



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-654/2018. számú ügyben

Előadó: Dr. Szabó Orsolya
Érintett szerv: Budapest Főváros Kormányhivatala
Magyar Kormánytisztviselői és Állami Tisztviselői Kar
Országos Etikai Bizottsága

2018.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-654/2018. számú ügyben**

Előadó: dr. Szabó Orsolya

Az eljárás megindítása

A panaszos a mozgáskorlátozott személyek parkolási igazolványának igénylésével összefüggő orvosi felülvizsgálattal kapcsolatos eljárást sérelmezte. Megírta, hogy 2015 októberében került sor az orvosi vizsgálatára. Sérelmezte az őt vizsgáló orvos bánásmódját, eljárását, ezért megkereste a Magyar Orvosi Kamara (a továbbiakban MOK) Országos Etikai Bizottságát, de mivel a panaszolt orvos nem rendelkezett kamarai tagsággal, a Kamara nem volt jogosult az eljárás lefolytatására. Fellebbezéssel élt a mozgáskorlátozott személyek parkolási igazolvány kiállítása iránti kérelmét elutasító határozat ellen, kérelmét azonban elutasították. Kifogásolta, hogy az elutasító határozatot is a panaszolt orvos szakvéleménye alapján hozták.

A panasz alapján felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság és a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja, ezért vizsgálatot indítottam.

Az érintett alapvető jogok és alapelvek

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)
- Az emberi méltósághoz való jog. *„Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”* (II. cikk)
- A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”* (XXIV. cikk)
- a jogorvoslathoz való jog [XXVIII. cikk (7) bekezdés]: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”*

Alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye
- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.)
- az egészségügyben működő szakmai kamarákról szóló 2006. évi XCVII. törvény
- az egészségügyi hatósági és igazgatási tevékenységről szóló 1991. évi XI. törvény
- a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Kttv.)
- a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény
- a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény
- az egészségügyi szolgáltatás gyakorlásának általános feltételeiről, valamint a működési engedélyezési eljárásról szóló 96/2003. (VII. 15.) Korm. rendelet
- az egészségügyi szakképesítéssel rendelkező személyek alap- és működési nyilvántartásáról, valamint a működési nyilvántartásban nem szereplő személyek tevékenységének engedélyezéséről szóló 18/2007. (IV. 17.) EüM rendelet
- a súlyos mozgáskorlátozott személyek közlekedési kedvezményeiről szóló 102/2011. (VI. 29.) Korm. rendelet
- a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatalról szóló 74/2015. (III. 30.) Korm. rendelet
- a komplex minősítésre vonatkozó részletes szabályokról szóló 7/2012. (II. 14.) NEFMi rendelet

A megállapított tényállás

A panaszos megírta, hogy 2015 októberében került sor a mozgáskorlátozott személyek parkolási igazolványának igényléséhez szükséges felülvizsgálatára. Sérelmezte az őt vizsgáló orvos viselkedését, hangnemét, eljárását.

A MOK nem vizsgálta ki az ügyét, mivel a panaszolt orvosnak nem volt érvényes kamarai tagsága. Fellebbezéssel élt a mozgáskorlátozott személyek parkolási igazolvány kiállítására iránti kérelmét elutasító határozat ellen, kérelmét másodfokon is elutasították. Kifogásolta, hogy a panaszolt orvos szakvéleménye alapján hozták meg a másodfokú elutasító határozatot is.

A panasz alapján felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság és a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam, amelynek során tájékoztatást kértem a MOK Országos Etikai Bizottságának elnökétől, majd a MOK Budapesti Területi Szervezet I. számú Etikai Bizottságától, a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivaltól, Budapest Főváros Kormányhivatala kormány megbízottjától és a Magyar Kormánytisztviselői Kar (a továbbiakban MKK) Országos Etikai Bizottságától.

A MOK Országos Etikai Bizottsága 2016. május 3-án kelt levele és a csatolt dokumentumok alapján a következő állapítható meg:

A panaszos 2015. november 23-án e-mailben kereste meg a MOK Országos Etikai Bizottságát, és bejelentése a Ket. 22. § (2) bekezdése alapján érdemi vizsgálat céljából, hivatalból még aznap továbbították a panasz vizsgálatára hatáskörrel és illetékességgel rendelkező MOK Komárom-Esztergom Megyei Területi Szervezet Etikai Bizottsága részére, mivel a bepanaszolt orvos utólagos ennélfelül a szervnél volt nyilvántartásba véve. Erről az intézkedésről a panaszost egyidejűleg tájékoztatták. *A panasz beérkezése idején a panaszolt kolléganőnek nem volt aktív kamarai tagsága.*

A MOK Országos Etikai Bizottságának elnöke 2016. április 5-én kelt megkeresésem alapján 2016. április 12-én tájékoztatást kért a MOK Komárom-Esztergom Megyei Területi Szervezet Etikai Bizottságától a megtett intézkedésekről. A válaszlevél szerint, *mivel a kamarai nyilvántartás szerint a bepanaszolt orvos kamarai státusza inaktív, továbbá nem is nyújtott be nyilvántartásba vétel iránti kérelmet és a MOK rendszerében sehol sincs regisztrálva tagként, így az egészségügyben működő szakmai kamarákról szóló 2006. évi XCVII. törvény értelmében etikai eljárás vele szemben nem folytatható le.* Az ügyet 2015. december 7-én kelt végzéssel áttették Budapest Főváros Kormányhivatal XIV. Kerületi Hivatalához. A panaszost az áttételről tájékoztatták.

A MOK Országos Etikai Bizottságának elnöke által megküldött tájékoztatás szerint, *időközben a panaszolt doktornő a MOK Budapesti Területi Szervezet tagjaként aktiválta kamarai tagságát, ezért a tárgyi bejelentést a teljes irattal együtt – a Ket. 22. § (2) bekezdése alapján – érdemi vizsgálat céljából, hivatalból megküldöm a panasz vizsgálatára most már hatáskörrel és illetékességgel rendelkező MOK Budapesti Területi Szervezet Etikai Bizottsága részére. A panaszost az áttételről – jelen levelem megküldésével – egyidejűleg értesítjük.*

A csatolt iratok alapján Budapest Főváros Kormányhivatala XIV. Kerületi Hivatala Népegészségügyi Osztálya 2015. december 16-án kelt levelében az egészségügyi hatósági és igazgatási tevékenységről szóló 1991. évi XI. törvény alapján a panaszt az egészségügyi szolgáltató működési engedélyét kiadó, a panasz kivizsgálására jogosult szervhez, a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal Szolnoki Járási Hivatalához (a továbbiakban Szolnoki Járási Hivatal) tette át. Az áttételről a panaszost értesítették. A Szolnoki Járási Hivatal Népegészségügyi Osztálya (a továbbiakban Szolnoki Népegészségügyi Osztály) 2015. december 22-én kelt levelében a panaszost arról tájékoztatta, hogy panaszosa 2015. december 21-én érkezett a járási hivatalba. A válaszlevél, hivatkozva az egészségügyi hatósági és igazgatási tevékenységről szóló 1991. évi XI. törvényre, arról tájékoztatta a beadványozót, hogy egészségügyi államigazgatási szervként felügyeli az egészségügyi intézmények működésére vonatkozó szabályok érvényesülését és ellenőrzi az egészségügyi intézmények működését. A fenti jogszabály 14/C. § alapján az egészségügyi szolgáltató által a beteg részére nyújtott egészségügyi ellátással kapcsolatban tett, a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény szerinti panasszal kapcsolatban az az egészségügyi államigazgatási szerv jár el, amely a panasszal érintett egészségügyi szolgáltató részére működési engedély kiadására jogosult.

