

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3463/2020. (XII. 14.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Kormányrendelet 5/C. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján az indítványozó jogi képviselője (dr. Ábrahám László ügyvéd) útján kérte az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. r.) 2020. április 28-án hatályba lépett 5/C. §-a alaptörvény-ellenessége megállapítását és megsemmisítését, mivel a rendelkezés sérti az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdését, továbbá a VI. cikk (1) és (3) bekezdéseit. Az Abtv. 61. § (2) alapján kérte továbbá a jogszabály végrehajtásának a felfüggesztését is.
- [2] 1.1. Az indítványozó előadta, hogy a támadott rendelkezéssel a 154/2020. (IV. 27.) Kormányrendelet egészítette ki a Korm. r.-t, amely rendelkezés 2020. április 28-án lépett hatályba, így az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti száznolcvan napos határidő az indítvány előterjesztésére ezen időponttól számítandó. Az indítványozó érintettségének alátámasztásaként beadványához semmilyen dokumentumot nem mellékel, előadta ebben a körben azt, hogy érintett személynek tekint minden olyan magyar állampolgárt, aki valamilyen fekvőbeteg-ellátást vett igénybe az adott időszakban. Ő maga – folytatja az indítványozó – koránál fogva bármikor kerülhet ilyen helyzetbe, ehhez még kifejezetten betegnek sem kell lennie, egy kivizsgálás vagy egy esztétikai célú beavatkozás esetén már megtörténik az általa kifogásolt adattovábbítás. Érintettségének igazolásaként hivatkozik az indítványozó a 3110/2013. (VI. 4.) AB határozatra is, mely szerint „az indítványozó nem csak akkor személyesen érintett, ha ő a norma címzettje”, hanem „a személyes érintettség követelménye akkor teljesül, ha az indítványozó alapjogi pozíciója és a norma között szoros kapcsolat áll fenn”. Az indítványozó – tovább érvelve érintettsége mellett – előadja még, hogy „[a]z ember halandóságából, fizikai sérülékenységéből adódóan belátható, hogy bármikor kerülhet olyan helyzetbe, amelyben valamilyen betegség, baleset, veszélyhelyzet folytán orvosi vizsgálatra, ellátásra, kórházi kezelésre van szüksége, és ezáltal bekerül az állami egészségügyi ellátórendszerbe”.
- [3] Az indítványozó által támadott előírás alapján az Elektronikus Egészségügyi Szolgáltatási Tér (a továbbiakban: EESZT) működtetője, azaz az Állami Egészségügyi Ellátó Központ (a továbbiakban: ÁEEK) minden hónap 5. napjáig az EESZT-be a megelőző hónapban feltöltött adatokból személyes adatokat is szolgáltat az Egészségbiztosítási Alap kezelője (a továbbiakban: finanszírozó) számára ellátási eseményenkénti bontásban [Korm. r. 5/C. § (1) bekezdése]. Ez alapján a finanszírozó ellenőrzi, hogy a fekvőbetegellátó intézmények által a részére elszámolásra eljuttatott események szerepelnek-e az ÁEEK által megküldött adatok között. Az ellenőrzés a két adatbázisban szereplő adatok egyezőségének vizsgálatára irányul [Korm. r. 5/C. § (2) bekezdése]. Amennyiben a finanszírozó megállapítja, hogy a részére elszámolásra jelentett esemény nem szerepel az EESZT-ben, úgy az ellátási eseményre vonatkozó finanszírozási díjat visszavonja [Korm. r. 5/C. § (3) bekezdése].
- [4] 1.2. Az indítványozó szerint ez a szabály azért ütközik az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdésébe, mert az egészségügyi és a hozzájuk tartozó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvényben szabályozott adatkezelési célokon felüli célt állapít meg (az ellátó intézmények szankcionálása), amelyre a Korm. r.-nek nincs felhatalmazása, így az a törvénnyel ellentétes szabályt tartalmaz Alaptörvénybe ütköző módon. Az indítványozó meglátása szerint a Korm. r. általa támadott rendelkezése további három törvény rendelkezéseivel is ellentétes szabályozást tartalmaz.

