



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA  
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának

## JELENTÉSE

az AJB-173/2023. számú ügyben  
*alapellátási ügyeletet érintő panasz kivizsgálását, illetve az ügyeletre  
beérkező hívások rögzítését érintő panasszal összefüggésben*

*Előadó: dr Kussinszky Anikó*

*Érintett szervek:*

Győr-Moson-Sopron Vármegyei Kormányhivatal Győri Járási Hivatala  
Háziorvosok Ügyelete Nonprofit Közhasznú Korlátozott Felelősségű Társaság

2023.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-173/2023. számú ügyben**

### **Az eljárás megindítása**

A Magyar Egészségügyi Szakdolgozói Kamara Győr-Moson-Sopron Megyei Területi Szervezetének Etikai Bizottsága (a továbbiakban: MESZK Etikai Bizottság) beadvánnyal fordult hivatalomhoz, melyben egy alapellátási ügyelet működésével összefüggő problémára hívta fel a figyelmet. Az etikai bizottsághoz beérkezett beadvány az abban foglalt etikai panaszon túl az egészségügyi ellátás megfelelőségével kapcsolatban is kérdéseket vetett fel. (A beadvány szerint az ügyeleti diszpécser orvos bevonása nélkül tájékoztatta a szülőt, hogy panaszával másnap keressék fel a háziorvost rendelési időben, azonban a gyermek állapotának javítását célzó tanáccsal nem látta el az ügyeleti ellátóhoz segítségért fordulót).

Az érintett szülő az ellátás megfelelőségének megállapítása érdekében panasszal élt az illetékes Győr-Moson-Sopron Vármegyei Kormányhivatal Győri Járási Hivatalának Népegészségügyi Osztályánál is (a továbbiakban: Népegészségügyi Osztály). A Népegészségügyi Osztály a vizsgálatát azzal zárta le, hogy a panaszban foglalt kifogás az alapellátási ügyeletet ellátó Kft. alkalmazásában álló asszisztentst érintik, így a beadványozó forduljon a Kft. vezetéséhez jogorvoslatért. Az Etikai Bizottság a hozzájuk beérkezett panaszt annak szakmai megfelelőséggel, személyi és tárgyi feltételek rendelkezésre állásával kapcsolatos vonatkozásában ugyancsak áttette a Népegészségügyi Osztályhoz, kérte egyúttal, hogy az etikai vizsgálathoz küldjék meg számukra az alapellátási ügyelet által rögzített hangfelvételt, amennyiben az a hatóság rendelkezésére áll. A Népegészségügyi Osztályt vezető járási tisztifőorvos válaszelevelében tájékoztatta az Etikai Bizottság elnökét az eljárás során beszerzett információkról, arról, hogy hangfelvétel beszerzésére nem került sor, valamint arról, hogy az eljárást a fenti indokolással lezárták.

Tekintettel arra, hogy a panaszbeadvány nyomán a Népegészségügyi Osztály panaszvizsgálási gyakorlatával, valamint az alapellátási feladatellátás során történő hívásrögzítés hiányával összefüggésben felmerült a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszasság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) rendelkezéseialapján vizsgálatot indítottam.

A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján megkerestem az érintett Népegészségügy Osztály vezetőjét (járási tisztifőorvos), és a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: NAIH) elnökét.

### **Az érintett alapvető jogok és alkotmányos elvek**

- A jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye [Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) B) cikk (1) bekezdés: „*Magyarország független demokratikus jogállam.*”];
- Az élethez és az emberi méltósághoz való jog, az önrendelkezéshez való jog és a tájékoztatáshoz való jog: [Alaptörvény II. cikk: „*Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.*”];

- A személyes adatok védelméhez való jog „*Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.*” (Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdés)
- A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*”]

### **Az alkalmazott jogszabályok**

- Alaptörvény
- Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.)
- Az egészségügyi hatósági és igazgatási tevékenységről szóló 1991. évi XI. törvény (a továbbiakban: Eüigtv.)
- A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Panasztörvény)
- Az egészségügyi szolgáltatások nyújtásához szükséges szakmai minimumfeltételekről szóló 60/2003. (X. 20.) ESzCsM rendelet (a továbbiakban: Minimumrendelet)

### **A megállapított tényállás**

#### ***1. A beadvány tartalma***

A MESZK Etikai Bizottságának beadványa szerint egy hozzájuk érkezett beadványt továbbítottak a Népegészségügyi Osztály felé is, mivel az etikai kérdéseken túl felmerült az ellátás megfelelősége és az egészségügyi szolgáltató jogszabályszerű és a szakma szabályainak megfelelő eljárásának kérdésessége is.

A MESZK Etikai Bizottsághoz forduló beadványozó a panaszában leírtak alapján 2022. június 17-én éjszaka telefonon kereste meg a körzetes alapellátási ügyeletet, mivel 5 éves gyermekének láza 41 fok fölé emelkedett, nem tudta csillapítani azt, és a gyermek általános állapota nagyon nyugtalanító volt (szemei bedagadtak, fájdalmasan nyöszörgött és a családban előfordult korábban anafilaxia<sup>1</sup>). Elsősorban tanácsot szeretett volna kérni, a telefonhívást fogadó asszisztens azonban az orvossal történő egyeztetés és az édesanya kikérdezése nélkül közölte, hogy „tudja mire megy ki a játék”, nem lehet olyan sürgős az eset, elutasította azt is, hogy odavigyék a gyereket, azt közölte a telefonban, hogy majd jöjjenek be reggel 8 óra után a váltáshoz. Ekkor a panaszos szeretne tudni a nevét, illetve az illetékes betegjogi képviselő elérhetőségét, amelyre azt a választ kapta, hogy „nem mondom meg”. Ezt követően a panaszos felhívta a másik, győri (nem körzetes) ügyeletet, amellyel összefüggésben rendkívül korrekt bánásmódról számolt be, néhány perc alatt segítőkészen kikérdezték, a felhőbe (EESZT) feltöltött recepttel és tanáccsal látták el.

A Népegészségügyi Osztály (1-12/2022. TEB hivatkozási számú) levelében 2022. november 17-én arról tájékoztatta az őt megkereső MESZK Etikai Bizottságot, hogy 2022. július 7. napján kelt levelében már korábban tájékoztatta a panaszos szülőt a panasz kivizsgálásának eredményéről. Eszerint megállapítást nyert, hogy az általa *kifogásolt tevékenységet nem az ügyeletes orvos, hanem az egészségügyi szolgáltató alkalmazásában álló személy végezte, ezért az érintett alkalmazott tevékenységével kapcsolatos kifogását a foglalkoztató, a Háziorvosok Ügyelete Nonprofit Közhasznú Korlátolt Felelősségű Társaság ügyvezetője irányába tudja jelezni, a panaszüggyel kapcsolatos kivizsgálását pedig ezen tájékoztatással a járási Népegészségügyi Osztály lezártnak tekintette.*

---

<sup>1</sup> Súlyos allergiás tünet együttes, melynek során a beteg életveszélyes állapotba kerül, és orvosi ellátás hiányában meghalhat.