Az egészségügyi szolgáltatás gyakorlásának általános feltételeiről, valamint a működési engedélyezési eljárásról szóló 96/2003. (VII. 15.) Korm. rendelet 16. § (1) bekezdése alapján az egészségügyi államigazgatási szerv az egészségügyi szolgáltató működése során a szakmai szabályok betartását vizsgálja. Az egészségügyi szolgáltatóval szembeni etikai kifogás vizsgálata nem tartozik az egészségügyi államigazgatási szerv hatáskörébe.

A járási hivatal ügyintézője ezért azt kérte a panaszostól, hogy pontosítsa a bejelentését, hogy a panaszolt orvos viselkedésének, hangnemének, hozzáállásának kifogásolásán túl felmerültek-e szakmai kifogások az orvos által nyújtott egészségügyi tevékenységgel kapcsolatban.

A panaszos 2015. december 29-én kelt válaszlevelében megismételte a panaszát, kifogásolta a panaszolt orvos bánásmódját, leírta, hogy durván bánt vele, „*rángatta a lábamat jobbra-balra, (...) végig a vizsgálat alatt úgy bánt velem, mint egy állattal.*”

A Szolnoki Népegészségügyi Osztály 2016. január 8-án kelt levelében tájékoztatta a panaszost, hogy panaszát áttette a panaszolt orvos munkáltatója szerinti illetékes MKK Fővárosi Területi Etikai Bizottságához, mivel az egészségügyi szolgáltatóval szembeni etikai kifogás kivizsgálása nem tartozik az egészségügyi államigazgatási szerv hatáskörébe. *Etikai szabályszegés kivizsgálására Orvosi Kamarai Tagság hiányában – kormánytisztviselő esetén – a MKK Területi Etikai Bizottsága jogosult a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény 31. § (14) bekezdése szerint*, ezért a panaszt áttette a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervhez.

A Szolnoki Járási Hivatal emellett 2016. január 8-án kelt végzésében felhívta Budapest Főváros Kormányhivatalát, hogy küldje meg a Rehabilitációs Ellátási és Szakértői Főosztály keretében működő egészségügyi szolgáltatói tevékenységében részt vevő, panaszolt orvos érvényes működési nyilvántartását és a kamarai tagságát igazoló dokumentumokat. A panaszbejelentéshez csatolt dokumentumok, illetve a működési nyilvántartási adatbázis alapján ugyanis a panaszolt orvos orvosi kamarai tagságának státusza inaktív, kamarai tagsága 2007-ben lemondással megszűnt, *az Egészségügyi Nyilvántartási és Képzési Központ (ENKK) által vezetett publikus adatbázis 2016. január 6-i adattartalma szerint az orvos működési nyilvántartása 2010. március 31-én lejárt, megújítás nincs folyamatban.*

Az egészségügyben működő szakmai kamarákról szóló 2006. évi XCVII. törvény 14/A. § (1) bekezdése előírja, hogy egészségügyi tevékenységet csak az végezhet, aki tagja az adott tevékenység végzésének feltételeként előírt szakképesítés szerint illetékes szakmai kamarának. Az egészségügyi szakképesítéssel rendelkező személyek alap- és működési nyilvántartásáról, valamint a működési nyilvántartásban nem szereplő személyek tevékenységének engedélyezéséről szóló 18/2007. (IV. 17.) EüM rendelet 2. §-a alapján az ENKK az egészségügyi dolgozókra vonatkozóan alapnyilvántartást vezet, valamint a 4. § szerint a 2. sz. mellékletben foglalt tartalommal (...) működési nyilvántartást vezet.

Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.) 110. § (2) bekezdése értelmében egészségügyi tevékenységet önállóan az adott tevékenység folytatására jogosító egészségügyi szakképesítéssel rendelkező és az adott szakképesítés tekintetében a kötelező továbbképzési kötelezettséget teljesített vagy a továbbképzési kötelezettség teljesítése alól e törvény szerint mentesült (aki a 75. életévét betöltötte), a működési nyilvántartásba bejegyzett személy végezhet. Az egészségügyi hatósági és igazgatási tevékenységről szóló 1991. évi XI. törvény 11. § (1) bekezdése lehetőséget ad arra, hogy az egészségügyi államigazgatási szerv az ellenőrzés során megállapított tényállás alapján a hiányosságok, szabályszegések jellegét és súlyát mérlegelve megtegye a szükséges intézkedéseket. Az egészségügyi szolgáltatás gyakorlásának általános feltételeiről, valamint a működési engedélyezési eljárásról szóló 96/2003. (VII. 15.) Korm. rendelet 16. § (2) bekezdés a) pontja alapján az egészségügyi államigazgatási szerv a szolgáltató figyelmét a közigazgatási hatósági eljárásról szóló törvény alapján felhívja a jogszabály rendelkezéseinek betartására.

Budapest Főváros Kormányhivatala 2016. február 11-én kelt levelében azt a választ adta Szolnoki Járási Hivatalnak, hogy nem volt tudomásuk arról, hogy a panaszolt orvos, kormánytisztviselő, bizottsági elnök iratai nincsenek rendben. A jelzést követően, a panaszolt orvost a MOK Budapesti Területi Szervezete 2016. február 4-én kelt határozatával felvette a MOK tagjai sorába.

Az Egészségügyi Nyilvántartási és Képzési Központ Nyilvántartási Főosztálya 2016. február 11-én adott ki igazolást az orvosi működési nyilvántartás megújításáról.

2016. december 7-én levélben kértem tájékoztatást Budapest Főváros Kormányhivatalától és a MKK Fővárosi Területi Etikai Bizottságától (a továbbiakban TEB) is. A Kormányhivatal válaszevele szerint a Szolnoki Népegészségügyi Osztály által, az egészségügyi szolgáltatást nyújtó személyei feltételekben feltárt hiányosságokat pótolták, majd ezt követően az egészségbiztosítási orvostan szakmán engedélyezett rendelkezésen végzett egészségügyi tevékenységben részt vevő összes orvos-szakértő esetében a személyi feltételeket ellenőrizték.

A TEB válaszevele szerint 2016. február 2-án hiánypótlásra szólította fel a bejelentőt, kérve, hogy egészítse ki a bejelentését azzal, hogy az eljárással érintett személy az Etikai Kódex (a dokumentum elektronikus elérhetősége: <http://www.mkk.org.hu/node/145>) melyik előírását sértette meg, ill. az abhoz kapcsolódó tényállás pontos megjelölésével; amennyiben tanúkat kíván megjelölni, a tanúk pontos idézési címét is közölje, csatolja a bizonyítékait állításai igazolására.