- [5] Az indítványozó szerint sérti továbbá a támadott rendelkezés az Alaptörvény VI. cikk (1) és (3) bekezdéseit is, mert a cél eléréséhez szükségtelen, orvosi titoknak számító adatok továbbítását rendeli el a finanszírozó részére úgy, hogy az ellen nem biztosít jogorvoslati lehetőséget. Az indítványozó szerint a támadott rendelkezés sérti a célhoz kötött adatkezelés elvét is, mivel az EESZT egy kizárólag gyógyító tevékenység támogatására szolgáló adatközpont, amelynek a törvényes adatkezelési céljai adóttak. Nézete szerint a célhoz kötöttség elvével nem fér össze az, hogy „a Kormány felrúgja az Országgyűlés által alkotott szabályokat és *ad hoc* kibővíti a célokat, az eredeti céltól alapjaiban különböző más célokkal”. Az indítványozó álláspontja szerint a Korm. r.-nek a támadott rendelkezéssel való kiegészítése során nem vették figyelembe az adatvédelem több más alapelvét – így az adattakarékosság, a célhoz kötöttség és a minimális jogkorlátozás elveit – sem. Az indítványozó kifogásolja azt is, hogy az általa sérelmesnek tartott szabályozás eredményeként a továbbított adatok között a nem a társadalombiztosítás által finanszírozott ellátások adatai is „előfordulnak”, mivel az EESZT nem biztosítási, hanem gyógykezelési célból létesített adatállomány, ezért nem tud különbséget tenni a társadalombiztosítás terhére finanszírozott és a nem finanszírozott ellátások között, így az adatkezelés során a szükségesnél lényegesen több adatot továbbít a finanszírozó számára. Végezetül az indítványozó a támadott norma kapcsán kifogásolja azt is, hogy abból a személyes adatok védelmére vonatkozó garanciák is hiányoznak, mert az nem határozza meg az adatok további sorsát és az adatkezelés időtartamát sem, aminek következtében a finanszírozónál egy korlátlan ideig tartó nyilvántartás jön létre minden TAJ azonosítóval rendelkező magyar állampolgár magánellátásairól is. Ez pedig ellentmond a finanszírozó jogállásának.
- [6] 2. Az Abtv. 56. § (2) szerint az Alkotmánybíróság vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket.
- [7] 2.1. Az indítványozó az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti hatáskörben kérte az Alkotmánybíróság eljárását. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen kezdeményezhető abban az esetben is, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás. „Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) és d) pontja szerinti alkotmányjogi panasz jogintézményének egyaránt elsődleges célja [...] az egyéni, szubjektív jogvédelem: a tényleges jogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes jogszabály, illetve alaptörvény-ellenes bírói döntés által okozott jogsérelem orvoslása. [...] a panasz befogadhatóságának feltétele az érintettség, nevezetesen az, hogy a panaszos által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érintő rendelkezést állapít meg, s ennek következtében a panaszos alapjogai sérülnek {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [61]–[62], [66]}.” {3367/2012. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [13], [15]} Tehát „[a] kivételes panasz esetében, mivel az közvetlenül a norma ellen irányul, különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának, hiszen a panaszos alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az utólagos normakontroll korábbi, bárki által kezdeményezhető változatától. [Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (rég. Abtv.) 20. § (2) bekezdés.]” {3105/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3]}
- [8] 2.2. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróságnak azt kellett vizsgálnia, hogy az indítványozó érintettsége a fentiek alapján megállapítható-e. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az érintettség akkor állapítható meg, ha a támadott jogszabályi rendelkezés folytán az indítványozó alapjoga sérült közvetlenül. Eszerint nem állapítható meg az indítványozó érintettsége akkor, ha a támadott jogszabályi rendelkezés az indítványozó alapjogát csak közvetetten vagy potenciálisan, eshetőlegesen érinti, a jogsérelem még nem következett be, hipotetikus vagy bírói döntés alapján érvényesül. Az érintettség feltételei konjunktívak, vagyis a közvetlen, személyes és aktuális érintettségnek együttesen kell érvényesülnie annak érdekében, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti indítvány érdemben elbírálható legyen.
- [9] Az aktuális érintettség követelménye azt jelenti, hogy az érintettségnek az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kell állnia {3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [31]}. Nem állapítható meg tehát ez alapján az indítványozó érintettsége akkor, ha a támadott jogszabályi rendelkezés az indítványozóval szemben nem került alkalmazásra, vagy annak hatályosulása őt közvetlenül nem érintette (vagyis a jogsérelem nem következett be, nem aktuális). Így az Alkotmánybíróság visszautasította az indítványt, ha a támadott jogszabályi rendelkezés olyan jogosultságot vagy kötelezettséget szabályoz, amelynek jövőbeni alkalmazása merül csak fel az indítvá-