A MESZK Etikai Bizottság válaszában jelezte, hogy álláspontja szerint az Eüigtv. 14/C. §-a alapján panasz esetén, mint egészségügyi államigazgatási szerv a Népegészségügyi Osztály köteles eljárni és vizsgálni azt, hogy a szakdolgozó kompetenciájának és a jogszabályoknak megfelelően járt-e el azzal, hogy pl. a saját hatáskörében orvos bevonása nélkül értékelt tüneteket. Kifogásolta továbbá a MESZK Etikai Bizottság, hogy az eljárás során azt a tényt sem vizsgálták, hogy a bejövő segélyhívás rögzített felvételét jogszerűen törölte-e<sup>2</sup> az érintett egészségügyi szolgáltató az eset megtörténtétől számított kevesebb, mint 3 hónapon belül. A hívás hanganyagának hiányában ugyanakkor a MESZK Etikai Bizottságának eljárása is ellehetetlenült, megfelelő bizonyíték hiányában.

A Népegészségügyi Osztály a rendelkezésemre álló eljárási dokumentáció alapján ugyan több kérdést is feltett az ellátási eseménnyel összefüggésben az egészségügyi szolgáltatóknak, valamint bekérte az eset egészségügyi dokumentációját, azonban amikor az egészségügyi szolgáltató azt arra hivatkozással nem küldte meg, hogy az érintett beteg adatait nem jelölték meg a megkeresésben, további lépéseket (pl. a gyermek adatainak beszerzése a szülőktől hiánypótlás útján) nem tett. A beszerzett információkat továbbá nem értékelte, eljárását arra hivatkozással zárta le, hogy a kifogásolt tevékenység nem az ügyeletes háziorvoshoz köthető, hanem az alapellátási ügyeletet biztosító vállalkozás alkalmazásában álló szakdolgozóhoz.

## **2. Győr-Moson-Sopron Vármegye főispánjának válasza**

A panaszvizsgálással kapcsolatban megkerestem az érintett kormányhivatalt, és arra kértem, hogy tájékoztasson a vonatkozó szakmai és jogi álláspontjáról, illetve kifejezetten válaszát kértem két kérdésre: 1. Milyen jogszabályhely teszi lehetővé azt, hogy az illetékes egészségügyi államigazgatási szerv eltekintsen a panasszal érintett egészségügyi (szak)dolgozó eljárása szakmai megfelelőségének vizsgálatától? 2. A hangrögzített segélyhívást mennyi ideig kell tárolnia az egészségügyi szolgáltatóknak?

A főispán az első kérdés vonatkozásában arról tájékoztattott, hogy a Népegészségügyi Osztály a panaszos által leírtak alapján az Eüigtv. és a Panasztörvényre tekintettel kezdte meg a panaszügy kivizsgálását. A kérdéssel kapcsolatban kiemelte: az alapellátási ügyeletet ellátó egészségügyi szolgáltató ügyvezetőjét nyilatkoztatták, az abban foglaltak alapján pedig azt állapították meg, hogy *az eset körülményei nem voltak teljes bizonyossággal rekonstruálhatóak, így a panasz megalapozottsága nem volt megállapítható.*

A második – a hangrögzítés megőrzési idejére vonatkozó – kérdésemre a főispán arról informált, hogy az orvosi ügyelet telefonos hangfelvételeinek megőrzésére az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezelésének egyes kérdéseiről szóló 62/1997. (XII. 21.) NM rendelet (a továbbiakban: NM rendelet) ad szabályozást. Az NM rendelet 1. § (1) bekezdése szerint az egészségügyi szolgáltatóknál az Eüak. 4. §-a szerinti valamely célból, meghatározott feladattal az egyes adatkezelők által – az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyazonosító adatokkal – végzett adatkezelések önálló adatkezelési rendszereket alkotnak. E § (2) bekezdése alapján az egészségügyi szolgáltatónál alkalmazott adatkezelési rendszereket az intézményvezető határozza meg. Az NM rendelet 2. § (1) bekezdésére figyelemmel az 1. § szerinti adatkezelések részletes szabályait az egészségügyi szolgáltató által készített adatkezelési szabályzat tartalmazza. Az adatkezelési szabályzat elkészítéséért és karbantartásáért az intézményvezető felelős. A Kft. által nyújtott információk szerint a beérkezett hívásokról hangfelvétel, a rendelőben pedig képfelvétel is készül, – a személyes és közérdekű adatokra vonatkozó tájékoztatás a váróban ki van helyezve – amelyeket az egészségügyi szolgáltató által üzemeltetett informatikai rendszer egy hétig tárol, majd a

---

<sup>2</sup> A törlés megtörtént az egészségügyi szolgáltató vezetőjének a Népegészségügyi Osztály részére eljuttatott nyilatkozata (a rendelkezésemre álló dokumentáció része) alapján.

rendszer által automatikusan törlésre kerülnek. A Kft. a nyilatkozatában foglaltak alapján a hang-, illetve képfelvételek kezelésének vonatkozásában írásos szabállyal nem rendelkezik.

### **3. A Népegészségügyi Osztály eljárása során beszerzett információk**

- Az alapellátási ügyeletre érkező telefonhívásokról hangfelvétel készül, a helyszínen pedig kamera is működik. A hang és képfelvételek egy hétig tárolódnak, majd automatikusan törlődnek. Írásos adatvédelmi szabállyal a szolgáltató nem rendelkezik. A váróban egy papírlapon arról tájékoztatják a betérőket, hogy az egészségügyi szolgáltató a személyes és különleges adatok kezelését mely jogszabályok alapján végzik.
- A személyi és tárgyi feltételek az előírásoknak megfelelőek.
- Az egészségügyi szolgáltató pozíciókra bontva megküldte a Népegészségügyi Osztálynak, hogy az érintett napon mely munkavállalók dolgoztak az ügyeleten.
- Az egészségügyi dokumentációt arra hivatkozással nem küldte meg az egészségügyi szolgáltató, hogy a beteg személyazonosító adatainak ismerete nélkül arra nem tudott rákeresni a betegdokumentációban.

### **4. A NAIH elnökének válasza**

A vizsgálat eredményes befejezése érdekében a következő kérdésekkel kapcsolatban kértem a NAIH elnökének állásfoglalását:

1. A hatályos jogszabályi rendelkezések (figyelemmel a Minimumrendelet 2. mellékletében felsorolt, az alapellátási ügyelet kötelező tárgyieszközeként nevesített hangrögzítésre alkalmas telefonra) kötelezően előírják-e az alapellátási ügyelet számára, hogy a beérkező segélykérő hívásokat hangfelvevővel rögzítsék?

2. Amennyiben egy, az alapellátási ügyeletre beérkező segélykérő hívás hangfelvevővel rögzítésre kerül, egészségügyi dokumentációnak minősül-e?

3. Amennyiben egy, az alapellátási ügyeletre beérkező segélykérő hívás hangfelvevővel rögzítésre kerül, mennyi ideig kell megőriznie azt az adatkezelő egészségügyi szolgáltatónak?

4.1. A NAIH nem azonosított olyan jogszabályi előírást, amely az alapellátási ügyeleti hívások rögzítését kifejezetten elrendelné, vagy azt közzeladatként meghatározná, és az esetlegesen rögzített felvételek megőrzési idejét rendezné. Egy kötelező tárgyi felszerelés meghatározása egy végrehajtási rendeletben (Minimumrendelet 2. melléklet) a NAIH álláspontja szerint az adatkezelés körülményeire vonatkozó bármely utalás nélkül nem felel meg az Infotv. 5.§ (3) bekezdésében foglalt kötelező adatkezelés előírása kapcsán elvárt követelményeknek.

