, adatbiztonsági intézkedések szavatolása, stb.).

Az adatkezelőnek tudnia kell igazolnia,⁷ hogy a kép készítése jogszerű és törvényes célból történt, megfelelő jogalappal rendelkezik mind a készítésre, mind a felhasználásra – az adatkezelőnek az érintett hozzájárulását a későbbiekben is tudnia kell igazolnia –, illetve az adatkezelés megfelel a GDPR 5. cikkében foglalt egyéb alapelveknek. Sok esetben nem jellemző, hogy az intézményben készült képet online felületen nyilvánosságra hozó magánszemély anonimizálná, teljes mértékben felismerhetetlenné tenné a képen szereplő – hozzájárulást nem adott – személyeket. Előfordul, hogy a kép nyilvánosságra hozója a felvétel készítése után későbbi időpontban szembesül a képen szereplő – adott esetben általa nem ismert – személyek hozzájárulásának beszerzésének szükségességével, illetve az egyéb elvárások teljesítésének követelményével. A személyes, vagy különleges adat jogellenes közzététele okozta jogsérelmet pedig nehezebb reparálni, mint a jogsérelmet megelőzni. ***Az egészségügyi intézményben felvételt készítőnek már a kép készítése előtt tisztában kell lennie az adatvédelmi követelményekkel. Ebből a szempontból vizsgálandó az intézményvezető által adott tiltó utasítás a felvételek készítésére vonatkozóan.***

3.4 Az Eütv. 2. § (1) bekezdése kimondja, hogy „*az egészségügyi szolgáltatások és intézkedések során biztosítani kell a betegek jogainak védelmét*” Az intézmény vezetőjének felelőssége az intézmény betegek jogainak védelmét biztosítani, és megtenni mindent annak érdekében, hogy az intézményben tartózkodó személyek egészségügyi adatainak védelmét szavatolja, egészségügyi adat jogellenes kezelését, nyilvánosságra kerülését megakadályozza vagy megelőzze.

Az Eütv. a beteg kötelezettségeként a 26. § (1) bekezdés f) pontjában előírja a gyógyintézet házirendjét betartani. Az ESzCsM rendelet 3. § (3) szerint „*a gyógyintézet működési rendjét*

a) a szervezeti és működési szabályzatban,

b) a házirendben,

c) az 5. § (3) bekezdésében foglalt belső szabályzatokban, valamint

d) más jogszabályok által előírt belső szabályzatokban [a továbbiakban a)-d) pont alattiak együtt: intézeti szabályzatok]

kell meghatározni.”

Az ESzCsM rendelet 5. § (1) bekezdés szerint „*A szervezeti és működési szabályzat által kijelölt keretek között a házirendben kell meghatározni mindazokat a szabályokat, amelyek ismerete a gyógyintézetben nyújtott egészségügyi szolgáltatások igénybevevői számára a jogaik rendeltetésszerű gyakorlása, illetőleg kötelezettségeik teljesítése szempontjából nélkülözhetetlen, így különösen [...] f) a gyógyító tevékenységgel, az orvosi titoktartással és a betegek személyiségi jogával összhangban a sajtónyilvánosság rendjét[...].*”

Noha az ESzCsM rendelet a sajtónyilvánosság rendjét utalja a házirend szabályozási körébe – a hivatkozott szakasz kihirdetési szövege hatályos jelenleg is –, **a NAIH álláspontja szerint az online tartalmak és különösen a közösségi média nagyarányú térnyerése folytán már nem csak a sajtó útján kerülhet nagy nyilvánosság elé bármilyen tartalom, így figyelemmel kell lenni arra, hogy egy magánszemély által készített fénykép kontrollálhatatlanul válhat bárki által megismerhetővé.** E körben tehát a házirend ad némi mozgásteret a szabályozásra, amellyel

A (18) preambulumbekzdés ennek tartalmát részletezi, e szerint „ez a rendelet nem alkalmazandó a személyes adatoknak a természetes személy által kizárólag személyes vagy otthoni tevékenység keretében végzett kezelésére, amely így semmilyen szakmai vagy üzleti tevékenységgel nem hozható összefüggésbe. Személyes vagy otthoni tevékenységnek minősül például a levelezés, a címtárolás, valamint az említett személyes és otthoni tevékenységek keretében végzett, közösségi hálózatokon történt kapcsolattartás és online tevékenységek.

⁶ E tekintetben megjegyzendő, hogy az Európai Unió Bírósága a Lindqvist ügyben már 2003-ban egyértelműen amellelt foglalt állást, hogy a személyes adatok interneten való közzététele, amelynek során „ezen adatok meghatározatlan számú személy számára válnak hozzáférhetővé”, nem tartozik a magánszemélyek kizárólag magán- vagy családi élete keretébe tartozó tevékenységei közé (2003. november 16-i Lindqvist ítélet, C-101/01, EU:C:2003:596,47. pont).

