



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-226/2024. számú ügyben
az egészségügyi szolgálati jogviszonyról szóló törvény
összeférhetetlenségi szabályának alkalmazásával összefüggésben

Előadó: dr. Kussinszky Anikó

Érintett szerv: Pécsi Tudományegyetem Klinikai Központ

2024.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése**
az AJB- 226/2024. számú ügyben

Az eljárás megindítása

Egy panaszos fordult hozzám 2023 szeptemberében azt kifogásolva, hogy a Pécsi Tudományegyetem Klinikai Központ I. Belgyógyászati Klinikájának (a továbbiakban: Klinika) egyik szakorvosa 2022. március 1-jén visszautasította a közfinanszírozásban általa történő egészségügyi ellátását arra hivatkozva, hogy korábban (2020. 12.16.-tól kezdődően) több alkalommal, magánpraxisa keretében ugyanazon betegség tekintetében kezelte, és ezért a vonatkozó összeférhetetlenségi szabályok ezt nem teszik lehetővé számára.

Az érintett alapjogok, alkotmányos elvek

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”];
- az élethez és az emberi méltósághoz való jog [Alaptörvény II. cikk: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.”];
- a tisztességes 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 jogforrások

- Magyarország Alaptörvénye;
- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.);
- az egészségügyi szolgálati jogviszonyról szóló 2020. évi C. törvény (a továbbiakban: Eszjtv.);
- az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.);
- a kötelező egészségbiztosítási ellátásokról szóló 1997. évi LXXXIII. törvényben (a továbbiakban: Ebtv.);
- a kötelező egészségbiztosítási ellátásokról szóló 1997. évi LXXXIII. törvény végrehajtásáról szóló 217/1997. (XII.1.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Ebtv.Vhr.).

A megállapított tényállás

1. A panaszügy tényállása

Panaszos beadványában elmondta, hogy több alkalommal járt a Klinika egyik gastroenterológusának magánrendelésén 2020. december 16. és 2021. február 25. között, majd 2022. március 1-jén ugyanazon orvost kereste fel a Klinika államilag finanszírozott szakrendelésén, ahol azonban a szakorvos arra hivatkozással, hogy korábban azonos betegsége tekintetében már kezelte őt magánúton, elutasította az ellátását, melyet panaszos kifogásol, álláspontja szerint ez nem következett a vonatkozó jogszabályi előírásokból. Kifogásolta, hogy véleménye szerint a Klinika jogértelmezésén alapuló gyakorlata sérti a szabad orvosválasztáshoz, illetve az egészségügyi ellátáshoz való jogát. Panaszos csatolta beadványához a Pécsi Tudományegyetem Klinikai Központ elnökének panaszára adott válaszát, a Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő válaszát, illetve a Belügyminisztérium Civilkapcsolati és Ügyfélszolgálati Osztályával, valamint korábban az Emberi Erőforrások Minisztériumának Központi Ügyfélszolgálati Irodájával folytatott levelezése során beérkezett válaszokat is.

2. A megkeresett szervek válaszai

2.1. A Belügyminisztérium egészségügyért felelős államtitkárának válasza

A panaszbeadvány nyomán kérdésként merül fel az Eszjtv. összeférhetlenségi szabálya alól mentességet jelentő Eszjtv. 19. § (18) bekezdésével kapcsolatban az azonos betegség meghatározása, illetve az, hogy milyen hatálybalépési időpont az irányadó. Megkerestem tehát az egészségügyért felelős államtitkárt a kérdéssel összefüggő álláspontja megismerése érdekében.

A vonatkozó szabályozás felhívásával az államtitkár rögzítette, miszerint az Eszjtv. 4. § (5) bekezdése alapján az egészségügyi szolgálati jogviszonyban álló személy az egészségügyi szolgálati jogviszony keretében – az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) 3. § i) pontja szerinti sürgős szükség esetét és a Kormány rendeletében meghatározott eseteket kivéve – *nem nyújthat egészségügyi szolgáltatást* ugyanazon személy számára, akinek más – e törvény hatálya alá nem tartozó – jogviszonyban már ugyanazon betegség tekintetében egészségügyi szolgáltatást nyújtott.