4.2. A NAIH álláspontja szerint az ügyeletre beérkező telefonhívás még nem minősül az Eüak. fogalom meghatározása szerinti gyógykezelésnek, emiatt automatikusan nem tekinthető az egészségügyi dokumentáció részének.

4.3. Amennyiben egy ügyeleti hívásokat fogadó adatkezelő – jogszabály adatkezelést előíró rendelkezése hiányában – azt állapítja meg, hogy a hívások rögzítése és megőrzése álláspontja szerint közzeladatának ellátásához feltétlenül szükséges, úgy annak lényeges körülményeit jogszabályi előírások hiányában önállóan köteles kialakítani és önállóan felel azok GDPR szerinti és az elektronikus információbiztonsággal kapcsolatos megfelelőségéért. Erre tekintettel a GDPR 35. cikke szerinti adatvédelmi hatásvizsgálat lefolytatását követően kezdheti meg az adatkezelést, annak keretében meg kell állapítani a közzeladat ellátásához feltétlenül szükséges megőrzési időt, többszintű adatkezelési tájékoztatást kell nyújtania az érintetteknek és a kockázatokkal arányos védelmi intézkedéseket kell azonosítani és alkalmaznia az adatkezelés teljes időtartama során.

## 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 Ajbt. 18. § (1) bekezdés 1) 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, függetlenül attól, hogy azt milyen szervezeti formában működő szolgáltató nyújtja.

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 érintett alapvető jogok és elvek 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 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 alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

A jelentés megállapításai kapcsán hivatkoznom kell arra, hogy 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”*.

**1.** Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata értelmében a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat továbbra is releváns. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam 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 jogállamiság elvéből folyó követelmény 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.

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy *a kiszámíthatóság és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az alapjogok valódi érvényesülését képes kiüresíteni, megbénítani a szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó kiszámíthatatlanság, az eljárásra vonatkozó garanciális szabályok félre tétele, figyelmen kívül hagyása. Érdemes utalni arra az alkotmánybírói tézisre, amely szerint közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetők*.

2. Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. Az Alkotmánybírók a 24/2014. (VII. 22.) AB határozatban rámutatott, hogy „az Alaptörvény II. cikke és az Alkotmány 54. § (1) bekezdése egyező tartalommal rögzíti minden ember jogát az emberi méltósághoz, így az Alkotmánybírók nem látja indokát annak, hogy az emberi méltóság és az abból levezethető önrendelkezési jog értelmezése tekintetében a korábbi határozataiban szereplő érvek és megállapítások alkalmazhatóságától eltérjen.”.

Az egészséghez való jogot az Alaptörvény XX. cikke külön is deklarálja: ennek értelmében *mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez*. Az Alkotmánybírók gyakorlata értelmében „az emberi méltóság lényeges tartalma” tölti meg az egészséghez való jog alanyi oldalát tartalommal és rögzítette, hogy az egészséghez való alanyi jog az egyén testi és lelki integritását védi, s mint ilyen az ember egészségének megőrzésére szolgál (3133/2013.(VII.2.) AB határozat).

Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése alapján az EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani, védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége. A két évtizedes alkotmánybírói gyakorlat alapján állami szemszögből létezik az alapjogoknak egy objektív intézményvédelmi oldala: az egyén szubjektív (alanyi) jogának biztosításával, védelmével, érvényesülésével összefüggő tágabb értelemben vett pozitív állami kötelezettségeket összefoglalóan objektív állami intézményvédelmi kötelezettségnek nevezzük. Az állam a szubjektív alapjog által védett körön túlmenően is meghatározhatja ugyanazon alapjog objektív, intézményes védelmi körét. Az Alkotmánybírók megállapította azt is, hogy az életvédelmi kötelezettség körében az állam elsőrendű és alapvető fontosságú kötelezettsége az emberi élet védelme: nemcsak egyedi szinten, hanem általában az emberi életet és létfeltételeket kell védenie. Az állam objektív életvédelmi kötelezettsége az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdésének, illetve a II. cikkének együttes értelmezéséből továbbra is levezethető (Vö. 19/2019. (VI. 18.) AB határozat).

Az egészségügyi ellátórendszer megszervezése és annak egészségbiztosítás útján történő finanszírozása az Alkotmánybírók gyakorlatában az állam objektív, intézményvédelmi kötelezettsége körébe tartozik. Az „egészségügyi ellátások megszervezése” az államnak azt a kötelezettségét foglalja magában, hogy működőképes, hatékony és biztonságos rendszert alakítson ki. Abban azonban, hogy ezt milyen módszerrel és hogyan, milyen finanszírozási szabályokkal valósítja meg, széles körű szabadsága van. (3133/2013.(VII.2.) AB határozat)

Az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírói gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit. A méltósághoz való jognak részét képezi

az is, hogy minden embert másokkal egyenlő méltóságú személyként kell kezelni, vagyis az egyes emberek és embercsoportok között tilos indokolatlan, észszerűtlen különbséget tenni.

Az Alkotmánybíróság az ember életét és méltóságát egységben szemlélte, ami azt jelenti, nem választhatók külön az ember társadalmi és biológiai dimenziójához fűzhető jogok. Az emberi méltósághoz fűződő jog az Alkotmánybíróság gyakorlatában nem a személy szubjektumától függő méltóságérzethez kapcsolódott, hanem azt jelentette, hogy a jog az életet az emberi minőséggel együtt ismeri el, és kapcsol ahhoz elidegeníthetetlen jogokat. Az *Alkotmánybíróság szerint az emberi méltósághoz való jog a természetes személyek autonómiáját jelenti, az önrendelkezésüknek egy olyan, mindenki más rendelkezése alól kivont magja van, amelynél fogva az ember alany marad, s nem válhat eszközzé vagy tárggyá. A méltósághoz való jognak ez a felfogása különbözteti meg az embert a jogi személyektől, amelyek teljesen szabályozás alá vonhatók, nincs érinthetetlen lényegük.*

Az Alkotmánybíróság már az egyik első, 1990-ben hozott döntésében kimondta, hogy az emberi méltósághoz való jog általános személyiségi jog, amelynek egyes fontos eleme az önrendelkezés szabadsága, az *önrendelkezéshez való jog*. E határozatban hívta fel a figyelmet arra is, hogy az önrendelkezési jog – mint az összes különös személyiségi jog – az egyén autonómiáját, az egyéni döntés szabadságát védi. Az önrendelkezési jog lényege az egyén döntési szabadsága, amely a cselekvési autonómiájában ölt testet (24/2014. (VII. 22.) AB határozat, 3537/2021. (XII. 22.) AB határozat)

Az Alkotmánybíróság 2000-ben foglalkozott először az *egészségügyi önrendelkezési jog* kérdéskörével, a betegek jogainak tartalmával, a beteg önrendelkezési jogát pedig különös személyiségi jogként vezetett le az Alkotmány szövegéből. Az Alaptörvény külön nem nevesíti a betegek jogait, de ezek a speciális jogosítványok – álláspontom szerint továbbra is – levezethetők az emberi méltósághoz való jogból, és az önrendelkezési jogból. A betegek jogainak fokozott állami védelmi kötelezettségekből adódó egyes alanyi jogokat törvényi szinten rögzítették: az Eütv. betegjogi katalógusa nevesíti a beteg emberi méltósághoz való jogát, tájékoztatásához való jogát, önrendelkezési jogát, és a gyógyintézet elhagyásának jogát.