⁷ GDPR 5. cikk (2) bekezdés.

megelőzhető egy esetleges jogsérelem, olyan képek készítése, amelyeken más személyek egészségügyi adatai, orvosi titoktartás körébe eső adatai a tudtuk, hozzájárulásuk nélkül szerepelnek, **azonban a képfelvétel-készítés általános és teljes tiltása a NAIH álláspontja szerint aránytalanul korlátozza az érintettek Alaptörvényben biztosított alapvető jogait.**

Az információs önrendelkezési jog, mint alapjog része az adatkezeléshez történő hozzájárulás megadása, a Ptk.-nak és a GDPR-nak megfelelően a **Kórházban tartózkodó személyek (akár beteg, akár hozzátartozó, akár munkavállaló) fényképezése fő szabályként a beleegyezésükön alapulhat.** Az egészségügyi adatok kezelését szigorúbb rendelkezések szabályozzák a GDPR 9. cikkében, azonban ez a szakasz is lehetőséget ad egészségügyi adat kezelésére az érintett kifejezett hozzájárulása alapján.⁸

Az információs önrendelkezési jog mint alkotmányos alapjog nem korlátozható az intézmény vezetője által, így amennyiben a képen szereplő érintett kifejezetten hozzájárul egy-egy felvételen történő szerepléshez, önrendelkezése nem függhet az intézményvezető utasításától. *Az újszülött fotózásához a szülei által – mint a cselekvőképtelen gyermek fényképének elkészítéséhez – maga a szülő, mint törvényes képviselő adja meg a hozzájárulást.*

3.5 A kép készítőjének felelőssége annak biztosítása, hogy a felvételen ne szerepeljen egyetlen olyan egyéb személy sem, aki a rögzítéshez, adatkezeléshez nem adta hozzájárulását. *A NAIH álláspontja szerint az intézmény vezetője akkor jár el a jogok biztosítása érdekében az Eütv. 2. §-ának is megfelelően, ha az intézmény betegeit és az intézményben megforduló egyéb személyeket felvilágosító anyagokkal tájékoztatja az intézményben jól láthatóan, több helyen elhelyezve, illetve bármilyen egyéb módon, amellyel felhívják a betegek és a hozzátartozók figyelmét a más személyekről való felvétel-készítés szabályaira, az érintettet megillető jogokra és a kép készítőjének kötelezettségeire.*

3.6 Összefoglalva: a NAIH álláspontja értelmében *egyértelműen közérdek fűződik* ahhoz, hogy a kórházban – a személyhez fűződő jogokat maradéktalanul tiszteletben tartható módon – képfelvételeket lehessen készíteni, valamint ahhoz, hogy a képfelvétel által *megörökített eseményeket, helyzeteket, állapotokat a véleménynyilvánítás szabadságának részeként közbeszéd/közvita tárgyává lehessen tenni.* Egy demokratikus jogállamban *az átláthatóság és a számon kérhetőség elve mellett kell működnie az egészségügyi közfeladatot ellátó szervezetnek.*

A NAIH álláspontja szerint *a képfelvétel készítés általános és teljes tiltása aránytalanul korlátozza az érintettek Alaptörvényben biztosított alapvető jogait.* **Az intézményvezető akkor jár el felelősen, ha általános tiltás helyett felhívja az érintettek figyelmét a személyhez fűződő jogok betartására, tiszteletére, a magánszféra és a személyes adatok védelmének érvényesítésére,** illetve arra, hogy a fokozatosság elvét szem előtt tartva a kórházi állapotok miatt kihez fordulhatnak észrevételeikkel (annak érdekében, hogy ne azonnal „a nyilvánosság erejét” válasszák a problémák orvoslásának eszközeként), a kórház jó hírnevét ne tegyék kockára szükségtelenül, és a betegellátás biztonságához fűződő közbizalom ne szenvedjen csorbát alapos ok nélkül.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A biztos feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság tevékenysége vagy mulasztása 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 Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok

⁸ GDPR 9. cikk (2) a) pont.

tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. A konkrét ügyben a beadványt jelzéseként értékelve, hivatalból került sor a vizsgálat folytatására, figyelemmel a kérdéskör alapjogi érintettségére.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés l) pontja és a 18. § (2) bekezdésének e) pontja alapján az alapvető jogok biztosa által vizsgálható *hatóságnak*, ezen belül *közszolgáltatást végző szervnek* minősül – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – *a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet*. Az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvény 1. § (2) bekezdés b) pontja szerint egészségügyi közszolgáltatásnak minősül a részben vagy egészben a központi költségvetés és az Egészségbiztosítási Alap terhére finanszírozott egészségügyi szolgáltatás. A fentiek alapján a korábbi ombudsmani gyakorlattal összhangban *közszolgáltatást végző szervek körébe tartoznak az egészségügyi intézmények*, amelyekre az ombudsman *vizsgálati jogosultsága* – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – *egyértelműen kiterjed*.

II. Az alapvető jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosa 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 ombudsmanintézmény 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 alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

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”*. Ugyanakkor a testület a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatának indokolása során azt emelte ki, 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 azt, 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 XI. cikk (1)-(2) bekezdésében, valamint a XVI. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, 67. § (1) bekezdésének és 70/F. § (1) és (2) bekezdésének szövegével, akkor abból az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve és az érintett alapjogok tekintetében *nem hozott olyan változást az Alaptörvény szövege, ami 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 az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, az azt követően meghozott határozataiban, azok indoklásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – köteletségévé 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. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, az egyik legfontosabb alapkövetelmény 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 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 jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

