



**ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA**  
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

## **JELENTÉSE**

az AJB-1155/2017. számú ügyben

Előadó: dr. Vecsera Judit

Érintett szerv: Emberi Erőforrások Minisztériuma

2017.

---

**Az alapvető jogok biztosának  
jelentése  
az AJB-1155/2017. számú ügyben**

Előadó: dr. Vecsera Judit

**Az eljárás megindítása**

Számos panaszos fordult hozzám azzal a kéréssel, hogy vizsgáljam meg az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvénynek (a továbbiakban Eüak.) az Elektronikus egészségügyi szolgáltatási tér (a továbbiakban: EESZT) szabályozása során miniszteri rendeleti szintű jogalkotással érintett egyes kérdéseit, az adatkezeléshez való vélelmezett hozzájárulás indokoltságát, valamint az elektronikus betegségregiszter esetében az egészségügyi adatok személyektől történő elkülönítését, anonimizálását biztosító garanciális elem érvényesülését.

A panaszban foglaltak felvetették a személyes adatok védelméhez való jog sérelme veszélyének lehetőségét, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 2. § (2) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. Az ügyben tájékoztatást kértem az Emberi Erőforrások Miniszterétől (a továbbiakban: Miniszter) és a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: NAIH) elnökétől.

**Az érintett alapvető jogok és alkotmányos alapelvek**

- *a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- *személyes adatok védelme* (Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdés első fordulat: „Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, ... ”)
- *emberi méltósághoz való jog* (Alaptörvény II. cikk első és második fordulat: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz ... ”)
- *testi és lelki egészséghez való jog* (Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.”)
- *alapjogok korlátozásának formai feltétele* (Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés első fordulat: „Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg.”)
- *szükségesség és arányosság követelménye* (Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés második fordulat: „ ... Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”)

**Az alkalmazott jogszabályok**

- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.)
- Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.)
- az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.)
- az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény (Eüak.)
- az Állami Egészségügyi Ellátó Központról szóló 27/2015. (II. 25.) Korm. rendelet (Korm. rendelet)

## A megállapított tényállás

1. Számos panaszos fordult hozzám azzal a kérelemmel, hogy kezdeményezzem az Alkotmánybíróságnál az Eüak. egyes rendelkezéseinek megsemmisítését.

Véleményük szerint a személyes adatok védelméhez való jog garanciális követelményeinek nem felel meg, hogy az Eüak. 35/A. §, 35/B. § (1) bekezdés d) pontja és a (2) bekezdés, 35/G. § (1) bekezdés, 35/K. § (2) bekezdés, 35/L. § (2) bekezdés, 35/N. §, 36. § (2) bekezdés, 38. § (2) bekezdés h), n)-v) pontjai, 38. § (3) bekezdés c)-e) pontjai *törvény helyett miniszteri rendeletben szabályoznak alapjogot érintő kérdéseket.*

Hivatkoztak továbbá arra is, hogy az Eüak. azon elve, amely *vélelmezi az érintett hozzájárulását* a különleges adatok kezeléséhez és továbbításához (így például: 35/F. § (4) bekezdés, 35/H. § és 35/J. § (4) bekezdés), aránytalan alapjog-korlátozás jelent, illetve hiányolták azokat a garanciális rendelkezéseket, amelyek biztosítják az érintetteknek azt a jogát, hogy az adatkezelés megtiltásáról tájékozódjon.

Álláspontjuk szerint az Eüak. 35/L. §-ában szabályozott elektronikus betegségregiszter esetében *nem érvényesül az a garanciális elem*, ami biztosítani tudná az adott egészségügyi adatok személyektől történő elkülönítését, *anonimizálását.*

A beadványok szerint a szükségesség és arányosság követelményébe ütközik, hogy az Eüak. 35/B. § (3) bekezdése alapján az EESZT szolgáltatásai a működtető által biztosított közvetlen hozzáférési felületen és az csatlakozott adatkezelő informatikai rendszerén keresztül is igénybe vehetők, amit a beadványozók duplikált adatkezelésnek minősítenek. Sérelmezik továbbá, hogy a 35/F. § szerinti központi eseménykatalógus és a 35/J. § szerinti egészségügyi profil alkalmas arra, hogy gyűjtő adatkezelésnek, adatgyűjtésnek minősüljön.

2. A *Miniszter* a fenti aggályokkal összefüggő megkeresésekre, összefoglalóan megválaszolva a rendeleti szintű jogalkotás kérdését, kiemelendőnek tartotta azt az alapelvet, miszerint az EESZT adatkezelésének alapjait törvényi szinten, a működésének részleteit rendeleti szinten szabályozzák. Amennyiben valamely szolgáltatás működtetése érdekében az EESZT-nek személyes és egészségügyi adatot érintő adatkezelési jogosultságra van szüksége, úgy azt a szolgáltatást, az annak működéséhez szükséges felhatalmazásokat törvény (jellemzően, de nem kizárólagosan az Eüak.) tartalmazza. Más szolgáltatások tekintetében a törvényi szabályozás nem indokolt, ezek miniszteri rendeletben való szabályozása valósítja meg a szükséges rugalmasságot. A felhatalmazó rendelkezések is ugyanezt a logikát követik, azaz olyan kérdések megválaszolását utalja a törvény miniszteri rendeleti szintre, melyek személyes adatkezelést közvetlenül nem érintenek.