A betegjogi jogvédelmi rendszer központjában az *egészségügyi önrendelkezési jog biztosítása*, valamint az „informed consent”, azaz a tájékozott beleegyezés elve áll, ennek megfelelően széles körű alkotmányos védelemben részesül a szabad, tájékozott és felelősségteljes döntésre képes ember saját teste és sorsa feletti rendelkezési joga. Az Alkotmánybíróság 36/2000. (X. 27.) AB határozatában kifejtett álláspontja szerint *az egészségügyi ellátás során szükséges beavatkozásokba való beleegyezés, illetve annak visszautasítása a személyiségi jogok gyakorlásától elválaszthatatlan.*

Számos korábbi ombudsmani jelentés kiemeli, hogy a beteg, egészségügyi ellátásra szoruló személyek *e helyzetüknél fogva eleve kiszolgáltatott* – nem egy esetben „alárendelt” – helyzetben vannak az egészségügyi intézményekkel szemben, így jogaik különösen sérülékenyek. Mindebből következően az államtól nemcsak az egészségügyi intézményrendszer fenntartása és működtetése várható el, hanem alkotmányos kötelezettsége kiterjed *az egészségügyi ellátásra szoruló személyek alapvető jogai védelmére.*

**3.** Az Alkotmánybíróság a 32/2013. (XI. 22.) AB határozatban – kimondva az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében rögzített személyes adatok védelméhez való jognak az Alkotmány 59. §-ában foglaltakkal való lényegi tartalmi egyezőségét –, nyomatékosította, hogy „[a]z Alkotmánybíróság a személyes adatok védelméhez való jogot nem hagyományos védelmi jogként értelmezte, hanem annak aktív oldalát is figyelembe véve, *információs önrendelkezési jogként. A személyes adatok védelméhez való jognak eszerint az a tartalma, hogy mindenki maga rendelkezik személyes adatainak feltárásáról és felhasználásáról. Személyes adatot felvenni és felhasználni tehát általában az érintett beleegyezésével szabad; mindenki számára követhetővé és ellenőrizhetővé kell tenni az adatfeldolgozás egész útját, vagyis mindenkinek joga van tudni, ki, hol, mikor, milyen célra használja fel az ő személyes adatát. Kivételesen*



*törvény elrendelheti személyes adat kötelező kiszolgáltatását, és előírhatja a felhasználás módját is.”*

*A 3110/2013. (VI. 4.) AB határozatban az Alkotmánybíróság az információs önrendelkezési jog korlátozásának feltételeit az alapjog-korlátozás szokásosan alkalmazott tesztjéhez (szükségesség-arányosság) képest konkretizálta: „az információs önrendelkezési jog gyakorlásának feltétele és egyben legfontosabb garanciája a célhoz kötöttség. Ez azt jelenti, hogy személyes adatot feldolgozni csak pontosan meghatározott és jogszerű célra szabad. Az adatfeldolgozásnak minden szakaszában meg kell felelnie a bejelentett és közhitelűen rögzített célnak. A célhoz kötöttségből következik, hogy a meghatározott cél nélküli, „készletre” történő, előre nem meghatározott jövőbeni felhasználásra való adatgyűjtés és tárolás alkotmányellenes. Az információs önrendelkezési jogra is vonatkozik az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt – a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatban kidolgozott – általános kritérium, miszerint alapvető jognak csak más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme szabhat korlátot. Az alapjog-korlátozás általános kritériumainak megjelölése tartalmazza az »elérni kívánt céllal arányosan« kitételt, amely az adatok feldolgozása terén különösképpen kötelez a célhoz kötöttségre.”*

Az Alkotmánybíróság fenti döntése még az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésére utal, amely az Alaptörvény hetedik módosításának 2018. június 29-én történő hatálybalépéséig garantálta a személyes adatok védelméhez való jogot. Ezt követően a VI. cikk (3) bekezdése rendelkezik a beadvánnyal összefüggésben érintett alapvető jogról.

**4.** Az Alaptörvény XXIV. cikke deklarálja a *tisztességes eljáráshoz való jogot*, amely értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.

Bár az Alkotmánybíróság a tisztességes eljárás követelményrendszerének összetevőit elsősorban (de nem kizárólagosan) a bírósági, hatósági eljárás vonatkozásában bontotta ki az Alaptörvény, illetve korábban az Alkotmányt értelmező döntéseiben, ombudsmanként – ahogyan ezt jogelődjeim is tették – e téziseket adaptálva következetesen vizsgálom e követelményrendszer érvényesülését a hatáskörömbé tartozó eljárásokban. Az ombudsmani gyakorlatban kialakult értelmezés szerint *a tisztességes eljáráshoz való jog minden olyan eljárásra vonatkozik, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói, közhatalom-gyakorlási tevékenysége által érintett*. A tisztességes eljáráshoz való jog biztosítása az ügyfelek, szerződéses partnerek számára *a közszolgáltatást nyújtó szervektől is elvárható*.

A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog tartalmával az Alkotmánybíróság számos döntésében foglakozott. Ezek lényege az alábbiak szerint foglalható össze. A 3223/2018. (VII. 2.) AB határozatban megállapította a testület, hogy „[a] tisztességes hatósági eljárás követelménye egyetlen hatósági eljárásban sem sérülhet, jóllehet az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdéséből fakadó követelményrendszer eltérő lehet az egyes eljárásokban, azok sajátosságaira tekintettel. Az Alaptörvényből levezethető követelményeknek tehát figyelemmel kell lenniük az egyes szakigazgatási eljárások speciális vonásaira”. A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog tartalmaként az Alkotmánybíróság számos olyan részjogosítványra mutatott rá gyakorlatában, amelyek az ügyfelet helyezik középpontba, és amelyek érvényesítése a vizsgálati típusú hatósági eljárás alakí és anyagi hatékonyságát (gyorsaságát, szakszerűségét, törvényességét), összességében jognak alárendeltségét hivatottak szolgálni. E részjogosítványok a korlátozhatóság szempontjából az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti rezsím alá tartoznak. Ilyennek minősül például határozat közlése és a közlés módja, a fegyveregyenlőség az olyan hatósági eljárásokban, amelyek ellenérdekű ügyfelek részvételével zajlanak, az iratbetekintéshez való jog. A tisztességes eljáráshoz fűződő jogon belül fontos részjogosítvány az eljárás ésszerű határidőn belül történő befejezéséhez való jog [Vö. 7/2019. (III. 20.) AB határozat].