Az Alkotmánybíróság 60/1992. (XI. 17.) határozatában hivatkozik a jogszabályok és az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek elválasztására, mely biztosítékul szolgál arra, hogy az állami irányítás egyéb jogi eszközei ne vehessék át a jogalkotás funkcióját. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a törvényi szabályozás kizárja, hogy az államigazgatás központi szervei más formában, más eszközökkel befolyásolják a jogalkalmazás gyakorlatát. Az Alkotmánybíróság elvi élel mutat rá arra, hogy az „*állami szervektől származó jogi iránymutatást tartalmazó leiratok, körlevelek, iránymutatások, útmutatók, állásfoglalások és egyéb informális jogértelmezések [...] sértik a jogállamiság alkotmányos követelményét.*” Ezen informális irányítási eszközök bár jogi kötelező erővel nem bírnak, a gyakorlatban képesek lehetnek befolyásolni a címzettek magatartását az állami szerv autoritása alapján, alkalmasak arra, hogy a címzetteket megtévezzék, s a címzettek kötelező előírásaként kövessék azokat. *Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlatának megfelelően ezen irányítási aktusok jogbizonytalanságot teremtenek, kiszámíthatatlanná teszik a jogalanyok magatartását, így az ezekkel való irányítás gyakorlata alkotmányellenes.*

2. A véleménynyilvánítás szabadsága az Alaptörvény IX. cikkében foglalt alapvető emberi jog, mely kitüntetett szereppel bír az alkotmányos alapjogok között, valamint ahogyan arra Alkotmánybíróság több határozatában⁹ is rámutatott, a véleménynyilvánítás szabadsága más szabadságjogok (az ún. kommunikációs jogok) anyajoga. A véleménynyilvánításhoz való jog az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata alapján, a nemzetközi jogi követelményekkel is összhangban, *fokozott alkotmányos védelmet élvez*. Kiemelt védelme abban mutatkozik meg, hogy *igen kevés joggal szemben kell csak engednie*, továbbá minden, a vélemény szabadságot korlátozó törvényt és törvényi rendelkezést *megszorítóan kell értelmezni*. Az Alkotmánybíróság érveléséből közvetlenül következik, hogy a vélemény szabadsággal szemben első sorban másik alapvető jog érvényesülése mérlegelhető, míg az azt korlátozó törvény súlya „*a legkisebb, ha csupán valamely elvont érték önmagában a tárgya (például a köznyugalom)*”.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata elvi élel mutat rá, hogy a szabad véleménynyilvánításhoz való jog a véleményt annak *érték- és igazságtartalmára tekintet nélkül védi*. Ebben a körben helye van „*minden véleménynek, jónak és károsnak, kellemesnek és sértőnek egyaránt.*” Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a fokozott védelmen felül is *megkülönböztetett figyelmet kell fordítani azon vélemények védelmére*, amelyek „*a közügyekre vonatkozó vélemények ütközésében kapnak hangot, még akkor is, ha azok esetleg túlzóak és felfokozottak*”. Különbséget tesz az Alkotmánybíróság gyakorlata a véleménynyilvánítás szabadságának preventív korlátozása és utólagos szankcionálása között. Ilyen preventív korlátozásként határozza meg az Alkotmánybíróság *a szabad véleménynyilvánítás előzetes feltételhez, jóváhagyáshoz kötését*, mely eleve kizárja, megakadályozza az alapjog gyakorlását, így ezen korlátozás „*a legsúlyosabban minősül, [hiszen] a kifejezésre szánt vélemény nem tud érvényesülni.*” Rámutat az Alkotmánybíróság arra is, hogy az utólagos szankciók is kifejtenek preventív hatást azáltal, hogy az alapjogok jogosultjait általában visszatartja alapjogaik gyakorlásától a szankció lehetősége.

3. A szabad véleménynyilvánítás a kommunikációs alapjogok anyajoga, így az Alaptörvény IX. cikkében foglalt *szólás- és sajtószabadság* alkotmányos kiindulópontjának tekintendő. A sajtószabadság a demokratikus részvételt lehetővé tevő alapvető emberi jog, mely biztosítja, hogy a közügyekről folyamatos, nyilvános vita folyjon. Az Alkotmánybíróság gyakorlatának megfelelően a plurális vélemények kialakulása és ütköztetése a demokrácia megvalósításának nélkülözhetetlen feltétele, így

⁹ 30/1992. (V. 26.) AB határozat; 6/1994. (VI. 24.) AB határozat; 4/2013. (II. 21.) AB határozat; 16/2013. (VI. 20.) AB határozat; 7/2014. (III. 7.) AB határozat; 13/2014. (IV. 18.) AB határozat; 28/2014. (IX. 29.) AB határozat; 30/2015. (X. 15.) AB határozat; 3236/2018. (VII. 9.) AB határozat.

kiemelt alkotmányos védelemben részesül. Az egyén vagy a sajtó közlésének a tárgya *közügy*, melynek fogalma az Alkotmánybírósági gyakorlat értelmében tágan értelmezendő, *a közügyek köre szélesebb a közvetlenül politikai jellegű ügyeknél*. Közügynek tekintendő így többek között „*a közhatalmi tevékenység, az állami szervek működése, a közpénzek felhasználása, a társadalmi problémák és az azok kezelésére vonatkozó elképzelések*.” Az Alkotmánybíróság gyakorlatának tükrében kiemelendő, hogy a kommunikációs jogcsoportba tartozó alapjogok védelme nem korlátozódik a közügyek körére, annál szélesebb körben érvényesülő fokozott alkotmányos garanciát jelent.