A Miniszter álláspontja szerint elfogadható alapjogi korlátozást jelent az Eüak. azon elve, mely *vélelmezi az érintett hozzájárulását a különleges adatok kezeléséhez és továbbításához*, mivel az egészségügyi ellátórendszer fenntartásához, az ellátáshoz szükséges adatkezelést valósítja meg. Tájékoztatása szerint a hazai adatvédelmi szabályozás keretein belül történik meg az érintettek tájékoztatása, mely több szinten valósul meg. Egyrészt az adatkezelést átlátható módon törvény rendeli el, annak felhatalmazása alapján történik. Emellett az érintettek a NAIH vonatkozó állásfoglalásainak figyelembe vételével készített adatkezelési tájékoztatást kaphatnak majd a rendszer állampolgárok számára korlátozás nélkül elérhető portálfelületén. Az EESZT továbbá saját adatvédelmi felelőssel rendelkezik, melyet az Eüak. 35/E § vezetett be, ezzel is az adatkezelés belső ellenőrzését. Az EESZT adatvédelmi felelősére az Eüak. külön speciális szabályokat is tartalmaz

Az EESZT működtetője és a kapcsolati kódot kezelő szerv egybeesése Kormányrendeletben meghatározott kijelölés alapján történt meg, de a Miniszter véleménye szerint szintén nem kifogásolható és nem is egyedülálló a magyar jogrendszerben. A szabályozás szövege szerint egyébként egymástól elhatárolt feladatai és kötelezettségei vannak ezeknek a szerveknek, melyeket be kell tartaniuk. A szabályozást egyébként e tekintetben rugalmasnak tartja, véleménye szerint a kijelölés megváltoztatása (akár a szereplők elváltatása) esetében is további módosítás nélkül is alkalmazható a törvény.

3. A NAIH elnöke szerint az Eüak. általam felhívott rendelkezései alapvető jog lényeges tartalmát nem érintik, illetve csupán olyan részletszabályok pontosítását, megalkotását érintik, amelyek esetében adatvédelmi garanciális szempontok miatt nem szükséges az, hogy ezeket a tárgyköröket törvényi szinten kellene szabályozni. Hangsúlyozta, hogy a miniszteri rendeletek megalkotása során az Eüak. és az Infotv. előírásainak érvényesülniük kell, tekintettel arra az Alaptörvényben szereplő miniszteri rendelet nem lehet ellentétes törvénnyel. Ebből fakadóan, ha a miniszter az Eüak. 35/B. § (1) bekezdés d) pontja alapján megalkotott rendeletében arról dönt, hogy valamely adatkezelőnek csatlakoznia kell az EESZT-hez, akkor csak olyan adatkezelőre vonatkozhat a rendelkezése, amely az Eüak. – vagy más törvény – alapján jogosult egészségügyi adatok kezelésére. Ellenkező esetben a miniszteri rendelet sérti az Eüak. – vagy más törvény – kögens rendelkezését, és alkotmányellenesnek tekinthető. A Hatóság álláspontja szerint az Eüak. az adatkezelők zárt rendszerű felsorolását tartalmazza. Az EESZT-hez adatkezelőként nem tud bármely adatkezelő csatlakozni, hanem: a) csak azok az adatkezelők, amelyekről rendelkezik az Eüak. 35/B. § (1) bekezdés d) pontja alapján kiadott miniszteri rendelet, b) vagy azok az egészségügyi ellátóhálózatba tartozó adatkezelők, amelyek megfelelnek az Eüak. 35/B. § (2) bekezdésben adott felhatalmazásból meghozott miniszteri rendeletnek. A Hatóság álláspontja szerint nem jogellenes, hogy ezen adatkezelők pontos felsorolása nem szerepel az Eüak.-ban, hiszen a jogalkotó az Eüak. 35/B. § (1) bekezdés a)-c) pontjaiban szereplő adatkezelőket is csak egy átfogó kategóriával szabályozta. A személyes adatok védelméhez fűződő jog szempontjából az Infotv. 20. § (2) bekezdése szerinti előzetes tájékoztatásának van kiemelt szerepe. Az Infotv. e rendelkezése alapján megalkotott adatkezelési tájékoztatóban pontosan meg kell nevezni valamennyi adatkezelőt (adatkezelő neve, székhelye, elérhetősége), függetlenül attól, hogy az adott szervezet az Eüak. 35/B. § (1) bekezdés a)-d) pontja vagy (2) bekezdése alapján minősül-e adatkezelőnek.

A célhoz kötött adatkezelés elvéhez kapcsolódóan a NAIH elnöke kiemelte azt, hogy az Eüak.-nak az EESZT-re vonatkozó rendelkezéseit (Eüak. III/A. Fejezet) nem lehet az Eüak. más rendelkezéseitől „elszigetelten” vizsgálni. Az EESZT-hez kapcsolódó adatkezelések épp úgy szerves részei az Eüak.-nak, mint más, az Eüak. alapján végzett adatkezelések. Az Eüak. más adatkezelései esetében a jogalkotó nem jelöli meg azt, hogy mely adatkezelési célokból milyen személyes adatokat is lehet kezelni. Így például az Eüak. különböző szabályokat határoz meg a gyógykezelés céljából történő adatkezelésre (Eüak. 7-14/A. §-ig). Az Eüak. ennek keretében kimondja, hogy „az egészségügyi adatok felvétele a gyógykezelés része. A kezelést végző orvos, illetve a tisztiorvos dönti el, hogy a szakmai szabályoknak megfelelően – a kötelezően felveendő adatokon kívül - mely egészségügyi adat felvétele szükséges a 4. § (1) bekezdése szerinti célból. Az érintett gyógykezelésével kapcsolatos tevékenységet végző egyéb személy a kezelést végző orvos utasításának megfelelően, illetve a feladatai ellátásához szükséges mértékben vehet fel egészségügyi adatot.” A jogalkotó tehát a gyógykezelés céljából történő adatkezelés során nem differenciálja az Eüak. 4. § (1) bekezdésben szereplő adatkezelési célonként azt, hogy az orvos konkrét célból milyen személyes adatokat kezelhet. Ugyanakkor elismeri, hogy valóban az biztosítaná a legmagasabb szinten az információs önrendelkezési jog érvényesülését, ha a jogalkotó meghatározná, hogy az EESZT-hez kapcsolódó egyes adatkezelések esetében milyen célból milyen személyes adatokat kezelhetnek az orvosok, vagy az EESZT üzemeltetője. Ezt a NAIH az ÁEEK kérelmére elvégzett adatvédelmi audit során is megállapította, és arra kérte az ÁEEK-t, hogy a jogszabály előkészítése során legalább a jogszabály indokolásában jelenjen meg a célhoz kötött adatkezelés elvének érvényesülése. Az audit értékelés ezen szempontja végül nem került átültetésre a jogszabály megalkotása során. A NAIH álláspontja szerint ugyanakkor önmagában az, hogy az EESZT nem tartalmaz rendelkezést arra vonatkozóan, hogy mely célból, milyen személyes adatok kezelhetőek, még nem jelenti az alapvető jog sérelmét.

