

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-4921/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Tasi Katalin

Az eljárás megindulása

A panaszos írásbeli beadvánnyal fordult Hivatalomhoz, melyben előadta, hogy a házassági bontó- és gyermek-elhelyezési perben jelenleg alperesi pozícióban vesz részt. A panaszos sérelmezte, hogy a felperes olyan pszichológusi szakvéleményt csatolt be, amelyben rá nézve annak ellenére szerepel terhelő vélemény, hogy a pszichológus nem vizsgálta, terápián, meghallgatáson vagy elbeszélgetésen vele nem vett részt. Kifogásolta azt is, hogy a pszichológus eljárását sérelmező panaszát többszöri áttétel után a Diplomások Területi Szervezete (DTSZ) sem bírálta el. A panaszbeadványban foglaltak alapján felmerült a jogbiztonság követelményével és a tisztességes hatósági eljáráshoz, valamint a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásság gyanúja, így az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat sikeres lebonyolítása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján a Diplomások Területi Szervezetének elnökétől, valamint az Országos Bírósági Hivatal (OBH) elnökétől kértem tájékoztatást.

Az érintett alkotmányos jogok és alapelvek

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés];
- a tisztességes 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.”* [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés];
- a jogorvoslathoz való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”* [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés].

Az alkalmazott jogszabályok

- a Polgári Perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.);
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.);
- a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (Pkbt.);
- az egészségügyben működő kamarákról szóló 2006. évi XCVII. törvény (Ekt.).

A megállapított tényállás

1. A panaszos beadványában előadta, hogy bontó- és gyermek-elhelyezési perében alperesként vesz részt. A per során a felperes a közös kiskorú gyermekükről magánkérésre, ellenszolgáltatás fejében elkészített pszichológiai véleményt terjesztett a bíróság elé. A pszichológiai véleményt jegyző pszichológus a vélemény kialakítása során csak a gyermeket vizsgálta, azonban a szakvéleményében a panaszosra kedvezőtlen állításokat rögzített. Ezekre a gyermek által előadottakból, illetve a gyermek vizsgálatából, válaszaiból, rajzaiból, megnyilvánulásaiból következtetett, a pszichológiai javaslatában pedig konkrét javaslatot tett az apai láthatás körülményeire. Indítványozta azt, hogy az alperes csak akkor vihesse láthatásra a kiskorú gyermeket, amikor képes kifejezetten csak a gyermekre koncentrálni, és ebben sem munkája, sem más tennivalója nem akadályozza.

A panaszos sérelmezte, hogy a pszichológus véleménye rá nézve úgy tartalmaz terhelő, a per során hátrányosan értékelhető megállapításokat, hogy ő maga soha nem találkozott a szakemberrel. Előadta félelmét, hogy a bizonyítékként csatolt szakvélemény a bíróság által kirendelt igazságügyi szakértőt is befolyásolhatja saját szakvéleményének kialakításában.

A szakvélemény kibocsátását és bírósági befogadását összességében etikátlannak találta, ezért panaszával a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Miskolci Járási Hivatalához (a továbbiakban: Járási Hivatal) fordult. A Járási Hivatal BO-08R/018/05500-2/2015. számú, 2015. október 19-én kelt végzésében hatáskörének hiányát állapította meg, és a panaszt áttette a Magyar Orvosi Kamara (MOK) Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Területi Szervezete Etikai Bizottságához (a továbbiakban: Etikai Bizottság). Az Etikai Bizottság az E-7/17/1/2015/113. számú, 2015. október 26-án kelt végzésével az etikai eljárás lefolytatására irányuló kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasította arra hivatkozással, hogy az érintett pszichológus nem tagja a MOK Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Területi Szervezetének, így tekintetében egyetlen etikai bizottság sem rendelkezik hatáskörrel. Egyúttal tájékoztatta panaszost, hogy 2015. szeptember 1-jétől „*a pszichológusok a Diplomások Területi Szervezetéhez tartoznak*”.

A panaszos 2015. november 13-án a Diplomások Területi Szervezetéhez (DTSZ) fordult beadvánnyal, és egyben kérdésével, hogy amennyiben a DTSZ sem rendelkezik hatáskörrel, kihez fordulhat. E kérelmére a hozzám címzett panaszbeadványa megtételéig, azaz 2016 júniusáig nem kapott választ. Ezért azt kérte, hogy vizsgáljam meg a válaszadás elmaradását, az érintett pszichológus etikai vizsgálat alá vonhatóságának kérdését, illetve hogy tegyek lépéseket annak érdekében, hogy a bírósági eljárásokban ne legyen mód nem igazságügyi szakértő pszichológus véleményét megrendelésre, az egyik félnek kedvező tartalommal benyújtani.

