

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1971/2013. számú ügyben
(Kapcsolódó ügy: AJB-3046/2013.)**

Előadó: dr. Bódis Cecília

Az eljárás megindítása

A panaszos – akinek panaszához később újabb panaszos kapcsolódott – beadványa szerint egy belső utasításra hivatkozva, a portaszolgálat rendszeresen megtagadja az Egri Markhot Ferenc Kórház területére való belépését.

Tekintettel arra, hogy a beadványban foglaltak alapján felmerült a Magyarország Alaptörvényében nevesített jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a személyes szabadsághoz, illetve a mozgásszabadsághoz való joggal összefüggő visszásság gyanúja – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján – vizsgálatot indítottam.

Vizsgálatom eredményes befejezése és az ügy hátterének pontos megismerése érdekében – az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontjában foglaltakra – tájékoztatást kértem a Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézet főigazgatójától, a Markhot Ferenc Kórház Egészségügyi Szolgáltató Nonprofit Kiemelkedően Közhasznú Kft. főigazgatójától, valamint az Emberi Erőforrások Minisztériuma egészségügyért felelős államtitkárától.

Az érintett alapvető jogok és alapelvek

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)
- A szabad mozgáshoz és a tartózkodási hely szabad megválasztásához való jog (Alaptörvény XXVII. cikk (1) bekezdés) *„Mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához.”*

Az alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény)
- Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.)

A megállapított tényállás

A panaszosok azt sérelmezték, hogy 2013. márciusban az Egri Markhot Ferenc Kórház (a továbbiakban: kórház) műszaki-üzemeltetési szervezeti egysége írásbeli utasítást adott ki a portaszolgálatnak. A szerint a panaszosokat a kórház területére való belépésük előtt „igazoltatni” (azonosítani) kell. Az utasítást csatolták beadványukhoz, melyen három személy neve volt feltüntetve, köztük a két panaszos.

Az utasításban az szerepelt, hogy „az alábbi személyek kórházi területre történő belépését meg kell akadályozni, kivéve amennyiben igazolhatóan egészségügyi ellátás céljából vagy látogatóként keresik fel a kórházat (...).” Az utasítás idézett szövegéből öt nap elteltével törölték a „kórházi területre” szövegrészt és helyébe a „kórház üzemi területére” szöveg került.

Mindkét panaszos arról számolt be, hogy üzemi területre lépni nem állt szándékukban, ahogy az naponta akár több száz ember esetében sem merül fel, akiket egyébként sem igazoltatnak belépéskor. Amikor a panaszosok ez évben egészségügyi ellátás céljából megjelentek a bejáratnál és felismerték őket a portások (korábban ugyanis ott dolgoztak), meg kellett állniuk, és konkrét válaszokat kellett adniuk a feltett kérdésekre: mi céljuk a kórházban,

mely orvos(ok)hoz mennek, 2013. március 6-án, és 7-én pedig kísért kaptak, akik feljegyzést készítettek arról, hogy hol voltak, kivel beszéltek. Az intézkedés oka – véleményük szerint – a kórházzal fennállt munkaviszonyuk megszüntetése miatt kezdeményezett munkaügyi jogvita lehetett, célja pedig az ő lejáratásuk.

Az egyik panaszos a rendelőintézet igazgatójához panasszal élt, melyről jegyzőkönyv készült, majd március 7-én a Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézet főigazgatójához fordult.

A főigazgató a március 22-én kelt válaszában arról tájékoztatta a panaszost (ikt. sz.: GYEMSZI/011502-00/2013.), hogy az ügyet kivizsgálták, betegellátáshoz, valamint a betegek látogatásához való jog nem sérült, továbbá üzemi területre történő belépés mindenki számára tilos, a „betegellátás zavartalan lefolytatása érdekében”.

A kórház igazgatója megkeresésemre arról tájékoztattott, hogy a kórház egészségügyi közszolgáltató betegellátó intézmény, melyben felelősségteljes munka folyik. A szóban forgó ügyben érintett személyek korábban a kórház alkalmazottai voltak (2012. év elejéig, ill. végéig), vagyonvédelmi, illetve egyéb munkakört láttak el. Azóta egyikük munkaügyi perben áll a kórházzal, másikkal szemben a kórház jogerősen munkaügyi pert nyert. Az utasításban megnevezett mindhárom volt dolgozó szinte napi gyakorisággal járt be a kórház különböző munkahelyeire, osztályaira, nem egészségügyi ellátás céljából. Ezen magatartásuk pedig zavarja a munkavégzést. Az egyik személy munkaviszonya megszűnését követően több alkalommal is botránnyosan viselkedett, fenyegetőzött, rendőri intézkedést kellett kérniük. Ez utóbbi személy legutóbb 2013. március 8-án kívánt a kórházba belépni, de – a portaszolgálat érdeklődésére – egészségügyi ellátási célt nem jelölt meg. Ekkor történt a *rendőrségi intézkedés igénybevétele*.

