

**A kiszolgáltatott helyzetben lévő
személyek nem bírósági típusú
alapjogvédelme, különös tekintettel a
betegjogokra**

A kézirat lezárva: 2014. november 4.

Tartalomjegyzék

Bevezetés	4
1. A nem bírósági típusú alapjogvédelem rendszere és jellemzői	6
1.1. Az ombudsman típusú jogvédelem.....	7
1.1.1. Kívánalmak	9
1.1.2. Jogvédelmi eszközök	11
1.1.3. Az ombudsmani rendszer felépítése.....	12
1.2. A hatósági típusú jogvédelem.....	14
1.3. Az egyéb típusú, kiegészítő alapjogvédelem.....	18
2. A kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek fokozott jogvédelme	21
3. A betegek jogainak nem bírósági típusú védelme Magyarországon	24
3.1. Az ombudsman típusú alapjogvédelem	25
3.2. A hatósági jogvédelem	29
3.3. Az egyéb típusú alapjogvédelem	32
3.3.1. Intézetben belüli jogérvényesítés	32
3.3.2. Intézetben kívüli jogérvényesítés	36
Összegzés.....	38
Bibliográfia	41

Bevezetés

A 21. század jogállama többféle módon igyekszik biztosítani a többség és a hátrányosabb, kiszolgáltatottabb helyzetben lévő kisebbségek jogainak egyenlő érvényesülését. A sérülékeny csoportok alapjogainak védelme alapvető kérdés, mely fokozott figyelmet igényel, mivel kiszolgáltatott helyzetükből adódóan könnyen válnak diszkrimináció áldozatává, stigmatizáció és jogfosztottság fenyegeti őket. Ennek a fokozott figyelemnek a legfőbb terepe az alapjogvédelmi fórumrendszer, amely napjainkban egyre összetettebbé válik, egyre több intézménytípust foglal magában. Általános sztenderdként a bírósági típusú jogvédelem jelenik meg, amelynek alternatívája vagy egyes esetekben kiegészítése a nem bírósági típusú jogvédelem. Az államok eltérő történelmi fejlődése és közjogi rendszere a nem bírósági típusú jogvédelem változatos alakzatait vagy annak hiányát eredményezte. Ebből a helyzetből kifolyólag dolgozatomban – a nemzetközi kitekintést mellőzve – kizárólag a magyar nem bírósági alapjogvédelem intézményeire és rendszerére összpontosítottam.

A célom egy olyan dolgozat megalkotása tehát, amely igyekszik koherens képet adni a nem bírósági típusú jogvédelem rendszeréről, elméleti kérdéseiről, majd ennek a gyakorlati érvényesüléséről az egyik reprezentatív kiszolgáltatott csoport, a betegek jogainak védelme tekintetében. A nem bírósági típusú jogvédelem összetevői közt áttekintettem az ombudsman típusú, a hatósági típusú alapjogvédelem és a kiegészítő jellegű, közreműködő intézmények által ellátott, dolgozatomban egyéb kategóriába sorolt alapjogvédelem helyzetét.

Megalapozásul be kívánom mutatni a nem bírósági típusú jogvédelem intézménytípusainak magyarországi kialakulását, a működésével, átalakításával kapcsolatos elméleti vitákat. Mivel a nem bírósági alapjogvédelem több szintéren zajlik egyszerre, szükséges a fórumrendszer szereplőit külön-külön megvizsgálni. Az ombudsmani gyakorlatnak ebben a körben azért is kiemelt figyelmet szentelek, mert a biztos nemcsak a rendszer szereplője, hanem helyzetelemző jelentései a jogvédelem helyzetét is jól tükrözik.

A nem bírósági alapjogvédelem típusainak bemutatásával rá szeretnék világítani, hogy milyen jellegű alapjogvédelemről van szó, felmérem az egyes típusok előnyeit és hátrányait. Választ keresek arra is, hogy hogyan lehetne a leghatékonyabban összehangolni a hatósági és az ombudsman típusú jogvédelmet, valamint, hogy a közvetítő szerepet betöltő egyéb típusú jogvédelem hogyan illeszkedhet a hagyományos intézménytípusokhoz.

A nem bírósági típusú alapjogvédelem elemeit az egyik legkiszolgáltatottabb helyzetben lévő védendő csoport, a betegek tekintetében elemzem és értékelem. Az egészségügyi

intézményrendszer működéséből adódó aszimmetrikus jogi és információs helyzet miatt a betegek kiszolgáltatott csoportnak minősülnek, jogaik érvényesítése a gyakorlatban számos nehézséggel jár. Ráadásul a betegjog-védelem rendszerének a klasszikus állam-egyén reláción túl a betegek alapjogi jogviszonyainak horizontális vetületére is reflektálnia kell. Vagyis itt, ahogy az egyenlő bánásmód esetében is, a magánfelek viszonyában is felmerülhet alapjog-sérelem. Megvizsgálom, hogy a nem bírósági típusú jogvédelem intézményei mennyire képesek hatékonyan szolgálni a betegek alapjogainak védelmét, a jelenlegi rendszernek vannak-e hiányosságai, és ha igen, akkor hogyan lehetne ezeket orvosolni.

1. A nem bírósági típusú alapjogvédelem rendszere és jellemzői

Elsőként érdemes leszögezni, hogy a bírói jogérvényesítés jelenti az alapjogvédelem intézmény-rendszerének kötelező minimumát. A bírósághoz fordulás joga többek között az Alaptörvényben és nemzetközi dokumentumokban¹ is deklarálva van. A bírói típusú alapjogvédelmet egyedi ügyekben az igazságszolgáltatási tevékenységet ellátó rendes bíróságok, a normák szintjén pedig az Alkotmánybíróság biztosítja. A bírói alapjogvédelem nem mellőzhető a fórumrendszerből, hiszen ezek az „alkotmányosan garantált független jogállású szervek, formalizált, garanciákkal övezett eljárásban, jogilag kötelező, kikényszeríthető döntési jogkör birtokában”² garantálják az alapjogok érvényesülését. A bírósági jogérvényesítés lehetőségének megléte azonban nem zárja ki, hogy működjenek nem bírói típusú alapjogvédő szervek.

A dolgozatomban az alapjogvédelemnek ezzel a részterületével, a nem bírósági típusú alapjogvédelemmel foglalkozom. A nem bírói alapjog érvényesítési fórumrendszerhez soroltam az ombudsman típusú alapjogvédelmet (az ombudsmani intézmény), a hatósági típusú alapjogvédelmet (Egyenlő Bánásmód Hatóság, Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság) és az egyéb típusú jogvédelmet (a jogvédelmi képviselők, civil szervezetek). Az intézmények jogállásából és hatásköreiből adódóan a nem bírósági alapjogvédelmet változatos intézmények biztosítják. A bírósági alapjogvédelemmel ellentétben nem mindegyik szerv független jogállású, az eljárás kezdeményezése nem formalizált és általában nem jogosultak kötelező erővel rendelkező döntések meghozatalára, de ha valamelyik szervnek a hatásköre kiterjed erre, akkor az a döntése a bíróság előtt megtámadható. Közös jellemvonásuk ezeknek a szerveknek, hogy kifejezetten az alkotmányos alapjogok érvényesülését segítik elő, amihez speciális, alkotmányjogi szakértelemmel rendelkeznek. Ez a speciális szakértelem nagyban hozzájárul a megfelelő alapjogvédelemhez. Ezen felül a bírói típusú alapjogvédelemtől eltérően a panaszosnak a kérelem benyújtásán túl nem kell bizonyítással foglalkoznia, minden bizonyítási cselekményt a nem bírósági típusú alapjogvédelmi szervek végeznek.

A nem bírói jogérvényesítés intézményei szerepet vállálnak a konkrét ügyekben történő alapjogvédelemben úgy, hogy tevékenységükkel kiegészítik a bírói szervek működését. Azt kell látni, hogy a nem bírói alapjogvédő szerveknek az egyéni panaszok kivizsgálására

¹ Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 14. cikk, Európai Emberi Jogi Egyezmény 6. cikk.

² SOMODY BERNADETTE: *Az Alapjogok védelme: bíráskodás, és ami azon túl van.* In TRÓCSÁNYI László (szerk.): *Dikaiosz logosz. Tanulmányok Kovács István emlékére.* Szeged, 2012, Pólay Egon Alapítvány. 116. o.

vonatkozó hatásköre csak a bírói jogérvényesítés alternatívájaként jelent többletet az alapjogvédelemben. Az alábbiakban azt mutatom be, hogy a nem bírói alapjogvédő szervek milyen hatáskörökben, milyen tevékenységgel járulnak hozzá az alapjogok védelmének előmozdításához.

1.1. Az ombudsman típusú jogvédelem

A világ első parlamenti biztosaként számon tartott intézményt 1809-ben Svédországban hozták létre, amit a huszadik század második felében az intézmény Európa- és világszerte történő térhódítása követett. Az ombudsman típusú alapjogvédelem jellege országonként változó, hiszen mindegyik országban különböző folyamatok eredményeképpen alakult ki, más-más tényezők hatottak működésére. Alábbiakban a magyar ombudsman típusú alapjogvédelem jellegének, szerepének kialakulását befolyásoló tényezőket mutatom be.

Magyarországon az ombudsman intézménye 1989-ben a rendszerváltó alkotmány állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló önálló fejezetében jelent meg, vagyis az ombudsman intézményének elterjedésének harmadik hullámában jött létre. A rendszerváltás, mint demokratizálódási folyamat mind alkotmányelméleti, mind alkotmánytörténeti szempontból hatalmas jelentőséggel bír. Miközben az alkotmányosság és törvényesség közjogi szemlélete megváltozott, az állampolgárok alapjogai a jogállamiság részévé váltak. Ebből adódóan a poszt-kommunista Kelet-Európában az újonnan megszülető jogállamokban - mint hazánkban is - villámgyorsan terjedt az ombudsman, az állampolgári jogok biztosának intézménye. Magyarországon részben az alkotmányból következő jogalkotási kényszer, részben az igény hatására 1993-ban hirdették ki az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló törvényt, az országgyűlési biztosi hivatal tényleges működését pedig 1995-ben kezdte meg. A fentiekben ismertetett folyamat eredményeként Magyarországon az emberijog-védő ombudsman intézménye honosodott meg az új demokratikus államszervezetben.

Befolyásoló tényezőként meg kell említeni még az ENSZ és az Európa Tanács tevékenységét. Az ENSZ az ombudsmanokat az adott ország „reprezentáns emberi jogi szervezeteként” definiálja.³ A párizsi elveket tartalmazó ENSZ-dokumentum alap gondolata, hogy a nemzeti emberijog-védő független jogállású állami szervek monitorozzák az emberi jogsértéseket, ajánlásokat, javaslatokat fogalmazhatnak meg a kormányoknak,

³ KUCSKO-STADLMAYER, GABRIELE (szerk.): *Európai ombudsman-intézmények. Összehasonlító jogi elemzés az ombudsman-eszme gyakorlatban történő meghonosításának különféle formáiról*. Budapest, 2010, ELTE Eötvös Kiadó. 30. o.

parlamenteknek, együttműködnek nemzetközi szervezetekkel, továbbá nevelési és tájékoztatási szerepet töltenek be, valamint kvázi bíraskodási funkciót is elláthatnak.⁴ Az Európa Tanács szintén az ombudsman-intézmények, mint az emberi jog-védelem lényeges kiegészítő eszközének elterjesztésén dolgozott. Szorgalmazta az ombudsman hatáskörének olyan módú bővítését, amely lehetővé teszi az emberi jogi dokumentumokra való hivatkozást és emberi jogok védelmével összefüggő törvények megalkotására irányuló javaslatok benyújtását.⁵ A Miniszteri Bizottság ajánlásaival⁶ szintén emberi jogi kérdésekre különös figyelmet fordító ombudsman intézmények létrehozását sürgette. A Parlamenti Közgyűlés 2003-as ajánlásában az ombudsman intézményét mind az emberi jogok védelmének nemzeti rendszerében, mind a helyes közigazgatásában biztosításában fontos intézménynek tekintette.⁷

A fejlődést áttekintve összességében megállapítható, hogy a volt szocialista országokban a rendszerváltásnak, a demokratikus államszervezet létrehozásának és a nemzetközi ajánlásoknak köszönhetően úgynevezett hibrid (vegyes funkciójú) vagy emberi jogi ombudsmanok jöttek létre. Ez az a tulajdonság, ami megkülönbözteti a klasszikus hivataloktól: vagyis hogy a közigazgatási hibákat sérelmező panaszok fogadásán kívül emberi jog-védelmet is ellátnak.⁸

A magyar szakirodalom ombudsman fogalom meghatározások is az ombudsman hibrid jellegét erősítik. Majtényi László szerint az ombud egy személy, parlamenti méltóság, akinek az a feladata, hogy az állampolgárok részére a közigazgatás által okozott jogsérelmekkel szemben jogvédelmet nyújtson, miközben kiszélesíti a parlament információs bázisát, így módon a parlament ellenőrző funkcióját támogatja. A bürokrácia információs és szakszerűségi túlhatalmával szemben némi ellensúlyt képez. Az ombud mindig a jó közigazgatás követelményét szem előtt tartva lép fel az állami bürokrácia ellen a jog megsértése esetén (maladministration), valamint bírálhatja a társadalmi funkcióját szervezetszociológiai okok miatt törvényszerűen el-eltévesztő közigazgatást.⁹ Látható, hogy Majtényi László 1992-ben még csak a közigazgatás feletti kontroll szükségességét emelte ki. Ezzel szemben Varga Zs. András 2004-ben megjelent könyvében már az ombudsman-intézmény általános ismérvei

⁴ SOMODY BERNADETTE: Alapjogvédelem a bíraskodáson túl. *Fundamentum*, 2010/2. 6. o.

⁵ SOMODY BERNADETTE: *Az ombudsman típusú jogvédelem*. Budapest, 2010, ELTE Eötvös Kiadó. 107. o.

⁶ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R(85)13. számú ajánlása az ombudsman intézményről; 1985. szeptember 23., az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R(97)14. számú ajánlása az emberi jogok előmozdítását és védelmét szolgáló független nemzeti intézmények felállításáról; 1997, szeptember 30.

⁷ A Parlamenti Közgyűlés 1615. (2003) számú ajánlása az ombudsman intézményéről; 2003. szeptember 8.

⁸ SOMODY BERNADETTE (2010) 108. o.