2. A panaszbeadványban foglaltak nyomán tájékoztatást kértem a DTSZ elnökétől, aki *megkeresésemre* a következőket tárta elém.

Álláspontja szerint a Járási Hivatal tévesen helyezte át az Etikai Bizottsághoz a panaszt, mivel az Ekt. általános szabálya szerint okleveles pszichológus nem lehet tagja az orvosi kamarának. Kiemelte, hogy az egészségügyi képzés a pszichológia területén kizárólag a szakorvos, szakfogorvos, szakgyógyszerész és klinikai szakpszichológus szakképzés megszerzéséről szóló 66/1999. (XII. 25.) EüM rendelet alapján klinikai szakpszichológus szakirányú szakvizsgával, 4 éves képzésben szerezhető meg.¹ Helyesen hivatkozott a MOK Területi Bizottsága arra, hogy a klinikai és mentálhigiéniai szakpszichológusok tevékenységének engedélyezése egészségügyi szolgáltatásként a Népegészségügyi Hivatalok tevékenységi köréhez tartozik. Tájékoztattam továbbá arról is, hogy „[...] az egészségügyi szakmák kódjait és jegyzékét tartalmazó 2. számú mellékletben a pszichológia nem szerepel, vagyis a tevékenység végzéséhez nem szükséges és nem adható egészségügyi szolgáltatás nyújtására jogosító működési engedély”. Rámutatott továbbá arra, hogy a panaszolt pszichológus nem rendelkezik egészségügyi képzéssel. Mindezek alapján álláspontja szerint helyesen állapította meg a MOK Területi Bizottsága hatáskörének hiányát.

A MOK Területi Bizottság a végzéshez fűzött indoklásában zárójeles megjegyzésként utal a DTSZ megalakulására, ahová a „pszichológusok tartoznak”. E tájékoztatás azonban nem volt helytálló, mert ahogyan a MOK tagja is csak egészségügyi végzettséggel rendelkező személy lehet, úgy a MOK DTSZ tagja is csak klinikai és mentálhigiéniai szakpszichológus lehet, hiszen erre a szervezetre is ugyanazok a jogszabályi feltételek vonatkoznak, amelyek alapján az etikai panaszt a MOK Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Területi Szervezete elutasította.

A panaszos beadványa megválaszolásának elmaradása kapcsán a DTSZ elnöke elismerte, hogy az Etikai Bizottság késéssel tárgyalta az ügyet, amely mulasztást a következőkkel magyarázta. A DTSZ 2015. szeptember 24-én alakult meg, az alakuló ülésen szavazategyenlőség miatt az Etikai Bizottság elnökét azonban nem sikerült megválasztani. A MOK alapszabálya szerint újabb jelölés és küldöttgyűlés alapján állt fel az Etikai Bizottság 2016 januárjában, így csak januári ülésén intézte a beadványt, megállapította hatáskörének hiányát és érdemben nem tárgyalta azt.

Az Etikai Bizottság elnöke utasította a szervezet irodavezetőjét, hogy tájékozódjon a Magyar Pszichológiai Társaság (a továbbiakban: MPT) titkárságán, hogy az érintett pszichológus tagja-e a társaságnak. Amennyiben ugyanis az MPT-ben tagsági viszonyal rendelkezett volna, annak Etikai Bizottsága kivizsgálhatta volna a panaszt. Az MPT titkára elektronikus levélben arról tájékoztatta a DTSZ irodavezetőjét, hogy a pszichológus nem tagja az MPT-nek sem.

¹ E jogszabály hatálytalan 2012. szeptember 15-étől, a 22/2012. (IX.14.) EMMI rendelet helyezte hatályon kívül.

A DTSZ elnöke elektronikus levélben utasította az irodavezetőt, hogy a panasztos értesítse a hatáskör hiányáról, az irodavezető azonban egy hetes betegállomány után 2016. február 3-án „önkényesen kilépett a DTSZ alkalmazásából, az iroda adminisztrációs és leltári átadása nélkül”. 2016. március 18-tól a DTSZ elnökének személye is megváltozott, így a jelenlegi elnök nem tudja nyomon követni, hogy a panaszosnak a korábbi elektronikus formában megküldött tájékoztatását továbbították-e.