Az Eszjtv. 19. § (18) bekezdése továbbá azt rögzíti, hogy a 4. § (5) bekezdését nem kell alkalmazni abban az esetben, ha *az egészségügyi szolgálati jogviszonyban álló személy e törvény hatálybalépését megelőzően* már megkezdte a beteg *ugyanazon betegségének kezelését*, amivel a beteget az e törvény hatálya alá tartozó egészségügyi szolgáltatónál e törvény hatálybalépését követően kezeli.

A hatálybalépéssel összefüggésben az Eszjtv. 18. §-a két különböző időpontot határoz meg: az 1-17. § valamint a 20-22. § és az 1. és 2. melléklet tekintetében 2021. január 1. napját határozta meg, minden más rendelkezés pedig 2020. november 18-án lépett hatályba. Ugyanakkor az Eszjtv. 19. § (18) bekezdése értelmében az Eszjtv. összeférhetlenségre vonatkozó 4. § (5) bekezdését nem kell alkalmazni abban az esetben, ha az egészségügyi szolgálati jogviszonyban álló személy 2021. március 1. napját megelőzően már megkezdte a beteg ugyanazon betegségének kezelését, amivel a beteget az e törvény hatálya alá tartozó egészségügyi szolgáltatónál 2021. március 1. napját követően kezeli. Az Eszjtv. fentebb hivatkozott rendelkezése 2021. március 1-jétől tiltja az orvosok számára, hogy ugyanazt a beteget, ugyanazzal a betegséggel kezelje magán- és közellátásban egyszerre (ide nem értve az Eütv. 3. § i) pontja szerinti sürgős szükség esetét és a Kormány rendeletében meghatározott eseteket). *Az Eszjtv. és a jogalkotó szándéka alapján azokra, akik az egészségügyi szolgálati jogviszony létrejötté, tehát 2021. március 1. előtt megkezdték a beteg kezelését, nem vonatkozik az Eszjtv. szerinti tilalom 2021. március 1-jét követően sem, ők elláthatják továbbra is a beteget magán és közellátásban egyszerre.*

Az „*ugyanazon betegség*” fordulat (Eszjtv. 4. § (5) bek.) értelmezésével összefüggésben az államtitkár válaszában kifejtette, hogy a *BNO kódok az irányadóak, de a betegség azonosságának megítélése orvosszakmai kompetenciába tartozó kérdés.*

2.2. A Pécsi Tudományegyetem Klinikai Központ elnökének panaszbejelentést kivizsgáló válaszelevele

A Pécsi Tudományegyetem Klinikai Központoz megküldött azonos tartalmú panaszbeadvány kivizsgálását követően az elnök arról tájékoztatta panaszost a hivatalomba megküldött levél tanúsága szerint, hogy álláspontjuk szerint az érintett szakorvos a jogszabályi előírásoknak megfelelően járt el, amikor 2022 márciusában nem vállalta panaszos ellátását a Klinika szakrendelésén. A válaszelevél tartalmazza azt is, hogy a szakorvos „*megítélése szerint az ellátás ugyanazon betegségre vonatkozott, mint amelyet magánrendelése keretében korábban kezelt*”. Kitért továbbá arra, hogy a Klinika másik szakorvosa által ugyanakkor biztosított volt panaszos ellátása, amelyről panaszost e-mailben és telefonon keresztül is tájékoztatták.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának 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. § (1) bekezdés 1) pontja és a 18. § (2) bekezdésének e) pontja alapján az alapvető jogok biztosja által vizsgálható *hatóságnak*, ezen belül *közszolgáltatást végző szervnek* minősül 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 érintett alkotmányos elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjogkorlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi teszteket.

A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*. Az Alkotmánybíróság a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érveléssel 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 hivatkozott cikkeit és az Alkotmány vonatkozó szakaszait, akkor abból az állapítható meg, hogy a vizsgálat tárgyát képező alapvető jogok védelme tekintetében nem hoz olyan koncepcionális változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, vagy jelentős tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően és az azt követően meghozott határozataiban, azok indoklásában kifejtett megállapításokat.

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*. Ahogyan pedig arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálnak a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított

alkotmánybírói gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. 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 – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

2. Az Alaptörvény II. cikke alapján az *emberi méltóság* sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. 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, ésszerűtlen különbséget tenni.