⁹ MAJTÉNYI LÁSZLÓ: *Ombudsman*. Budapest, 1992, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 19. o.

között említi az emberi jogok védelmének célját is.¹⁰ A lényegre törő definícióknál sokkal részletesebb, összetettebb értelmezések is az ombudsman típusú alapjogvédelem kettősségét jelenítik meg. Somody Bernadette, összegezve az ombudsman-meghatározásokat, kijelenti, hogy az ombudsman olyan független, általában a parlamenthez kötődő jogállású intézmény, amelynek feladata a közigazgatás ellenőrzése illetve polgárok jogainak védelme.¹¹

Megállapíthatjuk, hogy az ombudsman intézmény klasszikus modellje számos alkotmánytörténeti előzménynek és nemzetközi hatásnak köszönhetően sajátos formában jelent meg Magyarországon. Az intézmény kettős arcú lett, vegyes funkciójú, emberi jogi ombudsman intézmény jött létre.

1.1.1. Kíválmak

A hatályos szabályozás alapján az ombudsman tevékenysége úgy írható le, hogy a közszféra alapjog sértő tevékenységét vagy mulasztását, vagy annak csupán közvetlen veszélyét vizsgálja ki, feltéve, hogy a beadványt előterjesztő panaszos fél a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.¹² Ezt egészíti ki a kivételes vizsgálat lehetősége, amikor a fentiekben fel nem sorolt, hatóságnak nem minősülő szervek tevékenysége vagy mulasztása természetes személyek nagyobb csoportjának alapvető jogait súlyosan sérti.¹³ Elsősorban a közszolgáltatást végző hatóságok alapjogsértő tevékenységével szemben tud fellépni, és csak kivételes esetben képes orvosolni a magánszférában történt visszaállásokat. Tevékenysége két irányba is hat, a jogalkotó és a jogalkalmazás felé is javaslatokat fogalmaz meg. Mivel az egyéni alapjogvédelemben a jogalkotó számára tett javaslatok jellegükből adódóan háttérbe szorulnak, így ebben az esetben a jogalkalmazó felé intézett ajánlásoknak, állásfoglalásoknak kiemelkedő szerepük van.

Ahhoz, hogy az ombudsman állásfoglalásaival és ajánlásaival tettekre tudja kényszeríteni a vizsgált intézményeket, számos követelménynek kell még teljesülnie az ombudsman intézménnyel szemben. Az ombudsmani hivatalnak abszolút függetlennek kell lennie a végrehajtó hatalomtól és a pártos-mozgalmi befolyástól.¹⁴ Hazánkban ez a követelmény teljesül. Az alapvető jogok biztosáról szóló törvény (a továbbiakban Ajbt.) szigorúan kizár minden más állami, önkormányzati, társadalmi és politikai tisztséget a

¹⁰ VARGA ZS. ANDRÁS: *Ombudsmanok Magyarországon*. Budapest, 2004, Rejtjel Kiadó. 43. o.

¹¹ SOMODY BERNADETTE (2010) 24. o.

¹² Ajbt. 18.§ (1) bekezdés.

¹³ Ajbt. 39.§.

¹⁴ MAJTÉNYI LÁSZLÓ: i. m. 31. o.

megbízás időtartamára.¹⁵ A jelöltek kiválasztásánál pedig főképpen a szakmai érdemekre vannak figyelemmel. A hivatal függetlenségét biztosítja az is, hogy a központi költségvetés szerkezetében önálló fejezetet képez az intézmény.¹⁶ Az Országgyűlés éves beszámolóra kötelezi az ombudsmant, de nem utasíthatja. A pártatlanság az egyik fontos különbség az állami ombudsmani és a civil jogvédelem között, ugyanis az utóbbitól a részrehajlásmentességet nem várjuk el.¹⁷ A pártatlanság ennek alapján pontosan azt jelenti, hogy az ombudsman a panaszok között nem tesz különbséget szimpátia alapján. A panaszok elfogadásához számos feltételnek meg kell felelni, de ezek objektív követelmények.

Az ombudsmani jogvédelemnek könnyen hozzáférhetőnek, olcsónak, gyorsnak és átláthatónak, vagyis ügyfélbarátnak kell lennie. Az Ajbt. kimondja, hogy az alapvető jogok biztosának eljárása ingyenes, a vizsgálat költségeit a Hivatal előlegezi és viseli.¹⁸ Azonban találunk számos olyan rendelkezést, amelyek korlátozzák a könnyen hozzáférhető eljárást. Például jogerős közigazgatási határozat esetén a közlésétől számított egy éven belül lehet beadvánnyal fordulni az alapvető jogok biztosához. Mivel az ombudsmani alapjogvédelem nem konkurálhat a bírói jogérvényesítéssel, az Ajbt. kifejezetten kizárja az ombudsman beavatkozását az olyan ügyekbe, amelyekben a határozat felülvizsgálata iránt bírósági eljárás indult, vagy amelyekben jogerős bírósági határozat született.¹⁹

A kötelező erejű, kikényszeríthető döntéshozatal hiányában az egyik legfontosabb ismerv az ombudsmani jogvédelemben a nyilvánosság erejére való támaszkodás. Nyilvánosságon érthetjük a parlamenti nyilvánosságot, az éves beszámoló törvényhozás elé tárását. Tágabb értelemben pedig ide tartozik a társadalmi nyilvánosság, amely főképpen a média közvetítésével valósul meg. A nyilvánosság követelményének érvényesüléséhez természetesen egy hiteles biztosi személy is elengedhetetlen. Itt érdemes kiemelni, hogy minél több biztosi személy van - mint például egy több biztosi rendszerben - annál jobban megoszlik a figyelem, elveszítve a nyilvánosságban rejlő előnyöket. Ahhoz, hogy súlya legyen az ajánlásoknak, egy olyan biztosra van szükség, aki meggyőzően érvel, akinek állásfoglalása kidolgozott, személyének tekintélye van. „Ha azonban az ombudsmani munka következetlen, néhol meggyőzés helyett akár csupán tekintélye alapján, erőből akarja

¹⁵ Ajbt. 8.§ (1) bekezdés.

¹⁶ Ajbt. 41.§ (4) bekezdés.

¹⁷ SOMODY BERNADETTE (2010) 270. o.

¹⁸ Ajbt. 19.§.

¹⁹ Ajbt. 18.§ (5), (7) bekezdés.

érvényesíteni véleményét, vagy éppen olykor a nyilvánosságot kizárja, azzal a veszéllyel számolhat, hogy elveszíti tekintélyét és a szövetséges nyilvánosság támogatását.”²⁰

1.1.2. Jogvédelmi eszközök

Az ombudsman típusú alapjogvédelem egyik jellegzetessége, hogy hivatalból is indíthat vizsgálatokat.²¹ Itt ki kell emelni, hogy a hivatali eljárások a legtöbb esetben akkor szükségesek, ha azok a belátási képességeikben korlátozottak, átlagosnál kiszolgáltatottabbak alapjogaik védelme érdekében történnek.

Az ombudsmani jelentések intézkedésként csak ajánlásokat, javaslatokat fogalmazhatnak meg. Azonban Sólyom László szerint az éves beszámolók szerencsés esetben úgy működnek, mint a bírósági döntvénytárak. Az ombudsmani állásfoglalások az ombudsmani tekintélyénél fogva idővel szokásjogi erőt nyerhetnek.²² Majtényi László véleménye szerint általában ez is elegendő, mert a közigazgatás rendszerint tart annyira mind a parlamenttől, mind a nyilvánosság hatalmától, hogy elfogadja az ombudsmani kritikát.²³ Az éves beszámolók egy másik funkciójára is szeretném felhívni a figyelmet, amely az alapjogvédelemben jelentős hatással bír. Hiszen az éves beszámolóknak köszönhetően az egyes alapjogok védelmének kialakulása is nyomon követhető, amely segít az alapjogok helyzetének feltérképezésében is.

Az ombudsmanokkal kapcsolatban leggyakrabban emlegetett tulajdonságpár „az erős vizsgálati jogkörök - gyenge intézkedési lehetőségek kettősége”.²⁴ Az Ajbt. az alapjogokkal kapcsolatos visszasságok fennállásának feltárásához megfelelő eszközöket biztosít az alapvető jogok biztosa részére: adatokat, felvilágosítást vagy a vizsgálat lefolytatását kérheti a vizsgált hatóságtól, részt vehet közmeghallgatáson, valamint helyszíni ellenőrzést folytathat.²⁵ Helyszíni ellenőrzés során a vizsgált hatóság helyiségeibe beléphet, a vizsgált ügyel összefüggésbe hozható összes iratba betekinthez, azokról másolatot, kivonatot készíthet és a vizsgált hatóság bármely munkatársát meghallgathatja.²⁶

Mivel kikényszerítő döntéseket nem hozhat, széles körű, nagyon erős vizsgálati jogosultsággal szükséges rendelkeznie. Ezek csak megfelelő jogi szabályozással garantálhatók. A vizsgált szervekkel való együttműködés egyik alapját képezik a jogilag

²⁰ SOMODY BERNADETTE (2010) 49. o.

²¹ Ajbt. 18.§ (4) bekezdés.

²² SÓLYOM LÁSZLÓ: Az Ombudsman „alapjog-értelmezése” és „normakontrollja”. *Fundamentum*, 2001/2. 17. o.

²³ MAJTÉNYI LÁSZLÓ: i. m. 26. o.

²⁴ SOMODY BERNADETTE (2010) 44. o.

²⁵ T/3585. számú törvényjavaslat az alapvető jogok biztosáról, 14. o.

²⁶ Ajbt. 22.§.

szabályozott határidők, amelyeken belül a szervek kötelesek válaszolni, reagálni, vagy vizsgálatot lefolytatni. Ha ennek nem tesz eleget egy szerv, akkor ezt az ombudsman jelentésében rögzíti, éves beszámolójában kiemeli.²⁷

Az ombudsmani aktivizmusból adódóan a jagon kívüli eszközöket is igénybe vesz az ombudsman. Ide tartoznak a projektfüzetek, a különböző programsorozatok, műhelybeszélgetések és kiállítások megrendezése is. A projekt módszert az eddigi gyakorlat alapján a leginkább veszélyeztetett csoportok emberi méltóságának érvényesülése érdekében alkalmazta az ombudsman, ezzel is hatékonyabbá téve a jogvédelmüket. Ugyanis az ő esetükben elsősorban a társadalmat kell közelebb hozni az emberi jogok fontosságához, amely ezekkel az eszközökkel hatékonyan biztosítható. Jogtudatosítás keretében számtalan konferencia került megrendezésre, amelynek segítségével különböző szakmai csoportok álláspontjai találkozhattak alapjogi aspektusú kérdésekben, ezzel is segítve az emberi jogok érvényesülésének áttekintését.

1.1.3. Az ombudsmani rendszer felépítése

Az ombudsman típusú alapjogvédelem kapcsán érdemes röviden kitérni az ombudsman rendszer felépítése körüli szakirodalmi álláspontokra és vitákra is. Az ombudsman a parlament szerveként függetlenül tudja ellenőrizni a közigazgatást és emellett hatékonyan tud fellépni az alapjogok védelme érdekében. Mindezek alapján felmerül a kérdés, hogy milyen módon tud eleget tenni a jogalkotó ezeknek az elvárásoknak, hogyan építse fel az ombudsmani rendszert.

Többféle országgyűlési biztosi rendszer képzelhető el, és elégítheti ki a demokratikus igényeket. Ilyen lehet a hazánkban jelenleg működő egybiztosos modell, amely helyettesek segítségével látja el feladatát egy közös adminisztrációval. Ennek egyik pozitívuma az, hogy az ombudsman egyszemélyes voltából adódóan egy alapvető jogok biztosa nagyobb eséllyel tudja megnyerni magának a nyilvánosság erejét, maga mögé állítani a parlamenti, a sajtó és a társadalmi nyilvánosságot. Ugyanis minél több biztos tevékenykedik, annál több személy között oszlik meg a figyelem. Tehát az egybiztosos modell mellett mindenképp az szól, hogy nem áll fenn az ombudsman infláció veszélye, és ennek következtében az intézmény által nyújtott jogvédelem szintje nem csökken.²⁸ A helyettesek beépítése az ombudsmani szervezetbe szolgálja a munkateher megosztását és a folyamatos működés garanciáját is.

²⁷ Ajbt. 25.§.

²⁸ SOMODY BERNADETTE: *Jogállami paradoxon- A sikeres ombudsmani jogvédelem sajátosságai*. In HEIZERNÉ Hegedűs Éva (szerk.): *Az ombudsman intézménye és az emberi jogok védelme Magyarországon*. A 2007.

Érdemes viszont kiemelni a fent ismertetett modellel kapcsolatban, hogy nem érvényesül a függetlenség teljes mértékben. Ezt a szabályozás is nyilvánvalóvá teszi, mivel az alapvető jogok biztosja tesz a helyetteseire javaslatot és a díjazásukban is van különbség²⁹. A hatályos szabályozásban elmélyülve látható, hogy nem csupán helyettesekről van szó, hanem a korábbi szakombudsmanok utódairól. Ugyanis az alapvető jogok biztosának munkáját segítik a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese. Felmerül a kérdés, hogy ebben a felépítésben megfelelő-e az alapjogvédelem szintje, vagy egyáltalán van-e a szakombudsmanoknak létjogosultsága.

A szakosított biztosok intézményesítése is egy példa az ombudsmani intézményrendszer differenciálására. Mint ahogyan a helyetteseknél is tapasztalható, ennek a modellnek a kialakításánál szintén cél az ügyteher megosztása és a folyamatos működés biztosítása. Ezen felül a szakosított ombudsman-modellnél a munkamegosztás magasabb szintre lépett, hiszen ebben az esetben a feladatokat tárgykörök szerint osztják fel, amelynek következtében lehetővé válik a szakismeret összpontosítása, az egységesebb és gyorsabb ügyintézés.³⁰

Általánosságban a szakosított biztosok intézményesítésének indoka egy olyan érzékeny jog, védett csoport védelme, amely a jellegéből adódóan fokozott és speciális védelmet igényel. Magyarországon 2007-től az Alaptörvény hatálybalépéséig három szakombudsman látott el szakosított alapjogvédelmet. Elsőként a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok kaptak figyelmet a kisebbségi ombudsman-intézmény létrehozásával. Ezt követően az információs jogok fokozott védelmének és a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának intézményesítése történt meg szakombudsman formájában. A fokozott és speciális alapjogvédelem szükségességéből kiindulva felmerül a kérdés, hogy milyen módon tudják ezt biztosítani a szakosított biztosok. Erre lehet megoldás, hogy a szakbiztosok az általános ombudsmani hatáskörökön felül hatósági jogkörökkel is rendelkezzenek, jogosultak legyenek kötelező erejű, jogilag kikényszeríthető döntéseket hozni. Ez a megoldás azonban az ombudsman fogalmából kiindulva csak megfelelő garanciák beépítésével valósulhat meg, vagyis csakis önálló ombudsmanok esetében, azoknak az általános ombudsmani hatáskörtől egyértelműen elválasztott speciális felelősségi területén.³¹

december 3.-i konferencián elhangzott előadások gyűjteménye. Budapest, 2008, Országgyűlési Biztos Hivatala, 71. o.