A gyermek-elhelyezési perben a peres fél magánfelkérésére írt és benyújtott pszichológiai vélemény kapcsán az elnök kifejtette, hogy álláspontja szerint gyermek-elhelyezési perben *klinikai és mentálhigiéniai szakpszichológus adhat szakvéleményt* bírói kirendelés vagy magánfelkérés alapján, de csak abban az esetben, amennyiben szerepel az Igazságügyi Minisztérium által kiadott szakértői névjegyzékben. A magánfelkérésre adott klinikai szakpszichológusi vélemény (még akkor is, ha a szakértői névjegyzékben szereplő szakember adja) *bírói mérlegelés tárgyaként álláspontja szerint tanúvallomásként értékelhető*. A panaszos konkrét ügyében a szakmai kompetenciával (szakvizsgával) nem rendelkező, nem igazságügyi szakértői vélemény a bíróság előtt sem képezheti komoly mérlegelés tárgyát. Mindezek alapján szakmai szempontból való bármilyen értékelése, a perben kiadott igazságügyi szakértői vélemény ismerete nélkül nem végezhető el kellő tárgyilagossággal, de a helyzetet tekintve sem. Álláspontja szerint az érintett pszichológus *csak tanúként léphetett volna be a per folyamatába*, nyilatkozatának mérlegelése pedig a bíróság kompetenciájába tartozik.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. A törvény 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság (ideértve a közszolgáltatást végző szervet is) 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. § (1) bekezdés a) és d) pontja alapján a közigazgatási szervek, valamint a kötelező tagság alapján működő köztestületek az alapvető jogok biztosá által vizsgálható hatóságnak minősülnek. A panaszbeadvánnyal érintett kormányhivatal és a szakmai kamarák az Ajbt. szerint közigazgatási feladatot ellátó szervnek, illetve ilyen köztestületnek tekintendők, így tevékenységük vizsgálata az Ajbt. 18. §-a alapján ombudsmani hatáskörbe tartozik.

II. Az alapvető jogok és elvek tekintetében

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

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”. Ugyanakkor a testület a 13/2013. (VI. 17.). AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket.*”

Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, valamint az Alaptörvény XVIII. cikk (7) bekezdésében foglaltakat a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, illetve 57. § (5) bekezdésének szövegével, akkor megállapítható, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező *jogállamiság elve és jogbiztonság követelménye, valamint a jogorvoslathoz való jog* tekintetében nem hoz olyan érdemi változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírói gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírói döntés megszületéséig – *irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozatai indoklásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.* A tisztességes eljárás jogának érvényesülése kapcsán annyi változást érdemes kiemelni, hogy immár külön alkotmányi rendelkezés nevesíti a *tisztességes hatósági eljárás*hoz való jogot.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság.* Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és *az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.* Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen 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. Demokratikus jogállamban ahhoz, hogy a természetes és jogi személyek életviszonyaikat, működésüket, magatartásukat a jog által előírtakhoz tudják igazítani, az elvárt kötelezettségeiknek eleget tudjanak tenni, szükség van a joganyag és a jogi eljárások stabilitására, a változásokra való felkészüléshez megfelelő idő biztosítására, *az egyértelműsége, a követhetősége és az érthetősége.* A jogbiztonság ugyanakkor nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de *az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.*

2. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése tartalmazza, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy *ügyeit a hatóságok – ide értve a közszolgáltatást végző szerveket – részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék, illetve a törvényben meghatározottak szerint indokolják.* Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik. 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 Alkotmánybíróság számos esetben elvi érveléssel mutatott rá arra, hogy az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. A tisztességes eljárásról való jog az alkotmánybírói gyakorlatban olyan abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapjog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye. Olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, amely a materiális jogállam értékrendjének megfelelően, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a tisztességes eljárás követelménye egy olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.

Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartásának dacára lehet az eljárás „méltánytalan” vagy „igazságtalan”, avagy „nem tisztességes”. A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során tehát *túlmutat az eljárás legalitásán*. Nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését [vö. 6/1998. (III. 11.) AB határozat].