A különleges adatok kezeléséhez való vélelmezett hozzájárulással kapcsolatban a NAIH elnöke kiemelte, hogy az EESZT-hez kapcsolódó adatkezelések elsődlegesen törvényi felhatalmazás alapján végzett adatkezelésnek tekinthetőek [Infotv. 5. § (2) bekezdés c) pont],

amelyben az érintett döntése alapján érvényesülhet az érintett információs önrendelkezési joga. Ennek megfelelően az adatkezelés jogalapja kettős karakterű. Egyfelől az adatkezelés számos körülményét az Eüak. határozza meg, és így az adatkezelés független az érintett hozzájárulásától, hiszen a jogalkotó törvényben rendelte el az adatkezelést. Másfelől az adatkezelés során az érintett több, jelentős döntési jogkörrel rendelkezik, így például az érintett belátásán múlik, hogy ki milyen személyes és különleges adatait ismerhet meg, ezért e vonatkozásban alapvetően hozzájáruláson alapuló adatkezelésről beszélhetünk. Azonban ez utóbbi esetben is a jogszabály tartalmazza az adatkezelés főbb körülményeit, így adatkezelői oldalról nézve ez is egy jogszabályi rendelkezések által körbehatarolt adatkezelésnek tekinthető, amelytől nem tud eltérni. A magyar jogrendben számos törvény által elrendelt adatkezeléssel találkozhatunk, sőt, maga az Eüak. is jónéhány törvényi felhatalmazás alapján végzett adatkezelésről tartalmaz szabályokat. Álláspontja szerint az EESZT-hez kapcsolódó adatkezelések az Eüak.-ban megfogalmazott más adatkezelésektől alapvetően nem tér el: ezen adatkezelések esetében is épp úgy biztosítottak az Eüak. garanciális rendelkezései, mint a többi adatkezelés esetében.

Levelében kitért arra is, hogy garanciális szempontból elfogadható-e az Eüak 35/L. §-ának azon rendelkezése, hogy az EESZT működtetője és a kapcsolati kód képzője ugyanaz a szerv, az ÁEEK. Álláspontja szerint a személyes adatok védelméhez fűződő jog szempontjából ennek nincs jelentős kockázata. A magánszférához tartozó adatkezelők esetében is számtalan olyan példát lehet találni, hogy az adatkezelő, amennyiben valamely adatkezelési cél nem teszi szükségessé az érintettek azonosítását, akkor ún. pszeudoanonimizált (álnevesített) adatokkal végzi az adatkezelést. Álláspontja szerint az Eüak.-nak a titkosításra vonatkozó rendelkezése [35/L. § (3) bekezdés] szintén elfogadható, megfelelő szinten biztosítja az álnevesítést.

A NAIH 2015-ben, az Eüak. módosítását megelőzően, az ÁEEK kérelme alapján adatvédelmi audit keretében értékelte az EESZT egyes adatvédelmi kérdéseit. Ennek során áttekintette a jogszabály-módosítás tervezetét, és az audit értékelésben számos észrevételt fogalmazott meg a tervezettel kapcsolatban. A NAIH sem a Tervezettel összefüggésben, sem annak elfogadását követően nem tapasztalt olyan rendelkezést az Eüak. Ill/A. Fejezetével kapcsolatban, amelyek komoly kétségeket vetettek volna fel a jogszabály alkotmányosságát illetően.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatásköröm tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 2. § (2) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa véleményezi a feladat- és hatáskörét érintő jogszabályok tervezetét, a hosszú távú fejlesztési, területrendezési és a jövő nemzedékek életminőségét egyébként közvetlenül érintő terveket és koncepciókat, valamint javaslatot tehet az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, megalkotására, illetve nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére.

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

### **II. Az érintett alapvető jogok és alkotmányos alapelvek tekintetében**

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Álláspontom szerint az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető állami garanciákkal és alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint egyes alapjogi tesztekre.

A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege az Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek 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 ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi 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.”

A jelen vizsgálat tárgyát képező alapvető jogok és a jogállamiság elve tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok, 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. Az alapvető jogok korlátozhatóságának tartalmi feltételeként előírt szükségesség-arányossági teszt az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata alapján került az Alaptörvénybe.

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 deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági 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.

Az Alkotmánybíróság 3110/2013. (VI.4.) számú határozatában is megerősített 15/1991. (IV.13.) számú határozatában kimondta: „Az Alkotmánybíróság a *személyes adatok védelméhez való jogot* nem hagyományos védelmi jogként értelmezi, 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 csakis 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. Az ilyen törvény korlátozza az információs önrendelkezés alapvető jogát, és akkor alkotmányos, ha megfelel a szükségesség-arányosság követelményének.”

Az Alkotmánybíróság már az egyik első, 8/1990. (IV.23.) számú határozatában kimondta, hogy az emberi méltósághoz való jog általános személyiségi jog, amelynek egyes fontos eleme az önrendelkezés szabadsága, az *önrendelkezéshez való jog*. Ugyanebben a határozatban hívta fel a figyelmet arra az Alkotmánybíróság, hogy az önrendelkezési jog – mint az összes különös személyiségi jog – az egyén autonómiáját, az egyéni döntés szabadságát védi.

Az Alkotmánybíróság a 36/2000. (X.27.) számú határozatában 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.