A csatolt iratok alapján a TEB 2016. május 10-én kelt határozatával az etikai eljárás indítását megtagadta. A határozat ellen jogorvoslatnak helye nincs. Az indokolás szerint a Hivatásetikai Kódex V/4.1. pontja szerint az MKK etikai eljárást az MKK tagjaival szemben folytathat le. Az eljárás megindításáról vagy elutasításáról szóló vizsgálódás során – a döntés kellő megalapozottsága szempontjából – a tényállás maradéktalan tisztázása céljából az eljárás megindításához szükséges körülmények vizsgálatának tisztázása érdekében a TEB a bejelentőt hiánypótlásra szólította fel, amelyet a bejelentő nem teljesített. (...) A Kódex V/9.3. pontja szerint a TEB határozatával megtagadja az eljárás megindítását az alábbi esetekben:

- a) ha illetékeség vagy hatáskör hiánya áll fenn,
- b) ha a bejelentés nyilvánvalóan megalapozatlan, vagy a bejelentett tények alapján etikai vétség elkövetésének alapos gyanúja nem állapítható meg,
- c) ha a felelősségre vonhatóság megszűnt, vagy ha a bejelentésben foglalt tények miatt már jogerős határozatot hoztak,
- d) ha a fegyelmi, szabálysértési vagy büntető eljárás során a bejelentett cselekményt már elbírálták.

A fentiekre tekintettel a TEB a Kódex V/9.3. b) pontja alapján az első fokú eljárás indítását megtagadta. A TEB hatásköre és illetékesége a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény 29. § (3) bekezdésén, a 29. § (6) bekezdése c) pontján, a 31. § (13) és (14) bekezdéseiben, a MKK Alapszabályának II.2. c), XI.1. és XI.1.2. pontjain, továbbá a Kódex V/4.3, V/4.9 és V/4.10 pontjain, illetve a jogorvoslati tájékoztatás a Kódex V/9.5. pontján alapul.

A beadványozó a panaszolt orvos hozzáállása mellett kifogásolta azt is, hogy a Kormányhivatal a másodfokú határozatot az elsőfokú eljárás során elvégzett – és kifogásolt – orvosi vizsgálatra, szakvéleményre alapozta, és újabb, személyes vizsgálatra nem került sor.

Budapest Főváros Kormányhivatala XIV. Kerületi Hivatala 2015. október 26-án kelt elsőfokú határozatával a beadványozó mozgáskorlátozott parkolási igazolvány kiállítása iránti kérelmét elutasította. A határozat szerint a beadványozó 2015. június 9-én nyújtotta be a kérelmét, az elsőfokú eljárás 2015. június 10-én indult, a kérelem elbírálásához szükséges orvosi dokumentációt 2015. június 17-én továbbították a Rehabilitációs Ellátási és Szakértői Főosztályához a szakvélemény kiállítása céljából. 2015. október 12-én érkezett meg az I. fokú szakvélemény, mely szerint a panaszos közlekedőképességének súlyos akadályozottsága nem áll fenn. A panaszos a határozat ellen fellebbezéssel élt. Budapest Főváros Kormányhivatala másodfokú határozatát 2015. december 17-én hozta meg, melyben az elsőfokú határozatot helybenhagyta. A határozat szerint a fellebbezés érdemi elbírálásához szükség volt az elsőfokú rehabilitációs hatóság szakvéleménye ügyében a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal (a továbbiakban NRSZH) szakvéleményének ismerete, ezért a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatalról szóló 74/2015. (III. 30.) Korm. rendelet 7. § (1) bekezdése m) alapján szakértői véleményt kért az NRSZH-től, és annak megérkezéséig a fellebbezési eljárást felfüggesztette. A másodfokú szakvélemény 2015. december 14-én érkezett be a Kormányhivatalhoz. A Kormányhivatal a másodfokú szakvélemény beérkezése napjától a fellebbezési eljárás felfüggesztését megszüntette. A határozat szerint a Fellebbező fellebbezésében, valamint a fellebbezéséhez csatolt iratokban tartalma alapján az Elsőfokú rehabilitációs hatóság szakvéleményében foglaltakat vitatta, mely kérdésben a Kormányhivatal nem rendelkezik megfelelő szakértelemmel, ezért szakértői véleményt kért az NRSZH-től. Az NRSZH 2015. december 7-én kelt Másodfokú szakvéleménye szerint a Fellebbező közlekedőképességének súlyos akadályozottsága nem áll fenn. (...) Az Elsőfokú hatóság jogszerűen és megalapozottan rendelkezett a parkolási igazolvány kiadása iránti kérelem elutasításáról, ezért a Kormányhivatal az Elsőfokú határozat helybenhagyásáról döntött.

A határozat alapját képező másodfokú szakértői bizottsági szakvélemény irat alapján készült, a panaszos személyes vizsgálatára nem került sor.

A kormány megbízott 2016 januárjában – a rendelkezésemre bocsátott dokumentumon pontos dátum nem szerepel – a panaszos 2016. január 18-án beadott panaszlevelében leírtakkal kapcsolatban arról tájékoztatta a beadványozót, hogy a *panaszlevelében leírtak, az orvosi vizsgálatra vonatkozó megjegyzések orvosi szakmai kérdések, és ezeket nem áll módjában felülbírálni. A szakorvosi vizsgálatra kiadott szakmai irányelvek szerint a súlyos mozgásállapot minősítéséhez hozzátartozik a mozgásszervi funkciók vizsgálata, melyet meggyőződésem, hogy (...) főorvosnő szakszerűen végzett el. (...) A leírtak alapján orvos-szakmai szempontból nem vitathatóak a szakvéleményben foglaltak. (...)*

A panaszolt orvos általános orvosi diplomával, üzemorvostan és egészségbiztosítás szakképesítéssel rendelkezik, kamarai tagsága 2007-ben megszűnt, az Egészségügyi Nyilvántartási és Képzési Központ által vezetett adatbázis szerint működési nyilvántartása 2010. március 31-én lejárt.

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) bekezdés alapján az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az ügyben érintett MKK – a Kttv. 29. § (1) – (2) bekezdésére tekintettel – az Ajbt. 18. (1) bekezdés d) pontja alapján, mint kötelező tagság alapján működő köztestület, Budapest Főváros Kormányhivatala, mint közigazgatási szerv az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak minősül.

II. A vizsgált alapjogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek. 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, amely ellentétesek volnának a korábbi szöveggel. 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.”*

- *A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és a tisztességes hatósági eljárásból való jog*

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján *Magyarország független, demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.¹

¹ Lásd 9/1992. (I. 30.) AB határozat

A jogalkotással kapcsolatban a jogállamiság/jogbiztonság elvéből levezetett alapelv a normavilágosság elve. Ezen elv értelmezését – többek között – az 814/B/2004. AB. határozat indoklása tartalmazza: „a normavilágosság sérelme miatt az alkotmányellenesség akkor állapítható meg, ha a szabály a jogalkalmazó számára értelmezhetetlen, vagy eltérő értelmezésre ad módot és ennek következtében a norma hatását tekintve kiszámíthatatlan, előre nem látható helyzetet teremt a címzettek számára, illetőleg a normaszöveg túl általános megfogalmazása miatt teret enged a szubjektív, önkényes jogalkalmazásnak.”

Az Alaptörvény XXIV. cikke (1) bekezdése értelmében *mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.* Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően az Alkotmány a *tisztességes eljárás*hoz való jogot explicite ugyan nem nevesítette, ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogbiztonság elvéből levezethető eljárási garanciák egymásra vonatkoztatásával tartalmilag levezetett olyan alkotmányos alapjogot jelent, amely komplex követelményrendszert testesít meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárási alapelvet és normát.