Az Alkotmánybíróság az ember életét és méltóságát egységben szemlélte, ami azt jelenti, hogy nem választhatóak külön az ember társadalmi és biológiai dimenziójához fűződő jogok. Az emberi méltósághoz fűződő jog az alkotmánybírói 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 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 érthetetlen 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 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 – levezethetőek 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 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 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 foglalkozott. 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 alaki és anyagi hatékonyságát (gyorsaságát, szakszerűségét, törvényességét), összességében jognak alárendeltségét hivatottak szolgálni. E részjogosítványok a korlátozhatóság szempontjából az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti rezsim 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 jogn 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 előbbiek 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. Az ügy érdeme tekintetében

1. Ellátási lehetőség az Eszjtv. összeférhetlenségi szabályai mellett

Az Eszjtv. 4. § (5) bekezdése alapján az egészségügyi szolgálati jogviszonyban álló személy az egészségügyi szolgálati jogviszony keretében – az Eütv. 3. § i) pontja szerinti sürgős szükség esetét és a Kormány rendeletében meghatározott eseteket kivéve – nem nyújthat egészségügyi szolgáltatást ugyanazon személy számára, akinek más – e törvény hatálya alá nem tartozó – jogviszonyban már ugyanazon betegség tekintetében egészségügyi szolgáltatást nyújtott.

Az Eszjtv. 19. § (18) bekezdése továbbá azt rögzíti, hogy a 4. § (5) bekezdését nem kell alkalmazni abban az esetben, ha *az egészségügyi szolgálati jogviszonyban álló személy e törvény hatálybalépését (2021. március 1. napját) megelőzően* már megkezdte a beteg *ugyanazon betegségének kezelését*, amivel a beteget az e törvény hatálya alá tartozó egészségügyi szolgáltatónál e törvény hatálybalépését követően kezeli.

Az Eszjtv. fentebb hivatkozott rendelkezése 2021. március 1-jétől tiltja az orvosok számára, hogy ugyanazt a beteget, ugyanazzal a betegséggel magán- és közellátásban is kezelje (ide nem értve az Eütv. 3. § i) pontja szerinti sürgős szükség esetét és a Kormány rendeletében meghatározott eseteket).

Az Eszjtv. és az egészségügyért felelős államtitkár által ismertetett jogalkotói szándék alapján azokra, akik az egészségügyi szolgálati jogviszony létrejötté, tehát 2021. március 1. előtt megkezdték a beteg kezelését, nem vonatkozik az Eszjtv. szerinti tilalom 2021. március 1-jét követően sem, ők elláthatják továbbra is a beteget magán és közellátásban is.

A fentiekre tekintettel megállapítottam, hogy a panaszos által kifogásolt esetben, az Eszjtv. összeférhetetlenségi szabályai nem képezték volna akadályát annak, hogy a korábban (2020 decemberében) ugyanazon betegsége már magánfinanszírozott ellátásban kezelő szakorvos 2022 márciusában közfinanszírozott ellátást nyújtson számára. Panaszos jelentkezésének erre hivatkozással történő elhárítása – összefüggésben a jobbiztonság követelményével – a tisztességes eljáráshoz való jog vonatkozásában visszásságot okoz.

2. A szabad orvosválasztás joga

Panaszos beadványában azt kifogásolta, hogy az egészségügyi szolgáltató helytelen jogértelmezésen alapuló háritó eljárása következtében sérült a szabad orvosválasztáshoz való joga.

Ennek megítéléséhez a szabad orvosválasztáshoz való jog releváns kereteinek áttekintése szükséges az alábbiak szerint:

Az emberi méltósághoz való jog az Alkotmánybíróság fentiekben ismertetett határozatai alapján magában foglalja az önrendelkezés szabadságához, valamint a személy testi integritásához fűződő alapjogát. Álláspontom szerint az emberi méltósághoz való jog körébe vonható – a beteg önrendelkezésével és a testi integritásával való elválaszthatatlan kapcsolata miatt – az egészségügyi törvény által kifejezetten is nevesített szabad orvosválasztás joga is.

A szabad orvosválasztás jogából fakadóan a betegnek azonban nincs alanyi joga arra, hogy az ellátást mindenképpen az általa megjelölt orvostól kapja meg, e jog alkotmányos keretek között korlátozható.

Az orvosválasztásra vonatkozó általános szabály az Eütv. 8. § (1) bekezdésében jelenik meg: A betegnek joga van az állapota által szakmailag indokolt szintű egészségügyi szolgáltató és – *ha jogszabály kivételt nem tesz – a választott orvos egyetértésével* az ellátását végző orvos megválasztásához, amennyiben azt az egészségi állapota által indokolt ellátás szakmai tartalma, az ellátás sürgőssége vagy az ellátás igénybevételének alapjául szolgáló jogviszony nem zárja ki.

