

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-512/2013 számú ügyben**

(Kapcsolódó ügyek: AJB-733/2013, AJB-1947/2013, AJB-4264/2013, AJB-4953/2013)

Előadó: dr. Sarbak Péter

Az eljárás megindítása

Az elmúlt években több panaszos fordult a hivatalomhoz az igazságügyi szakértői kamarák által lefolytatott etikai eljárások menetét kifogásolva. Rendszerint az eljárások elhúzódását és a határidők be nem tartását, valamint a tájékoztatás hiányát sérelmezték. Egy panaszos pedig a szakértők által alkalmazott két pszichológiai módszertani levél hatályára, ezek rendelkezéseinek ütközésére hívta fel a figyelmemet.

A panaszok alapján az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. §-a értelmében vizsgálatot indítottam, tekintettel arra, hogy felmerült a jogállamiság elvéből származtatható jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jog sérelmének a gyanúja.

Az Ajbt. 21. § (1) bekezdés alapján tájékoztatást kértem a közigazgatási és igazságügyi minisztertől, a Magyar Igazságügyi Szakértői Kamara, a Győri Igazságügyi Szakértői Kamara, valamint a Szegedi Igazságügyi Szakértői Kamara elnökétől arra vonatkozóan, hogy biztosítottak látják-e az etikai eljárások során az ügyfelek tisztességes eljáráshoz való jogát. Ennek milyen akadályairól tudnak beszámolni, és milyen lépéseket javasolnak a helyzet jobbítása érdekében. A pszichológiai módszertani levelek kapcsán megkerestem a nemzeti erőforrások miniszterét, a Magyar Igazságügyi Szakértői Kamara elnökét, valamint az Országos Igazságügyi Orvostani Intézet igazgatóját a levelek hatályának és alkalmazásának kérdését érintően.

Az érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független demokratikus jogállam.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- A hatósági ügyek tisztességes intézése: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

- a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.)
- a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.)
- az igazságügyi szakértői kamaráról szóló 1995. évi CXIV. törvény (Iszktv.)
- az igazságügyi szakértői tevékenységről szóló 2005. évi XLVII. törvény (Iszvtv.)
- az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet
- az igazságügyi szakértőkről szóló 2/1998. (V. 19.) IM rendelet (IM r.)
- az egészségügyi szakmai kollégium működéséről szóló 12/2011. (III. 30.) NEFMI rendelet (NEFMI r.)
- a vizsgálati és terápiás eljárási rendek kidolgozásának, szerkesztésének, valamint az ezeket érintő szakmai egyeztetések lefolytatásának egységes szabályairól szóló 18/2013. (III. 5.) EMMI rendelet (EMMI r.)
- Az Országos Igazságügyi Orvostani Intézetről szóló 18/1975. (Eü. K. 12.) EüM utasítás (EüM ut.)
- Igazságügyi és Szakértői Kutató Intézetek alapító okirata, módosításokkal egységes szerkezetben

Megállapított tényállás

A panaszok típusai

Az *AJB-733/2013.* sz. ügyben a panaszos 2008 őszén nyújtotta be panaszát a területi kamarához, amely fél év elteltével döntött arról, hogy nem indítja meg az etikai eljárást. Az elutasítás ellen a panaszos határidőben fellebbezést nyújtott be, amit az országos kamara etikai bizottsága csak több mint egy év elteltével utasított el. A felülvizsgálati eljárásban a bíróság az első fokú határozatra kiterjedően hatályon kívül helyezte az alperes (az országos kamara) által meghozott határozatot, egyben új eljárásra kötelezte az elsőfokú szervet (a területi kamarát). A panaszos beadványa alapján – ekkor már az ítélet meghozatalát követő több mint egy év elteltével – megkerestem a területi kamarát, amely közölte, hogy a kötelezést tartalmazó ítéletről nincs tudomása. Ezt követően az országos kamarához fordultam, amely szóban tájékoztatott arról, hogy tudomásuk szerint az ítéletet megküldték, de az etikai bizottságban állandó személyi változások és átszervezések következtében *a jelzett ügygel – és a többi etikai eljárással – a továbbiakban nem tudnak foglalkozni.*