A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény már *expressis verbis* tartalmazza a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jogot, rögzítve, hogy a közhatalmú szervek, hatóságok az ügyeket részrehajlás nélkül, tisztességes módon, ésszerű határidőn belül intézzék, döntéseiket pedig a törvényben meghatározottak szerint indokolják. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Irányadó alkotmánybírói tézis, hogy a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény 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. A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

- *Az emberi méltósághoz való jog*

Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A korábban irányadó és 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 együttjáró 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.² 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 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 Alkotmánybíróság szerint az emberi méltósághoz való jog a természetes személyek autonómiáját jelenti, vagyis az önrendelkezésüknek egy olyan, mindenki más rendelkezése alól kivont magja van, amelynél fogva az ember alany marad, s nem válhat eszközzé vagy tárggyá.

- *A jogorvoslathoz való jog*

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint *mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.* Az Alkotmánybíróság több beadvánnyal kapcsolatban is leszögezte annak fontosságát, hogy a jogorvoslathoz való jog alapvető célja a megfelelő, hatékony jogvédelem lehetőségének a megteremtése.

² Lásd 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

A 22/2014. (VII. 15.) AB határozat szerint az Alkotmánybíróság állandósult gyakorlata értelmében a jogorvoslathoz fűződő jog általános értelemben azt kívánja meg, hogy valamennyi, az érintett jogát vagy jogos érdekét (helyzetét) érdemben befolyásoló határozat felülvizsgálata érdekében legyen lehetőség más szervhez, vagy azonos szerv magasabb fórumához fordulni. A jogorvoslati jog nyújtotta jogvédelem hatékonyságához pedig az szükséges, hogy ténylegesen érvényesüljön és képes legyen a döntés által okozott sérelem orvoslására. A jogorvoslathoz való jog tehát mindenkire kiterjed, továbbá egy személy érintett jogát vagy jogos érdekét ténylegesen befolyásoló minden bírósági, hatósági vagy közigazgatási döntés vonatkozásában releváns. A határozat szerint a jogorvoslatnak hatékonynak kell lennie, vagyis lehetőséget kell adnia a döntés által okozott sérelem orvoslására.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint tehát a jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében, a más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. A jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége, vagyis az is szükséges, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát. A jogorvoslathoz való jognak az Alaptörvényben való garantálása a rendes jogorvoslatra vonatkozik. A jogorvoslathoz való jog lényeges tartalma kiterjed a jogorvoslati lehetőségről vagy annak hiányáról való tájékoztatásra is. A tájékoztatási kötelezettséget az egyes eljárási kódexek is kiemelik, mintegy hangsúlyozva, hogy a jogorvoslatról való tájékoztatás nem mulhat az egyes hatóságok mérlegelésén, belátásán. A közigazgatási eljárásokon kívül eső eljárásokban is eleget kell tenni a jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatásnak. A jogorvoslati lehetőség biztosítása tehát nem pusztán formai (jogszabály biztosítja vagy kizárja), hanem tartalmi (ténylegesen biztosítva volt-e) kérdés.

III. Az ügy érdemében

• A panaszolt orvos kamarai tagságával összefüggésben

Az egészségügyben működő szakmai kamarákról szóló 2006. évi XCVII. törvény 14/A. § (1) bekezdése szerint egészségügyi tevékenységet (...) csak az végezhet, aki tagja az adott tevékenység végzésének feltételeként előírt szakképesítés szerint illetékes szakmai kamarának.

Az egészségügyi szakképesítéssel rendelkező személyek alap- és működési nyilvántartásáról, valamint a működési nyilvántartásban nem szereplő személyek tevékenységének engedélyezéséről szóló 18/2007. (IV. 17.) EüM rendelet 2. §-a alapján az ENKK az egészségügyi dolgozókra vonatkozóan alapnyilvántartást vezet, valamint a 4. § szerint a 2. sz. mellékletben foglalt tartalommal (...) működési nyilvántartást vezet.

Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.) 110. § (2) bekezdése értelmében egészségügyi tevékenységet önállóan (...) az adott tevékenység folytatására jogosító egészségügyi szakképesítéssel rendelkező és az adott szakképesítés tekintetében a kötelező továbbképzési kötelezettséget teljesített vagy a továbbképzési kötelezettség teljesítése alól e törvény szerint mentesült, a működési nyilvántartásba bejegyzett személy végezhet.

Az egészségügyi hatósági és igazgatási tevékenységről szóló 1991. évi XI. törvény 11. § (1) bekezdése szerint az egészségügyi államigazgatási szerv az ellenőrzés során megállapított tényállás alapján a hiányosságok, szabályszegések jellegét és súlyát mérlegelve megteszi a szükséges intézkedéseket és ellenőrzi azok végrehajtását. 13. § Az egészségügyi államigazgatási szerv (...) b) kisebb súlyú cselekmény (mulasztás) esetén a felelős személyt figyelmeztetésben részesítheti.

Az egészségügyi szolgáltatás gyakorlásának általános feltételeiről, valamint a működési engedélyezési eljárásról szóló 96/2003. (VII. 15.) Korm. rendelet 16. § (2) bekezdés a) pontja alapján az egészségügyi államigazgatási szerv (...) a jogszabálysértés vagy szakmai szabályszegés jellegének, súlyának, az egészségügyi ellátásra nézve okozott sérelem nagyságának mérlegelésével megteszi a szükséges intézkedéseket, amelynek során az alábbi jogkövetkezményeket alkalmazhatja:

- a) a szolgáltató figyelmét a közigazgatási hatósági eljárásról szóló törvény alapján felhívja a jogszabály rendelkezéseinek betartására; (...)
- c) az egészségügyi szolgáltatót határidő tűzésével kötelezi az észlelt hiányosságok pótlására;

d) ha az egészségügyi szolgáltató a c) pont szerint megadott határidőre a határozatban előírt kötelezettségeknek nem tesz eleget, és nem kérte a teljesítési határidő módosítását, az egészségügyi államigazgatási szerv újabb határidő tűzése mellett külön jogszabályban meghatározott egészségügyi bírságot szab ki (...).

A panaszolt orvos orvosi kamarai tagsága 2007-ben lemondással megszűnt, az Egészségügyi Nyilvántartási és Képzési Központ által vezetett adatbázis szerint működési nyilvántartása 2010. március 31-én lejárt, megújítása a panaszbeadvány idején nem volt folyamatban. A Szolnoki Járási Hivatal, mint az ügyben hatáskörrel rendelkező egészségügyi államigazgatási szerv, 2016. január 8-án kelt végzésében felhívta Budapest Főváros Kormányhivatalát, hogy küldje meg a panaszolt orvos érvényes működési nyilvántartását és a kamarai tagságát igazoló dokumentumokat. A 2016. február 11-én kelt válaszlévlél szerint nem volt tudomásuk arról, hogy a panaszolt orvos, kormánytisztviselő, bizottsági elnök iratai nincsenek rendben, azonban a jelzést követően, a panaszolt orvost a MOK Budapesti Területi Szervezete 2016. február 4-én kelt határozatával felvette a MOK tagjai sorába, az Egészségügyi Nyilvántartási és Képzési Központ Nyilvántartási Főosztálya pedig 2016. február 11-én adott ki igazolást az orvosi működési nyilvántartás megújításáról.

2016. december 7-én kelt megkeresésemre a Kormányhivatal azt a tájékoztatást adta, hogy az egészségügyi szolgáltatást nyújtó személyei feltételekben feltárt hiányosságokat pótolták, és az egészségbiztosítási orvostan szakmán engedélyezett rendelkezésén végzett egészségügyi tevékenységben részt vevő összes orvos-szakértő esetében ellenőrizték a személyi feltételeket.