4. Az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése deklarálja a *közérdekű adatok megismeréséhez való jogot*, mely a közügyekre vonatkozó információkhoz való hozzáférés jogállami biztosítója, a véleményalkotás és ezáltal a véleménynyilvánítási szabadság gyakorlásának előfeltétele. Kommunikációs jogként a közérdekű adatok megismeréséhez való jog annak biztosítója, hogy az egyén megfelelő információval rendelkezzen, a társadalmi és politikai folyamatokban megalapozott módon vehessen részt, így a közéletben való részvétel fontos feltétele. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint *a közérdekű adatokhoz való hozzáférés lehetővé teszi a közigazgatás jogszერűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését*. A közérdekű adatok megismeréséhez való jogra kiterjed a véleménynyilvánítás szabadságának kiemelt alkotmányos védelme, melyet az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az támaszt alá, hogy az információhoz való hozzáférés a szabad véleménynyilvánítás alapja, a nyílt, áttetsző és ellenőrizhető közhatalmi tevékenység, általában az állami szervek nyilvánosság előtti működése a demokratizmus egyik alapköve, a jogállami államberendezkedés garanciája.

III. Az ügy érdemében

Az egészségügyi intézmények házirendjében történő szabályozás alkotmányos keretei

1. Az egészségügyi ellátásokat folyamatosan és hozzáférhető módon nyújtó intézményrendszer biztosítása alapvető állami kötelezettség. Az emberi méltósághoz való jogból, mint anyajogból levezethető az emberhez méltó életfeltételek biztosítása, mely szükségképpen magában foglalja az egészség megőrzésének, védelmének és helyreállításának objektív intézményvédelmi kötelezettségét az állam oldalán.

Az egészségügyi ellátás során az egészségügyi szolgáltatóknak tekintettel kell lennie a betegjogok lehető legszélesebb körű érvényesülésére, ugyanakkor ez nem jelenti a betegek és hozzátartozóik jogainak korlátlanágát és korlátozhatatlanságát. Az egészségügyi ellátás zavartalan és szakszerű biztosítása, az egészségügyi dolgozók és más betegek biztonsága érdekében a kórház házirendjében foglaltaknak megfelelően, az ott dolgozók és más betegek jogainak kölcsönös tiszteletben tartásával történhet valamennyi érintett személy joggyakorlása.¹⁰ **A betegellátás zavartalanságának elengedhetetlen részét képezi a kórházi dolgozók háborítatlan munkavégzése, mely a megfelelő szakmai színvonalú és eredményes egészségügyi ellátás nyújtásának alapvető feltétele, így valamennyi beteg legjobb érdeke.**

Fontosnak tartom kiemelni ugyanakkor, hogy az **egészségügyi intézmény működési rendjére történő hivatkozás nem enged teret az egészségügyi intézmény vezetője önkényes eljárásának**. Az egészségügyi ellátásban részesülő személyek különösen és többszörösen sérülékeny helyzetben vannak. **Az egészségügyi ellátással együtt járó kiszolgáltatottság-érzés, esetleges fizikai és mentális fájdalmak nélkülözhetetlenné teszik az alapjogi védelem fokozott garanciáit**. A fentiekből következik tehát, hogy az egészségügyi intézményben *az ellátás zavartalansága érdekében történő alapjog korlátozásnak is feltétlenül meg kell felelnie az alkotmányos garanciáknak*, mely garanciák fokozottan érvényesítendőek a sérülékeny társadalmi csoport közvetlen érintettsége következtében. **Az egészségügyi intézmény házirendje alapjog korlátozást csak a legkivételesebb esetben eredményezhet.**

2. Az egészségügyi intézmény területén többszintű szabályozás érvényesül. Elsődlegesen megállapítható, hogy az Alaptörvényben foglalt rendelkezéseknek, így *az alapvető jogok tiszteletben*

¹⁰ Hasonlóképpen Eütv. 27. §.

tartásának és korlátozhatósága garanciarendszerének az Alaptörvény szupremáciája következtében feltétlenül és mindenkor érvényesülniük kell. **Az egészségügyi ellátás során a betegek jogait és kötelezettségeit alapvetően az Eütv. vonatkozó rendelkezései határozzák meg, azonban közel sem teljeskörűen.** Az egészségügyi ellátásokra vonatkozó szabályok az Eütv. mellett más jogi normákban, így különösen más törvényekben, illetve rendeletekben kerülnek meghatározásra. Sajátos felhatalmazás következik az Eütv.¹¹ és az ESzCsM rendelet¹² együttes értelmezéséből, mely lehetőséget ad az egészségügyi intézmény részére, hogy – törvény keretei között, de nem jogszabályi szinten – **a betegjogok gyakorlásának módját a szervezeti és működési szabályzatban kijelölt kereteknek megfelelően az intézmény házirendjében szabályozza.**

A házirend, mint szabályozó eszköz útján jogosult lehet tehát az egészségügyi intézmény egyes joggyakorlási módokat meghatározni. Az Eütv. rendelkezésének szövegezéséből következik, hogy a házirend, mint a törvény alá rendelt norma a joggyakorlás módját hivatott szabályozni, **a joggyakorlás feltételeinek szabályozása kizárólag törvényi szinten történhet.** Ezen megállapítás összhangban áll az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlatával, mely az Alaptörvény általános alapjogkorlátozási klauzuláján alapul. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint az alapvető jogokra vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlata szerint e követelmény nem abszolút: az alapjogok gyakorlásának részletszabályai, *amennyiben közvetlen és jelentős kapcsolatban nem állnak az alapjog tartalmával*, kivételesen a törvénynél alacsonyabb szabályozási szinten is alkotmányosan szabályozhatók.