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése önmagában nem minősül Alaptörvényben biztosított jognak, hanem az az Alkotmánybíróság gyakorlatában kikristályosodott általános alapjogvédelmi tesztet deklarálja [3005/2017. (II. 1.) AB végzés]. Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése alapján az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani, védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége. „Az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy *az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében* történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az *arányosság* követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.” [30/1992. (V. 26.) AB határozat]

### III. Az ügy érdemében

Az Eüak-nak az EESZT-re vonatkozó rendelkezéseit az egyes egészségügyi és egészségbiztosítási tárgyú törvények módosításáról szóló 2015. évi CCXXIV. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 11. § -a iktatta be 2016. január 1-jei hatállyal. A Módtv. indokolása szerint a jelenlegi egészségügyi rendszer differenciált szabályozással rendelkezik és az egyes ágazati szereplők eltérő technikai megoldásokat használnak az informatikai kihívások kezelésére. A Módtv. az e-Egészségügy program keretében megvalósítandó ágazati informatikai infrastruktúra és kapcsolódó központi szolgáltatások működtetéséhez szükséges törvénymódosításokat tartalmazza. Az EESZT keretében az egészségügyi ellátás nyújtásához szükséges megfelelő

infrastrukturális háttér kerül létrehozásra, ezen keresztül az egészségügyi ellátáshoz, valamint az ellátás monitorozásához, fejlesztéséhez szükséges, rendszerezett adatok, elemzések, tudományos bizonyítékokon alapuló döntés-előkészítő anyagok hozzáférhetővé tételének kialakítására került sor az egészségügyi szakemberek, az egészségpolitikai döntéshozók számára. *Az EESZT főszabályként nem valósít meg új, az egészségügyi rendszerben eddig meg nem jelent adatkezelést a szolgáltatások kapcsán. Az adatkezelési tevékenységeket továbbra is az egyes egészségügyi ellátást nyújtó szervek és természetes személyek, valamint az egészségbiztosítás és az állami felügyelet szervei végzik a rájuk vonatkozó szabályok alapján. Az adatkezelési felhatalmazást továbbra is az Eüak. 9-11. §§ -ainak előírásai adják, amely előírások a kezelést végző orvos vagy annak utasításai alapján egyéb személy által felvett adatok kezelésére, továbbítására és összekapcsolhatóságára vonatkoznak.*

A gyakorlatban az EESZT bevezetése azt jelenti, hogy az egészségügyi szolgáltatók (házi orvosok, rendelőintézetek, kórházak stb.) számára nem kizárólag a páciens által papíralapon hozott dokumentumok állnak rendelkezésre a kórelőzmény felállításához, hanem egy elektronikus felületen minden, az egészségügyi ellátóhálózatba tartozó, a rendszerhez csatlakozott szolgáltató által felvitt és önrendelkezési nyilatkozattal nem érintett adat megismerhető az egészségügyi szolgáltatást nyújtó által. Például az házi orvosi alapellátás megkezdésekor a központi eseménykatalógus számára 1 órán belül továbbítani kell az ellátott személy TAJ számával azonosítva az ellátás típusát, helyét, okát, a beteg kezelőorvosának azonosítóját, az ellátásnak az ellátó informatikai rendszerében értelmezett egyedi azonosítóját.

*A szabályozás alapjogot sérelmező vagy annak gyanúját felvető kérdése három területen merült fel: a rendeleti szintű szabályozással érintett tárgykörök, az adatkezeléshez való vélelmezett hozzájárulás valamint az elektronikus betegregiszterekbe kerülő adatok kapcsolati kódját képző szerv és a regiszterek elektronikus vezetését lehetővé tevő EESZT működtetőjének kijelölése tekintetében.*

Megjegyzendő, hogy a beadványban sérelmezett 35/B. (3) bekezdésében szabályozott hozzáférési lehetőség egy adatbázis kétféle elérési útvonaláról rendelkezik, *nem jelenti a sérelmezett duplikált adatkezelést.* A 35/F. § szerinti központi eseménykatalógusban az adatkezelés célja a beteg életútjának nyomon követése és ezzel kapcsolatban az orvosok számára rendszerezett módon a gyógykezeléshez szükséges adathozzáférés biztosítása. A 35/J. § szerinti egészségügyi profilban az érintett alapvető egészségügyi adatai kerülnek rögzítésre a kezelőorvos, házi orvos által erre vonatkozó tiltás hiányában. Az egészségügyi szolgáltatók, egészségügyi dolgozók, hozzáféréssel törvény alapján rendelkezők gyógykezelési célból férhetnek hozzá az e célból szükséges adatokhoz. Ezen adatbázisok létrehozatala által a beteg gyógyítás szempontjából elengedhetetlen kórelőzménye válik ismertté az arra jogosultak számára, *nem minősíthető készletező adatgyűjtésnek. Vizsgálatom – alapjogi érintettség hiányában - ezekre a kérdésekre nem terjedt ki.*

### **1. Rendeleti szintű szabályozás**

Az Eüak-nak a Hivatalomhoz intézett beadványok szerint sérelmezett rendelkezései az alábbi kérdések szabályozását utalják rendeleti szintű jogalkotás körébe.

A 35/A. § szerint a Kormány által rendeletben kijelölt szerv működtetőként ellátja az EESZT, mint az egészségügyi ellátóhálózat informatikai rendszereinek együttműködését biztosító, az e törvényben vagy e törvény felhatalmazása alapján kiadott miniszteri rendeletben meghatározott központi elektronikus szolgáltatásokat megvalósító egészségügyi ágazati informatikai rendszer működtetésével kapcsolatos feladatokat.

*Önmagában az EESZT működtetőjének kormányrendeleti szintű kijelölése személyes adatok kezelését közvetlenül nem érintő kérdés, ez a rendszer rugalmas működését biztosítja.*

*A hivatkozott rendelkezés szerint az EESZT olyan központi elektronikus szolgáltatásokat is megvalósít, amelyek szabályozása az Eüak. felhatalmazása alapján kiadott miniszteri rendeletekben történtek. A rendeleti szinten szabályozott központi elektronikus szolgáltatás megvalósulása során a működtetői funkció adatkezelői jogosultságot a központi eseménykatalógus, az egészségügyi profil, az önrendelkezési nyilvántartás, az elektronikus beutaló és digitális képtovábbítás szolgáltatások esetében jelent, amelyre felhatalmazást nem az*



*Eüak. 35/A. §, hanem 35/F. § (1), 35/J. § (1), 35/D. § (1) bekezdése, valamint 35/M. § (1) bekezdése jelenti a jogalapot, így a rendeleti szintű szabályozás adatkezelési jogosultságot nem érintő kérdés.*

A 35/B. § (1) bekezdés d) pontja alapján az EESZT-hez informatikai rendszere útján csatlakozásra köteles – többek között – a miniszter által rendeletben meghatározott államigazgatási szerv és egyéb szervezet. A (2) bekezdés alapján az egészségügyi ellátóhálózatba tartozó, az (1) bekezdés alá nem tartozó adatkezelők az EESZT-hez a miniszter rendeletében meghatározott feltételekkel csatlakozhatnak.