• *A másodfokú eljárással kapcsolatban*

A beadványozó kifogásolta azt is, hogy a Kormányhivatal a másodfokú határozatot az elsőfokú eljárás során elvégzett – és sérelmezett – orvosi vizsgálatra, szakvéleményre alapozta, újabb, személyes vizsgálatra nem került sor.

A mozgásában korlátozott személy parkolási igazolványáról szóló 218/2003. (XII. 11.) Korm. rendelet 3. § (3) bekezdése szerint, ha a kérelem benyújtásakor az 1. számú melléklet szerinti szakvélemény, szakhatósági állásfoglalás nem áll rendelkezésre, a kérelemhez mellékelni kell a súlyos mozgáskorlátozott személy közlekedőképességének minősítését elősegítő, rendelkezésre álló orvosi dokumentációt és egyéb iratokat. Ebben az esetben a járási hivatal a kérelem beérkezésétől számított nyolc napon belül az iratok megküldésével megkeresi a rehabilitációs szakértői szervet a közlekedőképesség minősítése érdekében. A közlekedőképesség vizsgálatára egyebekben a Kr. szabályait kell alkalmazni.

A súlyos mozgáskorlátozott személyek közlekedési kedvezményeiről szóló 102/2011. (VI. 29.) Korm. rendelet 8/A. § (1) bekezdése szerint, ha a kérelmező a 7. § (3) bekezdés a) pont aa)-ac) alpontja szerinti iratok egyikét sem csatolta, és a szükséges adatok a hivatal nyilvántartásában sem szerepelnek, a hivatal – a 7. § (3) bekezdés a) pont ad) alpontja szerinti iratok figyelembevételével – a közlekedőképesség szakkérdését is vizsgálja. (3) Az (1) bekezdés szerinti szakkérdés vizsgálatában rehabilitációs szakértői szervként eljáró hivatal egyéb támogatás, mentesség, kedvezmény igénylése céljából, erre irányuló kérelem esetén szakvéleményt ad a közlekedőképességről is. Ha a rehabilitációs szakértői szerv a közlekedőképesség vizsgálatát más szerv megkeresésére végzi, szakvéleményét 60 napon belül adja ki. A szakvélemény a jogszabályban meghatározottakon túl tartalmazza

- a) a közlekedőképesség súlyos akadályozottságának fennállását vagy fenn nem állását,
- b) a következő felülvizsgálat időpontját.

A Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatalról szóló 74/2015. (III. 30.) Korm. rendelet 7. § (1) bekezdés m) pontja szerint a rehabilitációs hatóságként, rehabilitációs szakértői szervként vagy orvosszakértői szervként, valamint e feladatkörében eljáró fővárosi és megyei kormányhivatal a jogszabályokban meghatározott módon szakkérdésként vizsgálja

m) a közlekedőképességet (...).

12. § (1) A rehabilitációs hatóság személyes vizsgálatot végez, ha

- a) jogszabály azt kötelezővé teszi,
- b) a rendelkezésre álló orvosi dokumentáció, egyéb irat alapján megalapozottan nem ítéltető meg az érintett személy állapota, vagy
- c) a rendelkezésre álló orvosi dokumentáció, egyéb irat alapján az ellátásra való jogosultságnak a szakértői bizottság által vizsgált feltételei nem állnak fenn.

A beadványozó 2015. június 9-én nyújtotta be a kérelmét, az elsőfokú eljárás 2015. június 10-én indult. 2015. október 12-én érkezett meg az I. fokú szakvélemény, mely szerint a panaszos közlekedőképességének súlyos akadályozottsága nem áll fenn, ezért Budapest Főváros Kormányhivatala XIV. Kerületi Hivatala 2015. október 26-án kelt elsőfokú határozatával a beadványozó kérelmét elutasította. A panaszos a határozat ellen fellebbezéssel élt. A másodfokú határozat szerint *a fellebbezés érdemi elbírálásához szükség volt az elsőfokú rehabilitációs hatóság szakvéleménye ügyében az NRSZH szakvéleményének ismerete, ezért a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatalról szóló 74/2015. (III. 30.) Kormányrendelet 7. § (1) bekezdése m) alapján szakértői véleményt kért az NRSZH-től, és annak megérkezéséig a fellebbezési eljárást felfüggesztette. Az NRSZH 2015. december 7-én kelt másodfokú szakvéleménye szerint a beadványozó közlekedőképességének súlyos akadályozottsága nem áll fenn. A másodfokú szakvélemény 2015. december 14-én érkezett a Kormányhivatalhoz, amely a fellebbezési eljárás felfüggesztését megszüntette, és 2015. december 17-én meghozta az elsőfokú határozatot helybenhagyó másodfokú határozatát. A mellékelt iratanyag alapján a panaszos 2015. december 29-én még nem kapta kézhez a másodfokú határozatot, amely szerint az *Elsőfokú hatóság jogszerűen és megalapozottan rendelkezett a parkolási igazolvány kiadása iránti kérelem elutasításáról, ezért a Kormányhivatal az Elsőfokú határozat helybenhagyásáról döntött.**

A határozat alapját képező másodfokú szakértői bizottsági szakvélemény irat alapján készült, a panaszos személyes vizsgálatára nem került sor. A kérelem benyújtásától a jogerős határozat meghozataláig több mint fél év telt el, az ügyintézési határidőt nem lépték túl.

A másodfokú eljárásban a Kormányhivatal 2015. november 16-án kelt végzéseiben egyrészt felkérte az NRSZH-t a szakvélemény elkészítésére, másrészt a fellebbezési eljárást az NRSZH szakvéleménye beérkezéséig felfüggesztette. A végzés szerint az elsőfokú eljárás 2015. június 10-én indult, az eljáró hatóság megállapította, hogy a fellebbezés tartalma alapján az első fokú szakvélemény elleni kifogásnak is tekinthető.

A végzésben idézett jogszabály – a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatalról, valamint a szakmai irányítása alá tartozó rehabilitációs szakigazgatási szervek feladat- és hatásköréről szóló 95/2012. (V. 15.) Korm. rendelet – illetve a súlyos mozgáskorlátozott személyek közlekedési kedvezményeiről szóló 102/2011. (VI. 29.) Korm. rendelet 3. §-ának és 8/A.§-ának szövege 2015. március 31-ig volt hatályos, az eljárás idején már nem.