Az igazgató tájékoztatójában kitért arra is, hogy indokolt egészségügyi ellátás céljából vagy látogatóként természetesen bárki beléphet a kórház területére. A panaszolt *utasítást egyébként 2013. május 27-én visszavonták* azzal, hogy a rendészet járjon el minden olyan esetben, amikor bármely külső személy a kórház területén munkájukban, tevékenységükben feltartják a kórházi dolgozókat.

Az *egészségügyért felelős államtitkár* válaszában kifejtette, hogy vélelmezhetően a vizsgált ügyben szereplő két panaszos korábban a Markhot Ferenc Kórházzal munkavégzésre irányuló jogviszonyban állt, amely később megszűnt. Feltehető, hogy jogviszonyuk fennállása időtartama alatt megalapozottan, munkáltatói intézkedésként rendelték el az üzemi területre történő belépésük előtti azonosításukat, ezt nem is sérelmezték. Azonban munkaviszonyuk megszűnése után is alkalmazták ezt velük szemben.

Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.) 3. § és 7. §-a rendelkezéseire tekintettel a panaszügyek vizsgálatára az államtitkárságnak nincs hatásköre, de az ügy megítélése szempontjából az Eütv. hivatkozott rendelkezéseinek gyakorlatban történő érvényesülését is vizsgálni szükséges.

A Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézet főigazgatója a folyamatban levő szervezet-átalakításról tájékoztattott, a konkrét ügyről nem tudott állást foglalni. A főigazgató azonban ismertette az intézet változó feladatait, hatáskörét, mely szerint a létrejövő ún. Operatív Minőségközpont feladata lesz a panaszügyek kezelése, tanulságok levonása. A szakmai munka színvonalát emeli majd a panaszügyek vizsgálatában részt vevő szakértői hálózat (ún. minőségügyi szakfőorvosi hálózat) bevonása is.

A vizsgálat megállapításai

A hatásköröm tekintetében

Feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok

biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdésének *a*) pontja meghatározza a közszolgáltatást végző szerv fogalmát. E szerint ennek minősül – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – minden az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv.

Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 2. § (1) bekezdés *a*) pontja, valamint az egészségügyi szolgáltatás gyakorlásának általános feltételeiről, valamint a működési engedélyezési eljárásról szóló 96/2003. (VII. 15.) Korm. rendelet alapján egészségügyi közszolgáltatás a részben vagy egészben az államháztartás terhére finanszírozott egészségügyi szolgáltatás. Mindezek alapján a vizsgált egészségügyi intézményre, mint közszolgáltatóra, vizsgálati jogosultságom – az idézett hatásköri szabályok értelmében – kiterjed.

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

Az alapjogok 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.

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*”. Ezzel összhangban elvi megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

Az ombudsmani gyakorlatban – ideértve a vizsgálati jelentéseket és az egyes alkotmánybírósági indítványokat – továbbra is hivatkozási pontot jelent tehát az egyes alkotmányos jogokat és követelményeket értelmező alkotmánybírósági esetjog, így például az élethez és emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, a jogállamiság elvével kapcsolatos alaptételekkel, valamint az egyes alapjogi tesztekkel is – ideértve elsősorban a szükségességi-arányossági, az ésszerűségi és a közérdekűségi tesztekkel – kapcsolatos alkotmánybírósági érvelések. Megjegyzem, hogy az *alkotmánybírósági gyakorlat* eredményeinek felhasználását és alkalmazását az is alátámasztja, hogy az ezekben lefektetett megállapítások pontosan megfelelnek az európai alapjogi sztenderdeknek. Fennmaradásukkal éppen az biztosítható, hogy a magyar alapjogi gyakorlat továbbra is eleget tegyen nemzetközi kötelezettségeknek, az Európai Unió és az Európa Tanács által is megkövetelt elvárásoknak.