*A csatlakozásra kötelezettek körének, illetve a csatlakozásra jogosultság feltételeinek meghatározása önmagában adatkezelési felhatalmazást nem jelent, rendeleti szinten – a felhatalmazó rendelkezések szerint – az informatikai, technikai, szervezési kérdések szabályozottak.*

A törzsadat nyilvántartás körében szabályozott kérdésként a 35/G. § (1) bekezdése előírja, hogy a miniszter által rendeletben meghatározott egészségügyi ágazatba tartozó nyilvántartásokhoz vagy azok miniszteri rendeletben meghatározott adataihoz a nyilvántartás vezetője az EESZT útján vagy azon keresztül is - származtatott adatként - hozzáférést biztosít a nyilvántartás adatait jogszabály alapján megismerni jogosultak számára.

*A rendeleti szintű szabályozás a nyilvántartásokra, illetve azok adatainak meghatározására és a hozzáférés feltételeire vonatkozik. A törzsadat-nyilvántartás egységes szolgáltatásként biztosítja az ágazati szereplők által használt kódtáblák, kódtörzsek és nyilvántartások (pl. forgalomba hozatali engedéllyel rendelkező gyógyszerek) tekintetében az ezekért felelős intézmények rendszerei számára a publikációt, illetve az ezeket felhasználó szereplők számára az elérhetőséget. A hozzáférési jogosultságra nem a 35/G. § (1) bekezdése, hanem az Eüak. 9-11. §§-ai jelentik a jogalapot.*

A 35/K. § (1) bekezdése szerint a csatlakozott adatkezelő köteles az EESZT útján a működtető részére a miniszter által rendeletben meghatározott tartalmi és formai követelményeknek megfelelő módon megküldeni az egészségügyi ellátás során keletkezett, a 35/K. § (1) bekezdésében felsorolt dokumentumokat. A (2) bekezdés lehetővé teszi, hogy a csatlakozott adatkezelő az (1) bekezdés szerinti kötelezettségét úgy is teljesíthesse, hogy miniszteri rendeletben meghatározott módon az EESZT rendelkezésére bocsátja az egészségügyi dokumentációnak az egészségügyi szolgáltató rendszerében található elérési útját, ha a műszaki követelményeknek való megfelelést a miniszter rendeletében meghatározottak szerint tanúsítás igazolja.

*Az egészségügyi dokumentáció tartalmára és mellékleteire az Eütv. 136. § (2)-(3) bekezdései tartalmaznak előírásokat, illetve a miniszter az Eüak. 38. § (2) bekezdés f) pontjában kapott felhatalmazást a törvény keretei közötti adattartalom meghatározására. Ezeket a dokumentumokat az EESZT-től függetlenül eddig is el kellett készíteni. A rendeleti szintű szabályozás mindössze az egészségügyi dokumentáció vagy elérési útja rendelkezésének bocsátásának módjára vonatkozik, adatkezelésre felhatalmazást nem ad.*

A 35/L. § (2) bekezdése alapján az elektronikus betegségregiszterbe az EESZT útján beküldött adatokat a működtető az adatok megismerése nélkül haladéktalanul továbbítja a Kormány által kijelölt szervnek (a továbbiakban e fejezet alkalmazásában: kapcsolati kódot kezelő szerv), amely az elektronikus betegségregiszterekben szereplő, azonos érintettre vonatkozó adatok biztonságos tárolása érdekében a csatlakozott adatkezelők által átadott személyazonosító adatok tekintetében az átadást követően haladéktalanul, az e § szerinti módon, érintetteként kapcsolati kódot képez.

*Önmagában a kapcsolati kódot kezelő szervnek a rendeleti szintű kijelölése személyes adatkezelést közvetlenül nem érintő kérdés, az a rendszer rugalmas működését biztosítja. A kapcsolati kódot kezelő szerv kijelölése tekintetében nem a szabályozás szintje, hanem a konkrét szabályozás eredményeként kialakult helyzet jelenti az alapjogi visszásságot, amelyet részletesen jelen rész 3. pontja tartalmaz.*

A 35/N. § alapján a jogszabályban meghatározott jelentéstételre vagy adatszolgáltatásra kötelezett csatlakozott adatkezelő vagy az EESZT felhasználó a jelentéstételt vagy adatszolgáltatást az EESZT útján miniszteri rendeletben meghatározottak szerint teljesíti.

*E rendelkezés tehát a jelentéstétel vagy adatszolgáltatás módját utalja rendeleti szintű szabályozás kérdéskörébe, nem az adattartalmat.*

A 36. § (2) bekezdése szerint a 35/B. § (1) és a (2) bekezdései alapján csatlakozó adatkezelő az EESZT-hez a miniszter rendeletében meghatározott határidőn belül, a rendeletben meghatározott feltételeknek megfelelő informatikai rendszer útján csatlakozik. A miniszter a rendeletében az (1) bekezdés szerinti csatlakozási határidőig terjedő időtartamra meghatározhatja az EESZT igénybe vételének a rendelkezésre álló kapacitások függvényében szükséges eltérő feltételeit.