Szükségesnek tartottam vizsgálni tehát, hogy *az egészségügyi intézmények házirendje* milyen kapcsolatban áll az alapjogok gyakorlásával, lényeges tartalmával. Az Eütv. felhatalmazó rendelkezése értelmében *a házirend hivatott meghatározni a betegjogok gyakorlásának módját.* Ezen törvényi rendelkezésből több következtetés is fakad. **A házirend által e körben szabályozható kérdések nem terjeszkedhetnek túl a betegjogok körén,** így különösképpen nem terjedhet ki a házirend az egészségügyi intézményben tartózkodó más személyek, valamint a betegek betegjogokkal össze nem függő jogainak gyakorlására. **Kiemelendő továbbá, hogy a „betegjogok gyakorlásának módja” fordulat nem teremt alkotmányos lehetőséget a betegjogok korlátainak házirendben történő megállapítására, tekintettel arra, hogy a joggyakorlás módja kizárólag technikai, praktikus elemek szabályozását teszi lehetővé.** A betegjogok harmadik generációs csoportjognak tekintendő alapjogi kör, így ezen jogok korlátozása – ahogyan az Alkotmánybíróság is elvi érveléssel rámutat – törvényi szintet igényel.

Mindebből következően – a NAIH álláspontjával összhangban – megállapítom, hogy a Kórház főigazgatója nem volt jogosult korlátozni a betegek és hozzátartozóik által történő kép- és hangfelvétel készítését, az Eütv. felhatalmazáson túlterjeszkedve hatáskörét túllépte a tilalom kibocsátásával, mely a jogállamisággal és jogbiztonsággal összefüggő visszásságot okoz.

A panaszbeadványban foglalt fényképek alapján egyértelműen megállapítható, hogy a Kórház főigazgatója hozzájárulásához kötötte a kép és hangfelvételek készítését. A fentiek ismeretében elemeztem a főigazgatói tilalom tartalmával összefüggésben az egészségügyi intézményben készült felvételek és az alapvető jogok viszonyát.

Az egészségügyi intézményekről mint közintézményekről való felvételek készítése

3.1 A véleménynyilvánítás szabadsága az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint – összhangban ezen alapjog nemzetközi megítélésével és az alapjogi dogmatika által kimunkált elvi tételekkel – olyan kiemelt jelentőségű alapjog, mely rendkívül szűk körben korlátozható. A demokratikus jogállam alapvető feltétele, hogy a különböző vélemények szabadon kialakulhassanak és ütközhessenek, biztosítva ezáltal a demokratikus működést, az állami szervek ellenőrizhetőségét és átláthatóságát. **A véleménynyilvánítás szabadságának kiemelt alkotmányos védelme tükröződik**

¹¹ Eütv. 27. § (3) bekezdés.

¹² ESzCsM rendelet 4. § és 5. §.

abban, hogy rendkívül kevés alapvető joggal szemben kell engednie. Az Alkotmánybíróság elvi élel mutat rá arra, hogy amennyiben más alapjoggal szemben kivételes jelleggel kell engednie a szabad véleménynyilvánításhoz való jognak, úgy **egyéb alkotmányos érték (így például a közrend, köznyugalom, közbizalom) a legkritikább esetben szolgálhat szükséges és arányos korlátozásul.** Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében másik alapvető jog érvényesülésén vagy alkotmányos érték védelméen kívül a véleménynyilvánítás szabadsága nem korlátozható, ugyanakkor e legitim célok érdekében is *kizárólag kivételes esetben kerülhet sor korlátozására alkotmányosan.* Az Alkotmánybíróság a véleménynyilvánítás korlátjaként határozza meg mások életét és emberi méltóságát, így nem részesül alkotmányos védelemben a tiltott önkényuralmi jelképeket tartalmazó közlés, valamint mindazon közlés, amely mások emberi méltóságát közvetlenül és súlyosan sérti. E kérdéshez szorosan kapcsolódik az, hogy az állami szereplők emberi méltósága vonatkozásában az Alkotmánybíróság megállapítja azt is, hogy *„a kritika megengedhetőségének határai tágabbak a kormányzat, közbivatalnokok tekintetében és valamennyi közszereplő esetében tágabbak, mint a magánszemélyek tekintetében.”* A közhatalmat gyakorló személyek többlétszervi kötelezettsége állami feladatukkal, a közhatalommal járó felelősséggel és ellenőrizhetőséggel indokolható szükséges és arányos korlátozása az emberi méltósághoz való jognak.