3. 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. Ennek következtében *tekintettel kell lenni arra, hogy ne csak formálisan valósuljon meg a jogorvoslat lehetősége*, hanem ténylegesen is alkalmas legyen arra, hogy betöltse szerepét a jogrendszerben. Ezen követelmények megsértésének leggyakoribb módja, amikor közvetett eszközökkel valósul meg a jogorvoslati jog csorbítása. Ilyen esetekben a jogorvoslathoz való jog formálisan megvan ugyan, tehát biztosított, azonban a gyakorlása a sérelmek megoldását nem, vagy nem megfelelő módon teszi csak lehetővé.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint *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 múlhat az egyes hatóságok mérlegelésén, belátásán. Több esetben rámutattam már arra, hogy 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 érdeme tekintetében

1. A panaszos beadványának elintézése tekintetében

A panaszos beadványát első alkalommal az elbíráló szerv az általa vélelmezett hatáskörrel bíró szervezethez tette át, második alkalommal pedig az eljáró szerv nem áttételről intézkedett, hanem tájékoztatta – egyébként tévesen – a panaszost a vélelmezett hatáskörrel rendelkező szervről. Álláspontom szerint mindkét szerv eljárása aggályokat vet fel, mert a minimálisan elvárt, az eljárás legalitására vonatkozó követelmény sem teljesült. Az Alkotmánybíróság gyakorlata egyértelmű abban, hogy *az összes részletszabály betartásának dacára lehet az eljárás „méltánytalan” vagy „igazságtalan”, avagy „nem tisztességes”. A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során tehát túlmutat az eljárás legalitásán. Az Alaptörvény XXIV. cikke érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését.*

Az első esetben az eljáró szervnek – hatásköre hiányának megállapítása esetén – alaposan meg kellett volna győződnie arról a kérdésről, hogy a szerv, amelyhez a panaszt átteszi, ténylegesen rendelkezik-e annak elintézésére hatáskörrel. A második esetben pedig a MOK Etikai Bizottsága adott téves tájékoztatást a DTSZ hatásköréről. A tévedésekre és a mulasztásokra nem lehet kielégítő magyarázat, hogy a panaszos által kifogásoltak elbírálására jelenleg nem létezik közigazgatási, sem köztisztviselői fórum: az eljáró szerveknek ugyanis az erre vonatkozó joganyag felkutatása után erről a tényről helyes tájékoztatást kellett volna nyújtaniuk panaszosnak.

Az ügyben végleges és pontos tájékoztatást megadó szervezet, a DTSZ részéről az eljárás ugyancsak aggályos volt, a hónapokig elhúzódó válaszadás nem egyeztethető össze a tisztességes hatósági eljárás jogával.

Tudomásul veszem, hogy a DTSZ szervezetén belüli átalakítás, illetve az átalakulási és vezetőválasztási eljárás során zajló munkaügyi szervezési feladatok megoldása, illetve ellátatlansága valóban akadályozhatta átmenetileg az ügyintézetést, azonban a mulasztásra ez sem lehet magyarázat. Egy intézményben az átmeneti szabályok alapján feladatkör nem maradhat betöltetlen, és feladat, különösen ügyféli panasz nem maradhat elintézetlen.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a panaszos beadványát intéző szervek eljárásukkal, a téves anyagi jogi tájékoztatás nyújtásával, illetve a válaszadás elmulasztásával a panaszos tisztességes hatósági eljárásához való jogával összefüggő visszátéttséget okoztak.

2. A jogorvoslati jog, és az egyes – egészségügyi szakképesítéssel nem rendelkező – pszichológusok etikai eljárás alá vonhatóságával kapcsolatban

Az egészségügyi felsőfokú szakirányú szakképesítés megszerzéséről szóló 22/2012. (IX. 14.) EMMI rendelet 6. § (1) bekezdése szerint szakpszichológus szakképesítést egyetemi vagy mesterképzési szakon megszerzett pszichológia vagy egészségpszichológia szakképzettséggel rendelkezők szerezhethetnek. Az EMMI rendelet 6. § (2) bekezdése alapján a pszichológus vagy egészségpszichológus szakképzettséggel rendelkezők által megszerezhető alap szakképesítéseket a 8. melléklet, a szakpszichológus szakképesítéssel rendelkezők által megszerezhető ráépített szakképesítéseket a 9. melléklet tartalmazza.