²⁹ Ajbt. 7.§, 12.§ (2) bekezdés.

³⁰ SOMODY BERNADETTE (2010). 72. o.

³¹ Uo. 86. o.

Az ombudsmani rendszer felépítése körüli elméleti vitákban tehát két nézet ütközik. Somody Bernadette véleménye alapján a legkedvezőbb megoldásnak az önálló szakbiztosokból álló rendszer tekinthető. Ezt azzal erősíti meg, hogy az egybiztos modellben az alá-fölérendeltségi vagy a munka koordinációjára vonatkozó belső kapcsolatrendszerrel korlátok közé szorítják az egyes tisztségeket betöltő biztosok személyiségének érvényesülését, amely rontja az intézmény működésének hatékonyságát. Továbbá az ombudsman fogalmából adódóan a helyettesi rendszerbe foglalt szakbiztosok modellje ellentmondást hordoz magában, mivel a szakosított biztosnak nincs meg az elegendő önállósága ahhoz, hogy személyes meggyőzőerejét felhasználva lássa el feladatát.³² Ezzel szemben többek között Szabó Máté álláspontja áll, aki az egységes szervezeti rendszer mellett érvel. Ezt azzal indokolja, hogy az egybiztos modell forráskoncentrációt és folyamatos innovatív forrásallokációt biztosít az éppen aktuális témák irányában. Ezen felül lehetőség van az átlátható, közös alapelveken nyugvó szervezetrendszer létrehozására, amellyel az intézmény is közelebb kerül az emberekhez.³³

1.2. A hatósági típusú jogvédelem

A hatósági alapjogvédelmet Magyarországon az Egyenlő Bánásmód Hatóság (a továbbiakban: EBH) és a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: NAIH) testesíti meg. Ezek az intézmények egyes alapjogi részterületeken működnek az egyenlő bánásmód követelményének megsértésével szemben (EBH), illetve az információs jogok védelme érdekében (NAIH) lépnek fel.

A hatósági jogvédelemmel kapcsolatban érdemes megemlíteni a horizontális hatály kérdését. A horizontális hatály az alapjogvédelemben igazán intenzív diskurzus tárgya. A köz- és magánszféra, közjog és magánjog közötti szigorú dogmatikai elválasztása problémát okoz. Kovács Krisztina többekkel egyetemben az alkotmány közvetlen horizontális hatálya mellett érvel. Véleménye szerint az alapjogi jelleg megköveteli a közvetlen alkalmazást a magánjogi viszonyokban, ameddig az nem zavarja a magánautonómia alkotmányosan védett körét.³⁴ Gárdos-Orosz Fruzsina kiemeli továbbá, hogy egyes magánjogi jogviszonyokban vannak olyan helyzetek, ahol az állam kívülmaradása ellentétes volna az alkotmány rendelkezéseivel. Az alapjogoknak csupán az egyén és az állam viszonyában való védelme ilyenkor nem

³² SOMODY BERNADETTE (2010). 93. o.

³³ SZABÓ MÁTÉ: *Emberi jogok alapvető jogok?* Budapest, 2011, Kairosz Kiadó. 170-171. o.

³⁴ KOVÁCS KRISZTINA: Emberi jogaink magánjogi viszonyokban. *Fundamentum*, 1998/4. 85–90. o.

elegendő, hanem szükséges a jogvédelem kiterjesztése a magánjogi jogviszonyokra.³⁵ Ehhez képest Sonnevend Pál elveti a közvetlen horizontális hatály elismerésének lehetőségét összhangban a német jogtudomány által képviselt állásponttal.³⁶

Ezekon a hatóságokon keresztül a horizontális hatály beszivárog az alapjogvédelmi rendszerbe, mivel a hatóságokat szabályozó törvények hatálya kiterjed magánjogviszonyokra is. Ez esetben az állam a bírói jogérvényesítési módon felül többletgaranciát vállal, hogy az alapjogok érvényesüljenek a magánviszonyokban is. Ezen kívül viszont a horizontális hatály nincs jelen az alapjogvédelemben, így csak az alapjogok két területén, az egyenlő bánásmód követelménye és az információs jogok területén valósul meg a teljes körű alapjogvédelem.

Az ombudsman intézményrendszer kialakulásával kapcsolatban számos esetben érintettem a hatósági típusú alapjogvédelmet. A már említett speciális alapjogok védelme tekintetében merült fel a kérdés, hogy önálló szakombudsman vagy hatóság formájában intézményesítsék-e a fokozott védelmet. Kiváló példa erre az információs jogok területe, amelyet jelenleg a NAIH, az Alaptörvény hatálybalépése előtt pedig önálló szakombudsman képviselt. Az ombudsmani és a hatósági típusú jogvédelem elkülönítésének fontosságát, a típusok jellegének különbözőségét is mutatja a 2010-ben az alkotmányozással kapcsolatban az akkori adatvédelmi biztos által tett javaslat. A javaslat kiemeli, hogy amennyiben az alkotmányozó hatalom az egybiztosos modell mellett dönt, elengedhetetlen egy sui generis, nem ombudsmanként működő adatvédelmi intézmény létrehozása. Indoka az volt, hogy ő nem csupán klasszikus ombudsmani feladatkört lát el, hanem más jellegű alapjogvédelmet és hatósági funkciót is. Ennek a felállítandó szervnek teljes függetlenséget kell élveznie mind a kormánytól, mind pedig a felügyelete alatt álló, nem állami szektortól.³⁷ Az EBH létrehozásánál 2003-ban felmerült, hogy a már működő nemzeti és etnikai kisebbségi biztosi intézményébe építik be a funkciót, de a törvényalkotó végül egy külön hatóságot állított fel.

Az ombudsman típusú jogvédelemhez képest a hatósági alapjogvédelem esetében kijelenthető, hogy kisebb függetlenséggel rendelkezik, mint az ombudsman. Ez abból adódik, hogy a hatóságok a közigazgatási struktúrába vannak beillesztve. Habár mind az EBH, mind a NAIH függetlenített jogállása biztosítva van törvényi szinten, a közigazgatás részeként hiányoznak azok az intézményi garanciák, amelyek biztosítani tudnák a hatóságok teljes

³⁵ GÁRDOS-OROSZ FRUZZSINA: *Alapvető emberi jogok a magánjogi jogviszonyokban- horizontális hatály a közösségi jogban*. In NÓTÁRI Tamás, TÖRÖK Gábor(szerk.): *Prudentia Iuris Gentium Potestate: Ünnepi tanulmányok Lamm Vanda tiszteletére*. Budapest, 2010, MTA Jogtudományi Intézet. 201. o.

³⁶ SONNEVEND PÁL: Az alapjogi bíraskodás és korlátai. *Fundamentum*, 1998/4. 79–82. o.

³⁷ BÁRÁNDY GERGELY: *Centralizált Magyarország- Megtépázott jogvédelem. A hatalommegosztás rendszerének változásairól (2010-2014)*. Budapest, 2014, Scolar Kiadó. 326-327. o.

függetlenségét.³⁸ Ez azt jelenti, hogy az EBH és a NAIH hiába autonóm államigazgatási szervek, amelyek a törvény szerinti feladatkörükben nem utasíthatók, a köztársasági elnök a miniszterelnök javaslatára nevezi ki a hatóságok elnökét.³⁹ A függetlenség követelményének részleges érvényesülése következtében azt lehet megállapítani, hogy a hatósági jogvédelem önmagában a bírói jogvédelem hiányosságait nem tudja maradéktalanul kitölteni.

A két kiemelt hatóság elsősorban a garanciális törvényi szabályok betartását ellenőrzi, megsértésüket szankcionálja. Feladatellátásuk során ezért elmosódhat a valódi alapjogvédelem, illetve a törvényi előírások betartásának felügyelete. Ezt jól mutatja a NAIH rendeltetésének meghatározása az Alaptörvényben: ugyanis míg az adatvédelmi biztost az információs jogok „védelmére” választottak, addig a hatóság az információs jogok érvényesülését ellenőrzi. A hatósági eljárások jellemzője továbbá az, hogy részletekbe menően szabályozottak, ami világosan elkülöníti az ombudsmani működés formátlanságától. A formális szabályozásból adódóan a hatóság elnökének személyisége, alapjogvédő szerepfelfogása nem érinti jelentősen a szerv alapjogvédelmi tevékenységét. A hatóságok esetében a részletes szabályozásnak az az oka, hogy – bár elrendelhetik a jogsértést megállapító jogerős határozatok nyilvános közzétételét – nem csak a nyilvánosság erejével érhetnek el eredményeket tevékenységük során, hanem más, közhatalmi eszközöket is igénybe vehetnek az alapjogok érvényesítése érdekében. Többek között elrendelhetik a jogsértő állapot megszüntetését, megtilthatják a jogsértő magatartás jövőbeni tanúsítását, valamint bírságot szabhatnak ki.

A fentiekhez képest a NAIH, illetve az EBH hatósági működésének legfőbb kritikája pont az, hogy hatóságként nem állhatnak rendelkezésükre ugyanazok a direkt alapjogvédelmi eszközök, mint egy ombudsmannak. Idegen például egy hatóságtól az alapjogi garanciák morális tartalmának kibontása, ami viszont az ombudsmani eszköztár jellemző eleme. Az ombudsman alapjogvédő tevékenysége során kapcsolatot teremt az elvont alkotmányos követelmények és a konkrét törvényi szabályozás között, szükség esetén közvetlen alapjogértelmezést és alapjog-alkalmazást végezhet. Ez egy közigazgatási szervtől nem várható el.⁴⁰

Az alapjogvédő hatóságok szabályozása is kizárja a párhuzamos eljárásokat, így egyidejűleg bírósági és hatósági eljárás nem folytatható. Például, ha bírósági eljárást indított

³⁸ KÁDÁR ANDRÁS KRISTÓF: Az Egyenlő Bánásmód Hatóság függetlenségéről. *Fundamentum*, 2010/2. 99. o.

³⁹ 2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról (Ebkty.) 35. § (1) bekezdés; 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról (Infotv.) 40. § (1) bekezdés.

⁴⁰ SZABÓ MÁTÉ DÁNIEL: Az adatvédelmi ombudsman hiánya. [online] <http://www.szuveren.hu/vendeglap/szabo-mate-daniel/az-adatvedelmi-ombudsman-hianya>

az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt, akkor a hatósági eljárást fel kell függeszteni, a pert követően az ügyben a hatóság eljárását a törvény kizárja. Ugyanakkor lehetőség van a hatósági határozatok bíróság előtti megtámadására.

Az alapjogvédő hatóságok általánosságban egy-egy érzékeny alapjogi területet részesítenek kiemelt figyelemben. Ezzel áttételesen olyan kiszolgáltatott csoportok jogait is védik, amelyek nem képesek kifejezésre juttatni panaszukat, nem rendelkeznek kellő információval, vagy nem is tudják, hogy az őket ért sérelem jogsérelemnek számít. Ebben a tekintetben a hivatalból indított eljárásoknak nagy jelentősége van a hatóságok esetében, mivel ezzel tudják ellensúlyozni az említett körülményekből adódó passzivitást ezeknél a kiszolgáltatott csoportoknál. Ennek az igénynek a magyar szabályozás is próbál eleget tenni. Az ombudsmanhoz hasonlóan az alapjogvédő hatóságok is jogosultak hivatalból eljárást indítani. Az EBH jogosult saját kezdeményezésű vizsgálatra, abban az esetben, ha a jogsértés a magyar állam, a helyi és a kisebbségi önkormányzatok, ezek szervei, a hatósági jogkört gyakorló szervezetek, a Magyar Honvédség illetve a rendvédelmi szervek követik el, és az adott ügyben más közigazgatási szerv előtt nincs folyamatban eljárás.⁴¹ A NAIH pedig adatvédelmi hatósági eljárást és titokfelügyeleti hatósági eljárást folytathat hivatalból.⁴² Sajátos tevékenységi körük a jogsegély nyújtása, bírósági eljárásban való képviselő vagy a közérdekű igényérvényesítés, amely szintén bizonyos csoportok alapjogvédelmét szolgálja.⁴³

Az ombudsmanhoz hasonlóan a hatóságok is ügyfélbarát intézmények, eljárásuk gyors és illetékmentes. Az EBH esetében a kérelemre indult eljárásban az eljárási költségeket a hatóság, illetve az eljárásban való részvétellel kapcsolatosan felmerülő költségek tekintetében az eljárást alá vont előlegezi meg, a kérelem elutasítása esetén pedig a sérelmet szenvedett fél csak akkor viseli az egyéb eljárási költségeket, ha a hatóság rosszhiszeműségét megállapította.⁴⁴ Ehhez hasonlóan a NAIH is megelőlegezi és viseli az eljárás költségeit.⁴⁵

⁴¹ Ebktv. 15. § (5) bekezdés.

⁴² Infotv. 38. § (3) b) - c) pontok.

⁴³ Infotv. 22. § 38. § (3) d) pont; Ebktv. 20. §.

⁴⁴ Ebktv. 16. § (2) - (3) bekezdések.

⁴⁵ Infotv. 52. § (4) bekezdés.

1.3. Az egyéb típusú, kiegészítő alapjogvédelem

A nem bírósági típusú alapjogvédelem jogi irodalomban gyakran mellőzött területe a jogvédelmi képviselők és civil szervezetek alapjogvédő tevékenysége. Ezt a területet az egyéb típusú alapjogvédelemnek neveztem el, ezzel is hangsúlyozva, hogy ezek a szervek igazából kiegészítő, közreműködő tevékenységet látnak el az alapjogvédelemben. A jogvédelmi képviselő, mint állami státusz és a civil szervezetek, mint nem állami szervek jellemzőit vizsgálva több ponton jelentős eltérés fedezhető fel az ombudsman típusú és a hatósági típusú alapjogvédelemhez képest, így a komplementer jellegükből kiindulva indokolt tisztázni pontos helyüket, szerepüket a fórumrendszerben.