A véleménynyilvánítás szabadságának kiemelt alkotmányos védelme *kiterjed minden olyan közlésre, mely tartalmát vagy közlésének módját tekintve közügyre vonatkozik, hozzájárul a közügyek megvitatásához.* A szólás- és sajtószabadság legbensőbb védelmi köréhez tartozik a közügyekkel összefüggő vélemények kinyilvánításának szabadsága. **A közügyek alkotmányos fogalma tágan értelmezendő, kiterjed a szűk értelemben vett politikai vitákon túl valamennyi, a közösséget érintő kérdés megvitatására, így az egészségügyi intézmények működésének feltételei, körülményei közügynek tekintendők.**

A NAIH állásfoglalása szerint *„egyértelműen közérdek fűződik ahhoz, hogy a kórházban [...] képfelvételeket lehessen készíteni”* továbbá ahhoz is, hogy *„a megörökített eseményeket, helyzeteket, állapotokat a véleménynyilvánítás szabadságának részeként közbeszéd/közvita tárgyává lehessen tenni.”* **Egyetérték és kiemelendőnek tartom a NAIH azon megállapítását, mely szerint „demokratikus jogállamban az átláthatóság és a számon kérhetőség elve mellett kell működnie az egészségügyi közfeladatot ellátó szervezetnek.”**

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a közérdekű adatokhoz való hozzáférés lehetővé teszi a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését.

Az Alkotmánybírósági gyakorlat, valamint a NAIH állásfoglalása és az alapjogi érvek talaján nem fogadhatom el a Kórház és az AEEK azon érvelését, mely szerint a képfelvételek készítése önmagában, minden más körülménytől függetlenül veszélyeztetné az egészségügyi ellátás szakmai színvonalát.

3.2 Kiemelendő, hogy míg a közhatalmat gyakorló személyek emberi méltósága – rendkívül szűk körben – kivételesen szolgálhat a véleménynyilvánítás szabadságának korlátjául, az állami szervek esetében méltósághoz való joguk alkotmányosan nem értelmezhető. Az alapjogok természetéből fakad, hogy **állami szerv (így a közintézmények, egészségügyi intézmények, kórházak) kizárólag az alapjogi jogviszony kötelezettje lehet, alapjogok nem illetik meg.** A véleménynyilvánítás szabadsága kiemelt alkotmányos védelmének következménye, hogy rendkívül kevés esetben kell más alapvető joggal szemben engednie. **Az állami szervek nem lehetnek alapjogok alanyai, az általános közcélokra való hivatkozás pedig a legkritikább esetben szolgálhat szükséges és arányos korlátozásul ezen kiemelt alapjoggal szemben.**

Nem érthetők egyet tehát az AEEK és a Kórház válaszában a kórház jó hírnevére, mint a közérdekű adatok megismerésének legitim korlátozási céljára való hivatkozással.

A véleményszabadság *„nemcsak bizonyos felfogások vagy eszmék, hanem magának a véleménynyilvánításnak a lehetősége előtt nyit szabad utat”*.¹³ Ebből következik, hogy a közügyeket érintő értékítéletek azok valóságtartalmára tekintet nélkül kiemelt alkotmányos védelmet élveznek, hiszen igazságtartalmuk nem ellenőrizhető, a tartalomsemleges védelem alá tartozó védett

¹³ 13/2014. (IV. 18.) AB határozat.

véleménynyilvánításnak tekintendő közlések, melyek „*bizonyos fokú túlzást, provokációt is magukban foglalhatnak*”.¹⁴

Az értékítéletekkel szemben a tényállítások bizonyítás útján ellenőrizhető, igazolható konkrétumokat tartalmazó közlések. Az alkotmányos gyakorlat elvi tételének megfelelően a *valósnak bizonyuló tények tekintetében a közügyeket érintő véleménynyilvánítás szabadsága korlátlan védelmet biztosít*. A valótlan tényállítások alkotmányos védelme köréből kizárólag a tudatosan hamis, valótlan tényállítások esnek ki.

Az Alkotmánybírósági gyakorlatban kikristályosodott tétel szerint **az alapjogok gyakorlásának előzetes feltételhez kötése alkalmas az alapvető jog lényeges tartalmának kiüresítésére**. Ilyen preventív korlátozásként határozza meg az Alkotmánybíróság a *szabad véleménynyilvánítás előzetes feltételhez, [főigazgatói] jóváhagyáshoz kötését*, mely eleve kizárja, megakadályozza az alapjog gyakorlását, így ezen korlátozás „*a legsúlyosabban minősül, [hiszen] a kifejezésre szánt vélemény nem tud érvényesülni*.”¹⁵ Hangsúlyozni kívánom továbbá, hogy az Alkotmánybíróság elvi érveléssel mutat rá arra is, hogy az alapjogok jogosultjait általában visszatartja alapjogaik gyakorlásától a szankció lehetősége, a tilalom *dermesztő hatása alkalmas arra, hogy a szabad véleménynyilvánítást teljes mértékben korlátozza, kizárja*. A Kórházban közzétett tilalom explicit módon nem rendelkezik a lehetséges szankcióról, ugyanakkor az egészségügyi intézményben lévő betegek és hozzátartozók fokozottan kiszolgáltatott helyzete, sérülékenysége és **az intézmény autoritása még akkor is a szankcionálás lehetőségének látszatát kelti, ha arra a valóságban nem kerülhetne sor**.