Az orvosválasztás lehetőségét ugyanakkor számos tényező szűkít(het)i. Maga az Eütv. hivatkozott szakasza is meghatározza azt a követelményt, hogy *a betegnek a megfelelő progresszivitási szintű szolgáltató, intézmény megválasztásához van joga.* További korlátozásként rögzíti e szakasz, hogy *az orvosválasztás a választott orvos egyetértésével történhet,* valamint *az ellátás sürgőssége is egyértelműen korlátozza az orvosválasztás szabadságát,* amit a páciens érdeke is egyértelműen indokol.

A beadvány alapját képező járóbeteg szakellátás vonatkozásában a szabad orvosválasztás jogát tovább szűkíti, a beutalóhoz kötöttség. A páciens a beutaló szerinti egészségügyi intézményben kell, hogy igénybe vegye a kezelést – noha maga is javaslatot tehet az alapellátó orvos számára a kívánt ellátóhely tekintetben, ez esetben is érvényesülnie kell ugyanakkor az Eütv. 8. §-ában foglalt kitételeknek –, ahol viszont az ott alkalmazott orvosok közül kell választania, így tehát már nem tud maradéktalanul érvényesülni a szabad orvosválasztás joga.

Az egészségügyi törvényben explicit módon meg is jelenik a szabad orvosválasztás jogának korlátozhatósága, e tekintetben tehát a jogszabály kivételeket határozhat meg.

A szabad orvosválasztás korlátozása szempontjából fontos további jogszabályi rendelkezéseket a kötelező egészségbiztosítási ellátásokról szóló 1997. évi LXXXIII. törvényben (a továbbiakban: Ebtv.), valamint az ennek végrehajtására kiadott 217/1997. (XII.1.) kormányrendeletben (a továbbiakban: Ebtv.Vhr.) találjuk. Az Ebtv. határozza meg azokat az egészségügyi szolgáltatásokat, amelyeket a társadalombiztosítási szabályok alapján térítésmentesen, részleges térítés mellett, vagy árhoz nyújtott támogatással lehet igénybe venni. A

térítésmentes ellátás lényege, hogy azért a páciensnek semmilyen anyagi ellenszolgáltatást nem kell nyújtania. A részleges térítés mellett nyújtott ellátások tekintetében azonban már megoszlik az anyagi teherviselés a páciens és az egészségbiztosító között. Főszabályként az Ebtv. a 19. § (3) bekezdésében kimondja, hogy az egészségügyi szolgáltatás igénybevétele során a biztosított a finanszírozott egészségügyi szolgáltató munkarendje alapján beosztott orvos helyett másik orvost igényelhet, amennyiben azt a biztosított egészségi állapota által indokolt ellátás szakmai tartalma és az ellátás sürgőssége nem zárja ki, azzal, hogy ezt a szabályt az egészségügyi szolgáltatónál nem munkaviszonyban, közalkalmazotti jogviszonyban, illetve egészségügyi szolgálati jogviszonyban foglalkoztatott orvos választására is alkalmazni kell.

A választott orvosnál történő kezelés nem jelentheti az orvos korlátok nélküli rendelkezésre állási kötelezettségét, figyelemmel arra, hogy a törvény szerint az adott intézmény működési-, valamint az ott alkalmazott orvosok munkarendjét ilyenkor is kötelező figyelembe venni.

Az Ebtv.Vhr. tovább szűkíti az orvosválasztás szabadságát, amikor rögzíti, hogy főszabályként az egészségügyi szakellátásokat beutalóval lehet igénybe venni. A beutaló fontos intézmény, amely elősegíti a betegutak koordinációját és biztosítja a progresszív betegellátás érvényesülését, ugyanakkor a szabad orvosválasztás joga tekintetében korlátozó jellege van. Az Ebtv.Vhr-ben külön került szabályozásra a szakellátások tekintetében a járóbeteg és a fekvőbeteg-gyógyintézeti kezelés. Ismertek olyan esetek, amikor el lehet térni a beutalásra vonatkozó általános szabálytól, ezeket azonban az Ebtv.Vhr. részletesen és kimerítően felsorolja.