Az Alkotmánybíróság legutóbbi releváns határozatában azt is kimondta, hogy az egyes részjogosítványokból az előbbieket szerint építkező tisztességes hatósági eljáráshoz való jog tartalma másként is megragadható. Teljességre törekvő megközelítésben ez az alapjog ugyanis a hatóság jogi eljárásának egészére nézve jelent egy alapjogilag egységként értékelt és védett minőséget. Míg az alapjog részét képező jogosítványok az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti kritériumrendszerben igazolható módon korlátozhatók, addig a hatósági eljárásnak összességében szemlélve mindvégig tisztességesnek kell lennie. Utóbbi megközelítésben nincs helye a korlátozás igazolásának, mert már magának a fair minőségnek a megállapítása is mérlegelés eredménye. [3090/2019. (V. 7.) AB határozat]

### III. A vizsgált ügy tekintetében

Az alapellátási ügyelet keretében háziorvosi, házi gyermekorvosi, illetve fogorvosi ellátás történik. Az alapellátási ügyelet célja, alapvető feladata a napi munkarenden kívül bekövetkező sürgősségi esetek ellátása. Az Eütv. 93.§-a alapján ügyeleti feladat mások mellett az ellátásra jelentkező betegek ellátása, illetve szükség esetén az állapotuk által indokolt más egészségügyi szolgáltatóhoz utalása.

A háziorvosi, gyermek háziorvosi ügyelet keretében az ügyeletes orvos az ellátásra jelentkező betegeket az e célra kijelölt ügyeleti helyen látja el, illetve amennyiben a beteg állapota azt indokolja, a beteg otthonában, illetve tartózkodási helyén látja el, vagy a mentőszolgálat útján gondoskodik a beteg otthonában történő ellátásáról, illetve az állapotának megfelelő ellátási szinten működő egészségügyi szolgáltatóhoz történő utalásáról.

A Minimumrendeletben megjelenő új rendelkezés alapján 2012. június 1-jétől „hivatalosan” is lehetőség nyílt arra, hogy a hagyományos személyes találkozásokon alapuló tevékenységek – így az orvos és a beteg, illetve az orvos és orvos közötti konzultáció – mellett az adott szakterület szakorvosa egészségügyi adatok elektronikus rendszerben történő továbbítása révén – az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló törvény előírásainak megfelelően – *személyes jelenlét nélkül is felállíthat diagnózist és terápiás javaslatot adhat telemedicina keretében az adott tevékenység végzéséhez megállapított feltételek teljesítése esetén.*

2020. szeptember 17-től lépett hatályba ezen jogszabályhely tovább pontosított, a pandémia által indukált változata, mely szerint az adott szakterület szakorvosa, egészségügyi szakdolgozója *kompetenciájában* egészségügyi adatok infokommunikációs eszköz útján történő továbbítása révén, az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló törvény előírásainak megfelelően, személyes jelenlét nélkül is, ha az ellátás sajátosságai és orvosszakmai megítélése lehetővé teszi

- a) diagnózist, terápiás javaslatot állíthat fel,
- b) tanácsadást, konzultációt végezhet,
- c) betegirányítást láthat el,
- d) beutalót adhat,
- e) gondozást láthat el,
- f) terápiát, rehabilitációs tevékenységet végezhet,
- g) gyógyszert írhat fel,
- h) elektronikus vényen rendelhető gyógyászati segédeszközt írhat fel, az adott tevékenység végzéséhez e rendeletben meghatározott feltételek teljesítése esetén.

Ezen személyes találkozást nélkülöző ellátási eseményekre ugyanakkor az egészségügyi dokumentációvezetési szabályok ugyanúgy vonatkoznak, hiszen az egészségügyi ellátás folyamata csak így követhető nyomon. Álláspontom szerint az is ellátási eseményként rögzítendő, ha a segélykérő hívás nyomán a szükséges adatok birtokában a megfelelő kompetenciával rendelkező szakember telemedicinális ellátás keretében úgy dönt, hogy az eset

nem minősül sürgősségi ellátást igénylőnek, és arra kéri a szülőt, hogy normál rendelési időben keresse fel a háziorvosi szolgálatot. A döntés ugyanis kihatással van az érintett beteg egészségére, ezért az egészségügyi szolgáltató felelőséggel tartozik, és utólag az egészségügyi ellátás folyamata (azaz, hogy ki, milyen döntést hozott és milyen információk alapján jutott arra) a dokumentáció hiányában nem nyomon követhető objektív módon. Az egészségügyi dokumentációnak tehát igen fontos intézményvédelmi szerepe van: egyfajta garancia, amely a betegjogok érvényesülését, érvényesíthetőségét szolgálja.

A hívás rögzítése és az egészségügyi dokumentáció vezetése ugyanakkor nem feleltethető meg fogalmilag egymásnak.

## ***1. Az alapellátási ügyeletre beérkező hívások rögzítése***

A 112-es segélyhívószámra érkező hívásoktól eltérően<sup>3</sup> – amint azt a NAIH elnökének válasza tartalmazta – az alapellátási ügyeleti hívások esetében nem található a rögzítést és a megőrzési időt előíró jogszabályi rendelkezés.

A Minimumrendeletben az alapellátási ügyelet rendelőjének kötelezően biztosítandó tárgyi eszközlistájában szerepel ugyan a hangrögzítésre alkalmas telefonkészülék, ugyanakkor ez önmagában nem felel meg az Infotv. 5.§ (3) bekezdésében<sup>4</sup> foglalt kötelező adatkezelés előírása kapcsán elvárt követelményeknek.

Az ugyanakkor vitathatatlan, hogy az egészségügyi szolgáltató hangrögzítés alkalmazásával személyes adatok, gyakorta szenzitív személyes adatok kezelését folytatja, melynek körülményeire azonban szigorú törvényi előírások vonatkoznak.

Amint arra a NAIH elnöke válaszában rámutatott, ezen adatkezelés jogalapja semmiképpen nem lehet a GDPR 6. cikk (1) bekezdés a) pontja szerinti hozzájárulás, tekintettel arra, hogy a szóban forgó adatkezelési tevékenység az egészségügyi szolgáltató közfeladatának ellátásához, végrehajtásához kapcsolódik, továbbá nem teljesülnek azok a feltételek, amelyeket a GDPR előír a hozzájárulás érvényességéhez.<sup>5</sup> A hozzájárulás ugyanis az érintett akaratának önkéntes, konkrét és megfelelő tájékoztatáson alapuló és egyértelmű kinyilvánítása, amellyel az érintett személy *nyilatkozat* vagy a megerősítést félreérthetetlenül kifejező *cselekedet* útján jelzi, hogy beleegyezését adja az őt érintő személyes adatok kezeléséhez. Az egészségügyi alapellátási ügyeletre telefonáló érintettek – kiszolgáltatott helyzetükből adódóan – értelemszerűen nem tudnak tájékozott, önkéntes hozzájárulást adni az adatkezeléshez. A NAIH álláspontja szerint tehát a szóban forgó adatkezelés a GDPR 6. cikk (1) bekezdés e) pontján alapulhat<sup>6</sup>, és mivel az adatkezelés személyes adatok különleges kategóriájába tartozó egészségügyi adatokra (is) kiterjed, az adatkezelésnek meg kell felelnie a GDPR 9. cikk (2) bekezdésében szereplő valamennyi speciális esetkörnek, feltételnek is.