*A hivatkozott rendelkezés a csatlakozás technikai, szervezési kérdéseit szabályozza.*

A 38. § (2) bekezdése miniszteri rendeletalkotásra ad felhatalmazást a következő területeken: az EESZT útján kiállított vényen rendelhető gyógyszerek és gyógyászati segédeszközök meghatározására, a vény elektronikus úton történő kiállítására, módosítására, visszavonására, az EESZT útján történő továbbítására és az EESZT útján továbbított vény felhasználására, valamint e vények nyilvántartására vonatkozó részletes szabályok (h) pont), az EESZT műszaki követelményei (n) pont), az egészségügyi ellátóhálózatba tartozó, a 35/B. § (2) bekezdése alapján csatlakozó adatkezelők EESZT-hez csatlakozásának feltételei, az EESZT-hez való csatlakozáshoz szükséges informatikai rendszer követelményei, valamint az EESZT-hez csatlakozásra kötelezett államigazgatási szervek és egyéb szervezetek köre, a csatlakozás rendje, a csatlakozás ütemezése, az EESZT bevezetési időszakának szabályai, valamint az EESZT-hez való közvetlen hozzáférés feltételei és a szolgáltatások igénybevételéhez szükséges azonosítás követelményei (o) pont), az ellátási eseménynek a csatlakozott adatkezelő által a nyilvántartó rendelkezésére bocsátandó adatai, valamint a központi eseménykatalógusra vonatkozó részletes szabályok (p) pont), a 35/G. § szerinti nyilvántartások vagy adatok, valamint az EESZT-en keresztül hozzáférhetővé tételük rendje (q) pont), az önrendelkezési nyilatkozatra és önrendelkezési nyilvántartásra vonatkozó eljárási szabályok (r) pont), az egészségügyi profilra vonatkozó részletes szabályokat (s) pont), az EESZT útján a működtető részére megküldendő egészségügyi dokumentumok köre, az egészségügyi dokumentumok nyilvántartása részletes szabályai, az egészségügyi dokumentum elérési útjának biztosítása esetén a műszaki követelményeknek való megfelelés tanúsításának szabályai (t) pont), az EESZT útján elektronikus úton működtetendő betegségregiszterek köre, a kapcsolati kód képzésére és az elektronikus betegségregiszterekre vonatkozó részletes szabályok (u) pont), az elektronikus konzílium és digitális képtovábbítás részletes szabályai, valamint a 35/N. § szerinti jelentéstételi és adatszolgáltatási kötelezettségeket és azok teljesítésének rendje (v) pont). A 38. § (3) bekezdése alapján felhatalmazást kap a Kormány, hogy – többek között - az EESZT működtetőjét (c) pont), az önrendelkezési nyilvántartást vezető szervet d) pont), a 35/L. § szerinti kapcsolati kódot kezelő szervet (e) pont) rendeletben jelölje ki.

*A hivatkozott rendelkezések a korábban részletezett feladatok megvalósítását szolgáló felhatalmazó rendelkezések.*

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Formailag sérül az Alaptörvénynek ez a rendelkezése, ha alapvető jogot rendeleti jogalkotás korlátoz. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata, hogy „nem minden alapjoggal való összefüggés igényel törvényi szabályozást, de egy alapjog tartalmának a meghatározása és lényeges garanciáinak a megállapítása, az alapjog közvetlen és jelentős korlátozása csak törvényben történhet. Közvetett és távoli összefüggés esetében elég azonban a rendeleti szint is” [64/1991. (XII. 17.) AB határozat].

*Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdéséből nem következik, hogy minden részletszabályt törvényben szükséges szabályozni. Tekintettel arra, hogy nem a személyes adatok védelmével összefüggő kérdés lényeges tartalmát vagy alapvető garanciáját bízza az Eüak. a rendeleti jogalkotóra, így önmagában a fenti kérdésekben a rendeleti szintű jogalkotás álláspontom szerint nem sérti az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését.*

## 2. Vélelmezett hozzájárulás

Az Infotv. 5. § (1) bekezdése szerint személyes adat kezelése az érintett hozzájárulásával vagy közérdeken alapuló célból elrendelt kötelező adatkezelésre alapítottan lehetséges.

Az Eüak. az érintett hozzájárulását vélelmezi, amikor a 12. § (2) bekezdésében kimondja: abban az esetben, ha az érintett önként fordul az egészségügyi ellátóhálózathoz, a gyógykezeléssel összefüggő egészségügyi és személyazonosító adatainak kezelésére szolgáló hozzájárulását – ellenkező nyilatkozat hiányában – megadottnak kell tekinteni, és erről az érintettet (törvényes képviselőjét) tájékoztatni kell. Az érintettnek az adatkezelés megtiltásához való joga tekintetében az Eüak. nem határoz meg részletszabályokat, annak szabályozását a 38. § (2) bekezdésének r) pontja szerint miniszteri rendeleti szintre utalja.

Az önrendelkezéshez való jog tartalmát az Eütv. a 15 - 19. §§-aiban konkretizálja. A 15. § (3) bekezdése szerint a betegnek joga van arra, hogy a kivizsgálását és kezelését érintő döntésekben részt vegyen. Az Eütv.-ben foglalt kivételektől eltekintve bármely egészségügyi beavatkozás elvégzésének feltétele, hogy ahhoz a beteg megtevéstől, fenyegetéstől és kényszertől mentes, megfelelő tájékoztatáson alapuló beleegyezését adja.

Az Eüak. az adatkezelés célját a következők szerint határozza meg a 4. § (1) bekezdésében: „az egészségügyi és személyazonosító adat kezelésének célja a) az egészség megőrzésének, javításának, fenntartásának előmozdítása, b) a betegellátó eredményes gyógykezelési tevékenységének elősegítése, ideértve a szakfelügyeleti tevékenységet is, c) az érintett egészségi állapotának nyomon követése, d) a népegészségügyi, közegészségügyi és járványügyi érdekből szükségessé váló intézkedések megtétele, e) a betegjogok érvényesítése”.