A fentieket összefoglalva, a szabad orvosválasztás jogának – alkotmányosan is igazolható törvényi – korlátját jelentik az alábbiak:

- a páciens egészségi állapota orvosszakmailag más orvost kíván meg, mint akit választani kíván;
- a páciens állapota a progresszivitási szinteket (alapellátás, járóbeteg szakellátás, fekvőbeteg szakellátás, országos intézetek) figyelembe véve más szintű ellátást kíván meg, mint ahonnan ő orvost kíván választani;
- a páciens választásával az orvos az Eütv-ben foglaltak szerint nem ért egyet¹;
- a páciensnek sürgős egészségügyi ellátásra van szüksége;
- az egészségügyi ellátás alapjául szolgáló jogviszony ezt kizárja (pl. az Eszjtv. összeférhetlenségi szabálya);
- az egészségügyi szolgáltató működési rendje (ügyeletek, műszakok) szerint a választani kívánt orvos nem áll rendelkezésre;
- csak abból az egészségügyi intézményből lehet orvost választani, ahová a beteget járó-, illetve fekvőbeteg ellátásra beutalták;
- az egészségbiztosítási szabályrendszer a területi ellátási kötelezettség teljesítésének érdekében lehetővé teszi a területen kívüli páciensek ellátásának elutasítását.²

Mindezek figyelembevétele mellett, a konkrét eset körülményei alapján, amennyiben az egészségügyi szolgáltató kizárólag az Eszjtv. összeférhetlenségi szabályaira történő - téves - hivatkozással utasította el a panaszos által választott szakorvos általi ellátását (tehát más, a fentiekben részletezett, a szabad orvosválasztást jogszerűen korlátozó körülmény nem állt fenn), úgy a panaszos egészségügyi önrendelkezési jogával összefüggő visszasságot is megvalósított.

3. Az egészségügyi ellátáshoz való jog

Panaszos beadványában azt is kifogásolta, hogy az egészségügyi szolgáltató helytelen jogértelmezésen alapuló háritó eljárása következtében sérült az egészségügyi ellátáshoz való joga.

Az egészségügyi ellátáshoz való joggal összefüggésben az Eütv. 7. §-a szerint: Minden betegnek joga van – jogszabályban meghatározott keretek között – az egészségi állapota által

¹ Eütv. 8. § (1) A betegnek joga van az állapota által szakmailag indokolt szintű egészségügyi szolgáltató és - ha jogszabály kivételt nem tesz - a választott orvos egyetértésével az ellátását végző orvos megválasztásához, amennyiben azt az egészségi állapota által indokolt ellátás szakmai tartalma, az ellátás sürgőssége vagy az ellátás igénybevitelének alapjául szolgáló jogviszony nem zárja ki.

² vö. AJB-1161/2019. sz. jelentés, 23.o.

indokolt, megfelelő, folyamatosan hozzáférhető és az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő egészségügyi ellátáshoz. Megfelelő az ellátás, ha az az adott egészségügyi szolgáltatásra vonatkozó szakmai és etikai szabályok, illetve irányelvek megtartásával történik.

Tekintettel arra, hogy a rendelkezésemre álló információk alapján a Klinika nem általánosságban, hanem az általa választott orvos tekintetében utasította el panaszos ellátását, más szakorvos által biztosított volt a megfelelő ellátása, amelyről tájékoztatták is a panaszost, és amelyet a becsatolt dokumentumok alapján ő igénybe is vett, így az érintett egészségügyi szolgáltató – téves jogértelmezésen alapuló – kifogásolt gyakorlata e tekintetben nem valósított meg alapvető joggal összefüggő visszásságot.

Intézkedésem

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok bekövetkezése lehetőségének *jövőbeni megelőzése* érdekében a jelentésben megfogalmazott szempontrendszerre figyelemmel az Ajb. 32. § (1) alapján *felkérem a Pécsi Tudományegyetem Klinikai Központjának elnökét*, hogy a jövőben a jelentésben foglaltak szerint az Eszjtv. 19. § (18) bekezdésének megfelelően alkalmazza az Eszjtv. 4. § (5) bekezdésében foglalt összeférhetetlenségi szabályt, amely szerint az adott beteget az Eszjtv. hatálya alá tartozó egészségügyi szolgáltatóként (2021. március 1. napját követően) akkor is kezelhetik, ha az egészségügyi szolgálati jogviszonyban álló személy a beteg ugyanazon betegségének kezelését nem közfinanszírozott formában már 2021. március 1. napját megelőzően megkezdte.

Budapest, 2024. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos