

A JÁRVÁNYHELYZET HATÁSA AZ EGÉSZSÉGÜGYI ELLÁTÁSOK IGÉNYBEVÉTELÉRE

A járványhelyzet munka- és szociális jogi dilemmái IV.

HOMICKÓ ÁRPÁD OLIVÉR
habilitált egyetemi docens (KRE ÁJK)

1. Bevezető

Tanulmányomban a Covid-19 vírus¹ miatt kialakult járványhelyzet társadalombiztosítási jogi aspektusainak egészségügyi ellátásokra gyakorolt hatását kívánom feltárni. A jelenlegi járványügyi helyzet az élet valamennyi területére kihatással van, így érinti az általam vizsgált területet is. A jogalkotó a veszélyhelyzetre tekintettel számos olyan rendelkezést hozott, amelyek felülírják az irányadó, hatályos jogi szabályozást a veszélyhelyzet ideje alatt. Vizsgálódást folytatok a társadalombiztosítási szempontból lényeges egészségügyi szolgáltatások igénybevételével összefüggésben, valamint elemezni kívánom a pénzügyi ellátások közül a táppénz ellátás tekintetében a keresőképtelenség megállapításának lehetséges eseteit is, elemezve azt, hogy a jelenlegi szabályozás valamennyi esetre megfelelő választ tud-e adni.

2. A járványhelyzet hatása az egészségügyi szolgáltatásokra

A magyar társadalombiztosítási rendszerben az egészségügyi szolgáltatások igénybevételének alapvető szabályait a kötelező egészségbiztosítási ellátásokról szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Ebtv.) szabályozza. Az Ebtv. alapján az egészségügyi szolgáltatások főszabály szerint térítésmentesen, árhoz nyújtott támogatással vagy részleges térítés mellett vehetők

1 Az újonnan felbukkanó humán megbetegedések elnevezésére alkalmazott bevált gyakorlatot követve az WHO az Állategészségügyi Világszervezettel (World Organisation for Animal Health, OIE) és az Élelmiszeügyi és Mezőgazdasági Világszervezettel (Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO) tanácskozva és együttműködve alakította ki az új koronavírus okozta betegségnek elnevezését. Ennek megfelelően a betegség hivatalos neve 'koronavírus-betegség 2019' (*coronavirus disease 2019*), melynek rövidített változata a COVID-19. Lásd: https://www.antsz.hu/felso_menu/temaink/jarvany/uj_koronavirus/uj_koronavirus_0213.html (2020. 05. 09.)

igénybe.² Az igénybevételhez szükséges előfeltételeket a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: régi Tbj.), illetőleg 2020. július 1-jétől a társadalombiztosítás ellátásaira jogosultakról, valamint ezen ellátások fedezetéről szóló 2019. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Tbj.) tartalmazza.³ A téma feldolgozása szempontjából a továbbiakban a Tbj. rendelkezéseit veszem alapul a tanulmányomban a várható megjelenés dátuma miatt is. A Tbj. 22. § (1) bekezdése kimondja, hogy az egészségügyi szolgáltatásra jogosult – a Tbj. szerint biztosított,⁴ valamint a Tbj. 3. § szerint⁵ egészségügyi szolgáltatásra jogosult személyeken túl – az, aki itt felsorolásra került.⁶ Látható ezen rendelkezések alapján, hogy a Tbj. pontosan rögzíti, hogy ki lehet ma jogosult egészségügyi szolgáltatásra az egészségbiztosítás keretében. A járulékfizetésre alapozott egészségügyi szolgáltatás finanszírozása tekintetében megállapítható, hogy az nem lehet kizárólagos megoldás már a mai egészségbiztosítási rendszerben sem, különösen, mivel az egészségügyi szolgáltatásokra azok is jogosultságot szerezhetnek, akik járulékfizetést nem teljesítenek (pl.: kiskorúak, nyugellátásban részesülők, vagy rászorultak), ezért az államnak egyre nagyobb mértékben szükséges költségvetési forrásokat is bevonni az egészségügyi szolgáltatások finanszírozásba. A konkrét egészségügyi beavatkozáson túl, amelynek esetében érvényesíthető a járulékfizetésre alapozott elv, az egészségügyi intézményrendszer fenntartása már egyértelműen az állam feladata (intézmény működési költségek, alkalmazottak bére), így látható, hogy az állam az adóeszközökön keresztül már ma is komoly költségeket kell, hogy az egészségügyre fordítson.⁷

Azt már az Ebtv. határozza meg, hogy ha valaki egészségügyi szolgáltatásra jogosult, akkor ennek keretében milyen ellátásokat tud igénybe venni. Az

2 Lásd részletesebben: HOMICSKÓ Árpád Olivér: *A magyar társadalombiztosítási és szociális ellátások rendszere*. Budapest, L'Harmattan Kiadó, 2016, 130-145., valamint 149-151.

3 Lásd részletesebben: HOMICSKÓ Árpád Olivér: *Bevezetés a társadalombiztosítási jogba*. 7. átdolgozott kiadás. Budapest, Patrocinium Kiadó, 2019, 113-157.

4 A társadalombiztosítás ellátásaira jogosultakról, valamint ezen ellátások fedezetéről szóló 2019. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Tbj.) 6. § (1) bek. a)–k) pontban felsoroltak.

5 A Tbj. 3. § alapján a rendelkezéseit a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról és annak végrehajtásáról szóló uniós rendeletek, illetőleg a nemzetközi egyezmény hatálya alá tartozó személyre az egyezmény szabályai szerint kell alkalmazni.

6 Az egészségügyi szolgáltatásokra jogosultakat a Tbj. 22. § (1) bek. a)–v) pontja tartalmazza.

7 HOMICSKÓ Árpád Olivér: *Digitalizáció az egészségbiztosításban*. In: HOMICSKÓ Árpád Olivér (szerk.): *A digitalizáció hatása az egyes jogterületeken*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara, 2020, 100-101.

ellátási szintek az alapellátás, a járóbeteg-szakellátás, valamint a fekvőbeteg-gyógyintézeti ellátásra tagolódnak, illetőleg vannak az egyéb egészségügyi ellátások, amelyek ezen ellátási szinteken túl vehetők igénybe.⁸ Az ellátások igénybevétele tekintetében pedig azt is részletezi az Ebtv., hogy melyik egészségügyi ellátási szinten milyen ellátásra jogosult az adott személy.

Az Ebtv. 18. § (6) bekezdése azt is tartalmazza, hogy vannak olyan ellátások, amelyeket nem az Egészségbiztosítási Alap terhére lehet igénybe venni.⁹ Ezek között találjuk a járványüggyel kapcsolatos feladatokat is.¹⁰ Ennek megfelelően nem lehet az Egészségbiztosítási Alap terhére igénybe venni a járványügyi ellátások közül a kötelező védőoltást (kivéve a külföldre történő kiutazás miatt szükséges védőoltást), a járványügyi érdekből végzett szűrővizsgálatot, a kötelező orvosi vizsgálatot, a járványügyi elkülönítést, a fertőző betegek szállítását.¹¹ Ezen ellátások esetében az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) azt mondja, hogy ezen ellátások az igénybevétel alapjául szolgáló jogviszony előzetes igazolása nélkül, az Eütv.-ben és a külön jogszabályban foglaltak figyelembevételével – az alapcsomag részeként – kell biztosítani a Magyarország területén tartózkodó személy részére. Az Eütv. kimondja, hogy az egészségbiztosítási szerv – az Egészségbiztosítási Alapnak e címen adott költségvetési hozzájárulás előirányzatának erejéig – finanszírozza az adott egészségügyi szolgáltatásra meghatározott finanszírozási rendszer szerint a járványüggyel összefüggésben végzett szolgáltatásokat, amennyiben a kötelezően elrendelt járványügyi intézkedést az egészségbiztosítási szervvel szerződött egészségügyi szolgáltatónál fogatosítják.¹² Ezen rendelkezés alapján tehát azt lehet megállapítani, hogy bár nem az Egészségbiztosítási Alap terhére lehet igénybe venni a járványüggyel összefüggő egészségügyi szolgáltatásokat, mégis az Egészségbiztosítási Alapon keresztül történik meg ezek finanszírozása is.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a jelenlegi szabályozás alapján a járványügyi intézkedések keretében az egészségügyi szolgáltatásokra alanyi joga van minden Magyarországon tartózkodó személynek.

8 Lásd részletesebben: HOMICSKÓ (2016) i. m. 113-123.

9 HOMICSKÓ (2016) i. m. 142-145.

10 A kötelező egészségbiztosítási ellátásokról szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 18. § (6) bek. a) pont, amely kimondja, hogy nem vehetők igénybe az E. Alap terhére az Eütv. 142. §-a (2) bek. a) pontjában meghatározott ellátások.

11 Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) 142. § (2) bek. a) pont.

12 Eütv. 142. § (3a) bek. a) pont

3. A járványügyi szabályozás jogszabályi háttere

A következőkben a járványüggyel összefüggő jogszabályi rendelkezéseket kívánom a tanulmányomban bemutatni. Az Eütv. szerint a járványügyi tevékenység célja a fertőző megbetegedések, a járványok megelőzése és leküzdése, valamint az emberi szervezet fertőző betegségekkel szembeni ellenálló képességének fokozása.¹³ A védőoltások célja a fertőző betegségekkel szembeni aktív, illetve passzív védettség kialakítása.¹⁴ Abban az esetben, ha a védőoltás igénybevételére köteles személy e kötelezettségének írásbeli felszólításra sem tesz eleget, az egészségügyi államigazgatási szerv a védőoltást elrendeli. Az egészségügyi államigazgatási szerv közvetlen járványveszély fennállása esetén – a veszélyhelyzet szerint meghatározott védőoltások köre tekintetében – a határozatot azonnal végrehajthatóvá nyilváníthatja.¹⁵ A járványügyi érdekből végzett szűrővizsgálat célja a fertőző megbetegedések korai felismerése, azok forrásainak felkutatása, valamint a fertőzés veszélyének elhárítása.¹⁶ A kötelező orvosi vizsgálat tekintetében a járványüggyel kapcsolatosan az Eütv. kimondja, hogy aki saját magán vagy a gondozásában álló személyen fertőző betegség tüneteit észleli, vagy erre utaló gyanúja van, köteles orvosi vizsgálatot kezdeményezni.¹⁷ Akit az orvos fertőző betegség gyanúja miatt orvosi vizsgálatra berendelt, köteles a vizsgálaton megjelenni. Amennyiben a betegsége miatt a vizsgálaton nem tud megjelenni, akkor a tartózkodási helyén köteles a vizsgálatnak alávetni magát. Köteles továbbá a szükséges laboratóriumi vizsgálatokhoz vizsgálati anyagot szolgáltatni, illetve azok vételét lehetővé tenni, a gyógykezelésnek magát alávetni, ideértve a megelőző gyógyszeres kezelést is, illetőleg az orvosi utasításokat megtartani.¹⁸ A miniszter rendeletében egyes fertőző megbetegedések esetére, a fertőzés terjedésének megakadályozása céljából elrendelheti a fertőzött személynek a fertőzés jellege szerinti egészségügyi intézményben történő kötelező gondozásba vételét, és rendszeres orvosi ellenőrzését.¹⁹ A járványügyi érdekből végzett szűrővizsgálatok, valamint az előzőekben ismertetett járványügyi intézkedések alkalmazásakor az érintett beteg, illetve törvényes képviselője számára az intézkedést végző kezelőorvos részletes tájékoztatást ad a fertő-

13 Eütv. 56. § (1) bek.

14 Eütv. 57. § (1) bek.

15 Eütv. 58. § (7) bek.

16 Eütv. 59. § (1) bek.

17 Eütv. 62. § (1) bek.

18 Eütv. 62. § (2) bek. a)–d) pont.

19 Eütv. 62. § (3) bek.

ző betegség terjedési módjáról, annak megelőzési lehetőségeiről, valamint a szűrő és ellenőrző vizsgálatok formáiról és hozzáférési lehetőségeiről. A tájékoztatás alapján az egészségügyi szolgáltató a beteg együttműködésével megvalósított, a tájékozott beleegyezésen és önkéntes igénybevételén alapuló, az adott betegség által szakmailag indokolt beavatkozásokat végzi, illetve intézkedéseket alkalmazza.²⁰

Közegészségügyi érdek, hogy a fentiek valamennyi Magyarország területén jogszerűen tartózkodó személy számára biztosítva legyenek. Megállapítható, hogy járványhelyzet esetén az egészségügyi szolgáltatások keretében szakmailag indokolt beavatkozásokat el kell végezni, a szükséges intézkedéseket pedig meg kell tenni függetlenül attól, hogy a beteg a Tbj. alapján jogosult-e vagy sem az egészségügyi szolgáltatásra. Az is rögzíthető, hogy a járványüggyel összefüggésben kezelt beteg valamennyi az Ebtv.-ben rögzített egészségügyi szolgáltatásra jogosult lehet. Azt ugyanakkor további elemzésnek kell alávetni, hogy a betegellátás tekintetében lehetséges-e, hogy különbséget tegyünk a betegek között aszerint, hogy Covid-19 fertőzött, vagy más betegségben szenved, amely egészségügyi ellátás nyújtását teszi számára szükségessé. Itt már a jogon túli, etikai kérdések is felmerülhetnek, hiszen beteg és beteg között az adott betegség jellemzői alapján lehet különbséget tenni. Vizsgálandó, hogy ennek van-e jogi megalapozottsága, alá lehet-e ilyen intézkedést a jogszabályok alapján támasztani.

A korábbiakban hivatkozott jogszabályi rendelkezés, amely alapján az egészségügyi szolgáltató a beteg együttműködésével megvalósított, a tájékozott beleegyezésen és önkéntes igénybevételén alapuló, az adott betegség által szakmailag indokolt beavatkozásokat végzi, illetve intézkedéseket alkalmazza, azt is jelenti, hogy járványhelyzet esetén a betegnek a szakmailag indokolt egészségügyi ellátást meg kell kapnia. Ebben az esetben tehát a társadalombiztosítási logika felülírásra kerül, hiszen az Eütv. nem köti ezt az ellátás igénybevételének előfeltételül. Ebben az esetben viszont különbséget tesz a jogalkotó a beteg és beteg között, hiszen míg a Covid-19 fertőzött meg kell kapja a szakmailag indokolt ellátást, addig más betegségben szenvedők főszabály szerint csak akkor kaphatnak egészségügyi szolgáltatást, ha a Tbj. alapján jogosultak az egészségügyi szolgáltatás igénybevételére. A beteg szempontjából ebben az esetben kérdésként merülhet fel, hogy miért részesülhet más elbánásban egy Covid-19 vírus fertőzött beteg, mint egy hasonlóan súlyos egészségügyi kockázatokkal járó más betegségben szenvedő, aki adott esetben járulékfizetőként jogosult az egészségügyi szolgáltatásra,

20 Eütv. 62. § (4) bek.

tehát ellenszolgáltatást is teljesített. Erre a jelenlegi jogszabályi környezet nem ad egyértelmű választ.

4. A járványhelyzet hatása a táppénz ellátásra

A járványhelyzet nem csak az egészségügyi szolgáltatások tekintetében jelent kihívást az egészségbiztosítás szempontjából, hanem a pénzbeli ellátások vonatkozásában is. A pénzbeli ellátások közül a táppénz ellátást érintheti. Az Ebtv. 43–49. §-ig rendelkezik a táppénz ellátásról. A jelenleg hatályos Ebtv. azt tartalmazza, hogy táppénzre jogosult az, aki a biztosítás fennállása alatt keresőképtelenné válik és a Tbj.-ben meghatározott mértékű pénzbeli egészségbiztosítási járulék fizetésére kötelezett.²¹ A keresőképtelenség esetköreit az Ebtv. 44. § a)–h) pontja tartalmazza. Ebben többek között szerepel az, hogy keresőképtelen az, aki a betegsége miatt nem tudja a munkáját ellátni,²² illetőleg akit közegészségügyi okból foglalkozásától eltiltanak és más beosztást nem kap, vagy akit közegészségügyi okból hatóságilag elkülönítenek, továbbá aki járványügyi, illetőleg állategészségügyi zárlat miatt munkahelyén megjelenni nem tud és más munkahelyen (munkakörben) átmenetileg sem foglalkoztatható.²³ Szintén keresőképtelennek minősül az a szülő, aki tizenkét évesnél fiatalabb beteg gyermekét otthon ápolja és a gyermeket a saját háztartásában neveli.²⁴ A Covid-19 járvány mind a három jelzett esetkört érintheti. A fertőzött beteg a Covid-19 vírus miatt keresőképtelen betegnek fog minősülni, ami kérdés lehet ebben az esetben, hogy vajon a saját betegsége okán lesz-e jogosult a táppénz ellátásra, vagy inkább azért, mert közegészségügyi okból (ne fertőzzön meg másokat) hatóságilag elkülönítik? Azt gondolom ezt a konkrét helyzet alapján lehet eldönteni, és abban az esetben, ha hatósági karanténba kerülne, úgy a táppénz ellátásra már nem az Ebtv. 44. § a) pontja, hanem a 44. § g) pontja alapján lesz jogosult. A táppénz ellátások igénybevételével összefüggésben átgondolandó lehetne az Ebtv. 44. § g) pontja alapján, hogy abban az esetben, ha a szülő a gyermeke felügyeletének ellátása miatt kell, hogy otthon maradjon, úgy erre az esetre is táppénz ellátásban részesülhessen. A járványügyi zárlat miatti munkahelyen meg nem jelenéshez hasonlóan lehetne ezt is kezelni, hiszen a kiskorú gyermek felügyeletét a szülőnek meg kell oldania, a gyermeket a munkahelyére