Az Ekt. 1. § (1) bekezdése alapján az egészségügy területén működő szakmai kamarák az orvosok és fogorvosok, gyógyszerészek, egészségügyi szakdolgozók önkormányzattal rendelkező szakmai, érdek-képviseleti köztestületei. Az Ekt. 1. § (2) bekezdése szerint az egészségügy területén szakmai kamaraként a Magyar Orvosi Kamara, a Magyar Gyógyszerészi Kamara, és a Magyar Egészségügyi Szakdolgozói Kamara működik. A Magyar Orvosi Kamara tagja csak *egészségügyi szakképesítéssel* rendelkező személy lehet, ahogyan a MOK szervezeti egységeként működő DTSZ tagja is csak egészségügyi szakképesítéssel, azaz a korábban hivatkozott pszichológiai alapképzésre ráépülő szakpszichológusi képesítéssel rendelkező személy lehet.

Mіндеzen rendelkezések ismeretében a vizsgálatom *két alapkérdést* kívánt körüljárni:

Kérdés egyrészt, hogy akkor, ha a kifogásolt pszichológus rendelkezett volna egészségügyi képesítéssel, és a kamara etikai bizottságának hatáskörébe tartozott volna a panasz elbírálása, (vagy ha önkéntes alapon tagja lett volna a MPT-nek, és ott kezdeményezhető ellen etikai eljárás) nyújtott-e volna hathatós védelmet panaszosnak. Ennek megválaszolásához a *kamarák funkcióját* kell megvizsgálni. A köztestületként működő kamarák elsősorban szakmai szervezetek, melyek az adott szakmai tevékenységet irányítják, céljukat az adott szakma képviselőinek nyújtott szakmai, érdekképviseleti és érdekvédelmi segítségnyújtásban határozzák meg, és további funkciójukat a szakmai-etikai alapú normák meghatározásában, a fegyelmi jogkör gyakorlásában határozzák meg. A kamarák célja tehát a szakma és annak képviselőinek védelme, a szakma tagjainak tömörítése, az önkormányzatiság elve melletti érdekképviselete, a tagok jogainak és érdekeinek védelme.

Nyilvánvaló, hogy a szakma érdekeinek, egyben pedig a minimálisan elvárható szakmaiság követelményének védelme megköveteli, hogy *a kamara a saját tagjaival szemben is védje a szakmát, a szakmailag kifogásolt tevékenység végzésre irányuló panasz esetén etikai eljárást folytasson le, és jogkövetkezményt alkalmazzon.* Ennek az eljárásnak azonban a fő célja a szakma és a kamarai közösség védelme, a minőség, a tevékenység végzésére irányadó elvárható szakmaiság megőrzése, és nem a szakma képviselőjével kapcsolatban álló ügyfelek jogainak védelme. Mindezt erősíti az is, hogy a kamarák keretein belül folytatott etikai vagy fegyelmi eljárások során született érdemi döntésekkel szemben az eljárást kezdeményező panaszos nem élhet fellebbezéssel, mert nem rendelkezik jogorvoslati joggal. Ez a szabályozási mód azért alakult így, mivel a kamara nem az egymással érdekellentétbe került felek, a kívülálló érdekelt és szakértő közötti jogvita független elbíráló fóruma. Ha tehát a kamara az etikai elvek érvényesülésében nem lát olyan törést, amelyért – szerinte – a kamara tagja felelőssé tehető, úgy az eljárást befejezettnek tekinti, illetőleg marasztalás esetén az érintett tagnak ad lehetőséget arra, hogy másodfokon megvédje magát.

Ha valakinek a kamarai tag vélelmezetten kárt okozott, az érintett fél polgári bírósághoz fordulhat, bűncselekmény alapos gyanúja esetén pedig feljelentéssel élhet. A bíróságot, illetve hatóságot a kamara döntése önmagában nem befolyásolja.

Mindezek alapján rá kell mutatnom arra, hogy a vizsgált esetben önmagában a kamarai etikai eljárás nem orvosolta volna panaszos vélt vagy valós sérelmét, hiszen annak semmilyen hatása nem lett volna a bírósági alapeljárásra, azaz a gyermek-elhelyezési és bontóperre.

A továbbiakban azt kell vizsgálni, hogy a csak pszichológiai alapképzéssel rendelkező, de önkéntesen köztestületbe be nem lépő, praktizáló pszichológusok sérelmezett eljárásai ellen ügyfeleiknek, kezeltjeiknek *milyen lehetőségük van kifogást emelni, panasszal élni, ezt milyen fórumon tehetik meg.* Nyilvánvaló, hogy a pszichológus szakma alapképzését teljesítők vannak a legtöbben a szakmán belül. Kérdés, hogy a pszichológusokkal páciensi viszonyba kerülő állampolgárok életére jelentős hatást gyakorló hivatás képviselőinek eljárása ellen milyen fórumon emelhető panasz, és hogy ez jogsérelem orvoslására, vagy etikai vétség feltárására és szankcionálására alkalmas-e.