Mind az ombudsman típusú intézményeknél, mind az alapjogvédő hatóságoknál fontos szempont volt a szervek függetlensége, jogállása. A jogvédelmi képviselőkre vonatkozó szabályozást az Országos Betegjogi, Ellátottjogi, Gyermekjogi és Dokumentációs Központról szóló 214/2012. (VII. 30.) Korm. rendelet tartalmazza, amely szerint a jogvédelmi képviselők munkavégzésre irányuló jogviszonyban állhatnak az Országos Betegjogi, Ellátottjogi, Gyermekjogi és Dokumentációs Központtal (a továbbiakban: OBDK). Ebből adódik, hogy a képviselők jogállása kötődik az OBDK jogállásához, amely központi hivatalként az egészségügyért felelős miniszter irányítása alatt áll. A központi hivatalt főigazgató vezeti. A hivatal alapvető feladata az egészségügyi törvény alapján a betegjogi képviselők, a szociális törvény alapján az ellátottjogi képviselők, illetve a gyermekvédelmi törvény alapján a gyermekvédelmi képviselők tevékenységének és nyilvántartásának koordinálása, a háromirányú jogvédelmi rendszer működtetése. Feladatköréhez tartozik még a jogutód nélkül megszűnt egészségügyi intézményekben keletkezett egészségügyi dokumentáció kezelése, nyilvántartása, továbbá módszertani, képzési feladatok. Központi hivatalként hatósági jogkörökkel nem rendelkezik, döntései bíróság előtt nem támadhatók meg. Mindezek alapján megállapítható, hogy összehasonlítva a többi, nem bírósági alapjogvédő szervvel, koordináló központi intézményként a működési függetlenség követelményének tekintetében több hiányosság található, amely befolyásolja az általa ellátott jogvédelem szintjét.

Mint nem bírósági alapjogvédő szerv, fontos a megfelelő, speciális szakértelem megléte az intézménynél. Ez a szempont különösen fontos a jogvédelmi képviselőknél, hiszen tevékenységük nem közvetlenül a jogsérelem orvoslására irányul, ezért döntéshozatali és hatósági jogkörök hiányából adódóan csak megfelelő szakértelemmel tudják biztosítani a független működést, a befolyásmentességet, jogi és anyagi garanciákat, összességében pedig a betegjogok védelmét. A szabályozás egyértelművé teszi, hogy a jogvédelmi képviselő

szakirányú felsőfokú végzettséggel és legalább hároméves szakmai gyakorlattal rendelkező, egy 120 órás jogvédelmi képviselői tanfolyam elvégzését követően sikeres vizsgát letett személy lehet. Ennek az intézménynek különlegességét bizonyítja, hogy nemcsak jogi ismeretek szükségesek, hanem a tevékenység ellátása során fontos a speciális kommunikációs készség megléte a panaszosokkal való kapcsolatfelvételnél. Nem lehet eléggé hangsúlyozni, hogy az alapvető jogi ismeretek, az anyagi jogi szabályok, a fórumrendszer egészének, valamint egyes elemeinek ismerete alapkritérium a tevékenység ellátása során, a megfelelő jogi tanácsadás, és ezzel az alapjogvédelem záloga.

Az egyéb típusú alapjogvédelem esetében szükséges kiemelni a közreműködő, komplementer jellegű jogvédelmi szerepet, amelynek segítségével egyfajta kommunikációs csatorna alakul ki a fórumrendszerben. A jogvédelmi képviselő számára előírás, hogy feladatellátása során a betegek, az ellátottak és a gyermekek jogainak érvényesítésével összefüggésben felmerült és a részére megfogalmazott panaszok kezelése során elsődlegesen a panaszos és a szolgáltató közötti megegyezés létrehozására törekedjen, amely a jogszabályi követelmények megfelelő biztosítását, a mulasztás orvoslását, illetve súlyos jogsértés esetén másik szolgáltatóhoz való áthelyezést eredményezhet.⁴⁶ A nem bírósági alapjogvédő szervek szabályozásával ellentétben a jogvédelmi képviselőkkel kapcsolatban a kormányrendelet nem mondja ki azt, hogy egyébként a jogvédelmi képviselő alapfeladata a betegek, a gyermekek, illetve az ellátottak jogainak és érdekeinek védelme.

Az alapjogvédelmi fórumrendszert tágabban értelmezve az intézményrendszer szerves részét képezik a közhatalomtól független, civil jogvédő szervezetek is. A magyar jogvédelem történetének érdekessége, hogy a klasszikus alapjogokkal foglalkozó civil jogvédő szervezetek többsége jóval a rendszerváltás után jött létre. Ugyanis ekkorra vált nyilvánvalóvá, hogy a rendszerváltás és a jogállami intézmények kiépülése egyáltalán nem jelentette az emberi jogi jogsértések megszűnését, az esetek nagy részében az áldozatok hatékonyabb védelmet igényeltek.⁴⁷ Erősítette ezt a tendenciát az, hogy a közhatalmi szervek állománya a szocialista rendszerben tanulta meg a szakmát, így tevékenységüket sem az emberi jogi normák figyelembevételével látták el. Az a tény is befolyásolta megalakulásukat, hogy a rendszerváltással a többségi társadalom jogai többé-kevésbé sértetlenül kezdtek

⁴⁶ Lásd 214/2012. (VII. 30.) Korm. rendelet az Országos Betegjogi, Ellátottjogi, Gyermekjogi és Dokumentációs Központokról 7.§ (4) bekezdés.

⁴⁷ KÁDÁR ANDRÁS KRISTÓF: *Civil és állami jogvédelem. A civil jogvédő szervezetek és az országgyűlési biztosok együttműködési lehetőségei.* In HEIZERNÉ Hegedüs Éva (szerk.): *Az ombudsman intézménye és az emberi jogok védelme Magyarországon.* A 2007. december 3.-i konferencián elhangzott előadások gyűjteménye. Budapest, 2008, Országgyűlési Biztos Hivatala. 119. o.

érvényesülni.⁴⁸ A civil szervezetek fontosságát az adja, hogy elősegítik az emberi jogi kérdéskör médiában, közgondolkodásban való egyre hangsúlyosabb megjelenését, és ezzel a társadalom emberi jogokra vonatkozó ismereteinek bővülését.

Mind az alapvető jogok biztosáról szóló törvény, mind az Egyenlő Bánásmód Hatóságról szóló törvény feladat- és hatáskör részeként határozza meg a civil szervezetekkel való együttműködést.⁴⁹ Ez megerősítheti tevékenységük pozitív hatását, hiszen az ombudsmani és hatósági alapjogvédelemnek is jellegzetessége, hogy amit „nem tud” az egyik, azt „tudja” a másik.⁵⁰ A fórumrendszerben való jelenlétük szükségessége a civil szervezet sajátosságából ered, amely alapján a panaszosok képviselőjeként, szószólójaként küzd az alapjogok érvényesüléséért. Ezen a ponton is elkülönülnek a civil szervezetek a nem bírósági típusú alapjogvédelemtől, hiszen lényegükből adódóan a pártatlanság nem követelmény velük szemben, sőt ebben a tekintetben még akadályozó tényező is lehet. A legfőbb előnyeiként kell kiemelni a rugalmasságukat, önállóságukat, amely a nem állami létükből fakad.

A fentiekből adódóan az egyéb típusú alapjogvédelem jelenléte fontos szerepet tölt be a nem bírósági jogvédelemben, így egy rendszer szintű elemzéskor megemlítésük kihagyhatatlan. Összességében ezek az egyéb típusú alapjogvédelmet ellátó intézmények kerülhetnek közreműködő szervekként a legközelebbi kapcsolatba a panaszosokkal. Ez azt eredményezi, hogy az egyéb típusú alapjogvédelmi szervek segítségével nagyobb eséllyel orvosolhatók az alapjogsérelmek. Ezen felül azonban a független civil szervezetek állami intézményrendszerhez való kapcsolása rendkívül fontos az alapjogvédelemben, hiszen ezzel válik teljesebbé szervezeti szinten a differenciált alapjogvédelem. A különálló alapjogvédő szervek jelenléte szükségessé teszi a tapasztalatok egységesítését, ezzel is átláthatóbbá válik egy-egy alapjog tényleges érvényesülésének helyzete.

⁴⁸ MINK ANDRÁS: *Alperes az állam: a Magyar Helsinki Bizottság története*. Budapest 2005, Magyar Helsinki Bizottság. 117-122. o.

⁴⁹ Ebktv. 14. § f) pont; Ajbt. 2. § (5) bekezdés.

⁵⁰ KÁDÁR ANDRÁS KRISTÓF (2008) 121. o.

2. A kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek fokozott jogvédelme

A nem bírósági típusú alapjogvédelem bemutatása után a dolgozatomban tárgyalt következő problémakör az, hogy hogyan határozható meg tudományos igénnyel a kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek csoportja és hogy milyen okból szükséges e csoportok fokozott alapjogvédelme. Hazánkban a jelenlegi szabályozás a leginkább veszélyeztetett csoport fogalmat használja, míg az európai sztenderd a társadalmilag sérülékeny csoport elnevezést alkalmazza.

A társadalmilag sérülékeny csoport legjobb és legelfogadottabb definíciójával az Európai Bizottság gyakorlatában találkozhatunk. Ez a meghatározás a következőket érti: „Társadalmilag sérülékeny csoportoknak tekintjük azokat a csoportokat, melyek tagjai a szegénységnek és társadalmi kirekesztettségnek az összlakosságnál nagyobb mértékű kockázatával szembesülnek. Az etnikai kisebbségek, migránsok, fogyatékkal élők, hajléktalan emberek, szerhasználók, elszigetelten élő időskorúak és gyermekek gyakran szembesülnek olyan nehézségekkel, melyek a társadalmi kirekesztettség további formáihoz vezethetnek, mint például az alacsony iskolai végzettség, munkanélküliség vagy alulfoglalkoztatottság. A társadalmilag sérülékeny csoportok meghatározására használt leggyakoribb jellemzők a kor, nem, etnikum, fogyatékkal élés, betegségek és a jogi státusz (például menekültek vagy iratokkal nem rendelkező munkások). A csoportok az egyes tagállamokban és közpolitikai területek szerint (munkaerőpiac, egészség és lakhatás) eltérhetnek.”⁵¹ A társadalmilag sérülékeny csoport kategóriája tág és rugalmasan alkalmazkodó tehát, abban nem csupán a felsorolt, nevesített kategóriák tartozhatnak, hanem egyéb, a szegénység és társadalmi kirekesztettség által a teljes lakosságnál nagyobb mértékben érintett csoportok is. A leginkább veszélyeztetett csoport elnevezés az ombudsmani gyakorlatból ered, ezzel az ombudsman egy szinonimával váltotta ki az európai szóhasználatot, amely talán jobban kifejezi e csoportok különlegességét a hazai környezetben.

A társadalmilag sérülékeny állapot meghatározásakor a szakirodalom megkülönböztet állandó, folyamatos deprivált állapotot, amely például az etnikai kisebbségek, a nők, avagy a fogyatékkal élők közösségét meghatározó strukturális adottságokból, problémákból adódnak és szituatív deprivált állapotot, amely különféle társadalmi csoportokhoz tartozó embereket időlegesen valamely közös tulajdonság alapján sorol egy kiszolgáltatott, jogfosztott csoportba, mint például betegek, természeti katasztrófák áldozatai. Ez a két sérülékeny állapot sok

⁵¹ European Commission (2010): The European Social Fund and Social Inclusion, 14. o.

esetben összefonódik, hiszen a strukturális meghatározottságok hajlamosabbá tehetnek a szituatív hátrányokra is, illetve egyes esetekben a szituatív, és a folyamatos depriváltság kategóriájának elhatárolása sem egyértelmű, mint a hajléktalanok, vagy a fogvatartottak esetében.⁵²

A sérülékeny csoportok alapjogainak védelme kiemelt figyelmet követel, mivel helyzetükből, kiszolgáltatottságukból adódóan könnyen válnak hátrányos megkülönböztetés áldozatává, jogaik nem mindig érvényesülnek kellő mértékben. Azt kell látni, hogy a kiszolgáltatottság és a diszkrimináció sok esetben együtt jár, vagyis kiszolgáltatott helyzetben nagyobb valószínűséggel érhet bennünket hátrányos megkülönböztetés.

A társadalmilag sérülékeny csoportok alapjogvédelmének problematikusságát a „fordított piramis” jelenséggel lehet a legszemléletesebben ábrázolni. Ez azt jelenti, hogy fordított arányosság áll fenn a társadalmi problémák súlya, valamint azok megfogalmazásának és a megfelelő címzettekhez való eljutásának képessége között.⁵³ Mindezek alapján szükséges a „fordított piramis” jelenségének enyhítése oly módon, hogy nyilvánosságra kell hozni minden olyan alapjogsértést, amelyek a kiszolgáltatottak helyzetből adódóan nem kerülnének megfogalmazásra.

Az alapjogvédelem fórumrendszerének kialakításakor mindezek alapján szükséges egy olyan jogérvényesítési forma, amely a kiszolgáltatott csoportok számára könnyen hozzáférhető, egy olyan intézményrendszer létrehozása, amely megfelelő eszköztárral rendelkezik arra, hogy ezeknek a társadalmi csoportoknak kellő tájékoztatást adjon jogérvényesítési lehetőségeikkel kapcsolatban. Ez fontos, mert a legtöbb esetben nem rendelkeznek kellő információval jogaik érvényesítésével kapcsolatban, a megfelelő jogérvényesítő fórum kiválasztásához pedig hiányoznak az ismereteik.

A kiszolgáltatottak alapjogvédelmi szintjét szintén megerősíti a preventív jogvédelem, azaz hogy már az alapjogsérelem veszélye esetében eljárást tud indítani egy intézmény. Fontos, hogy a szervek függetlenek legyenek, de ne pártatlanul lépjenek fel a panaszosok alapjogaiért. A társadalmilag sérülékeny csoportok tekintetében nagy jelentősége van a hivatalból indítható eljárásoknak, hiszen a csoportok többsége nem is tudja, hogy alapjogai sérülnek. A kiszolgáltatott társadalmi állapotok átfedése miatt pedig egy komplex, összetett alapjogvédelemre van szükség, amelyben helyet kapnak a jogon túli eszközök. A fentiekből látható, hogy a nem bírósági típusú alapjogvédelem jelentősége nagyobb a védendő csoportok

⁵² HAJAS BARNABÁS - SZABÓ MÁTÉ (szerk.): *Pajzsuk a törvény. Rászoruló csoportok az ombudsmani jogvédelemben.* Budapest, 2013, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala. 10. o.

⁵³ Uo. 15. o.

esetében, mint a bírósági típusú alapjogvédelemé, hiszen a fenti kívánalmaknak a nem bírósági alapjogvédelem eszköztára felel meg a legjobban.

Az egyik társadalmilag sérülékeny csoport a betegek közössége, hiszen a betegség, mint szituatív állapot vagy akár strukturális meghatározottság, ha hosszabb ideig tart a betegség, a beteg számára kiszolgáltatott helyzetet, az egészségügyi rendszer működéséből adódóan aszimmetrikus viszonyrendszer miatt pedig egy alárendelt helyzetet eredményez az egészségügyi intézményekkel szemben. Ugyanis ezekben még mindig paternalista szemléletmód uralkodik, az orvosok sajnos még nem kezelik partnerként a betegeket. Nem tájékoztatják megfelelően egészségi állapotukról, az esetek többségében a betegek nem is tudják, hogy mi vár rájuk egy-egy gyógykezelés során. Ezen felül sokszor nem megfelelő hangnemben kommunikálnak a betegekkel. Ebből kifolyólag a betegek, sérültek és egészségügyi ellátásra szorulóak jogai különleges, speciális védelemre szorulnak.

Mindezekon felül, azért érdemes kiemelni a többi csoport közül, mert ez egy olyan hétköznapi szituatív állapot, amelynek bárki részese lehet. Ezáltal a betegek csoportja rendkívül heterogén, és így sokrétű kihívás elé állítja az alapjogvédelmi rendszert. Nem hagyható figyelem nélkül az a tény sem, hogy a betegek csoportja az a csoport, ahol a speciális szakértelem elengedhetetlen az orvosszakmai döntések indokoltságának megítéléséhez, a betegek alapjogvédelméhez.

Mindezek után felmerül a kérdés, hogy kiszolgáltatottnak számít-e az a beteg, aki magánklinikán részesül orvosi ellátásban. Ebben az esetben az egészségügyi ellátás, mint szolgáltatás, a beteg pedig, mint fogyasztó jelenik meg. Ennek alapján a magánegészségügy jellege nagy eltéréseket mutat a közegészségüggyhöz képest. A magán egészségügyi ellátást igénybe vevők jelentősen nagyobb anyagi háttérrel rendelkeznek, és szabadon választhatnak orvost. Látnunk kell, hogy bár a magánpraxis kliensei is kiszolgáltatottak betegként, azonban a kiszolgáltatott állapot mértéke és jellege nem azonos, esetükben a választás szabadsága, az egészségbiztosítási rendszeren kívüli magasabb minőségű ellátási színvonal okán inkább fogyasztóvédelmi aspektusú kérdések merülnek fel a legtöbbször. Ráadásul a magánegészségügy betegei lényegesen könnyebben képesek bíróság előtti jogérvényesítésre, nem feltétlenül szorulnak rá az alternatív jogérvényesítési utakra. Mindezek alapján dolgozatomban elsődlegesen a közegészségügy területére fókuszáltam.

3. A betegek jogainak nem bírósági típusú védelme Magyarországon

Az Alaptörvény alapjogi rendelkezései között nem deklarálja külön a betegek jogait, de az emberi méltósághoz való jogból és az önrendelkezési jogból ezek az alkotmánybírósági gyakorlatra figyelemmel levezethetők.⁵⁴ Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény nevesíti külön a betegjogokat, konkrétan az egészségügyi ellátáshoz való jogot, a beteg emberi méltósághoz való jogát, tájékoztatásához való jogát, önrendelkezési jogát és az ellátás visszautasításához való jogát. Az egészségügyi önrendelkezési jog gyakorlásának ugyanakkor előfeltétele, hogy a betegek számára az általános és speciális egészségügyi ellátásokhoz tényleges és egyenlő hozzáférési lehetőséget biztosítsanak. A betegjogi rendszer központjában az egészségügyi önrendelkezési jog biztosítása, valamint a tájékozott beleegyezés elve áll, ennek megfelelően széles körű védelemben részesül a szabad, tájékozott és felelősségteljes döntésre képes ember saját teste és sorsa feletti rendelkezési joga.⁵⁵ Az emberi méltósághoz való jogból levezethető szintén a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog – amelyet az Alaptörvény is deklarál⁵⁶ – biztosításával összefüggő állami kötelezettségrendszer, és az ebből következő ellátáshoz való hozzáférés. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy bár az egészségügyi szervezetrendszer működésének, a hozzáférés biztosítása számos tevőleges állami beavatkozást igényel, az egészségügyi önrendelkezési jog szabad gyakorolhatósága sok esetben éppen a be nem avatkozást várja el az államtól.⁵⁷

A testi és lelki egészséghez való jogból következően az államnak nemcsak törvényben kell nevesítenie a betegjogokat, hanem biztosítania is kell érvényesülésüket. Ehhez tartozik egy megfelelő egészségügyi rendszer kialakítása, és ezen felül a jogérvényesítési lehetőségek, a felülvizsgálat lehetősége. Ez különösen fontos egy olyan rendszerben, ahol továbbra is gyakorta a paternalista szemléletmód uralkodik, a tekintélyelvű működésből adódóan egy aszimmetrikus helyzet jellemzi a beteg-orvos viszonyát. A betegjogok érvényesítésének Magyarországon több alternatív módja is van. Összességében elmondható, hogy peren kívüli megoldások sokasága van jelen a fórumrendszerben, hiszen a cél az, hogy „az egészségügyi

⁵⁴ Lásd 64/1991. (XII.17.) AB határozat, 8/1990. (IV..23.) AB határozat, 36/2000. (X.27.) AB határozat.

⁵⁵ HAJAS BARNABÁS- SZABÓ MÁTÉ i. m. 262. o.

⁵⁶ Magyarország Alaptörvénye XX. cikk (1) bekezdés.

⁵⁷ „Beteg jogaink – egészséges méltóság” Betegjogi projekt 2012/2, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala. 11. o.

szolgáltató és a beteg között csak a legritkább esetekben kerüljön sor polgári peres eljárásra”.⁵⁸

3.1. Az ombudsman típusú alapjogvédelem

A betegjogok sérelme esetén többek között az alapvető jogok biztosa jogosult fellépni. Ezt megalapozza az, hogy az Ajbt. nyomán az ombudsmani gyakorlat közszolgáltatást végző szervek körébe tartozónak tekinti az egészségügyi intézményeket, amelyek tevékenységének vizsgálatára jogosult. Ezen felül a biztos törvényi kötelezettségéből adódóan a leginkább veszélyeztetett csoportok jogainak érvényesülésére megkülönböztetett figyelmet fordít. Az ombudsmani gyakorlat ide sorolta a betegek jogait a már a második fejezetben említett okok alapján. Ezzel a betegjogok szférájában jelen van az ombudsman típusú jogvédelem. Itt érdemes megemlíteni, hogy azok a betegjogi panaszok, amelyek szakkérdéseket vetnek fel, és ebből kifolyólag akár kárfelelősség megállapítása, kártérítési igény is alapítható, nem fogalmazhatók meg az alapjogok szintjén, ezek a kérdések csak a tudomány területén várhatnak válaszra. Ugyancsak kivételes a helyzet a szakmai-etikai kérdések körében, habár ezek már tekinthetők afféle szürke zónának az emberi méltósághoz való jog szempontjából.

A biztos éves beszámolóiban többször kijelentette, hogy egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az alkotmányban kapott mandátumának. Figyelembe veszi azt az általános érvényű alkotmánybíróági megállapítást is, amely szerint a tudományos igazságok kérdésében állást foglalni csak maga a tudomány lehet kompetens, a tudományos igazságok, szakkérdések eldöntésére a tudomány és nem a jogvédelem képviselői hivatottak. A tudomány, így az orvostudomány kompetenciája és autonómiája az országgyűlési biztos számára is meghatározó. A biztos álláspontja abban is megegyezik az Alkotmánybíróssággal, hogy a szaktudományos ismeretekkel összefüggő alkotmányossági problémák megoldásához a szaktudományos álláspontoknál szélesebb vizsgálódás lehet szükséges. Kiemelendő továbbá, hogy az egészségügyben a jogi normákon, bíróági vagy alkotmánybíróági döntéseken túl komoly jelentősége van az írott és íratlan orvosetikai szabályoknak, a szakmai előírásoknak, sztenderdeknek.⁵⁹

Az utóbbi évek ombudsmani vizsgálatának tapasztalata az is, hogy az önrendelkezési jog területén az alapjogi szempontú vizsgálat lefolytatásának gátat szab, ha az egészségügyi

⁵⁸ HIDVÉGINÉ DR. ADORJÁN LÍVIA- SÁRINÉ DR. SIMKÓ ÁGNES: *A betegek jogairól*. Budapest, 2012, Medicina Könyvkiadó. 173. o.

⁵⁹ „Beteg jogaink – egészséges méltóság” Betegjogi projekt 2012/2, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala. 12. o.

intézmény életvédelmi alapon nyugvó orvosszakmai okokra hivatkozással hagyja figyelmen kívül a beteg kérését. Esetenként a betegek továbbra is paternalista szemléletmóddal találkoznak: nem kapnak kielégítő tájékoztatást állapotukkal, kezelésükkel kapcsolatban, továbbá a betegségükkel, terápiájukkal kapcsolatos kérdésekben nem kellő mértékben vonják be őket a döntéshozatalba. A klasszikus orvos-beteg viszony törekénységén továbbra sem javít a bizalomhiány, az ellátások tekintetében rosszul értelmezett a „tájékozott beleegyezés” intézményének jelentősége.⁶⁰ Az ombudsman helyzetéből adódóan alkalmas a rendszerszintű visszasságok feltárására és orvosolására, például ha a jogi háttér miatt áll fenn visszasság.⁶¹

Az ombudsmani gyakorlatából kiemelhető az Országos Pszichiátriai és Neurológiai Intézet (a továbbiakban: OPNI) bezárása ügyében tett állásfoglalása. A visszás helyzetet az okozta, hogy az egészségügyi átszervezés alkalmával nem fordítottak elegendő figyelmet a speciális igényű pszichiátriai betegekre. Az OPNI bezárását úgy tervezték, hogy egy-egy osztályát áthelyezték volna más fekvőbeteg-ellátóhoz, megszüntetve ezzel a stroke-ellátást, a 14-18 éves korú serdülők akut pszichiátriai ellátását és egy oktatási és kutatási centrumot.⁶² A biztos állásfoglalásában kifejtette aggályait, és bemutatta, hogy a bezárással hogyan sérülnének a betegek alapjogai. Felkérte az egészségügyi minisztert, hogy az intézményekkel és szakemberekkel együttműködve kezdeményezzen széles körű egyeztetést, továbbá felkérte az Országgyűlés Egészségügyi Bizottságát, hogy tekintse át a pszichiátriai és addiktológiai intézmények helyzetét. Az egészségügyi miniszter azonban kétségbe vonta a biztos megállapításait, így nem sikerült közös álláspontra kerülni. Szorosan kapcsolódva az OPNI bezárásához, az Országos Addiktológia Intézet (OAI) bezárása már egy közlemény kiadását eredményezte, amelyben a biztos hangsúlyozta, hogy ezzel a budapesti addiktológiai járóbeteg-ellátás lehetősége megszűnt. Ezt az állásfoglalást egy évvel később a pszichiátriai és addiktológiai betegellátás helyzetét a betegek egészséghez való joga érvényesülésének helyzetét feltáró 2009-es OPNI utóvizsgálat⁶³ követte.

Az utóbbi jelentésben olyan megállapítást tett, amelyet számos következő jelentésében megismételt, így akár egy alapkövetkeztetésként is minősíthetjük. Kijelentette ugyanis, hogy „az egészségügyi ellátások területén az ombudsmani jogvédelem az alkotmánybíróságitól részben eltérő, magasabb mércéjében két végpont határozható meg. Értelemszerűen nem

⁶⁰ „Beteg jogaink – egészséges méltóság” Betegjogi projekt 2012/2, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala. 21. o.

⁶¹ BORZA BEÁTA: „Emberi méltóság- az egészségügyben” *Lehetőségek és küzdelmek az ombudsman munkájában*. In BORZA Beáta (szerk.): *Beteg vagy egészségügy – az alapvető jogok biztosának konferenciakötete*. Budapest, 2012, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala. 22. o.

⁶² Alapvető Jogok Biztosának Hivatala 2008. évi beszámoló. 79. o.

⁶³ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának Jelentése az AJB 3536/2009. számú ügyben; Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának Jelentése az OBH 2464/2007. számú ügyben.

állapítható meg az egészséghez való joggal összefüggő visszásság pusztán egy intézmény megszüntetése, átalakítása, összevonása, feladatátadása más intézménynek, vagy a rendelkezésre álló ágyak számának csökkentése miatt: egy ilyen szemlélet parttalanná és esetlegessé tenné az országgyűlési biztos által biztosított jogvédelmet.” Tehát az ombudsmani gyakorlat szerint akkor állapítható meg az egészséghez való joggal összefüggő visszásság, ha az intézményrendszer átalakítása hatására vagy megfelelő fejlesztésének hiányában jelentős számú betegjogai kerülhetnek veszélybe.

2011-ben „Beteg jogaink-egészséges méltóság” című egészségügyi projektje jól mutatta, hogy a biztos kiemelt figyelmet fordított a betegjogok kikényszeríthetőségére, azaz arra, hogy az egyes szervek megfelelően látják-e el feladatukat a betegek jogait leggyakrabban sértő döntésekkel, eljárásokkal, mulasztásokkal szembeni védelem biztosításában. Ez a fókuszpont az AJB-995/2011. számú státuszjelentésben kiemelkedő szerepet kapott az egészségügyi intézményrendszer alapjogi vizsgálatakor. A jelentésnek az előzménye az volt, hogy az Egészségbiztosítási Felügyelet (EBF), amely kormányhivatalként hatósági határozattal fejezhette be a panaszvizsgálását, megszűnt, a folyamatban lévő ügyeket átvevő ÁNTSZ, majd 2011. január 1-jét követően a megyei népegészségügyi szakigazgatási szervek pedig nem voltak jogosultak bíróság előtt kikényszeríthető határozatokat hozni. Az alapvetőjogok biztosához forduló panaszosok elmondásai alapján az ÁNTSZ tájékoztató levéllel zárta az ügyeket, a panaszokat igazándiból közérdekű bejelentésként kezelte.

A jelentésben a biztos megállapította, hogy a jogutódlás szabályozásakor mulasztás történt, mivel a panaszok kivizsgálásával kapcsolatban eljárásrend nem került kialakításra, ezzel pedig a panaszosok tisztességes eljáráshoz és jogorvoslathoz való jogával összefüggő visszásságot okozott. Megállapította a biztos, hogy sem a jogbiztonság követelményével, sem a tisztességes eljáráshoz való joggal nem egyeztethető össze, hogy egy jogvédelmi funkciójú állami hatóság megszüntetése esetén a szervhez forduló panaszosokat alapjogaik sérelmének érdemi orvoslásától az eljárás megindulását követően önkényesen elzárják.⁶⁴

A betegjogi érvényesítési fórumok szükségességét azzal magyarázta, hogy ez a betegek jogai érvényesülésének egyik elsődleges feltétele. Ezzel nem elég csupán deklarálni az egyes jogosultságokat, hanem biztosítani is szükséges a megfelelő általános és speciális jogvédő intézmények felállítását és működését. A proaktív szerepfelfogást is mutatja az, hogy nemcsak a panaszok által említett visszásságot vizsgálta ki, hanem alapjogi érvrendszerén

⁶⁴ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az AJB-995/2011. számú ügyben.

keresztül bírálta az egész intézményrendszert, majd javaslatot tett egy megfelelő megoldásra. Hangsúlyozta, hogy egy megfelelő, pártatlan, különösen magától az egészségügyi ellátást nyújtó intézménytől független jogérvényesítési fórum, valamint kiszámítható jogérvényesítési eljárások megléte szükséges a betegjogok érvényesüléséhez. Kiemelte, hogy mindezek mellett speciális szakértelemre is szükség van a beadványok elbírálásához, az orvosszakmai döntések indokoltságának megítéléséhez.

A betegek jogainak érvényesítésére szolgáló nem bírósági fórumként nevesítette a szolgáltató, illetve fenntartó általi panaszvizsgálatát, a betegjogi képviselő intézményét és az ombudsman intézményét. Megállapította, hogy a szolgáltató és a fenntartó vonatkozásában nem érvényesül a függetlenség és a pártatlanság követelménye, vagyis önmagában semmiképp sem elégséges a betegjogok érvényesüléséhez. A betegjogi képviselők kapcsán hangsúlyozta, hogy helyzetükből kifolyólag nem közvetlenül a jogsérelem orvoslására terjed ki a szerepük, nincs döntéshozatali jogkörük, hatósági vagy más jogosítványaik. Jelenlétük az aszimmetrikus jogi helyzet feloldása érdekében elengedhetetlen, ugyanakkor csak kiegészíti a jogvédelmet. Az ombudsman önmagát úgy helyezte el az intézményrendszerben, hogy alkalmas lehet betegjogok érvényesülésével kapcsolatos panaszok kivizsgálására, az alapvető joggal összefüggő visszasság megállapítására, de a biztos véleménye szerint a hivatal nem rendelkezik sem olyan speciális szakértelemmel, sem olyan jogosítványokkal, amelyek révén az egészségügyi szolgáltatókkal kapcsolatosan tömegesen érkező panaszok hatékony kezelését lehetővé tenné. Ehhez hozzá tette, hogy még külön törvény sem hatalmazza fel, hogy ellássa a betegek jogainak védelmét. 2011 óta változott az ombudsmanról szóló törvény, amelyben már törvényi szinten is deklarálva van, hogy megkülönböztetett figyelmet fordít a leginkább veszélyeztetett csoportok jogainak védelmére. Véleményem szerint azonban az alapvető jogok biztosa ennek ellenére sem alkalmas arra, hogy betegjogi fórummá váljon, hiszen hatósági jogkörök hiányában csak kiegészítő szerepet tölthet be.

A biztos javaslata a következő volt: „hatósági jogkörrel rendelkező, pártatlan, független jogállású, a jogon túl speciális szakértelemmel is rendelkező, nem bírósági típusú intézmények felállítása és működtetése, amelyek kivizsgálják a hozzájuk forduló személyek egyéni panaszait, és amelyek döntése bíróság előtt is megtámadható”. Kiemelte, hogy a betegek jogainak területén autonóm jellegű, hatósági típusú alapjogvédő intézményekre van szükség. A jogérvényesítési rendszer további pillérei lehetnek a már meglévő fórumok.

Bár az ombudsman önmagában nem alkalmas a betegjogok védelmére, már ezzel a státuszjelentéssel, és az egészségügyi projekttel is olyan szttenderdeket, elveket fogalmazott meg a betegjogok érvényesítési rendszere kapcsán, amelyet egy megfelelő alapjogvédelmi

szint fenntartásához nemcsak szükséges, hanem tanácsos is figyelembe venni a mindenkori jogalkotónak. A státuszjelentés is mutatja, hogy egy jogalkotói mulasztás is tud tömeges visszasságokat okozni, és ebből a szemszögből különleges szerepe van az ombudsmannak, mivel a nem bírósági típusú alapjogvédő szervek közül ő tud a legjobban hatni a jogalkotásra.

Az ombudsman típusú alapjogvédelem jellegéből kifolyólag az egészségügyi rendszerrel, az egészséghöz való joggal összefüggésben a jogon túli eszközök szerepe, a jogtudatosság és az információ-áramlás elősegítése elengedhetetlen. Ezt megerősíti az is, hogy egyre nő az ombudsmani hatáskörön kívül eső segítséget kérő beadványok száma. Ide tartozik, amikor konkrét probléma jogi értelmezését, a jogszabályok összevetését, valamely gazdasági, szociológiai tünet elemzését kéri, vagy az egészségügyben dolgozók magatartását, hozzáállását kifogásolja. Szintén a jogtudatosság és az informáltság növelését szolgálja, amikor direkt jogvédelmi eszközök nélkül felvilágosítással tesz a transzplantációs hajlandóság, a szervek felajánlása alacsony hazai szintjének növelése érdekében.⁶⁵

A betegjogok érvényesülése esetében összességében azt kell látni, hogy az ombudsman önmagában nem képes a betegjogok hatékony védelmét ellátni. Amit már az ombudsman jelentésében is leszögezett, hogy nincs kellő szakértelme a hivatalnak és javaslatai, ajánlásai nem kikényszeríthetőek, amely az ombudsman típusú intézmény jellegéből is következik. Mindezek ellenére a nem bírósági típusú jogvédelemben az ombudsman intézmény jelentős helyet tölt be, de be kell látni szükségzerű, jellemző hiányosságait is.

3.2. A hatósági jogvédelem

2010-ig a betegjogok hatósági védelmét az Egészségbiztosítási Felügyelet látta el, amelynek hatásköre kiterjedt mind a köz-, mind a magánegészségügyre. Hatóságként határozatai bíróság előtt kikényszeríthetőek voltak. Azonban a biztosított alapjogvédelem szintje csökkent, ugyanis jelenleg nincs hazánkban olyan hatóság, amely a betegjogok érvényesülését felügyelné. Felmerül a kérdés, hogy az EBF jogutóda az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat Országos Tisztifőorvosi Hivatala (ÁNTSZ OTH) és a később létrehozott OBDK betölthetik-e a megszűnt hatósági jogvédelem szerepét. Jogállásuk és hatáskörük alapján megállapítható, hogy nem tekinthetőek a hatósági alapjogvédelem intézményeinek, ebből kifolyólag ezeket a szerveket az egyéb típusú alapjogvédelem részeként tárgyalom.

⁶⁵ „Beteg jogaink- egészséges méltóság” Betegjogi projekt 2012/2, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala. 22. o.

Az EBH és a NAIH az egyenlő bánásmód követelményének, valamint az egészségügyi személyes-szenzitív adatok (információs önrendelkezési jog) védelemére összpontosítanak. A hatóságok hatásköre kiterjed egyes magánjogi viszonyokra is, így a magánszférában csupán a betegjogoknak ez a két területe érvényesíthető. Ebből adódóan a betegek esetében, amit az alábbiakban mutatok be, az alapjogvédő hatóságok a betegjogok érvényesíthetőségének egy-egy szeletét látják el. Mindkét szerv hatósági alapjogvédelmet valósít meg az intézményrendszerben, ugyanakkor nem azonos módon teszik azt.

Az egészségügyi adatok védelme, mint a személyes adatok védelméhez való jog is, az emberi méltósághoz való jogból vezethető le. Az egészségügyi adatok védelmét az adatvédelmi szakombudsmantól a NAIH vette át, ezzel 2012. január 1-jétől a NAIH felel a személyes adatok védelméhez való jog és az információszabadság Magyarországon való érvényesüléséért. A háttérjogszabályok többek között az Infotv. és az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény említhető, amelyekben például deklarálják az egészségügyi adatok különleges adatként való kezelését, az egészségügyi dokumentációban szereplő adatok megismeréséhez való jogot. Habár egyik jogszabály sem mondja ki, a hatóság kiemelt figyelmet fordít az egészségügyi adatkezelések ügyére.⁶⁶ Az mindenképp igaz, hogy a betegjogok területének komoly adatvédelmi vetülete van, amelynek érdekében, a többi nem hatósági szervhez hasonlítva, a hatósági jogkörökkel rendelkező NAIH hatékonyabban tud fellépni.

A hatóság gyakorlata mutatja, hogy elsősorban a törvényi előírásoknak való megfelelést vizsgálja. Nincsenek alapjogi érvrendszerek, csupán jogszabályi rendelkezések alapján állapít meg jogsértést. A határozatok nem hívják fel a figyelmet egy-egy törvényi rendelkezés mögött meghúzódó alkotmányossági alapelvekre, alapvető jogokra. Ezzel a határozatok az ombudsmani jelentésekkel szemben nem fejlesztik az állampolgárok jogtudatosságát. A hatóság szerepe inkább a hatósági jogkörei miatt kiemelkedő, így bírsághoz, határozatait bíróság előtt megtámadhatóak. A 2012. évi beszámoló ki is emeli, hogy az adatvédelmi biztos tevékenységének köszönhetően sokéves előzményekre támaszkodhat, a korábbi biztos gyakorlatát felhasználhatja, ugyanakkor a vizsgálati eljárás a jogvédő ombudsmani hozzáálláshoz képest új nézőpontokat követel meg. A hatósági eljárás a tényállás tisztázásán, a bizonyítékok beszerzésén alapul a jogszabályok alkalmazásával.⁶⁷

⁶⁶ SZIKLAY JÚLIA: *Betegjogi adatvédelem*. In BORZA Beáta (szerk.): *Beteg vagy egészségügy – az alapvető jogok biztosának konferenciakötete*. Budapest, 2012, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala. 125. o.

⁶⁷ Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság 2012. évi beszámoló. 37. o.

Szükséges hangsúlyozni, hogy a preventív jogvédelmet elősegítve a hatóságnál bejelentéssel bárki vizsgálatot kezdeményezhet arra hivatkozással, hogy személyes adatok kezelésével, illetve a közérdekű adatok vagy a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő jogok gyakorlásával kapcsolatban jogsérelem következett be, vagy annak közvetlen veszélye fennáll.⁶⁸ A betegek kiszolgáltatottságának enyhítésére pedig hivatalból adatvédelmi eljárást indíthat.⁶⁹

Az alapjogvédő hatóságként a betegek esetében is az EBH felel az egyenlő bánásmód követelményének betartatásáért. A kiszolgáltatott helyzetű speciális jogalanyok számára a hátrányos megkülönböztetés tilalma és az esélyegyenlőség biztosítása különösen jelentős.

A hatóság tevékenysége során nagy figyelmet fordít a vonatkozó nemzetközi jogi szabályozások és joggyakorlat, valamint a hazai bírósági döntések és joggyakorlat nyomon követésére és beépítésére saját tevékenységébe. Így történt a 23/2010. számú ügyben is, ahol a kétéves fogyatékos gyereket egyedül nevelő kérelmező panasszal fordult korábbi munkáltatójával szemben, arra való hivatkozással, hogy munkaviszonyát próbaidő alatt megszüntette, mert gyermekének betegsége miatt táppénzes állományba került. A határozatban az EBH felhozott egy Európai Bíróság által előzetes döntéshozatali eljárásban hozott döntést, amelynek értelmében közvetlen hátrányos megkülönböztetést valósít meg az a munkáltatói gyakorlat, amelynek következtében a fogyatékos gyermeket gondozó munkavállalót gyermeke fogyatékosága miatt éri hátrány.

Az EBH eljárása során a döntést megelőzően főszabályként tárgyalást tart, amellyel lehetőséget biztosít a tényállás hatékony és részletes feltárására, a felek álláspontjának, céljának megismerésére, egymáshoz közelítésére. Ezzel az egyezségkötés esélyét is növeli. A hatóság a döntés előtt minden esetben megkísérel a felek között egyezség létrehozását. Amennyiben erre a felek hajlandóságot mutatnak, és a létrejött egyezség a jogszabályoknak megfelel, a hatóság az egyezséget határozattal jóváhagyja. Az egyezség végrehajtása ugyanúgy kényszeríthető ki, mint a jogsértést megállapító határozatoké. Az eszköz hatékonyságát mutatja az az eset is, amikor az EBH/10/2013/7. számú határozattal egyezség jóváhagyására került sor. Ebben az ügyben a Társaság a Szabadságjogokért (TASZ), mint közérdekű igényérvényesítő, az Egyenlő Bánásmód Hatósághoz fordult, hogy folytasson le vizsgálatot a Központi Stomatológiai Intézettel és a Magyar Állammal szemben. Az ügy hátterében az áll, hogy az Intézet megtagadta a HIV-vel élők és AIDS-betegek fertőzésükkel össze nem függő fogászati és szájsebészeti ellátását, arra hivatkozva, hogy a fogászati ellátás

⁶⁸ Infotv. 52.§ (1) bekezdés.

⁶⁹ Infotv. 38.§ (3) b) pont.

alulfinanszírozottsága miatt nem tudják biztosítani a fertőző betegek ellátását. Az egyezség az Emberi Erőforrások Minisztériuma és a TASZ között jött létre, mert sikerült elérni, hogy a közösen kidolgozott cselekvésterv alapján a minisztérium konkrét határidőkkel vállalta, hogy átdolgozzák és a nemzetközi gyakorlattal összhangba hozzák az elavult releváns jogszabályokat és módszertani leveleket, tájékoztató anyagot készítenek az egészségügyi dolgozók részére a HIV-vel kapcsolatos információkontroll szabályairól, valamint kötelező továbbképzések keretében és szakmai fórumokon HIV-specifikus képzéseket tartanak. Emellett az egyezség értelmében elkezdik létrehozni a vidéki HIV-centrumokat is, amivel jelentősen javul a vidéki HIV-vel élők ellátáshoz való joga. Mindennek ellenére az EBH az Intézettel szemben a közérdekű igényérvényesítő kérelemnek helyt adott, és lefolytatta az eljárást. Sok esetben az egyezségkötés a kérelmező szempontjából eredményesebbnek tekinthető, mint akár egy jogsértést megállapító határozattal, a bepanaszolt szerv megbírságolásával zárult ügy.

A fentiek alapján látható, e hatóságok egyik előnye, hogy határozataik kikényszeríthetőek, hatósági jogköreikkel közvetlenül oldják fel az alapjogsérelmet. Azonban, ahogy a hatóságok gyakorlata is mutatja, a részterületekre kiterjesztett hatósági alapjogvédelem a betegek tekintetében nem fedi a jogsérelmek teljes körét, így csak részleges megoldásnak tekinthető.