21 Ebtv. 43. § (1) bek.

22 Ebtv. 44. § a) pont.

23 Ebtv. 44. § g) pont.

24 Ebtv. 44. § e) pont.

nem viheti el, de nem is hagyhatja felügyelet nélkül magára, hiszen ebben az esetben felmerülhetne a kiskorú veszélyeztetésének büntette. A Büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) kimondja, hogy a kiskorú nevelésére, felügyeletére vagy gondozására köteles személy – ideértve a szülői felügyeletet gyakorló szülő, illetve gyám élettársát, továbbá a szülői felügyeleti jogától megfosztott szülőt is, ha a kiskorúval közös háztartásban vagy egy lakásban él –, aki e feladatából eredő kötelességét súlyosan megszegi, és ezzel a kiskorú testi, értelmi, erkölcsi vagy érzelmi fejlődését veszélyezteti, büntetett miatt egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.²⁵ Ebben az esetben tehát, amikor egy szülőnek eleget kell tennie kiskorú gyermekének vagy gyermekeinek törvényből eredő kötelezettségeinek és egyben a jövedelemszerzést is biztosítani kellene munkavégzés keretében, választási kötelezettsége keletkezik, egy kényszerhelyzetbe kerül a jelenlegi szabályozás mellett. Államérdeknek kellene tekinteni, hogy a szülő egy ilyen váratlan és nehéz helyzetben ne kerüljön egzisztenciálisan veszélybe abban az esetben, ha gyermekeket nevel. Ebben a tekintetben az Alkotmánybíróság 9/2016 AB határozatot (a továbbiakban: Határozat) lehetne megemlíteni, amely számos olyan elemet tartalmazott, amelyet ebben a helyzetben is alkalmazni lehetne. Az Alkotmánybíróság ebben a Határozatában megfogalmazta azt, hogy az adott „*jogosultság szempontjából meghatározó kérdés a panaszra okot adó ügyekben a »fennálló biztosítási jogviszony« fogalmának, tartalmának az Alaptörvénnyel összhangban álló, a józan észnek és jogszabály céljának megfelelő értelmezése.*” Ebben a Határozatában fogalmazta meg azt is Alkotmánybíróság, hogy „*az Alaptörvény XIX. cikke elsősorban államcél fogalmaz meg, ez azonban – különösen az (1) bekezdés második mondatában megjelölt személyi körök esetén – a jogalkalmazót annyiban köti, hogy a jogszabályokat kétség esetén úgy kell értelmezni, hogy annak eredménye az államcél magvalósulását és ne akadályozását szolgálja.*” Úgy gondolom államcél az, hogy a gyermeket nevelő szülők ezen kötelezettségük teljesítése miatt ne kerüljenek hátrányosabb helyzetbe a munkaerőpiacon, mint a gyermeket nem nevelők. Emiatt szükséges lenne a járványhelyzetek miatti veszélyhelyzet elrendelése esetén a keresőképtelenség esetkörének bővítése. A jelenlegi közneveléssel összefüggő intézkedések szükségessé teszik annak szabályozását, hogy abban az esetben, ha a köznevelésben résztvevő gyermek nem tud részt venni ebben, úgy a gyermekről gondoskodni köteles szülők megfelelő ellátásban részesüljenek. A szülők akaratukon kívüli kötelező gyermekfelügyeleti helyzetének kezelése államérdek kellene, hogy legyen.

25 A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 208. § (1) bek.

Emiatt szükséges lenne az Ebtv. 44. § a kibővítése azzal, hogy veszélyhelyzet esetén, ha a szülő 14 évesnél fiatalabb gyermekéről való gondoskodása miatt a munkahelyén nem tud megjelenni, és a gyermeket saját háztartásában neveli, úgy táppénz ellátásban részesülhessen. A veszélyhelyzet miatti szülői gondoskodás miatti keresőképtelenség fennállását az illetékes köznevelési intézmény vezetőjének igazolása alapján lehetne megállapítani. A veszélyhelyzet miatti szülői keresőképtelenség pedig a köznevelési intézmény bezárásáig, de legfeljebb a veszélyhelyzet fenntartásáig állhatna fent.

5. Összegzés

A járványokra az elkövetkező évek, évtizedekre fel kell készülnie az emberiségnek. A modern kori életmódváltozások, a népsűrűség növekedése nagyobb mértékben elősegíti majd a jövőben a járványok terjedését a világban. A mindennapok szintjén ez komoly kihívásokat hordoz magában, amely kihívásokra az egyes országoknak megfelelő választ kell tudni adniuk. Jól működő, igazságos egészségügyi ellátórendszert kell kialakítani, amelyben a betegellátás egységes elvek mentén, az egyenlő bánásmód követelményének a figyelembevételével valósul meg, ugyanakkor a betegellátáson túl a keresőképtelenség kérdését is szükséges lesz újragondolni.