Magyarországon jelenleg két egyesület látja el a pszichológusok érdekvédelmét, taggá válni azonban nem kötelező a tevékenység gyakorlásához. A *Magyar Pszichológusok Érdekvédelmi Egyesülete és a MPT közös Etikai Kódexet (a továbbiakban: Etikai Kódex) fogadott el* az általánosan elfogadott szakmai szabályok alapján. Az Etikai Kódex értelemszerűen nem általános magatartásszabályokat rögzítő jogszabály, hanem a hivatkozott két szervezet tagjaira nézve kötelező szabályzat, csak a két szervezet tagjain kérhető számon annak betartása. A két szervezet közös Etikai Bizottságot tart fenn a tagjai által tanúsított, az Etikai Kódexbe ütköző magatartások kivizsgálására.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a pszichológus alapképzéssel rendelkező, és tevékenységet folytató személy e minőségében folytatott pszichológiai tevékenységéért etikai felelősségre akkor vonható, ha önkéntesen tagja a két érdekvédelmi szervezet egyikének. Jogi felelősségre pedig speciális szabályok szerint nem, csak a polgári jog, büntetőjog, munkaviszony keretében folytatott tevékenység esetében pedig egyes munkajogi részletszabályok szerint perelhetők. A vizsgált esetben az is releváns, hogy a panaszolt pszichológus és a panaszos nem álltak egymással „orvos-beteg” viszonyban, következésképpen polgári jogi viszonyban sem.

Kérdésként merül fel végül, hogy a jogorvoslathoz való jog kapcsán *kiterjed-e az állam intézményvédelmi kötelezettsége arra, hogy hivatalos panaszfórumot tartson fenn e területen.* Álláspontom szerint mindez alkotmányosan nem lehet kikényszeríthető kötelezettség az állammal szemben, hanem a törvényalkotó mérlegelési körébe tartozó kérdés, a jogállami minimum ugyanis ebben a helyzetben a bírósági jogvédelem biztosítása, amely nyilvánvalóan rendelkezésre áll. Mindazonáltal a jogalkotó számára semmi nem zárja ki, hogy amennyiben tömegesen jelentkeznek ezen a területen állampolgári igények, akkor egy külön panaszfórum felállításáról rendelkezzen.

3. A szakképesítéssel nem rendelkező pszichológusok szakvéleményeinek bírósági eljárásban való figyelembe vehetősége kapcsán

Vizsgálatom során azt is áttekintettem, hogy a sérelmezett eljárás, és annak lehetséges, a panaszos által felsorolt következményei mennyire lehetnek érdemi kérdések, problémák bírósági eljárásban általában, illetve a független bírói kar mennyire felkészült a hasonló esetekre, valamint a bírói gyakorlat, az igazságszolgáltatási rendszeren belüli szabályok nyújtanak-e kellő garanciát a panaszos által vázolt esetleges hátrányos következmények kivédésére. Hatáskör hiányában értelemszerűen eleve nem vizsgálhattam azt, hogy egy konkrét bírósági eljárásban a bizonyítás során felmerült-e bármilyen alapjogi aggály vagy probléma.

A Pp. alapelvei értelmében bármilyen bizonyítási eszköz felhasználható a perben, ami alkalmas arra, hogy a bíró meggyőződjön a tények fennállásáról vagy fenn nem állásáról, nemcsak a törvényben felsorolt bizonyítási eszközök (tanú, szakértő, okirat, szemle, és egyéb tárgyi bizonyíték). A *bizonyítékok szabad mérlegelésének elve* alapján pedig a bíró a bizonyítékok értékelésénél nincs kötve alakszerű bizonyítási szabályokhoz, a bizonyítás meghatározott módjához, a felek előadását a maguk összességében értékeli, illetve meggyőződése szerint bírálja el.