- nyozóval szemben, így a jogsérelem is csak a jövőben következhet be (hipotetikus jogsérelem) {3170/2015. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [10]–[11]}.
- [10] Az aktuális érintettség feltétele ugyanakkor abban az esetben is teljesül – így kivételt jelent a fentiekben megfogalmazott főszabály alól – az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján, ha a jogszabály alkalmazására, érvényesítésére szolgáló cselekmények ugyan még nem történtek meg, de a jogszabály erejénél fogva olyan jogi helyzet keletkezett, amelyből egyértelműen következik, hogy a panaszolt jogsérelem kétséget kizáróan be fog következni. Ezzel a megfontolással összhangban értelmezte az Alkotmánybíróság a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény egyes rendelkezéseinek felülvizsgálatával kapcsolatos határozatában az érintettség fogalmát: „a panasz befogadhatóságának feltétele az érintettség, nevezetesen az, hogy a panaszos által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érintő rendelkezést állapít meg, s ennek következtében a panaszos alapjogai sérülnek.” Az adott ügyben ennek megfelelően „az Alkotmánybíróság a panaszok befogadhatóságának elbírálása során érintettnek tekintette azokat az indítványozókat, akiknek az ügyében a támadott jogszabály alkalmazása, azaz végrehajtása megkezdődött, illetve a köztársasági elnök határozatában foglalt felmentéssel teljesült”, továbbá kimondta, hogy „az érintettség abban az esetben is megállapítható, ha a jogszabály alkalmazására, érvényesítésére szolgáló cselekmények még nem történtek, de jogszabály erejénél fogva olyan jogi helyzet keletkezett, amelyből egyértelműen következik, hogy a panaszolt jogsérelem közvetlenül belátható időn belül kényszerítően bekövetkezik” {33/2012. (VII. 17.) AB határozat (a továbbiakban: Abh.), Indokolás [61]–[62], [66]}.
- [11] 2.3. Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján megállapította, hogy az indítvány nem felel meg az Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt feltételeknek, mivel a támadott rendelkezés tekintetében az indítványozó érintettsége nem állapítható meg.
- [12] Az indítványozó az érintettségét azzal támasztotta alá, hogy emberi halandóságából és fizikai sérülékenységből adódóan bármikor kerülhet olyan helyzetbe, amelyben valamilyen betegség, baleset folytán kórházi kezelésre van szüksége és az ellátás befejeztével sor kerül az általa sérelmezett adattovábbításra. Az indítványozó ezen túlmenően azonban dokumentumokkal nem támasztotta alá, hogy kórházi gyógykezelésben részesült volna, és azt sem állította, hogy erre várhatóan a közeljövőben nagy valószínűséggel sor fog kerülni. A konkrét ügyben azonban az indítványozó által állított jogsérelem bekövetkeztének elengedhetetlen feltétele a kórházi gyógykezelésben való részesülés ténye. Az indítványozó esetleges megbetegedése esetén sem kerül sor feltétlenül és kényszerítően, minden esetben erre, hiszen a magyar egészségügyi ellátórendszer – a progresszív hozzáférisi és ellátási szintek elve alapján – elsősorban az alapellátás, másodsorban a járóbeteg szakellátás nyújtását követően, és jellemzően csak az előbbi kettő sikertelensége esetén teszi lehetővé a fekvőbeteg-ellátás igénybevételét. Vagyis ebben a rendszerben még önmagában az idő múlása sem alapozza meg annak kényszerítő vagy legalább nagyfokú bizonyossággal való bekövetkeztét, hogy valaki betegsége esetén feltétlenül kórházi ellátásban fog részesülni.
- [13] Ebből következően az indítványozó által állított jogséreleméhez elvezető oksági lánc – azaz megbetegedése, betegségének a kórházi ellátást megelőző ellátási szinteken történő kezelése, illetve ezek eredménytelensége miatt kórházi gyógykezelése, és azt ezt követő adattovábbítás – a beadványában írtak szerint esetében még meg sem kezdődött, ezért őt az általa támadott jogszabályi rendelkezés aktuálisan nem érinti, még az ezt megalapozó feltételnek – a már bekövetkezett jogsérelem mint feltétel kívánalmához képest – az Abh.-ban kifejtett, tágabb értelmezés figyelembevételére esetén sem.
- [14] Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján megállapította, hogy az indítványozót a támadott jogszabályi rendelkezés aktuálisan nem érintette, tényleges jogsérelem nem következett be, állított jogsérelemét csak egy jövőbeni eshetőleges, feltételezett és hipotetikus jogsérelem állításával kísérte meg alátámasztani. Miután az indítványban előadott tények alapján minden kétséget kizáróan leszögezhető, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdésében megkívánt érintettség főszabály szerinti – a már bekövetkezett jogsérelemre vonatkozó – feltételének az alkotmányjogi panasz nem tesz eleget, de az Abh.-ban a főszabályhoz képest engedőbb, enyhébb kritériumokat (a jogsérelem közvetlenül belátható időn belüli kényszerítő bekövetkezése) sem elégti ki, ezért az indítványozó érintettsége jelen ügyben nem állapítható meg.
- [15] 3. Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel – az Ügyrend 5. §-a alapján eljárva – megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz az indítványozó aktuális érintettsége hiányában nem felel meg az Abtv. 26. §

- (2) bekezdése szerinti feltételeknek, ezért a további vizsgálatot mellőzve az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés c) pontja alapján, figyelemmel az Abtv. 56. § (3) bekezdésében előírtakra is, visszautasította.
- [16] Miután az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt visszautasította, ezért a támadott jogszabályi rendelkezés végrehajtásának felfüggesztésére vonatkozó kérelem tárgyában nem kellett döntést hoznia.

Budapest, 2020. december 1.

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető, előadó alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Dienes-Oehm Egon
alkotmánybíró helyett

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
alkotmánybíró helyett

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Salamon László
alkotmánybíró helyett

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Szabó Marcel
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/866/2020.