Az adatkezelés jogszerűségének elengedhetetlen feltétele továbbá, hogy az adatkezelő valamennyi adatkezelési célra kiterjedően összeállított, közérthető nyelvezetű és teljes körű tájékoztatást nyújtson az érintett személyek részére az adatkezelés vonatkozásában, legalább a

---

<sup>3</sup> Ebben a jogalkotó a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. tv. 42. § (7) bek. d) pontjában előírja, hogy a hangfelvételeket (azok konkrét eljárásban történő felhasználását kivéve) a rögzítést követő 1 év elteltével törölni kell

<sup>4</sup> kötelező adatkezelés esetén a kezelendő adatok fajtáit, az adatkezelés célját és feltételeit, az adatok megismerhetőségét, az adatkezelő személyét, valamint az adatkezelés időtartamát vagy szükségessége időszakos felülvizsgálatát az adatkezelést elrendelő törvény, illetve önkormányzati rendelet határozza meg.

<sup>5</sup> vö. GDPR (32), (33), (42), (43) preambulum-bekezdései, 4. cikk 11. pontja és 7. cikke

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

e) az adatkezelés közérdekű vagy az adatkezelőre ruházott közhatalmi jogosítvány gyakorlásának keretében végzett feladat végrehajtásához szükséges.

GDPR 13. vagy 14. cikke szerinti tartalommal.<sup>7</sup> A megfelelő tájékoztatás mellett az érintettek számára biztosítani kell az őket megillető, a GDPR III. fejezete szerinti érintetti jogok gyakorlását is.<sup>8</sup>

Az érintetti jogok kapcsán megemlítendő, hogy amennyiben az érintett (illetve kiskorú gyermek esetén törvényes képviselője) a GDPR 15. cikke szerinti hozzáférési jogával kíván élni, vagy másolatot kér a vele folytatott és rögzített telefonbeszélgetésről, úgy az adatkezelő első alkalommal köteles annak díjmentesen eleget tenni a GDPR-ban meghatározott határidőn belül.<sup>9</sup>

A NAIH elnöke hangsúlyozta, hogy az előzetes tájékoztatás nem azonos az adatvédelmi szabályzattal (amellyel – nem melleleg – a panasszal érintett egészségügyi szolgáltató a rendelkezésemre álló, a Népegészségügyi Osztály eljárása során keletkezett dokumentáció alapján nem rendelkezett az eset megtörténtekor).

Tekintettel továbbá arra, hogy a jogalkotó nem rendezte jogszabályi rendelkezésben az alapellátási ügyeletre befutó segélyhívások adatkezelési szabályait, az ügyeleti hívásokat fogadó adatkezelőnek kell mérlegelnie, hogy a hívások rögzítése és megőrzése álláspontja szerint közfeladatának ellátásához feltétlenül szükséges-e. Amennyiben igen, úgy annak lényeges körülményeit jogszabályi előírások hiányában önállóan köteles kialakítani és önállóan felel azok GDPR szerinti és az elektronikus információbiztonsággal kapcsolatos megfeleléséért. Erre tekintettel – amint arra a NAIH elnöke rámutatott – a GDPR 35. cikke szerinti adatvédelmi hatásvizsgálat lefolytatását követően kezdhető meg az ilyen jellegű adatkezelés, melynek keretében az adatkezelőnek meg kell állapítania a közfeladat ellátásához feltétlenül szükséges megőrzési időt, többszintű adatkezelési tájékoztatást kell nyújtania az érintetteknek és a kockázatokkal arányos védelmi intézkedéseket kell azonosítani és alkalmaznia az adatkezelés teljes időtartama során.

*Mindezekből következően a jelzéssel érintett egészségügyi szolgáltató eljárása, gyakorlata felveti a segélykéréssel hozzá forduló személyek információs önrendelkezési jogával összefüggő visszásság gyanúját.*

## **2. Az alapellátási esemény dokumentálása**

Amint az fentebb ismertetésre került, a Minimumrendelet 9. § (7) bekezdése lehetővé teszi azt, hogy az alapellátási ügyelet feladatait a hagyományos személyes orvos-beteg találkozás mellett *telemedicina útján* is elláthassa, amennyiben ez szakmai szempontból lehetséges. Ilyen esetben a hozzá segítségért fordulóknak adekvát kikérdezését követően, a megfelelő kompetenciákkal rendelkező munkatársnak arról kell döntenie, hogy tanácsal látja el az érintett személyt, az ügyelet személyes felkeresésére kéri, ügyeleti kocsit küld hozzá vagy értesíti a mentőket. Ezen ellátási folyamatot azonban mindenképpen dokumentálnia kell.

Az Eütv. 3. § e) pontja értelmében az egészségügyi szolgáltatás az egészségügyi államigazgatási szerv által kiadott működési engedély birtokában vagy – törvényben meghatározott esetben – az egészségügyi államigazgatási szerv által történő nyilvántartásba vétel alapján végezhető egészségügyi tevékenységek összessége, amely az egyén egészségének megőrzése, továbbá a megbetegedések megelőzése, korai felismerése, megállapítása, gyógykezelése, életveszély elhárítása, a megbetegedés következtében kialakult állapot javítása

<sup>7</sup> A GDPR 13. cikke határozza meg a rendelkezésre bocsátandó információkra vonatkozó minimális követelményeket, ha a személyes adatokat az érintettől gyűjtik; a 14. cikk pedig abban az esetben, ha a személyes adatokat nem az érintettől gyűjtik (pl. hozzátartozó telefonál a beteg helyett).

<sup>8</sup> A tájékoztatóval kapcsolatos elvárásokat a GDPR (58), (60)-(62) preambulumbekendései rögzítik, az érintettek jogairól és jogorvoslati lehetőségeiről pedig a GDPR 15-23., valamint 77. és 79-80. cikkei tartalmazzák információt, melyekről szintén tájékoztatást kell nyújtani.

<sup>9</sup> GDPR 12. cikk (3)-(5) bekezdései

vagy a további állapotromlás megelőzése céljából a beteg vizsgálatára és kezelésére, gondozására, ápolására, egészségügyi rehabilitációjára, a fájdalom és a szenvedés csökkentésére, továbbá a fentiek érdekében a beteg vizsgálati anyagainak feldolgozására irányul, ideértve a gyógyszerekkel, a gyógyászati segédeszközökkel, a gyógyászati ellátásokkal kapcsolatos külön jogszabály szerinti tevékenységet, valamint a mentést és a betegszállítást, a szülészeti ellátást, az emberi reprodukcióra irányuló különleges eljárásokat, a művi meddőtételt, az emberen végzett orvostudományi kutatásokat, továbbá a halottvizsgálattal, a halottakkal kapcsolatos orvosi eljárásokkal, – ideértve az ehhez kapcsolódó – a halottak szállításával összefüggő külön jogszabály szerinti tevékenységeket is.

Az Eütv. 3. § p) pontja alapján az egészségügyi dokumentáció *az egészségügyi szolgáltatás során* az egészségügyi dolgozó tudomására jutó, a beteg kezelésével kapcsolatos egészségügyi és személyazonosító adatokat tartalmazó feljegyzés, nyilvántartás vagy bármilyen más módon rögzített adat, függetlenül annak hordozójától vagy formájától.