A Pp. 177. § (1) bekezdése értelmében a szakértői bizonyítás feltétele valamely perben jelentős tény, vagy körülmény megállapításához különleges szakértelem szükségessége. Ennek megítélése a bíróság szuverén mozgásterére, mert csak a bíró döntheti el, hogy meddig terjednek a saját ismeretei és miben szükséges annak valamilyen különleges szakértelemmel kívülről történő kiegészítése. Ezt azonban köteles az adott kérdésben a bizonyítás terhét viselő fél tudomására hozni akként, hogy tájékoztatja őt a szakértői bizonyítás szükségességéről, továbbá a szakértői díj előlegezésének, valamint viselésének szabályairól. Ezek megismerése alapján kerül a bizonyító fél abba a helyzetbe, hogy a szakértő kirendelésére irányuló bizonyítási indítványa megtételéhez szükséges összes adat és ismeret a rendelkezésére áll. Ha a szakértői bizonyítás a tájékoztatás hiányára visszavezethető ok miatt marad el, akkor azt olyan lényeges eljárási szabálysértésként értékelik, mely az első fokú eljárás megismétlését teszi szükségessé.

A bíróság a peranyag felek általi szolgáltatásával kapcsolatos tájékoztatási kötelezettségét pontosította és értelmezte a Legfelsőbb Bíróság 1/2009. (VI. 24.) PK véleményében. Ennek 5. pontja szerint a bíróságnak az ellenérdekű felet, ha a bizonyító fél által előterjesztett bizonyítási eszközök bizonyító erejét vitatja erre vonatkozóan a bizonyításra kötelezett féllel azonos körben kell tájékoztatnia. A fentiek alapján tehát nincs kizárva az, hogy a vizsgált ügyben akár a panaszos, akár más, hasonló ügyekben pedig az ellenérdekű fél is magánszakértő szakvéleményét terjessze elő a bíróságnál és az sem, hogy indítványozza igazságügyi szakértő kirendelését a bíróságnál.

A *magánszakvélemények perbeli elfogadottságával és jogi értékelésével* kapcsolatban az Országos Bírósági Hivatal (OBH) elnökétől kapott tájékoztatás szerint a fél által becsatolt magánszakértő véleménye több funkciót tölthet be a per során. A Kúria Joggyakorlat Elemző Csoportjának „*A szakértői bizonyítás a bírósági eljárásban*” című összefoglaló véleményében² öt csoportot különböztet meg. Eszerint a magánszakértői vélemény a tényállástól és az ügy körülményeitől függően lehet

1. akár a fél személyes előadásaként (BH2004.59.),
2. akár ugyanezen minősítését megtartva, ám a bizonyítékok körében (BH2007.192.),
3. a fél személyes előadásaként, amely alkalmas a bíróság által a Pp. 177. § (1) bekezdése szerint kirendelt perbeli szakértő szakvéleményének aggályossá tételére (BDT.2003.759),
4. befogadható a magánszakvélemény a bizonyítékok körébe (BDT.2001.181., BH2003.17.),
5. elfogadható a magánszakvélemény a Pp. 166. § (1) bekezdésében (mely csupán példálózó felsorolását adja a bizonyítékok körének) nem említett, sui generis bizonyítási eszközként, melyet a bíróság a szabad bizonyítás keretein belül értékelni köteles, ez utóbbi esetben, ha a magánszakvélemény ellentétes a bíróság által kirendelt szakértő szakvéleményével, az ellentmondásokat fel kell oldani (BH.2012.175., BH2010.186., BDT2005.1092.).

Annak megítélése, hogy az adott magánszakértői vélemény e fenti lehetőségek közül miként értékelendő, *szoros összefüggésben áll a magánszakértői vélemény tartalmával, megalapozottságával, és az adott ügy tényállásával és minden esetben egyedileg mérlegelendő.* Ha a fél által felkért magánszakértő véleménye pusztán a fél keresetében előadott tényállást tükrözi vissza, avagy a kereseti kérelem részletes kimunkálására irányul, *a magánszakvéleményt nem lehet bizonyítékként értékelni, pusztán a fél személyes előadásaként.* Ha az ügy összes körülménye, és a tartalma alapján a magánszakvélemény alkalmas arra, hogy a bizonyítékok körében értékelje a bíróság a Pp. 166. § (1) bekezdésében nem nevesített *sui generis, egyéb bizonyítási eszközként, a magánszakvélemény akkor sem léphet a bíróság által kirendelt szakértő szakvéleményének a helyébe, azt nem pótolhatja.* Ez esetben a magánszakvélemény pusztán arra alkalmas, hogy aggályossá tegye a perben kirendelt szakértő szakvéleményét, *ilyenkor egy szakértői vélemény, és egy egyéb, sui generisként minősülő bizonyíték áll egymással szemben, nem pedig két egyenértékű szakvélemény* (BDT2001.444.), így a bíróságnak az ellentmondások feloldása érdekében a Pp. 182. § (3) bekezdése szerint kell eljárnia. Ha az ellentmondásokat nem sikerül feloldani, előállnak az új szakértő kirendelésének feltételei. Nincs akadálya annak, hogy a magánszakértő rendeljék ki, ha megfelel az igazságügyi szakértőkről szóló törvény feltételeinek. Fentiekén túl a magánszakértő megjelenhet tanúként a perben, továbbá a fél által becsatolt magánszakértői vélemény a Pp. 199. §-a szerinti okirati bizonyítékként is értékelhető, mint okirat.