Az *AJB-1947/2013* sz. ügyben a panaszos szintén egy területi kamarához nyújtotta be panaszát 2011 elején. A fellebbezés következtében a panasz az országos kamarához került. Az idő múlására tekintettel a panaszos – többek között – a törvényességi felügyeletet ellátó Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumhoz fordult. A minisztérium tájékoztatta álláspontjáról a panaszost: mivel a területi kamara nem derítette fel teljes körűen a tényállást, ezért felhívta a másodfokon eljáró országos kamarát, hogy ezt figyelembe véve hozza meg döntését, amelyről határidő megjelölésével kért tájékoztatást. Feltehetőleg ennek eredményeképpen a kamara 2012 őszén értesítette a panaszost, felhívta a figyelmét a fentebb is hivatkozott személyi változásokra, és erre tekintettel türelmét kérte. A megjelölt 30-40 napos csúszással ellentétben azonban a kamara a 2013 nyarán történt megkeresésig nem tett semmilyen lépést, egyben hivatkozott az előző ügy kapcsán kifejtettekre is, miszerint az etikai eljárásokkal a jelen helyzetben nem tudnak foglalkozni.

Az *AJB-4264/2013* sz. ügyben azért fordult hozzám a panaszos, mert, bár az etikai eljárás megindításához minden vonatkozó dokumentumot becsatolt 2012-ben, máig nincs tudomása az eljárás megindításáról, megkereséseire minden alkalommal későbbi időpontban történő tájékoztatásadással válaszolt a kamara.

Az *AJB-4953/2013* sz. ügyben a panaszos szintén azt kifogásolta, hogy a területi kamara határozata ellen az országos kamarához 2012 decemberében felterjesztett fellebbezéséről 2013 júniusáig – panaszának hozzánk történő benyújtásáig – semmilyen értesítést nem kapott.

Az *AJB-512/2013* számon előterjesztett beadványban a panaszos a pszichológiai szakvélemény készítésekor alapul veendő módszertani levelekhez kapcsolódóan fejezte ki aggodalmát. A panaszos ellentmondásosnak talált egy, az ügyében készült szakvéleményt, ezért kérelmére a hatóság újabb szakértőt rendelt ki. Mivel ekkorra a vizsgálat alánya már elhalálozott, az újonnan kirendelt szakértőnek szakvéleményét a korábbi szakértő vizsgálati eredményeiből és feljegyzéseiből kellett volna elkészítenie. Ezek nem voltak fellelhetőek, mivel az egyik irányadó – és a korábbi szakértő eljárása alapjául szolgáló – módszertani levél a szakvélemény készítésénél csupán személyes vizsgálatok végzését írja elő. A panaszos az ügyben hiába kereste meg levélben a Magyar Igazságügyi Szakértői Kamarát és az Igazságügyi Szakértői és Kutató Intézeteket, tájékoztatást kizárólag telefonon kapott, miszerint az adott módszertani levél választása „nem opció, hanem kötelezettség”. Ez azonban sem a vonatkozó jogszabályokból, sem a levelekből nem következik.

A megkeresésekre adott válaszok

1. Az etikai eljárásokhoz kapcsolódóan

A jelzett szervek felé intézett megkereséseimben kérdéseimet a következő témák köré csoportosítottam:

- Milyen lépéseket tesz az adott szerv annak érdekében, hogy az etikai eljárásra vonatkozó szabályok maradéktalanul érvényesüljenek?

- Elégségesnek tartja-e a szabályozást, milyen lépéseket tartana célszerűnek a panaszt kezdeményezők tisztességes eljáráshoz való joga védelmében?
- Milyen szabályozás, illetve gyakorlat alapján tartja a kapcsolatot a területi (országos) kamarával?

Magyar Igazságügyi Szakértői Kamara (MISZK)

A MISZK elnöke kifejtette, hogy a határidők betartására sem jogi, sem pénzügyi ráhatása nincs. Fő problémának azt jelölte meg, hogy a tagság társadalmi munkában végzi a bizottsági tevékenységeket, így az erkölcsi ráhatáson túlmenően semmilyen eszköz nem áll rendelkezésre az eljárások határidőn belüli lefolytatásához. Ezért nem tudja a Kamara önmagát és egy stabil, ütőképes adminisztrációt a különböző bizottságok számára fenntartani.

Az etikai tanácsok az ügyeknek megfelelően ülnek össze, de figyelemmel arra, hogy e tevékenységüket társadalmi munkában végzik, – költségtakarékossági okokból – az ügyeket összevonva járnak el.

A MISZK és a területi kamarák közötti adminisztratív kapcsolattartást megfelelőnek tartja, úgy véli, a határidőcsúszások az etikai tanácsoknál történnek. (Válaszában szolt arról is, hogy a MISZK fél éven belül másodszorra volt kénytelen költözni, ami szintén zavart okozott a gördülékeny ügymenetben.)