Az Eütv. 136. § (1) bekezdése kimondja, hogy a beteg vizsgálatával és gyógykezelésével kapcsolatos adatokat az egészségügyi dokumentáció tartalmazza. Az egészségügyi dokumentációt úgy kell vezetni, hogy az a valóságnak megfelelően tükrözze az ellátás folyamatát.

*A fentiekből következik, hogy – tekintettel arra, hogy a telemedicina útján történő tanácsadás is egészségügyi szolgáltatásnak minősül – az alapellátási ügyelethez fordulóknak telefonhíváson keresztül megvalósuló telemedicinális ellátásáról (a beteg vagy hozzátartozójának kikérdezése során a betegről, annak anamnézisééről beszerezett információkról, a megállapított diagnózisról, a javasolt terapiáról, a beteg számára rendelt gyógyszerekről, a beteg más egészségügyi szolgáltatóhoz irányításáról, stb.) egészségügyi dokumentációt kell vezetni.*

### **3. A panasz kivizsgálásával kapcsolatban**

Az Eüigtv. 14/C. §-a értelmében *az egészségügyi szolgáltató által* a beteg részére nyújtott egészségügyi ellátással kapcsolatban tett, a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti panasszal kapcsolatban az az egészségügyi államigazgatási szerv jár el, amely a panasszal érintett egészségügyi szolgáltató részére működési engedély kiadására jogosult.

Az Eütv. 3. § f) pontja az *egészségügyi szolgáltatót* a következőképpen határozza meg: *a tulajdoni formától és fenntartótól függetlenül* minden, egészségügyi szolgáltatás nyújtására és az egészségügyi államigazgatási szerv által kiadott működési engedély alapján jogosult egyéni egészségügyi vállalkozó, *jogi személy* vagy jogi személyiség nélküli szervezet.

A Panasztörvény 1.§ (1)-(2) bekezdése alapján az állami szervek és a helyi önkormányzati szervek a panaszokat és a közérdekű bejelentéseket e törvény szerint kötelesek elintézni. A panasz olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más – így különösen bírósági, közigazgatási – eljárás hatálya alá. A panasz javaslatot is tartalmazhat.

Fentiekre tekintettel az, hogy a panasszal érintett, az egészségügyi ellátás nyújtásához kapcsolódó kifogásolt cselekményt az egészségügyi szolgáltató melyik és milyen státuszú alkalmazottja tanúsította, nem releváns az eljárás szempontjából. Ebből következően nem lehet az eljárás lezárásának alapja, hogy a kifogásolt magatartást nem az orvos, hanem annak asszisztense/diszpécser tanúsította, hiszen ezen személyek ugyanúgy az egészségügyi szolgáltatóval (jelen esetben a Házi orvosok Ügyelete Nonprofit Közhasznú Korlátolt Felelősségű Társaság) állnak jogviszonyban, a működési engedélyt szolgáltatóként jelen esetben nem az orvos maga, hanem a jogi személy (Házi orvosok Ügyelete Nonprofit Közhasznú Korlátolt Felelősségű Társaság) kapta meg, így annak tevékenysége ellenőrzésére *az egészségügyi államigazgatási szerv* a vonatkozó jogszabályok rendelkezései alapján nem

csak jogosult, hanem *panasz esetén köteles* is. Ugyanakkor az alapellátási ügyeletet ellátó egészségügyi szolgáltató Kft. nem tartozik a Panasztörvény hatálya alá (nem minősül állami szervnek), nem vonatkoznak rá a Panasztörvény rendelkezései.<sup>10</sup> Következésképpen azzal, hogy a Népegészségügyi Osztály arról tájékoztatta a panaszos szülőt, hogy az érintett alkalmazott tevékenységével kapcsolatos kifogását a munkáltató, a Házi orvosok Ügyelete Nonprofit Közhasznú Korlátolt Felelősségű Társaság ügyvezetője irányába tudja jelezni, azt is jelenti, hogy ezzel a probléma megoldását, az egészségügyi ellátás megfelelőségének biztosítását egy olyan jogi személyre hárította, amelyre a Panasztörvény garanciális szabályai nem vonatkoznak.

A Panasztörvény 3. §-a alapján továbbá csak a panaszbejelentés alaposnak bizonyulása esetén kell gondoskodnia megfelelő intézkedésekről az egészségügyi államigazgatási szervnek, jogszabály azonban nem részletezi a panaszvizsgálási eljárás részleteit – vagyis azt, hogy milyen eszközök alkalmazása mellett, hogyan kell felderítenie a tényállást az egészségügyi államigazgatási szervnek.

A Népegészségügyi Osztályhoz forduló szülő több kifogást is emelt az egészségügyi ellátó működési gyakorlatával szemben a konkrét eset kapcsán. Kifogásolta, hogy nem tájékoztatták őt kérdése ellenére sem arról, hogy ki volt az ügyeletes orvos, és az a személy, akivel a hívás során beszélt<sup>11</sup>, kifogásolta továbbá, hogy elutasították az ügyeletes ellátó segítségnyújtását, személyeskedő, feltételezéseken alapuló kijelentéseket tett az egészségügyi szolgáltató alkalmazottja (emiatt indított etikai eljárást), és azt mondta a segítségkérő szülőnek, hogy ne menjenek oda az egészségügyi szolgáltatóhoz a gyerekekkel személyesen.

Az ellátási esemény szakmai megfelelőségének vizsgálatára (az asszisztens a kompetenciakörében jár-e el akkor, amikor egyedül dönt egy beérkező segélykérőhívásról – azaz értékeli a beteg állapotának súlyosságát), a hangfelvétel rendelkezésre állása vagy hiánya mellett más lehetőségek is kínálkoznak. Különösen vizsgálható lett volna az egészségügyi dokumentáció, amelyet az egészségügyi szolgáltató azért nem küldött meg az eljárás iratanyaga szerint, mert a Népegészségügyi Osztály megkeresésében nem szerepeltette a beteg gyermek nevét, ez azonban hiánypótlás keretében beszerezhető lett volna a szülőtől. Ez egyúttal a dokumentációvezetési szabályok betartásának vizsgálatát is jelentette volna. Az egészségügyi szolgáltató megkeresésre adott válaszait a Népegészségügyi Osztály gyakorlatilag nem értékelte, azokból nem vont le következtetéseket, további eljárási cselekményeket nem kezdeményezett, hanem lezárta a vizsgálatát azzal az indokolással, hogy az általa *kifogásolt tevékenységet nem az ügyeletes orvos, hanem az egészségügyi szolgáltató alkalmazásában álló személy végezte, ezért az érintett alkalmazott tevékenységével kapcsolatos kifogását a foglalkoztató, a Házi orvosok Ügyelete Nonprofit Közhasznú Korlátolt Felelősségű Társaság ügyvezetője irányába tudja jelezni.*

A népegészségügyi hatóság a panaszos szülő egyetlen kifogására sem adott választ, intézkedés nem történt.

*Mindebből következően megállapítom, hogy a Népegészségügyi Osztály – azáltal, hogy a panaszt érdemben nem vizsgálta ki – a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszasságot valósított meg.*

---

<sup>10</sup> Panasztörvény 1.§ (1)-(2) bekezdése alapján az állami szervek és a helyi önkormányzati szervek kötelesek a panaszokat és a közérdekű bejelentéseket e törvény szerint elintézni.