3.3. Az egyéb típusú alapjogvédelem

A nem bírósági alapjogvédelem következő pillére az egyéb típusú alapjogvédelem. Ezen a téren megkülönböztetünk intézetben belüli és intézetben kívüli jogérvényesítési lehetőségeket. Itt fontos hangsúlyozni, hogy a panaszjog gyakorlása nem érinti a beteg azon jogát, hogy a külön jogszabályokban meghatározottak szerint más szervhez forduljon. Intézetben belül panaszt lehet tenni az igazgató főorvoshoz, betegjogi képviselőhöz és az etikai bizottsághoz.

3.3.1. Intézetben belüli jogérvényesítés

Az egészségügyről szóló törvény értelmében panasszal lehet fordulni az egészségügyi ellátással kapcsolatban a szolgáltatóhoz, illetve annak fenntartójához. Általában a panaszvizsgálás a kórház igazgató főorvosának hatáskörébe tartozik, melynek jogát távollétében az általa megjelölt személy, az igazgató főorvos helyettese gyakorolja. A beteg kérheti, hogy az intézménnyel szemben, az egészségügyi ellátással kapcsolatosan felmerülő

panaszát az intézményi szintű szabályzat szerint lefolytatandó eljárás keretében vizsgálják ki. A panaszt be lehet nyújtani írásban vagy szóban a kórház titkárságán, amiről jegyzőkönyv készül. A panasz iktatásra kerül, majd 5-10 napon belül a panaszos választ kap. A panasz kivizsgálásakor az igazgató személyesen is meghallgathatja a panaszost, és ha a dolgozó felett az igazgató főorvos gyakorolja a munkáltatói jogot, a panasz kivizsgálását ő végzi. Az eljárást írásbeli határozat zárja le, amelyben a panaszost tájékoztatni kell a vizsgálat eredményéről, vezetői intézkedésekről, valamint más hatósági jogérvényesítési lehetőségekről.

További fontos szereplője a betegjogi fórumrendszernek az OBDK, amely központi hivatalként egyre nagyobb szerepet kap a betegjogok védelmében. Hiszen 2014. január 1-től hivatalból is eljárhat, ha tudomására jut olyan tény vagy olyan intézkedés, illetve mulasztás, amely súlyos vagy az ellátottak nagyobb csoportját érintő betegjogi jogsérelmet okozhat; illetve az egészségügyi szolgáltatások hozzáféréseivel, az ellátásszervezéssel, a beutalási renddel vagy a betegtájékoztatással kapcsolatos. Ezen felül az OBDK az irányítását ellátó Emberi Erőforrások Minisztériuma felkérésére is indíthat vizsgálatot. Ezekhez a feladatokhoz tájékoztatást kérhet az egészségügyi szolgáltató vezetőjétől, a fenntartótól, illetve az egészségügyi államigazgatási szervtől. Hivatalból folytatott eljárása keretében javaslat- és ajánlástételi joga van az egészségügyi szolgáltató, a fenntartó, illetve az egészségügyi államigazgatási szerv részére intézkedés megtételére.⁷⁰ Annak ellenére, hogy javaslatai, ajánlásai nem kikényszeríthetőek, az irányító szerv által lefolytatandó vizsgálat lehetőséget ad rendszerszintű javaslatok megfogalmazására, amely kiszámíthatóbbá teszi a joggyakorlatot a hatékony jogérvényesítést növelve.⁷¹ Látható, hogy az OBDK, mint módszertani központ előrébb viheti a betegjogok kikényszeríthetőségét, egy egységes jogértelmezés megteremtése, a panaszok rendszeres elemzése elengedhetetlen az egészségügyi szolgáltatásokat igénybevevők jogainak jobb érvényesíthetősége szempontjából.⁷² Ennek ellenére fontos hangsúlyozni, hogy központi hivatali jogállásából eredően még annyira sem független, mint az alapjogvédő hatóságok, sőt hatósági eszközök hiányában döntései nem kikényszeríthetőek.

Intézetben belüli jogérvényesítéshez kapcsolódik a jogvédelmi képviselő intézménye, amit már az első fejezetben az egyéb típusú alapjogvédelem kifejtése során megemlítettem. Érdekes a jogintézmény kialakulása körül felmerült elképzeléseket megemlíteni. A betegjogi képviseleti rendszer szorgalmazói egy teljesen független ombudsmani rendszert képzeltek el,

⁷⁰ Lásd: <http://www.obdk.hu/panaszok-kivizsgalasa.html> (online).

⁷¹ Országos Betegjogi, Ellátottjogi, Gyermekjogi és Dokumentációs Központ 2013. évi szakmai beszámoló. 2. o.

⁷² A TASZ véleménye az Országos Betegjogi, Ellátottjogi, Gyermekjogi Dokumentációs Központtól szóló Korm. rendelet tervezetéről. [online] http://tasz.hu/files/tasz/imce/obdk_velemenytasz.pdf

amelyet a biztosnak rendelnek majd alá. Orvosi-szakmai körökből a javaslat ellenzői azzal érveltek, hogy kívülről ne avatkozzon bele senki az orvosi döntésekbe. Szerintük az ombudsman megzavarja a gyógyítás folyamatát, leselkedik, kémkedik és zavart kelt.⁷³ Ebből kiindulva a szakmai felügyeletet végül az ÁNTSZ hatáskörébe helyezték.

A betegjogi képviselő feladata a beteg tájékoztatása, segítségnyújtás a betegjogokkal összefüggő írásbeli kiadványok elkészítésében, valamint a beteg képviselte eljárási ügyeinek intézése során. Az eljárása közben tapasztalt jogsértő gyakorlatra vagy hiányosságra köteles az intézmény vezetőjének figyelmét felhívni, amelyet az 30 napon belül köteles kivizsgálni, majd a vizsgálat eredményéről tájékoztatni a betegjogi képviselőt. Ezen felül az egészségügyi dolgozókat tájékoztatja a betegjogokra vonatkozó szabályokról. Az OBDK 2013. évi szakmai beszámolója szerint a betegjogi képviselő tevékenysége során különös figyelmet fordít a kiszolgáltatott helyzetben lévők betegjogi védelmére és a felek közötti vita békés megoldására törekszik, amelyet mediációval segít elő.⁷⁴

Látható, hogy feladatai közül a tájékoztatásnak és a segítségnyújtásnak van a legnagyobb jelentősége, hiszen a betegeknek kiszolgáltatott és alárendelt helyzetükből adódóan tisztában kell lenniük jogaik érvényesítésének módjaival. Ezen a ponton javulás érzékelhető, ugyanis a 2013. évi szakmai beszámoló szerint a betegjogi képviselőket többen keresték meg, mint 2012-ben, amely jelentheti azt, hogy több beteg kapott tájékoztatást a betegjogi képviselők tevékenységéről, ezzel is közelebb hozva a betegjogi jogérvényesítést. Számos kritika érte a betegjogi képviselőket, hogy fogadó órájukon nem találhatóak meg a kórházban, fogadási idejük túl kevés, és előfordulhat, hogy egyszerre több egészségügyi szolgáltatónál látják el tevékenységüket, amiből következően nem töltenek elég időt egy-egy egészségügyi szolgáltatónál ahhoz, hogy minden ügyel alaposan foglalkozhassanak. Ezt a problémát akarták orvosolni azzal, hogy 2013-ban új szervezeti és működési formában látták el a jogvédelmet, ennek értelmében a betegjogi képviselők számát csökkentve, 25 betegjogi képviselő között területileg osztották fel az országot, ellentétben az előző évi gyakorlattal, amikor havi óraszámban határozták meg tevékenységüket. Személyes jelenlétük pedig a nagyobb ellátókapacitással rendelkező intézményekben biztosított magasabb óraszámban.⁷⁵

A jogvédelmi képviselővel szembeni aggódalmaimat a betegjogi képviselők kapcsán továbbra is fenntartom. Ugyan a betegjogi képviselők függetlenségét az garantálja, hogy nem

⁷³ Dr. Blasszauer Béla: Egészségügyi törvény- Betegjogok egy kísérleti program hazai és külföldi visszhangja. [online] <http://www.szoszolo.hu/06tanulmanyaink/frindex.htm>

⁷⁴ Országos Betegjogi, Ellátottjogi, Gyermekjogi és Dokumentációs Központ 2013. évi szakmai beszámoló. 4. o.

⁷⁵ Uo. 5. o.

állhatnak munkavégzésre irányuló jogviszonyban azzal az egészségügyi szolgáltatóval, amely az általuk képviselendő betegek részére egészségügyi szolgáltatást nyújt, mégis valamilyen szinten az egészségügyi szolgáltatóhoz kötődnek, hiszen napi kapcsolatban állnak ugyanazzal az egészségügyi szolgáltatóval és annak munkatársaival akár éveken át. Így tevékenységüket óhatatlanul a szolgáltató érdekeinek tiszteletben tartásával végzik.⁷⁶ Összességében a fentiek alapján a betegjogi képviselő csupán első lépcsőt jelenthet a betegjogok érvényesítése során, szerepe közreműködő jellegű, a tájékoztatás, felvilágosítás terén csúcsosodik ki. Ezt a 2013. évi szakmai beszámoló is megerősíti, ugyanis a betegjogi képviselők 2013-ban az esetek több mint a felében nyújtottak felvilágosítást, és az esetek csupán 7,8%-ában tettek panaszt meghatalmazás alapján. Az információadás tevékenysége azonban nem leértékelendő, ugyanis az állandóan változó jogszabályi környezetben, egy rendkívül speciális szakmai tevékenységgel kapcsolatban a megfelelő felvilágosítás felbecsülhetetlen. Ebből kifolyólag nagyon fontos, hogy a betegjogi képviselők pontos és szerteágazó ismeretekkel rendelkezzenek a betegjogok és azok érvényesítése terén. A hatékony betegképviselőnek megfelelő személyiséggel, morális integritással és felkészültséggel kell rendelkezniük. Járatosnak kell lenniük az egészségügyi jogban, az etikában, a pszichológiában, a hatékony kommunikáció módszereiben, és némi szociológiai és orvosi ismerettel is kell bírniuk.⁷⁷

Intézetben belül az Etikai Bizottsághoz⁷⁸ lehet még fordulni, amelyet minden fekvőbeteg-szakellátást nyújtó egészségügyi szolgáltató köteles működtetni. Az Etikai Bizottság feladata a betegjogok érvényesítésében történő közreműködés és az intézményekben felmerülő etikai ügyekben való állásfoglalás. A fentiektől eltérően itt nem egyszemélyi állásfoglalásról beszélünk, hanem egy bizottság tárja fel az ügyet. Döntési jogkör hiányában a betegjogok érvényesítésében kis szerepet kaphat, kiadott állásfoglalásai kevésbé fajsúlyosak. Mindezek ellenére közvetítő szerepe folytán a felelős személy felé irányítja az ügyet, valamint hatósági intézkedést vagy kamarai eljárást is kezdeményezhet.

⁷⁶ Dr. Petkó Mihály: Betegjogok gyakorlása. [online]
http://www.debrecebijogimuhely.hu/archivum/1_2013/betegjogok_gyakorlasa

⁷⁷ DR. BLASSZAUER BÉLA: Egészségügyi törvény - Betegjogok egy kísérleti program hazai és külföldi visszhangja. [online] <http://www.szoszolo.hu/06tanulmanyaink/frindex.htm>

⁷⁸ Lásd: az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 156.§.

3.3.2. *Intézetén kívüli jogérvényesítés*

Ebben az esetben is két fajta jogérvényesítés különül el egymástól: az ún. szakmai fórum és a civil szervezetek. Orvosi hivatás kapcsán etikai, erkölcsi, szakmai szabályok megsértésének vizsgálatával foglalkoznak az orvosi kamarák. Ebben az esetben tárgyalás keretében dönt a beadványról, ahol a felek meghallgatásra kerülnek. Az eljárás határozattal zárul, indokolt esetben pedig az orvosi etikai vétséget is megállapíthatja. Ki kell emelni, hogy fennáll a veszélye annak, hogy a Magyar Orvosi Kamara érdekképviselői szervként nem szolgálja teljes mértékben a betegek jogainak védelmét, hiszen egy tekintélyelvű, paternalista rendszerben az orvosesetikai kódex is az orvosok álláspontját testesíti meg.

A beteg részére nyújtott egészségügyi ellátással kapcsolatban tett panaszokkal és a közérdekű bejelentésekkel kapcsolatban a működési engedély kiadására jogosult egészségügyi államigazgatási szerv, az ÁNTSZ OTH, mint hatóság is rendelkezik hatáskörrel. Egyedi panaszok kivizsgálásával kapcsolatban a jogszabályok, szakmai előírások, protokollok érvényesülésének, szakmai szabálysértéseknek a hatósági ellenőrzését látja el. Továbbá szakmai felügyeletet lát el az egészségügyi szolgáltatást nyújtó intézmények tevékenysége felett, így ennek értelmében elsődlegesen az egészségügyi intézmények működésére vonatkozó szabályok érvényesülése felett őrködik.⁷⁹ Az ÁNTSZ OTH esetében megállapítható, hogy ő sem rendelkezik elegendő szakértelemmel, hiszen csupán a törvényi előírásokat tartatja be. Továbbá jogvédelmi tevékenységét kevés garanciával bíró panasz eljárás formájában végzi, amellyel szintén nem segíti a betegjogok jobb érvényesülését.

A betegjogok érvényesítése fórumrendszerének tisztán látása érdekében szükséges megemlíteni a közvetítői eljárást, amelyről külön törvény, az egészségügyi közvetítői eljárásról szóló 2000. évi CXVI. törvény rendelkezik. Az eljáró tanács tagjainak névjegyzékét a Magyar Igazságügyi Szakértői Kamara vezeti, ebből jelölhetik ki a felek a tagokat, amelyek közül egy tagnak jogi végzettséggel kell rendelkeznie. Ezen eljárás célja az egyezségkötés, amelynek be nem tartása esetén, ha ezt előre kikötötték, bíróságnál lehet kezdeményezni, hogy az egyezség végrehajtható legyen. A feleknek 30 napon belül meg kell egyezniük, különben a közvetítői eljárás lezárul, ezáltal alkalmas az időhúzásra egy eljárás folyamán. Ezeken felül ez egy a hazai kultúrától relatíve idegen vitarendezési mód, ezzel ezt a jogérvényesítési formát viszonylag kevesen választják.⁸⁰

⁷⁹ Lásd: <http://www.obdk.hu/panaszok-kivizsgalasa.html> [online].