Az EESZT-re vonatkozó rendelkezések beiktatásáról rendelkező Módtv. általános indokolása szerint az EESZT keretében az egészségügyi ellátás nyújtásához szükséges megfelelő infrastrukturális háttér kerül létrehozásra, ezen keresztül az egészségügyi ellátáshoz, valamint az ellátás monitorozásához, fejlesztéséhez szükséges, rendszerezett adatok, elemzések, tudományos bizonyítékokon alapuló döntés-előkészítő anyagok hozzáférhetővé tételének kialakítására került sor az egészségügyi szakemberek, az egészségpolitikai döntéshozók számára. Az EESZT tehát *főszabályként nem valósít meg új, az egészségügyi rendszerben eddig meg nem jelent adatkezelést a szolgáltatások kapcsán. Az adatkezelési tevékenységeket továbbra is az egyes egészségügyi ellátást nyújtó szervek és természetes személyek, valamint az egészségbiztosítás és az állami felügyelet szervei végzik a rájuk vonatkozó szabályok alapján. Az EESZT a központi eseménykatalógus, az egészségügyi profil, az önrendelkezési nyilvántartás, az elektronikus beutaló és digitális képtovábbítás szolgáltatások esetében jelenik meg adatkezelőként, amely szolgáltatások működéséhez elengedhetetlen a betegek személyes adatainak kezelése.* Ezek az adatkezelések illeszkednek az Eüak. jelenlegi adatkezelési rendszerébe, minden esetben az Eüak.-ben meghatározott adatkezelési cél mentén kerül sor az adatkezelésre. Az Eüak. III/A. fejezetében jogalkotó a központi eseménykatalógus adattovábbításának, illetve az egészségügyi profilban rögzített adatok céljaként a 4. § (1) bekezdés a)-c) pontját (35/F. § (1) bekezdés, 35/J. § (1) bekezdés), a digitális képtovábbítás céljaként a 4. § (1) bekezdés a)-d) pontját (35/M. §) jelöli meg.

Az érintett az EESZT adatkezelése tekintetében jogosult önrendelkezési nyilatkozatában megtiltani: a központi eseménykatalógus szabályozási körében az Eüak. 35/F. (4) bekezdése alapján, hogy a csatlakozott adatkezelő vagy az EESZT felhasználó az adatait megismerhesse, valamint az egészségügyi profil tekintetében a 35/J. § (4) bekezdése szerint, hogy adatait az érintett kezelőorvosa vagy háziorvosa rögzítse. Az önrendelkezési nyilatkozat alakí, tartalmi kellékeit, valamint a megtételének és bejelentésének eljárási szabályait a 36/H. § tartalmazza.

A különleges adatok kezelésével kapcsolatban az Alkotmánybíróság a 36/2007. (VI.6) számú AB határozatában megerősített 65/2002. (XII. 3.) számú AB határozatában kifejtette: „Egyes személyes adatoknak különleges adattá való minősítéséből pedig az következik, hogy az adatkezelés céljának nagyon pontosnak körülhatároltnak és meghatározottnak, s az adatkezelésnek kényszerítő módon, elkerülhetetlenül szükségesnek kell lennie. A különleges adatok kezelésére vonatkozó szigorúbb követelmények továbbá azt eredményezik, hogy amennyiben az adatkezelés célja

pontosan meg nem határozott vagy az arra vonatkozó törvényi felhatalmazás nem egyértelmű, akkor a különleges adatok kezelése alkotmányellenes alapjogi korlátozást valósít meg”.

*Az Infotv. 5. § (1) bekezdésének előírásaihoz képest a személyes adatok védelméhez való jog, mint információs önrendelkezési jog korlátozását jelenti az Eüak.-nek a 12. § (2) bekezdésében szabályozott vélelmezett adatkezelési hozzájárulásra vonatkozó rendelkezése. Az alapjog korlátozására az Eüak. fent idézett rendelkezése alapján kerül sor, vagyis a jogforrási szint tekintetében nem merül fel az alapjogi visszásság kérdése.*

*Az EESZT bevezetését indokoló adatkezelési célok a testi és lelki egészséghez való alkotmányos jog biztosítását, vagyis más alkotmányos jog megvalósulását szolgálják.*

*Az EESZT adatkezelésének céljai pontosan meghatározottak, az adatkezelés szoros összefüggésben áll a megjelölt céllal, az érintettek információs önrendelkezési jogának korlátozása a célhoz kötötten szükséges, a személyes adatok védelméhez való jog korlátozása az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően törvényi szinten valósul meg.*

Megjegyzendő ezzel összefüggésben, hogy a beteg önrendelkezési joga gyakorlásának alapja a megfelelő tájékoztatás, ami a szükséges egészségügyi adatok minél teljesebb körű rendelkezése állása esetén adható meg. Amennyiben a tájékoztatás adatforrását jelentő egészségügyi adatokhoz való hozzáférés előzetes hozzájáruláson és nem vélelmezésen alapulna, a beteg saját, jellemzően nem indokolt mulasztásával előidézett helyzete miatt az egészségügyi önrendelkezési joga sérülne.

*Összességében tehát az önrendelkezési nyilatkozat megtételének feltételeire vonatkozó rendeleti szintű szabályozására adott felhatalmazással nem a személyes adatok védelmével összefüggő kérdés lényeges tartalmát vagy alapvető garanciáját bírja az Eüak. a rendeleti jogalkotóra, így önmagában a rendeleti szintű szabályozás nem sérti az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését.*

### **3. Osztott információs rendszerek**

Az Eüak. 35/L. § alapján az EESZT működtetője a vele kötött megállapodás alapján az egyes betegségekkel kapcsolatos adatokat tartalmazó nyilvántartást vezető szervek részére biztosíthatja, hogy azok a nyilvántartást az EESZT útján elektronikus úton vezethessék (a továbbiakban: elektronikus betegségregiszter). Az elektronikus betegségregiszterbe az EESZT útján beküldött adatokat a működtető az adatok megismerése nélkül haladéktalanul továbbítja a Kormány által kijelölt, kapcsolati kódot kezelő szervnek, amely az elektronikus betegségregiszterekben szereplő, azonos érintettre vonatkozó adatok biztonságos tárolása érdekében a csatlakozott adatkezelők által átadott személyazonosító adatok tekintetében az átadást követően haladéktalanul, érintetteként kapcsolati kódot képez. A kapcsolati kódot kezelő szerv a betegségregiszterbe továbbított adatokat a kapcsolati kód képzését követően a személyazonosító adatoktól megfosztva, a kapcsolati kóddal kiegészítve az EESZT útján továbbítja a betegségregisztert működtető szervnek. A betegségregisztert működtető szerv az elektronikus betegségregiszterekben szereplő egészségügyi adatokat kapcsolati kód alapján tartja nyilván.