<sup>11</sup> Az Eütv. 13. § (6) bekezdése alapján a betegnek joga van megismerni az ellátásában közvetlenül közreműködő személyek nevét, szakképesítését és beosztását, amely a telemedicina útján nyújtott ellátásra is vonatkozik.

#### 4. A fájdalomcsillapításhoz való jog

A szülő egy péntek éjszakán kért segítséget lázcsillapításra nem reagáló 41 fok feletti lázzal küzdő gyermekének, akinek szemei bedagadtak és fájdalmai voltak, a családi anamnézisben anafilaxia szerepelt. Az esetükben területi ellátási kötelezettséggel nem rendelkező másik győri alapellátási ügyelet munkatársai, ugyancsak telemedicina ellátás keretében figyelmesen meghallgatták, majd szakszerű tanáccsal látták el a szülőt a gyermek lázának és más, fájdalmas tüneteinek csillapításával összefüggésben, majd a felhőbe feltöltött recepttel látták el őket.

Az Eütv. 6. §-a kimondja: „Minden betegnek joga van sürgős szükség<sup>12</sup> esetén az életmentő, illetve a súlyos vagy maradandó egészségkárosodás megelőzését biztosító ellátáshoz, valamint *fájdalmának csillapításához és szenvedéseinek csökkentéséhez.*”

Az eljárás során – erre vonatkozó dokumentáció vagy hanganyag rendelkezésre állásának hiányában – az népegészségügyi hatóság részéről nem volt bizonyítható az, hogy a panaszolt ügyeleti szolgáltató tanáccsal látta volna el a hozzá gyermeke panaszaival forduló édesanyát.

*Mindezekre figyelemmel, amennyiben a beteg fájdalmát a szolgáltató figyelmen kívül hagyta, az egyúttal a beteg gyermek, minden embert egyenlő mértékben megillető emberi méltósághoz való jogával összefüggésben visszásságot okozott.*

#### Összegzés

Az egészségügyi ellátórendszer optimális működéséhez elengedhetetlen az, hogy a betegek a megfelelő (szakmailag indokolt legalacsonyabb) ellátási szinteken vegyék igénybe az egészségügyi ellátást. Az is fontos ugyanakkor, hogy a betegek panaszaik esetén időben egészségügyi ellátó segítségét kérjék. Az ehhez szükséges egészségügyi ismeretek átadása, az egészségügyi tudatosság kialakítása, fejlesztése több forráson keresztül történhet. A beteg egészségügyi törvényben lefektetett és az egészségügyi ellátása során érvényesülő tájékoztatáshoz való joga az önrendelkezési joga gyakorlásának előfeltételén túl az egészségügyi ismeretek, egészségügyi tudatosság fejlesztésének is egyfajta rendszerbe kódolt eszköze. Amennyiben egy ellátó úgy ítéli meg, hogy az adott egészségügyi probléma nem az adott egészségügyi ellátási szinten kezelendő, úgy erről kell tájékoztatnia a beteget, megindokolva döntését, átadva az ismereteket. Az alapellátási ügyeletnél segítséget kérő betegek esetében is figyelemmel kell ugyanakkor lenni arra, hogy minden betegnek joga van fájdalmának csillapításához és szenvedéseinek csökkentéséhez.<sup>13</sup>

Az egészségügyi államigazgatási szervnek a Panasztörvény eszközöket biztosít arra, hogy – mások mellett – az eljárása során feltárt hibák okait megszüntesse, a jogszerű, *közérdeknek megfelelő állapotot helyreállítsa.* A panaszosok gyakorta nem rendelkeznek olyan jogi, egészségügyi ismeretekkel, hogy tételesen és szabatosan tudják ismertetni panaszbeadványaikban a megsértett jogszabályhelyeket. Tapasztalataikat és azon alapuló sérelmeiket írják le, amely alapján a szakértelemmel rendelkező panaszügyintéző (esetlegesen szakértő igénybevétele mellett) be tudja azonosítani a felhívható jogi illetőleg szakmai szabályokat vagy azok hiányát. A Panasztörvény, mint eljárási szabály – az általános közigazgatási rendtartáshoz képest – laza keretet jelent a panaszbeadványok kivizsgálása háttereként, csakúgy, mint az annak lényegi elemeit korábban tartalmazó 2004. évi XXIX.

<sup>12</sup> Eütv. 3.§ i) sürgős szükség: az egészségi állapotban bekövetkezett olyan változás, amelynek következtében azonnali egészségügyi ellátás hiányában a beteg közvetlen életveszélybe kerülne, illetve súlyos vagy maradandó egészségkárosodást szenvedne;

<sup>13</sup> Eütv. 6. §

törvény. Ugyanakkor üdvözlendő, ha az ebben rejlő lehetőségeket, rugalmasságot az eljáró egészségügyi államigazgatási szerv a probléma gyökerének feltárása – a panaszokban foglalt kifogások vizsgálata – során figyelembe veszi.

Az alapellátási ügyelet működésével összefüggő kifogásolt eset jövőbeni ismétlődését várhatóan kiküszöböli az időközben életbelépő új alapellátási ügyeleti rendszer bevezetése. Győr-Moson-Sopron Vármegyében 2023. március 1-jén kezdte meg működését az új ellátási modell, amely szerint egy központi telefonszámon érhető el az alapellátási ügyelet a Vármegyében. Az Országos Mentőszolgálat kiemelte, hogy a 1830 számon hívást fogadó szakember *rögzített vonalon, protokoll szerint, a panaszok, tünetek alapján* dönt arról, hogy elegendő-e a tanácsadás, vagy ügyeleti autót küld, súlyosabb esetben pedig akár azonnal a rohamkocsit indítja.<sup>14</sup>

## **Intézkedéseim**

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság bekövetkezése miatt és a jövőbeli jogsérelem lehetőségének elkerülése érdekében

1.) az Ajbt. 32. §-a alapján *felkérem*

- a.) *az érintett Győr-Moson-Sopron Vármegyei Kormányhivatalt vezető főispánt*, hogy a Győri Járási Hivatal Népegészségügyi Osztályának munkatársai a hozzájuk érkező panaszbeadványok kivizsgálása során az ellátás megfelelőségének vizsgálatára vonatkozóan helyezzenek megfelelő hangsúlyt – a Panasztörvény által biztosított kereteken belül – az egészségügyi szolgáltatók gyakorlatának feltárása, a közérdeknek megfelelő állapot helyreállítása érdekében.
- b.) *Az érintett alapellátási ügyelet (Háziorvosok Ügyelete Nonprofit Közhasznú Korlátozott Felelősségű Társaság) vezetőjét*, hogy amennyiben a 2023. március 1-jén hatályba lépett változásokat követően is folytat kép és hangrögzítési gyakorlatot, úgy azt a jelentésben rögzített jogszabályhelyek által előírt módon folytassa.

2.) Az Ajbt. 36. §-a alapján a fentiekben kifejtettek okán az alapellátási ügyelet kép és hangrögzítési gyakorlatával összefüggésben jelentésemmel *bejelentéssel fordulok a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz.*

Budapest, 2023. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos

---

<sup>14</sup> <https://www.mentok.hu/elsokent-hajdu-bihar-varmegyeben-elesedik-februartol-az-uj-egyseg-es-ugyeleti-rendszer/>