• ***Az ügyben panaszolt orvos magatartását érintő etikai kifogással kapcsolatban***

A panaszos az őt vizsgáló orvos hozzáállását, bánásmódját sérelmezte. A beadvány szerint az orvos nem hallgatta meg a panaszait, *„rángatta a lábaimat jobbra-balra és közben kérte, hogy mondjam el, mi a panaszom, de a fájdalom miatt nem tudtam beszélni. Mondtam, ha leszálltam az ágyról, elmondom a panaszaimat, de meg sem hallgatott, (...) megalázó módon viselkedett velem. (...) Úgy bánt velem, mint egy állattal.”*

A panaszos megkereste a MOK Országos Etikai Bizottságát, amely a panaszt a Komárom-Esztergom Megyei Területi Szervezet Etikai Bizottságához továbbította, mivel a panaszolt orvos ennél a szervnél volt utoljára nyilvántartásba véve. A Bizottság – arra figyelemmel, hogy a panaszolt orvos kamarai tagsága 2007-ben megszűnt – az ügyet a rendelő telephelye szerinti, Budapest Főváros Kormányhivatal Népegészségügyi Osztályának XIV. kerületi Hivatalához tette át. Az egészségügyi szolgáltatás nyújtására jogosító működési engedélyt a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal Népegészségügyi Szakigazgatási Szerve Szolnoki, Törökszentmiklósi Kistérségi Népegészségügyi Intézete – mint a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal jogelődje – adta ki, így ez a szerv volt jogosult a panasz kivizsgálására. Mivel a panasz orvosi magatartással kapcsolatos etikai kifogás, mely ügyben a Kormányhivatal nem rendelkezett hatáskörrel, etikai szabályszegés kivizsgálására orvosi kamarai tagság hiányában – kormánytisztviselő esetén – a MKK Területi Etikai Bizottsága volt jogosult eljárni, ezért az ügyet áttette a MKK Fővárosi Területi Etikai Bizottságához, mely az eljárás megindítását megtagadta.

Az Eütv. 10. § (1) bekezdése rendelkezik arról, hogy az egészségügyi ellátás során a beteg emberi méltóságát tiszteletben kell tartani. A 29. § (1) bekezdése szerint *a beteg jogosult az egészségügyi ellátással kapcsolatban az egészségügyi szolgáltatónál, illetve fenntartójánál panaszt tenni. (2) Az egészségügyi szolgáltató, illetve a fenntartó köteles a panaszt kivizsgálni, és ennek eredményéről a beteget a lehető legrövidebb időn belül, de legfeljebb harminc munkanapon belül írásban tájékoztatni.*

A panaszjog gyakorlása nem érinti a betegnek azon jogát, hogy a külön jogszabályokban meghatározottak szerint – a panasz kivizsgálása érdekében – a betegjogi, ellátottjogi és gyermekjogi képviselőt foglalkoztató szervhez és más szervekhez forduljon. Erre a körülményre a szolgáltató köteles a beteg figyelmét felhívni. (3) A panasz kivizsgálásának részletes szabályait az egészségügyi szolgáltató belső szabályzatban rögzíti. (4) A panaszokat nyilván kell tartani és a panasszal, illetve annak kivizsgálásával összefüggő iratokat 5 évig meg kell őrizni.

Az egészségügyben működő szakmai kamarákról szóló 2006. évi XCVII. törvény 20. §-a szerint a szakmai kamara etikai vétség gyanúja esetén etikai eljárást folytat le. E törvény alkalmazásában etikai vétség:

- a) a 2. § c) pontja szerinti etikai kódexben foglalt szabályok vétkes megszegése,
- b) az alapszabályban, illetőleg a szakmai kamara más belső szabályzatában foglalt vagy a választott tisztségből eredő kötelezettségnek a vétkes megszegése.

A 2. § c) pontja szerint a szakmai kamara a feladatköre szerinti egészségügyi szakma gyakorlására vonatkozó általános szakmai magatartási-etikai (a továbbiakban együtt: etikai) szabályokat (a továbbiakban: etikai kódex) alkot, és az e törvényben meghatározott esetekben a tagjával szemben etikai eljárást folytat le.

21. § (1) Etikai ügyben első fokon annak a területi szervezetnek az etikai bizottsága jár el, amelynél az etikai eljárás megindulásakor az eljárás alá vont tag szakmai kamarai tagsági jogviszonya fennáll.

A törvény indokolása szerint a törvény az etikai normaalkotás és az etikai ítélkezés rendszerét alapvetően átalakítja, megszüntetve a kamarai tagok és nem kamarai tagok etikai felelősségi rendszerének kettősségét. A törvény fenntartja az etikai vétségek két típusát, azaz etikai felelősség egyrészt a szakmai tevékenység végzésére vonatkozó szabályokat tartalmazó kamarai etikai kódex megsértése, másrészt alapszabályban, illetőleg a szakmai kamara más belső szabályzatában foglalt vagy a választott tisztségből eredő kötelezettség vétkes megszegése esetén – ún. belső kamarai etikai ügyekben – állapítható meg.

23. § (1) A területi szervezet etikai bizottsága az etikai felelősség tárgyában hozott határozatát – ha az eljárás panaszbejelentés alapján indult – közli a panasszal is. (2) Az elsőfokú etikai határozattal szemben a fellebbezést a szakmai kamara országos etikai bizottságához kell benyújtani. A fellebbezés alapján az országos etikai bizottság folytatja le a másodfokú etikai eljárást. Az elsőfokú etikai határozattal szemben az (1) bekezdésben meghatározott panaszos is fellebbezhet.

A MOK Etikai Kódexének alapelvei között szerepel egyebek mellett az élet és az emberi méltóság tisztelete, az egyenjogúság és kölcsönös bizalom az orvos-beteg és az orvos-orvos kapcsolatban, valamint a betegek fokozott védelme. A Kódex szerint etikai vétség: az egészségügyben működő szakmai kamarákról szóló 2006. évi XCVII. törvény 20. §-ában meghatározott szabályok vétkes megszegése. Ennek alapján etikai vétség az Etikai Kódexbe foglalt magatartási szabályok vétkes megszegése, továbbá az alapszabályban, illetőleg a Kamara más belső szabályzatában foglalt (...) kötelezettségek vétkes megszegése. Etikai vétség az orvosi foglalkozás jogszabályokban meghatározott általános szakmai magatartási szabályainak a vétkes megszegése is.

Az orvosi hivatás általános etikai követelményeit 20 pontban rögzítő felsorolás között szerepel az is, hogy: Kerülnie kell a másokat lekezelő magatartást. Az udvariasság, a kulturált viselkedés, a környezetére előnyösen ható határozott és megnyugtató fellépés, az empátia, az orvos-beteg és az orvos-orvos kapcsolatokban az egyenjogúság (...) alapvető követelmény. (...) Az orvos nem élhet vissza betege kiszolgáltatott helyzetével, nem sértheti emberi méltóságát (...). Feltétlenül kerülnie kell a beteg tárgyiasulását, amelynek következtében esetté, a kutatás tárgyává vagy sorszámmá válhat.

A Kttv. 76. § (1) bekezdése szerint a kormánytisztviselő köteles

- a) feladatait a köz érdekében a jogszabályoknak, a hivatásetikai elveknek és a vezetői döntéseknek megfelelően, az általában elvárható szakértelemmel és gondossággal, pártatlanul és igazságosan, a kulturált ügyintézés szabályai szerint ellátni, (...)
- e) munkáját személyesen ellátni, valamint általában olyan magatartást tanúsítani, hogy ez más egészségét és testi épségét ne veszélyeztesse, munkáját ne zavarja, anyagi károsodását vagy hehlytelen megítélését ne idézze elő.

A Kttv. 29. §-a szerint a MKK megalkotja a hivatásetikai részletszabályokat, kialakítja az e törvényben meghatározott keretek között az etikai eljárás rendszerét, valamint lefolytatja az etikai eljárásokat. A Magyar Kormánytisztviselői és Állami Tisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexe 2017. december 14-től hatályos szövege szerint etikai vétség a kormánytisztviselők hivatásetikai alapelveket vagy hivatásetikai részletszabályokat megszegő azon cselekménye, amely a Kttv. etikai szabályaival, a Kormánytisztviselői (...) Hivatásetikai Kódex, valamint az Alapszabály rendelkezéseivel ellentétes. Hivatásetikai alapelv megsértése csak az adott alapelvvél nyilvánvalóan ellentétes cselekmények esetén állapítható meg, ha az adott magatartásra egyértelműen vonatkozhat.