⁸⁰ DR. PETKÓ MIHÁLY: Betegjogok gyakorlása. [online]

http://www.debreceinijogimuhely.hu/archivum/1_2013/betegjogok_gyakorlása

A betegjogok érvényesítése során nem szabad megfeledkezni a civil szervezetekről, amelyek gyakorlatukból merítve olyan tudományos munkát folytatnak, amellyel hatékonyan feltárhatóak a betegjogokkal kapcsolatos jogi és erkölcsi problémák. Ezen szervezetek közül ki kell emelni a TASZ-t. A TASZ 2002-ben tanulmánykötetet jelentetett meg a betegjogok törvényi szabályairól és a törvény betartásáról, továbbá a pszichiátriai intézményekben elemezte a betegjogi rendelkezések törvényi megoldásait és gyakorlatát. A Pszichiátriai Érdekvédelmi Fórum (PÉF) a pszichiátriai ellátások jelenlegi és egykori kezeltjeinek emberi jogait védi. Küzd a pszichiátriai és pszichoszociális ellátórendszer humanizálásáért. A PÉF minden hozzá forduló rászoruló betegnek egyszeri, ingyenes jogsegélyt biztosít. Ezek a nem állami szervek a gyakorlatban nagyban segítik az állami szervek tevékenységét. Az Európai Betegjogi Chartába foglalt betegjogok érvényesülését kutató felmérés eredményének ismertetésével a TASZ jelentős segítséget nyújtott a hazai betegjogok helyzete és a nemzetközi szinten történő összehasonlításában.

Összegzés

Az nem lehet vitás, hogy az alapjogvédelem és ezen belül a kiszolgáltatottak jogainak védelme egy demokratikus jogállam alapvető ismérve. A jogok pusztá deklarációja a betegek jogai esetében sem elegendő, e jogok érvényesíthetőségére valóságos, hatékony, és könnyen hozzáférhető eszközöket kell biztosítani az emberek számára. Az eddigiekben leírtak alapján látható, hogy egy sokpólusú fórumrendszerrel van szó, több fajta intézmény lát el egy-egy feladatot, mégis az érezhető, hogy funkcionálisan hiányosságok találhatók a rendszerben. Paradox helyzetként fogható föl, hogy egy sokszereplős intézményrendszer, melytől komplex alapjogvédelem várható el – ami a betegek csoportjának helyzetéből adódóan különösen kívánatos lenne – a betegjogok érvényesítése esetében funkcionális hiányosságokat mutat.

Az ombudsman helyét a fórumrendszerben úgy lehetne a legjobban meghatározni, hogy egyszerre jelenik meg az ember jogi harcos, valamint a problémafeltáró, a terület szereplői között az alapjogi szempontrendszer érvényesítése mellett közvetítő, koordináló szerepvállalás. Tevékenysége jogtudatosító és jogi népszerűsítő jelleget ölt. Ugyanakkor egészségügyet érintő kérdésekben szűk az érdemi tevékenységének a köre. A hivatal munkatársai nem rendelkeznek elegendő szakértelemmel ahhoz, hogy komolyan be tudjanak avatkozni az orvos-beteg viszonyba. Hatósági jogkörök hiányában nem alkalmas a panaszok közvetlen orvoslására, csak áttételesen tudja a visszasságot kezelni.

Jelenleg a hatósági alapjogvédelmet az EBH és a NAIH látja el, de ezek a szervek az egyenlő bánásmód követelménye és az adatvédelem és információszabadság érvényesülésére összpontosítanak, amelyek csak egy-egy szeletét fedik le a betegjogi területnek. A hatósági jogvédelemnek az még a hátulütője, hogy az intézmények lényegéből adódóan konkrét tételes jogi normákat érvényesítenek, szinte sosem alkalmaznak alapjogi érvrendszert. Ezen a ponton az EBH gyakorlatában érzékelhető előrelépés, bővülő számú esetben fordul elő, hogy a határozataiban átfogóbb alapjogi jellegű érvelés szerepel. Ezzel együtt ezek a szervek csupán részleges alapjogvédelmet láthatnak el.

A betegek hétköznapijaiban az egészségügyi szolgáltatónál közvetlenül elérhető jogvédelmi intézmények is számos deficitet rejtenek magukban. A rendszer ellentmondásos voltát jól mutatja, hogy amit a fentiekben láthattunk, kellő függetlenséggel, tekintéllyel rendelkező alapjogi biztosnak nincsen kellő szaktudása egészségügyi kérdésekben, addig az erre specializált jogvédelmi intézmények részben pont a szakmával kialakult túl szoros kapcsolat miatt nem képesek a független eljárásra. Az OBDK jogállása és hatósági

jogköreinek jelenlegi hiánya miatt nem képes általános betegjogi hatósággá válni, úgy, mint korábban az EBF megvalósította. A betegjogi képviselői rendszerről – amely a betegekkel való közvetlen kapcsolata révén, hatékony alapjogvédelmet tudna biztosítani – kijelenthető, hogy az anyagi források szűkösségéből eredő kis létszámuk nem kedvez a valódi hozzáférhetőségüknek. Ezen felül – az OBDK ezen a területen végzett munkája ellenére – a betegjogi képviselők alapjogi hozzáértése is megkérdőjelezhető lehet a betegjogok érvényesíthetősége terén.

A betegek jogainak érvényesülését vizsgálva látható, hogy a jogukat védő rendszer nem teljes, az alapjogvédelmi rendszerben hiányosságok vannak. Miután speciális csoportról és egy különleges területről van szó, elengedhetetlennek tartom egy olyan sajátos alapjogvédő intézményrendszer létrehozását, amely biztosítaná a betegjogok teljesebb érvényesülését. A jelenlegi rendszer hibái és erényei alapján körvonalazódnak az ideális, többpilléres alapjogvédő szervrendszer tulajdonságai. Ennek az intézménynek függetlennek és pártatlannak kell lennie, mindezt úgy, hogy hatósági jogkörökkel közvetlenül orvosolja az alapjogsértéseket, továbbá jogon túli eszközökkel felhívja a figyelmet egy-egy problémára. A betegjogok érvényesítése szakértelmet követel, aminek ki kell terjednie az alapjogin túl az orvostudományi ismeretekre is.

A betegjogok teljes érvényesülése érdekében olyan változtatást javasolnék, amely minden egyes hiányosságot külön-külön orvosol, úgy hogy emellett nem igényel nagyléptékű módosításokat a jelenlegi rendszerben. A következő változások együttesen valósulhatnak meg, ezzel is megteremtve a komplex alapjogvédelmet a betegek tekintetében.

Kiindulópontként érdemes lenne egy meglévő intézményt átalakítani olyanná, hogy hatósági jogkörökkel felvértezve el tudja látni a betegek jogainak védelmét. Erre a szerepre a jelenlegi intézményrendszerben az OBDK a legalkalmasabb, hiszen az ő esetében szerepének csupán részleges átalakítása, átértékelése szükséges. Ez úgy valósulhatna meg, hogy központi hivatali jogállását autonóm hatósággá alakítanák, orvosolva függetlenségi deficiteket. A betegjogok érvényesülésének biztosítása ugyanis megkívánja a független jogállást. A döntések kikényszeríthetősége érdekében pedig a szervet szükséges a közigazgatási hatósági eljárás lefolytatásának lehetőségével felruházni. Ezekkel az átalakításokkal az OBDK nemcsak koordinációs, módszertani szerepet tölthetne be, hanem valódi hatóságként is fel tudna lépni a jogsértésekkel szemben.

Indokoltnak tartom ezzel együtt a betegjogi képviselő intézményt érintő módosításokat is. A szabályozásban a jogi végzettség előírását kívánnám meg, amit továbbképzésekkel kellene kiegészíteni annak érdekében, hogy a képviselők valóban elsajátíthassák azokat a

készségeket és ismereteket, amelyekre tevékenységük során szükségük lehet. Ez azért fontos, mert a jogi segítségnyújtás igenis megköveteli a jogszabályok alapos ismeretét.

Szükségesek tartom továbbá a komplex alapjogvédelmi fórumrendszerben az ombudsman típusú alapjogvédelem fejlesztő megtartását, mégpedig olyan formában, hogy az ombudsman rendszerén belül egy szakosított helyettes feleljen a betegek jogainak védelméért. Ezzel a megoldással külön törvényi szinten lenne nevesítve a betegjogok kiemelt szerepe és nem csak leginkább veszélyeztetett csoportként részesülne megkülönböztetett figyelemben. Ennek a formának másik előnye, hogy a szakosított helyettes személyében megtestesítené az általa végzett alapjogvédelmet a nyilvánosság számára. Ezen felül szükséges, hogy az ombudsmani hivatal rendelkezzen megfelelő szakértelemmel az egészségügyi kérdésekben. Ennek eleget téve elengedhetetlen olyan szakemberek alkalmazása a hivatalban, akik orvosszakmai kérdésekben is jártasak. Látható, hogy a szakemberek bevonása az ombudsmani jogvédelembe nemcsak a szakértelmet erősíti, hanem adott esetben megfelelő kontrollt is képes lehet betölteni az OBDK működése felett. Ez azért fontos, mert a több pilléren nyugvó, dekoncentrált jogérvényesítés megköveteli, hogy ne jöjjön létre egyetlen „monopolizált” jogvédelmi rendelkező szerv az intézményrendszerben. Mindezek együttes megvalósulásával a betegjogok egészében egy ideális, komplex és összetett alapjogvédelem valósulna meg.

Bibliográfia

1. BÁRÁNDY GERGELY: *Centralizált Magyarország- Megtépázott jogvédelem. A hatalommegosztás rendszerének változásairól (2010-2014)*. Budapest, 2014, Sclar Kiadó.
2. BORZA BEÁTA (SZERK.): „Beteg jogaink- egészséges méltóság” Betegjogi projekt 2012/2, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala.
3. BORZA BEÁTA: „Emberi méltóság- az egészségügyben” *Lehetőségek és küzdelmek az ombudsman munkájában*. In BORZA Beáta (szerk.): *Beteg vagy egészségügy – az alapvető jogok biztosának konferenciakötete*. Budapest, 2012, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala.
4. DR. BLASSZAUER BÉLA: *Egészségügyi törvény - Betegjogok egy kísérleti program hazai és külföldi visszhangja*. [online]
<http://www.szoszolo.hu/06tanulmanyaink/frindex.htm>
5. DR. PETKÓ MIHÁLY: *Betegjogok gyakorlása*. [online]
http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/1_2013/betegjogok_gyakorlása
6. GÁRDOS-OROSZ FRUJSINA: *Alapvető emberi jogok a magánjogi jogviszonyokban- horizontális hatály a közösségi jogban*. In: NÓTÁRI Tamás, TÖRÖK Gábor(szerk.) *Prudentia Iuris Gentium Potestate.: Ünnepi tanulmányok Lamm Vanda tiszteletére..* Budapest, 2010, MTA Jogtudományi Intézet.
7. HAJAS BARNABÁS - SZABÓ MÁTÉ (szerk.): *Pajzsuk a törvény. Rászoruló csoportok az ombudsmani jogvédelemben*. Budapest, 2013, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala.
8. HIDVÉGINÉ DR. ADORJÁN LÍVIA- SÁRINÉ DR. SIMKÓ ÁGNES: *A betegek jogairól*. Budapest, 2012, Medicina Könyvkiadó.
9. KÁDÁR ANDRÁS KRISTÓF: *Az Egyenlő Bánásmód Hatóság függetlenségéről. Fundamentum*, 2010/2.
10. KÁDÁR ANDRÁS KRISTÓF: *Civil és állami jogvédelem. A civil jogvédő szervezetek és az országgyűlési biztosok együttműködési lehetőségei*. In HEIZERNÉ Hegedűs Éva (szerk.): *Az ombudsman intézménye és az emberi jogok védelme Magyarországon*. A 2007. december 3.-i konferencián elhangzott előadások gyűjteménye. Budapest, 2008, Országgyűlési Biztos Hivatala.
11. KOVÁCS KRISZTINA: *Emberi jogaink magánjogi viszonyokban. Fundamentum*, 1998/4.

12. KUCSKO-STADLMAYER, GABRIELE (szerk.): *Európai ombudsman-intézmények. Összehasonlító jogi elemzés az ombudsman-eszme gyakorlatban történő meghonosításának különféle formáiról.* Budapest, 2010, ELTE Eötvös Kiadó.
13. MAJTÉNYI LÁSZLÓ: *Ombudsman.* Budapest, 1992, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
14. MINK ANDRÁS: *Alperes az állam: a Magyar Helsinki Bizottság története.* Budapest 2005, Magyar Helsinki Bizottság.
15. SÓLYOM LÁSZLÓ: Az Ombudsman „alapjog-értelmezése” és „normakontrollja”. *Fundamentum*, 2001/2.
16. SOMODY BERNADETTE: Alapjogvédelem a bíráskodáson túl. *Fundamentum*, 2010/2.
17. SOMODY BERNADETTE: *Az Alapjogok védelme: bíráskodás, és ami azon túl van.* In TRÓCSÁNYI László (szerk.): *Dikaiosz logosz. Tanulmányok Kovács István emlékére.* Szeged, 2012, Pólay Egon Alapítvány.
18. SOMODY BERNADETTE: *Az ombudsman típusú jogvédelem.* Budapest, 2010, ELTE Eötvös Kiadó.
19. SOMODY BERNADETTE: *Jogállami paradoxon- A sikeres ombudsmani jogvédelem sajátosságai.* In HEIZER NÉ Hegedűs Éva (szerk.): *Az ombudsman intézménye és az emberi jogok védelme Magyarországon. A 2007. december 3.-i konferencián elhangzott előadások gyűjteménye.* Budapest, 2008, Országgyűlési Biztos Hivatala.
20. SONNEVEND PÁL: Az alapjogi bíráskodás és korlátai. *Fundamentum*, 1998/4.
21. SZABÓ MÁTÉ DÁNIEL: Az adatvédelmi ombudsman hiánya. [online]
<http://www.szuveren.hu/vendeglap/szabo-mate-daniel/az-adatvedelmi-ombudsman-hianya>
22. SZABÓ MÁTÉ: *Emberi jogok alapvető jogok?* Budapest, 2011, Kairosz Kiadó.
23. SZIKLAY JÚLIA: *Betegjogi adatvédelem.* In Borza Beáta (szerk.): *Beteg vagy egészségügy – az alapvető jogok biztosának konferenciakötete.* Budapest, 2012, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala.
24. VARGA ZS. ANDRÁS: *Ombudsmanok Magyarországon.* Budapest, 2004, Rejtjel Kiadó.