Mindezekre tekintettel, valamint a NAIH állásfoglalásával összhangban megállapítom, hogy az egészségügyi intézményekben fennálló állapotokról, körülményekről és tárgyi feltételekről való képfelvétel készítésének tilalma nem összeegyeztethető a véleménynyilvánítás szabadságának alapjogi elveivel. Álláspontom szerint az egészségügyi intézmény, mint közfeladatot ellátó állami szerv alapjogokkal nem rendelkezik, az alapjogi jogviszonynak kizárólag kötelezettje lehet, ezért jó hírnevének alkotmányos védelmére nem hivatkozhat. Az egészségügyi ellátásba vetett közbizalom, mint alkotmányos érték védelme érdekében pedig kizárólag a tudatosan hamis közlések esnek ki a véleménynyilvánítás fokozott védelme alól.

A személyes adatok védelme

3.3 Az egészségügyi intézményekben való kép- és hangfelvétel készítés vonatkozásában **nem hagyhattam figyelmen kívül az ott jelen lévő más természetes személyek** (betegek, más betegek, hozzátartozók, dolgozók) *információs önrendelkezési jogának és személyes adatainak védelmét*.

A NAIH válaszában részletesen és behatóan elemezte a felvételen szereplő természetes személyek személyhez fűződő jogait, a felvétel készítéséhez szükséges hozzájárulásuk megadásának követelményeit a vonatkozó hazai és nemzetközi jogi normák együttes értelmezése útján. *A NAIH válaszában foglalt adatvédelmi és információs önrendelkezési érveléssel maradéktalanul egyetértetek*.¹⁶

A NAIH állásfoglalásának fényében ugyanakkor nem oszthatom a Kórház és az ÁEEK azon álláspontját, mely szerint „a személyes adatok jogszabályi védelme önmagában nem elegendő biztosíték”, a tilalom elengedhetetlen, „enyhébb korlátozás esetén nem biztosítható sem a dolgozók, sem pedig az ellátásban részesülők jogainak érvényesülése.”

A NAIH állásfoglalása szerint **a felvétel készítőjét, mint adatkezelőt terheli annak igazolása, hogy a felvétel készítése jogszerű és törvényes célból történt, valamint, hogy az adatkezelés megfelel a vonatkozó jogszabályi előírásoknak**. A felvétel készítője tehát személyében felelős a felvétel elkészítésének szabályosságáért. Álláspontom szerint helyeselendő a NAIH állásfoglalásban foglalt érvrendszer, hiszen minden ember felelős önmagáért, az egyéni autonómia, így az önrendelkezési jog és a magánszféra védelme nem teszi lehetővé az állam számára, hogy beavatkozzon a szabad és belátási képességgel bíró egyén döntéseibe.

Hangsúlyozni kívánom ugyanakkor, hogy az alapjogok az államot nem pusztán az egyéni autonómiába való be nem avatkozásra kötelezik. **Az egyéni autonómia és önrendelkezés objektív**

¹⁴ 13/2014. (IV. 18.) AB határozat.

¹⁵ 3/2012. (II.14.) AB határozat, megerősíti a 30/2015. (X.15.) AB határozat.

¹⁶ Megállapított tényállás 3. pont.

intézményvédelmi kötelezettsége folytán az állam köteles aktív módon elősegíteni az egyéni alapjoggyakorlás megvalósulását.

A fentiekre tekintettel az alapjogi dogmatikában kikristályosodott tétel – alátámasztva és annak további magyarázatául szolgálva – kiegészíti a NAIH azon álláspontját, mely **szerint az információs önrendelkezési jog nem korlátozható az intézmény vezetője által.** Az intézmény vezetője, mint a közfeladatot ellátó szerv képviselője köteles biztosítani az alapjogok védelmét és elősegíteni azok alkotmányos gyakorlását.

Fontos kiemelni továbbá, hogy az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében az alapjogok korlátozásának minden esetben meg kell felelnie az Alkotmánybírósági gyakorlatban szükségességi-arányossági tesztként ismert garanciális elvárásnak. A szükségességi-arányossági teszt során vizsgálandó, hogy a korlátozással elérni kívánt legitim cél (a betegek jogainak védelme) elérése érdekében a korlátozás feltétlenül szükséges eszköz-e vagy rendelkezésre állnak más, alapjogot kevésbé – vagy egyáltalán nem – korlátozó hatékony eszközök. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata és az alapjogi logika szerint a cél elérése érdekében *az alapjog-korlátozáshoz képest a tájékoztatás elsőbbséget kell, hogy élvezzen.*

Az alapjogi biztos ugyanakkor **fel kívánja hívni a figyelmet arra, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának biztosítása nem járhat az emberi méltóság sérelmével.** Az egészségügyi intézményekben lévő, kiszolgáltatott személyek emberi méltósága megköveteli, hogy róluk kép- vagy bármely más felvétel illetéktelen módon ne készülhessen. **A betegek személyiségi jogai különös védelmet igényelnek az egészségügyi intézményekben, különös tekintettel a betegek többszörösen kiszolgáltatott, sérülékeny helyzetére. Az állam fokozottan köteles szem előtt tartani az egyének emberi méltóságának védelmét.** Hangsúlyozni kívánom azonban ismételt, hogy az egészségügyi intézményekben fennálló állapotokról készült kép- és más felvételek készítése és közzététele a szabad véleménynyilvánítás fokozott védelmét élvezzi.