A Kódex szerint az MKK tagsághoz méltatlan magatartások:

IV/1. Meggyőződésünk, hogy méltatlanná válik feladatai ellátására az a kormánytisztviselő, aki a Kormánytisztviselői és Állami Tisztviselői Hivatásetikai Kódex rendelkezéseit a Kttv.-ben meghatározott általános magatartási követelmények súlyos megsértésével szegi meg, és amely magatartás az elkövetett cselekmény tárgyi súlya és az elkövetés körülményei alapján alkalmas arra, hogy az elkövető által betöltött beosztás tekintélyét vagy a munkáltató jó hírnevét, illetve a jó közigazgatásba vetett társadalmi bizalmat súlyosan rombolja, így különösen

- a. aki a magyar állam vagy annak szervei megbecsülésének, vagy azok bármely munkatársa becsületének csorbítására alkalmas valótlan tény munkabehyén vagy nagy nyilvánosság előtt állít vagy híresztel, vagy ilyen tényre közvetlenül utaló kifejezést használ,
- b. aki nagy nyilvánosság előtt vagy munkabehyén neki felróható ittas vagy más bódult állapotban botránnyosan viselkedik, vagy ilyen bódultságában az öntudatlanságig jut,
- c. aki munkabehyén vagy nagy nyilvánosság előtt a szexuális vágy kielégítésére vagy felkeltésére közvetlenül irányuló tevékenységet végez,
- d. aki munkabehyén másokat szexuálisan zaklat, vagy szokásszerűen a nemiségre való személyeskedő utalásokkal vagy gesztusokkal kényelmetlen helyzetbe hoz,
- e. aki szokásszerűen arra törekszik, hogy munkabehyén más állandó rettegésben tartson,
- f. aki munkabehyén vagy nagy nyilvánosság előtt mással kapcsolatban nemére, faji hovatartozására, eredetére, bőrszínére, nemzeti, nemzetiségi etnikai hovatartozására, anyanyelvére, fogyatékságára, egészségi állapotára, vallási vagy világnézeti meggyőződésére, politikai véleményére vagy pártállására, családi állapotára, anyaságára, terhességére, apaságára, szexuális irányultságára, nemi identitására, életkorára, társadalmi származására, vagyoni helyzetére, foglalkoztatási jogviszonyának vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyának rész munkaidős jellegére, határozott időtartamára, vagy az érdekképviseleti szervezeti tagságára tekintettel becsületének csorbítására alkalmas kifejezést használ vagy ilyen cselekményt követ el,
- g. aki munkabehyén üzletszerűen magáncélú kereskedelmi tevékenységet végez,
- h. aki más – a munkaköri kötelességként jogszzerűen alkalmazott kényszer, valamint a jogos védelem esetét ide nem értve – tettelesen bántalmaz,
- i. akivel szemben egy év alatt három vagy annál több etikai vétség elkövetése miatt megrovás büntetéseket szabtak ki.

V/9. Döntés az eljárás megindításáról

V/9.1. Az etikai eljárás megindításáról a TEB dönt. A TEB a bejelentés megérkezésétől számított 15 napon belül határozatban dönt az etikai eljárás megindításának kérdésében.

V/9.2. A TEB elnöke a bejelentőt a bejelentés megérkezésétől számított 8 napon belül hiánypótlásra szólíthatja fel. Ez esetben az V/9.1. pontban szereplő 15 napos határidőt a hiánypótlási felhívás teljesítésétől kell számítani akként, hogy a TEB a bejelentés megérkezésétől számított legkésőbb 30 napon belül így is köteles határozattal dönteni az etikai eljárás megindításának kérdésében.

V/9.3. A TEB határozattal megtagadja az eljárás megindítását az alábbi esetekben:

- a. ha illetékeség vagy hatáskör hiánya áll fenn és áttételnek nincs helye,
- b. ha a bejelentés nyilvánvalóan megalapozatlan, vagy a bejelentett tények alapján etikai vétség elkövetésének alapos gyanúja nem állapítható meg,
- c. ha a felelősséget kizáró ok áll fenn
- d. ha a bejelentésben foglalt tények miatt már jogerős határozatot hoztak.

V/9.4. Ha a TEB úgy dönt, hogy a bejelentés alapján nem indít etikai eljárást, az erről szóló határozatot, annak meghozatalától számított 8 napon belül az összes keletkezett irattal együtt megküldi az OEB-nek. Az OEB jogosult a bejelentéssel kapcsolatos minden információ megismerésére. Az OEB – amennyiben szükségét látja az eljárás megindításának – 15 napon belül határozattal a bejelentés ismételt megvizsgálására és az eljárás megindításának megfontolására hívhatja fel a TEB-et.

A Kódex a jogorvoslathoz való jogot a következőképpen rendezi:

V/18.1. Az eljárás alá vont kormánytisztviselő az elsőfokú elmarasztaló határozat, valamint az eljárást bizonyítottság hiányában megszüntető határozat ellen annak kézhezvételétől számított 15 napon belül az eljárást etikai tanácsnak benyújtott, de az OEB-nek címzett írásbeli fellebbezéssel élhet. Az első fokon eljárt tanács a

fellebbezést és az eljárás során keletkezett iratokat 8 napon belül köteles felterjeszteni az OEB-nek, kivéve ha a megtámadott határozatot a fellebbezésben foglaltaknak megfelelően kijavítja, kiegészíti, módosítja, visszavonja, valamint ha a fellebbezést a felterjesztést megelőzően visszavonták.

V/18.2. A fellebbezés a határozat végrehajtására halasztó hatályú. Fellebbezni csak elmarasztaló érdemi döntés és a bizonyíték hiányában történő eljárás megszüntető határozat ellen lehet.

Összegzés

Az egészségügyben működő szakmai kamarákról szóló 2006. évi XCVII. törvény 14/A. § (1) bekezdése szerint *egészségügyi tevékenységet (...) csak az végezhet, aki tagja az adott tevékenység végzésének feltételeként előírt szakképesítés szerint illetékes szakmai kamarának. Az Eütv. 110. § (2) bekezdése értelmében egészségügyi tevékenységet önállóan (...) az adott tevékenység folytatására jogosító egészségügyi szakképesítéssel rendelkező és az adott szakképesítés tekintetében a kötelező továbbképzési kötelezettséget teljesített vagy a továbbképzési kötelezettség teljesítése alól e törvény szerint mentesült, a működési nyilvántartásba bejegyzett személy végezhet.*

Ezzel szemben a panaszolt orvos orvosi kamarai tagsága 2007-ben megszűnt, működési nyilvántartása 2010-ben lejárt. A panaszolt doktornő egyik jogszabályban rögzített követelménynek sem felelt meg, így megállapítható, hogy mind a panaszolt orvos, mind az őt alkalmazó Budapest Főváros Kormányhivatala, mulasztásával visszásságot okozott a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben.