1. Magyarország Alaptörvénye B) cikkének (1) bekezdése szerint *Magyarország független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában megfogalmazta, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. 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 tehát nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények.¹ Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket.²

2. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint 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. *„A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.”* [Lásd: 6/1998. (III.11.) AB határozat, 14/2004. (V.7.) AB határozat] Az Alkotmánybíróság leszögezte azt is, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog, mert már maga is mérlegelés eredménye. [14/2004. (V. 7.) AB határozat]

Álláspontom szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell. A közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők.³ Már több jelentésben is hangsúlyoztam, hogy különösen nagy súlya van ennek a tételnek akkor, amikor az adott eljárás eleve alapjog-korlátozásra, *szankció kiszabására vagy jogkorlátozó intézkedés meghozatalára irányul.*

3. Az Alkotmánybíróság 66/1991. (XII. 21.) AB határozatában kiemelte, hogy a *személyes szabadság* alkotmányos alapjogát törvény az Alkotmány megengedő rendelkezése folytán korlátozhatja. Az egyes korlátozható rendelkezések azonban csak akkor fogadhatók el alkotmányszerűnek, ha az általuk elérni kívánt és alkotmányosan elismert célhoz képest a korlátozás szükségszerű és arányos. E követelmény az Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdésének és az alapvető jogok lényeges tartalmának korlátozását tiltó I. cikk (3) bekezdésének egymásra vonatkoztatásán alapul.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a személyes szabadsághoz való jog és a *mozgásszabadsághoz való jog* egymásra vonatkoztatása alapján a személyes szabadsághoz való jog érdemben felhívható valamennyi, a mozgás és a helyváltoztatást is korlátozó jogszabály alkotmányossági megítéléséhez. A mozgásszabadsághoz való jog a személyes szabadsághoz való joggal együttesen is értelmezhető.⁴

Az Alkotmánybíróság a 41/2003. (VII. 2.) AB határozatban megállapította, hogy „az Alkotmány 55. § (3) bekezdése és a kártalanítás szabályai között nincs összefüggés, ezért a kártalanításból kizárás szabályai nem járhatnak az Alkotmány e rendelkezésének sérelmével.” Az Alkotmánybíróság ebben a határozatban megerősítette, hogy az Alkotmány 55. § (3) bekezdése a kifejezetten törvénytörtő (nem a törvényben meghatározott okokból és nem a törvényben

¹ 9/1992. (I. 30.) AB határozat

² 56/1991. (XI.8.) AB határozat

³ Ld. 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 84-85.; 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 372, 376-377.; 5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75, 88-89.; 422/B/1999. AB határozat, ABH 2004, 1316, 1320, 1322.

⁴ 46/1994. (X. 21.) AB határozat

meghatározott eljárás alapján történt) előzetes letartóztatás vagy más, akár a büntető hatalom gyakorlásához kötődő, akár egyéb, rendészeti, egészségügyi fogva tartás esetére állapítja meg az állam kárfelelősségét, amelynek részletes szabályai, feltételei és korlátai a polgári jog területére tartoznak. A kártalanítás (visszatérítés) intézménye az állam büntető hatalmának gyakorlása során előforduló tévedések orvoslását szolgálja; feltételeit és korlátait a büntetőeljárás jogszabályok határozzák meg. Tekintettel arra, hogy a határozat tárgya a kártalanításból kizáró okok, nem pedig a kártalanítás jogalapjának alkotmányossági vizsgálata volt, a döntés – az Alkotmány 55. § (3) bekezdése tekintetében – a 66/1991. (XII. 21.) AB határozatban foglaltakhoz képest további érvelést nem tartalmazott. Ugyanakkor előzetes letartóztatás és az ideiglenes kényszergyógykezelésért járó kártalanításból kizáró okokkal összefüggésben állapította meg: a vizsgált szabályozás megakadályozza, hogy a kártalanítás ténylegesen érvényesüljön, mint a személyi szabadsághoz való alapjogban – az eljárási kényszercselekménnyel – okozott jogsérelem orvoslásának eszköze. „Ezáltal sérül az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdésében normatív tartalommal meghatározott jogállamiság, és nem teljesül a személyi szabadság korlátozásának alkotmányosságához az Alkotmány 55. § (1) bekezdésének és a 8. § (1)-(2) bekezdésének egymásra vonatkoztatásával meghatározott arányossági kritérium.”

Az ügy érdeme tekintetében

Előjáróban szeretném rögzíteni, hogy személyhez fűződő jogokat érintő sérelemről a bíróság jogosult állást foglalni, arra vonatkozó vizsgálati hatáskörrel nem rendelkezem. Ezért ebben a kérdésben jelentésem megállapításokat nem tartalmaz.

A panaszosok nem betegjogok érvényesülését sérelmezték, hanem a kórház területére történő, illetve a később módosított írásbeli utasítás szövege szerint „üzemi területre” való belépésük előtti „igazoltatásuk” elrendelését, illetve annak foganatosítását tartották sérelmesnek, megalázónak.

Az alapvető jogok biztosa az Alaptörvényben biztosított alapvető jogokkal kapcsolatos visszasságot akkor állapít meg, ha az érintett alapvető joga gyakorlásában Alaptörvényt sértő korlátozást szenvedett, vagy annak közvetlen veszélye áll fenn.