Az intézmények és az intézményrendszer állapotáról készült felvételeket élesen el kell határolni az ezen intézményekben gyógyuló betegekről készített felvételektől, mely kizárólag a személyiségi jogok és így az emberi méltóság és egyéni autonómia teljes mértékű tiszteletben tartásával történhet. **A fentiek tükrében indokoltnak tartom felhívni az állami szervek figyelmét, hogy különös intézkedésekkel biztosítsa a betegek emberi méltóságának tiszteletben tartását az egészségügyi intézményekben, így különösen segítse elő, hogy a kórházakban tartózkodó valamennyi személy (beteg, hozzátartozó, dolgozó) világosan ismerje a személyes adatok és emberi méltóság védelmének jogszabályi előírásait és egyértelmű kötelezettségét.**

Egyetérték tehát a NAIH azon megállapításával, hogy amennyiben az intézményvezető a korlátozás helyett az érintett személyek számára **az intézményben jól láthatóan, több helyen elhelyezett felvilágosító anyagok elhelyezésével** felhívja a betegek és hozzátartozóik figyelmét a más személyekről történő felvétel-készítés szabályaira, úgy **a véleménynyilvánítás szabadságát tiszteletben tartva, egyben kellő hatékonysággal biztosíthatná az érintett személyiségi jogok védelmét.**

Mindezekre tekintettel álláspontom szerint az intézmény vezetője akkor jár el megfelelően, ha az egészségügyi intézményben megforduló betegeket és más személyeket a felvilágosítás és tájékoztatás eszközei által elősegíti alapjogaik gyakorlásában.

Az egészségügyi intézményekben fennálló állapotokról, körülményekről és tárgyi feltételekről való képfelvétel készítésének tilalma nem összeegyeztethető a véleménynyilvánítás alapjogi elvével, e körülmények ugyanis kétségtől közügynek, a köz érdeklődése körébe eső kérdéskörnek tekinthetőek, így azok nyilvánosság elé tárása alkotmányosan nem korlátozható.

Kiemelendő azonban, hogy az egészségügyi intézményekben gyógyuló betegek többszörösen sérülékeny, kiszolgáltatott helyzetben lévő csoport, emberi méltóságuk kiemelt védelmet igényel. Indokolt tehát felhívni a figyelmet az állam azon kötelezettségére, hogy az emberi méltóság és a személyes adatok védelme érdekében különös intézkedésekre köteles. A NAIH állásfoglalásával egyetértésben a személyes adatok és személyiségi jogok általános

védelme megfelelő keretrendszer biztosít, melyet az egészségügyi ágazat specifikus szabályok pontosítanak. A normatív szabályozás tehát alapvetően képes biztosítani az emberi méltóság védelmét egészségügyi intézményekben, viszont kiemelt fontosságú annak gyakorlati érvényesülése, a tájékoztatás, a jogtudatosság fejlesztése, így különösen tájékoztatók kidolgozása, a betegjogi képviselők célzott képzése vagy kórházak számára guideline készítése útján elősegíthető a hatékony jogérvényesülés.

Amennyiben a felvételeken természetes személyek (betegek, hozzátartozók vagy egészségügyi dolgozók) is szerepelnek, biztosítani szükséges személyes adataik védelmét és információs önrendelkezési joguk érvényesülését – ez elsődlegesen a felvétel készítőjének feladata, az intézmény vezetőjének mindazonáltal megfelelő tájékoztatással szükséges segítenie az alapjog-konform joggyakorlást.

Mindezekre tekintettel az egészségügyi intézményekben tartózkodó sérülékeny helyzetben lévő személyek emberi méltóságának és a véleménynyilvánítás szabadságának egyidejű védelme és érvényesülése alapvető jogállami kötelezettség. Az emberi méltóság és a személyiségi jogok védelme tekintetében az állam (pl. az egészségügyi intézmény) köteles konkrét intézkedésekkel elősegíteni a jogszabályok betartását és a jogkövető magatartás kialakulását. Ezzel együtt az egészségügyi intézményekben fennálló állapotokról, körülményekről és tárgyi feltételekről való képfelvétel készítése alkotmányos jog, így a jelentés tárgyát képező tilalmazás nem összeegyeztethető a véleménynyilvánítás szabadságának alapjogi elveivel.

Intézkedéseim

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

- 1) az Ajbt. 32. §-a alapján *felkérem a Péterfy Kórház-Rendelőintézet és Manninger Jenő Országos Traumatológiai Intézet főigazgatóját*, hogy a kép-, hang- és videofelvétel készítését tilalmazó intézkedését vizsgálja felül és vonja vissza, továbbá gondoskodjon az intézményben lévő személyek megfelelő tájékoztatásáról;
- 2) az Ajt. 32. §-a alapján *felkérem az Állami Egészségügyi Ellátó Központ főigazgatóját*, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket az egészségügyi intézmények által hasonló tárgykörben kiadott további korlátozások, tilalmak és szabályzatok visszavonása érdekében – szükség esetén a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósággal való együttműködés által -, segítse elő az egészségügyi intézményekben tartózkodó személyek emberi méltóságának megfelelő érvényesülését, a személyes adatok védelméről való tájékoztatást, illetve jelentésem megküldésével támogassa országos szinten is az egészségügyi intézményeket a helyes gyakorlat kialakításában;
- 3) az Ajbt. 36. §-a alapján *felkérem a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnökét*, fontolja meg annak a lehetőségét, hogy a jelentésben feltárt gyakorlat tekintetében az egészségügyi intézményeknél átfogó vizsgálatot kezdeményez.

Budapest, 2020.03.17.

Dr. Kozma Ákos sk.