A beadványozó 2016. január 18-án kelt, Budapest Főváros Kormányhivatalához címzett levelében is megismételte panaszát, melyre válaszul a kormány megbízott arról tájékoztatta, hogy a *panaszlevelében leírtak, az orvosi vizsgálatra vonatkozó megjegyzések orvos-szakmai kérdések, és ezeket nem áll módjában felülbírálni. A szakorvosi vizsgálatra kiadott szakmai irányelvek szerint a súlyos mozgásállapot minősítéséhez hozzátartozik a mozgásszerinti funkciók vizsgálata, melyet meggyőződésem, hogy (...) főorvosnő szakszerűen végzett el. (...) A leírtak alapján orvos-szakmai szempontból nem vitathatóak a szakvéleményben foglaltak. (...) A fenti két mondat ellentmond egymásnak, a kormány megbízott szerint az orvosi vizsgálatra vonatkozó megjegyzések orvos-szakmai kérdések, melyeket nem bírálhat felül, ennek ellenére álláspontja szerint orvos-szakmai szempontból nem vitathatóak a szakvéleményben foglaltak. Mivel a panaszolt orvos nem felelt meg a rá vonatkozó jogszabályi előírásoknak, álláspontom szerint megkérdőjelezhető a panaszolt orvos által hozott döntések érvényessége, felmerül a jogbiztonsághoz való alapvető jog sérelme.*

A panaszos a másodfokú eljárásban az orvos hozzáállása, bánásmódja mellett azt is kifogásolta, hogy újabb személyes vizsgálatára nem került sor, a panaszolt orvos által végzett, elsőfokú orvosi szakvéleményben foglaltak alapján került sor a másodfokú, kérelmét elutasító határozatra.

Tekintettel arra, hogy a panaszos nem csupán az elsőfokú orvosi szakvéleményben foglaltakat, hanem az azt megalapozó orvosi vizsgálatot, az orvos bánásmódját is kifogásolta, álláspontom szerint a másodfokú eljárásban ezt a tényt is figyelembe kellett volna venni és lehetőséget adni egy újabb személyes vizsgálatra, felmerül a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog követelményének sérelme.

A beteg, sérült, egészségügyi ellátásra szoruló személyek e helyzetüknél fogva eleve kiszolgáltatottak, nem egy esetben alárendelt helyzetben vannak az egészségügyi intézményekkel, adott esetben hatóságokkal szemben, jogaik különösen sérülékenyek.³

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa már az OBH-3155/2002. számú jelentésében kifejtette, hogy az emberi méltóság megsértése – utólag – szinte soha nem bizonyítható, mivel tanúk általában nincsenek, a bizonyításbeli nehézségek az ilyen jellegű ügyek kimenetelét eleve kétségessé teszik. Az esetek sokfélesége mellett is megállapítható, hogy az emberi méltóság sérelme a betegek által a legnehezebben tolerálható jogsértés, mivel abban mindig a nem megfelelő emberi hozzáállás és a bizalmi viszony hiánya nyilvánul meg.

Mivel a panaszolt orvos a kifogásolt vizsgálat idején nem volt kamarai tag, ezért került sor a MKK Etikai Bizottsága előtti eljárásra, a Kar Hivatásetikai Kódexe azonban nem alkalmas orvosi etikai vétségek megítélésére, minősítésére.

³ Lásd erről bővebben: „Beteg jogaink – egészséges méltóság” Betegjogi projekt. AJB Projektfüzetek. 2012/2.

A MOK Etikai Kódexe konkrétan megfogalmazza az általános, az orvos számára a beteg ellátása során irányadó elveket és elvárásokat (az emberi méltóság tiszteletben tartása, udvariasság, a környezetére előnyösen ható határozott és megnyugtató fellépés, empátia, az orvos-beteg kapcsolatokban az egyenjogúság, stb.). Mivel a panaszolt orvos nem volt kamarai tag, ezért a panaszos nem élhetett az ezeket az elveket számonkérő jogorvoslat lehetőségével. Ezzel szemben az MKK Hivatásetikai Kódexe sokkal általánosabb szabályokat tartalmaz (becsületsértés, szeméremértés, ittaság, szexuális zaklatás, megfélemlítés), a kormánytisztviselői karra, nem a betegellátásra, az orvos-beteg kapcsolatra, az orvos elvárható magatartására megalkotott konkrét szabályzat.

Álláspontom szerint nem életszerű az sem, hogy a panaszos jelöljön meg tanúkat vagy csatoljon be bizonyítékokat, hiszen az orvosi vizsgálaton általában a beteg/vizsgált személyen kívül nincs jelen hozzátartozó, aki a panaszos állítását megerősíthetné. Életszerűtlen az a kérés is, hogy a beadványozó a kifogásolt orvosi vizsgálat kapcsán bizonyítékot szolgáltatson panaszát alátámasztására, hiszen egy orvosi vizsgálaton jellemzően nem készül a kifogásolt eljárást rögzítő felvétel (hang- vagy video).

Végezetül ugyancsak aránytalan az a kitétel, hogy a panaszos jelölje meg, a Hivatásetikai Kódex melyik pontját sértette meg a panaszolt orvos/kormánytisztviselő, hiszen még egy jogban járatos személy számára is nehézséget okoz a konkrét, panaszos által sérelmezett cselekedetnek a kódex szabályaival való beazonosítása.

Minderre tekintettel megállapítom, hogy mivel a panaszosnak nem az adekvát szabályzattal kellett beazonosítania a panaszolt cselekményt, sérült a jogbiztonsághoz és tisztességes eljáráshoz való joga.

Az ügy szempontjából kiemelt fontosságú az a tény, hogy a panaszolt orvos nem volt kamarai tag, ezért a panaszosnak nem állt módjában a MOK Etikai Bizottsághoz fordulni, a jogorvoslatot kimeríteni, ezzel sérült a jogorvoslathoz való joga. A MKK Etikai Bizottságának eljárása pedig – még abban az esetben is, ha az eljárás megindítására sor kerül –, alkalmatlan lett volna az ilyen fajta ügyek kivizsgálására a fentebb részletezett ok miatt.

A fentiekén kívül aggályosnak tartom, hogy amennyiben a MOK Etikai Bizottsága előtti eljárás helyett sor kerül a Magyar Kormánytisztviselői és Állami Tisztviselői Kar Etikai Bizottsága előtti eljárásra, a Hivatásetikai Kódex alapján a panaszos számára a fellebbezés kizárt, mivel csak az eljárás alá vont kormánytisztviselő élhet jogorvoslati jogával az elsőfokú elmarasztaló határozat, vagy a bizonyítottság hiányában az eljárást megszüntető határozat ellen, a panaszt tevő nem.

Megállapítom, hogy a Magyar Kormánytisztviselői és Állami Tisztviselői Kar a Hivatásetikai Kódexében a jogorvoslattal kapcsolatban megfogalmazott szabályaival visszásságot okozott a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben.

Intézkedéseim

A feltárt visszásságok megszüntetése és jövőbeni elkerülése érdekében,

- az Ajbt. 32. §-a alapján felkérem Budapest Főváros Kormányhivatalának kormány megbízottját, hogy az alárendelt szervezeti egységek figyelmét felhívva, a jövőben fordítson kiemelt figyelmet az orvos-szakértőkre vonatkozó jogszabályi feltételek betartására;
- az Ajbt. 32. §-a alapján felkérem a Magyar Kormánytisztviselői és Állami Tisztviselői Kar elnökét, hogy fontolja meg a Kar Hivatásetikai Kódexe jogorvoslatra vonatkozó szabályainak a felülvizsgálatát.

Budapest, 2018. május 17.