Az Eüak. 38. § (3) bekezdésének c) pontja felhatalmazza a Kormányt, hogy az EESZT működtetőjét, az e) pont alapján pedig a 35/L. § szerinti kapcsolati kódot kezelő szervet rendeletben jelölje ki.

*A Korm. rendelet 6. § (4) bekezdésében a Kormány az AEEK-t jelöli ki EESZT működtetőjeként, ezzel egyidejűleg a (6) bekezdésében az Eüak. 35/L. §-a szerinti feladatok ellátására kapcsolati kódot kezelő szerveként is. Mindkét kijelölést az egyes egészségügyi és egészségbiztosítási tárgyú kormányrendeletek módosításáról szóló 413/2015. (XII.23.) Korm. rendelet 75. §-a iktatta be 2016. január 1-jei hatállyal.*

A fenti szabályozás eredményeképpen a feltételezett adatszolgáltatás egy példája: az Eüak. 16. § (1) – (4a) bekezdései alapján a Veleszületett Rendellenességek Országos Nyilvántartása (a továbbiakban: Nyilvántartás) tekintetében adatszolgáltatásra kötelezett a rendellenességet észlelő orvos, illetve a Nyilvántartást vezető szerv megkeresésére az egészségügyi ellátóhálózat szervei (minden egészségügyi ellátást nyújtó, valamint annak szakmai felügyeletét, ellenőrzését végző szervezet és természetes személy). Az adatszolgáltatók a veleszületett rendellenességek

bejelentéséről és nyilvántartásuk rendjéről szóló 21/2014. (III.20.) EMMI rendelet 1. melléklete szerinti személyazonosító, illetve a veleszületett rendellenességre vonatkozó adatokat elektronikus betegségregiszter vezetése esetén megküldik az EESZT-et működtető ÁEEK részére, amely a személyazonosító adatoktól megfosztja, és kapcsolati kóddal kiegészíti azokat, és így továbbítja a betegségregisztert működtető szervnek, amely viszont a nyilvántartást az EESZT útján vezeti.

*Az elektronikus úton vezetett betegségregiszterek szabályozásának gyakorlati megvalósulása során az ÁEEK-nak, mint az EESZT működtetőjének az EESZT útján az egyes betegségregiszterekben nyilvántartott, anonimizált adatok és az azok megszemélyesítését jelentő kapcsolati kódok egyaránt rendelkezésre állnak, amely helyzetben a különböző betegségregiszterekben nyilvántartott adatok összekapcsolásával létrejövő egészségügyi személyiségprofil létrehozhatóságának veszélye nem zárható ki.*

Az Alkotmánybíróság 3110/2013. (VI.4.) számú határozatában is megerősített 15/1991. (IV.13.) számú határozatában kimondta: „Az Alkotmánybíróság a személyes adatok védelméhez való jogot nem hagyományos védelmi jogként értelmezi, 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 csakis 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. Az ilyen törvény korlátozza az információs önrendelkezés alapvető jogát, és akkor alkotmányos, ha megfelel a szükségesség-arányosság követelményének.”

*A személyes adatok védelméhez való jog érvényesüléséhez szükséges, hogy az adatfeldolgozás útja az egyes adatbázisok összekapcsolhatósága a szervezeti azonosság miatt felmerülő alapjogi visszásság veszélye miatt ne váljon ellenőrizhetetlenné.*

Az elektronikus úton vezetett betegségregiszterek esetében a kapcsolati kód alapján nyilvántartott anonimizált adatok az EESZT útján kerülnek nyilvántartásra. Ezért az Eüak a 35/L. § - ában az adattovábbítás során garanciális keretszabályként külön szervként szabályozza az EESZT működtetőjét és a kapcsolati kódot képző szervet. Azonban a garanciális szabály a gyakorlatban, a rendeleti szintű azonos szervet érintő kijelölés megvalósulásával a jelenlegi szabályozás szerint nem érvényesül: az EESZT működtetője képző a kapcsolati kódot is, így fennáll annak a veszélye, hogy az egyes betegségregiszterekben tárolt adatok az alapjogi érintettség miatt szükséges törvényi felhatalmazás nélkül is összekapcsolhatóak.

*A szervei egybeesés törvényi szintű kizárásának hiányában rendeleti jogalkotástól függően érvényesül a személyes adatok védelméhez való jog. A személyes adatok védelméhez való jog érvényesülésének lényeges garanciája, hogy az EESZT működtetője és a kapcsolati kódot képző szerv elkülönült szerv legyen, amit az egybeesés törvényi szintű kizárása biztosíthat. Tekintettel arra, hogy ezt az egybeesést az Eüak. nem zárja ki, sőt az Eüak. felhatalmazására megalkotott Korm. rendelet épp a kapcsolati kódot kezelő szervet jelölte ki az EESZT működtetésére, a személyes adatok védelmének Alaptörvényben megkívánt garanciarendszere nem érvényesül, ez felveti az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében rögzített személyes adatok védelméhez való jog sérelmét. Tekintettel azonban arra, hogy az alapjogi visszásság jogalkotás útján megszüntethető, a Korm. rendelet jelenlegi 6. § (6) bekezdésének módosítása szükséges, azaz a felmerült aggályok a kapcsolati kódot kezelő szervként az EESZT működtetőjeként kijelölt szervtől elkülönült szerv kijelölésével orvosolhatók.*

## Intézkedésem

A jelentésben feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása érdekében - az Ajbt. 37. § alapján - felkérem az emberi erőforrások miniszterét, hogy fontolja meg a Korm. rendelet jelenlegi 6. § (6) bekezdésének módosításával az elektronikus úton vezetett betegségregiszterekbe továbbított adatok esetében a kapcsolati kódot kezelő szervként az EESZT működtetőjeként kijelölt szervtől elkülönült szerv kijelölését.

Budapest, 2017. július 4.

Széky László