A személyes szabadság valamennyi korlátozása szükségképpen a mozgás szabadságának korlátozása is, fordítva természetesen nem így van. A mozgásszabadság szoros kapcsolatban áll az *emberi méltósághoz való*, mint általános személyiségi joggal, amennyiben önállóan nevesített jogként az egyén cselekvési szabadságának konkrét megnyilvánulási formája, illetve a személyiség szabad kibontakoztatásának jelentős eszköze.⁵ Leginkább a tartózkodási hely, migrációs jogok érvényesülésekor elemezzük, de a mozgásszabadság összefügg a *személyi szabadsághoz való joggal is*. A két jog egymásra vonatkoztatása alapján azonban a személyi szabadsághoz való jog érdemben felhozható valamennyi, a mozgás és a helyváltoztatást is korlátozó jogszabály alkotmányossági megítéléséhez.⁶

Kizárólag a mozgás szabadságának korlátait jelentik például bizonyos büntetések és intézkedések, mint a Btk-ban nevesített korlátozás: pl. kitiltás, kiutasítás.

A személyes szabadságjogok által teremtett jogviszonyok tipikusan abszolút jellegűek, tehát mindenkivel szemben érvényesülniük kell. A szabad mozgáshoz való jog állampolgárságtól függetlenül – a törvényes magyarországi tartózkodás feltétele mellett – mindenkit megillet. Ezen jogot csak törvényben lehet korlátozni és csak hatósági jogkörrel felruházott szervek rendelhetik el.

⁵ Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Kocsis Miklós – Zeller Judit: Válogatott alapjogi esetek II. Szabadság és egyenlőség 1. fejezet (Pécs, 2010)

⁶ 36/2000.(X.27.) AB határozat

A téma szempontjából fontosak az egészségügyi törvény rendelkezései is. Az Eütv. 3. § a) pontja alapján betegnek kell tekinteni az egészségügyi ellátást igénybe vevő vagy abban részesülő személyt. Az Eütv. alapelveként mondja ki, hogy az egészségügyi szolgáltatások és intézkedések során biztosítani kell a betegek jogainak védelmét. A beteg személyes szabadsága és önrendelkezési joga kizárólag az egészségi állapota által indokolt, e törvényben meghatározott esetekben és módon korlátozható.

Az Eütv. 7. § (1) bekezdése a fentiekben túlmenően megerősíti, hogy minden betegnek joga van – jogszabályban meghatározott keretek között – az egészségi állapota által indokolt, megfelelő, folyamatosan hozzáférhető és az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő egészségügyi ellátáshoz.

A portaszolgálat tevékenysége során azt vizsgálhatja, hogy az intézmény működését nem veszélyeztetik-e olyan körülmények, amelyek beavatkozásra adnak okot. Amennyiben üzemi területre, vagy valamilyen (pl. tűzvédelmi, stb.) okból a kórház területére való belépését korlátozzák, akkor sem lehet személyenként, név szerint meghatározva korlátozni azt.

Az egészségügyi törvény rendelkezéseinek alkalmazása mellett szeretnék utalni arra is, hogy amennyiben valaki – a főigazgató válaszában említett – olyan mértékben zavarja az intézmény rendjét, működését, amely *hatósági (rendőri) intézkedést igényel*, szükségessé válhat az arra hatáskörrel rendelkező szerv értesítése, amely megteheti a megfelelő, szintén jogállami garanciák által körbezárt, a jogállamiság követelményeinek megfelelő, rendőrségi törvényben meghatározott intézkedéseket.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a bármilyen jogszabályi felhatalmazás és jogszerű eljárás hiányában alkalmazott, önkényes „kitiltó” intézkedés sérti a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményét. Ebből következik, hogy a vizsgált ügyben érintett személyek (panaszosok) tekintetében elrendelt személyazonosítás, illetve feltartóztatás visszásságot okozott a jogállamiság elvével összefüggésben, de sérült a mozgásszabadsághoz való joguk is.

Intézkedésem

A vizsgálatban feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság tekintetében – figyelemmel a kórház érintett vezetője által visszavont utasításra – konkrét ombudsmani intézkedést nem teszek.

Felhívom ugyanakkor a *Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézet főigazgatójának* figyelmét arra, hogy a szervezet teljes felállítását követően – annak garanciális jelentősége miatt – a panaszkezelésre fordítson kiemelt figyelmet, a panaszokról a jogszabályoknak megfelelően, az eljárására irányadó rendelkezések maradéktalan betartásával döntsön. Kérem továbbá, hogy az intézet jóváhagyott szervezeti és működési szabályzatát, valamint ügyrendjét bocsássa rendelkezésemre.

Budapest, 2013. szeptember

Prof. Dr. Szabó Máté sk.