² Lásd: Dr. Molnár Ambrus: A magánszakértői vélemény perjogi helyzete a polgári peres eljárásban.

Kérdés, hogy az eljárás során kirendelt pszichológus szakértő véleményét befolyásolhatja-e a korábban az egyik fél által becsatolt magánszakértő által elkészített pszichológiai vélemény. Az igazságügyi szakértőkről szóló 2016. évi XXIX. törvény 3. § (1) bekezdése alapján az igazságügyi szakértő feladata, hogy a hatóság kirendelése vagy megbízás alapján, a tudomány és a műszaki fejlődés eredményeinek felhasználásával készített szakvéleménnyel, a függetlenség és pártatlanság követelményének megtartásával döntse el a szakkérdést, és segítse a tényállás megállapítását. A Magyar Igazságügyi Szakértői Kamara Etikai Kódexének 8. §-a szintén rögzíti az igazságügyi szakértő tárgyilagos, pártatlan, befolyásmentes eljárásának kötelezettségét.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a bíróság által kirendelt igazságügyi szakértőnek a feladata során mind a törvényben, mind a szakmai és etikai szabályzatokban megfogalmazott szigorú követelményeknek kell megfelelnie. E kötelezettsége attól függetlenül fennáll, hogy a fél által felkért magánszakértő szakvéleményét a bíróság a fél előadásként, vagy a bizonyítékok körében értékeli-e. *A fentiek alapján megállapítom, hogy a szakértői vélemények felhasználása, értékelése kapcsán a panaszbeadványban foglalt aggodalmak a szabályozás és a bírói gyakorlat kapcsán nem igazolhatóak, így nem merül fel a tisztességes eljáráshoz való joggal vagy a jogállamiság elvével összefüggő vizsgálat helyzet.*

Megjegyezni kívánom, hogy – amint arra az *AJB-7766/2013. számú jelentésben* már rámutattam – a gyermekeket érintő peres ügyekben, így különösen a gyermekek elhelyezéséről szóló eljárásokban *nagy szerepe van a szakértői véleményeknek.* Kutatások³ szerint az utóbbi területen azon bírósági döntések aránya, ahol a bíróság eltért az igénybe vett pszichológus szakértő szakvéleményétől, még a 10 százalékot sem érte el, a szakvélemények megállapítása a legtöbb esetben eldönti a pert. Nem véletlen, hogy a felek igyekeznek mindent megtenni az álláspontjukat alátámasztó szakvélemény beszerzése, a bíróság meggyőzése érdekében. *Lényeges ezért, hogy – a jogi garanciákon túl – a bírák tisztában legyenek e szakvélemények tartalmára, elkészítésére vonatkozó minimum szabályokkal, hogy képes legyenek kiszűrni azon „szakvéleményeket”, amelyek ezeknek nem felelnek meg.*

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszásság jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem*

- 1) Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Miskolci Járási Hivatalának hivatalvezetőjét, illetve a Magyar Orvosi Kamara Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Területi Szervezetének elnökét, hogy a jövőben fordítson nagyobb figyelmet a hatásköri szabályok feltárására, és az ügyfelek pontos tájékoztatására.
- 2) a Magyar Orvosi Kamara Diplomások Területi Szervezetének elnökét, hogy a jövőben a szervezethez érkező beadványok megválaszolására nyitva álló határidőket tartsa és munkatársaival tartassa be.

Budapest, 2016. december

Székely László sk.

³ Lásd különösen dr. Grád András - dr. Mede Lilla - dr. Jánoskúti Gyöngyvér - dr. Kőrös András: Az igazságügyi pszichológusi szakvélemény szerepe a gyermekelhelyezési perekben.