A közölt általános adatok szerint a MISZK másodfokon eljáró etikai tanácsai évente 40-50 ügyben járnak el, ezek átfutási ideje átlagosan 3 hónap volt. Az elmúlt 12 évben az ügyek 7%-ában éltek a panaszosok a bírósági felülvizsgálat lehetőségével. A bíróságok azonban a kamarai döntések több mint 90%-át helybenhagyták. A MISZK a bírósági határozatokat végrehajtotta.

Az elnök megemlítette azt is, hogy az etikai bizottság 2012 őszén megválasztott elnöke 2013 tavaszán lemondott tisztségéről, ami szintén hozzájárulhatott a csúszásokhoz.

Győri Igazságügyi Szakértői Kamara (GYISZK)

Részletes válaszlevelében a GYISZK elnöke az alábbiakról tájékoztatót. A GYISZK figyelemmel kíséri az etikai bizottság munkáját, az ehhez szükséges tárgyi feltételeket biztosítja. Legfontosabb szempontként az *Etikai Eljárási Szabályzat (EESZ) rendelkezéseinek – kiemelten az abban foglalt határidőknek – a betartását* jelölte meg. Részletesen kifejtette az etikai bizottság ülésezésének gyakorlatát és gyakoriságát.

Az országos kamarával való kapcsolattartás körében a MISZK Alapszabályára, valamint Szervezeti és Működési Szabályzatára hivatkozáson¹ túlmenően kiemelte, hogy a kapcsolattartás közvetlen formában is működik az országos szervvel. Az elnök a MISZK-vel kialakult kapcsolatot megfelelőnek tartja, bár elismerte, hogy a hatékonyság javítható, egyben pedig hozzátette, hogy a felterjesztések körében is előfordulnak csúszások; ez utóbbi okaként általánosságban a tisztújításokat, valamint az idei évben történt székhelyváltást jelölte meg.

Az ügyek eloszlását az alábbi táblázatos formában mutatta be.

	2009	2010	2011	2012
Etikai eljárások száma	26	22	25	23
Határidőn belül befejezett ügyek	22 (85%)	18 (82%)	21 (84%)	17 (74%)
Panaszos által benyújtott fellebbezés	2 (8%)	2 (9%)	1 (4%)	0
Felterjesztés átlagos időtartama (nap)	24	29	48 ²	-

A GYISZK elnöke a panaszosok ügyeinek határidőn belül történő intézéséhez és a tisztességes eljáráshoz való jogához kapcsolódóan elsőként kiemelte, hogy nem tisztességes etikai eljárásról nincs tudomása; ugyanakkor úgy véli, hogy a határidők betartásához a kamarának nincsenek meg a lehetőségei. Ezért javasolta a panaszosok – és általában az ügyfélként megjelenők – oldalán az etikai eljárás lényeges tartalmának, jellegének és céljának tudatosítását.

¹ A Magyar Igazságügyi Szakértői Kamara Szervezeti és Működési Szabályzata II. 1. §

² Az előző évekhez képest kiugró érték oka az egyik ügyben felmerülő hiánypótlás volt.

Ezzel párhuzamosan jelezte, hogy elindult a kezdeményezés, amely a szakvélemények érdemi felülvizsgálhatóságának körét szűkebbre vonná; ezzel az etikai eljárások száma is csökkenne. Az ügyszám csökkenése pedig a ténylegesen meginduló eljárásokban a határidők pontosabb betarthatóságával járna. Kifejtette azt is, hogy a részhatáridők előírása mellett nem lehetséges a teljes ügy befejezésére objektív határidőt előírni, hiszen az érintett ügyek kifejezetten széles skálán helyezkednek el. Így, példával élve, egy 16 nap elteltével hozott elutasító határozat is lehet határidőn túli intézkedés, ezzel szemben viszont egy 240 nap elteltével meghozott határozat is minősülhet határidőn belül befejezettnek. A képet tovább árnyalhatja, hogy az etikai eljárást a folyamatban lévő bírósági, hatósági eljárás jogerős befejezéséig – akár évekig is – fel kell függeszteni. Óva intett továbbá az elnök a határidők szigorításának lehetőségétől, tekintettel arra, hogy a feltételek mellett a jelenlegi időkorlátok sem mindig tarthatóak.

Szegedi Igazságügyi Szakértői Kamara (SZISZK)

A SZISZK elnöke válaszlevelében hangsúlyozta, hogy az etikai eljárásokban alkalmazandó különböző határidőkhöz kapcsolódó – de leginkább az eljárást folytató szakértők anyagi háttérének megteremtésére irányuló – észrevételeiket többször jelezték a mindenkorai igazságügyért felelős minisztériumnak. Az ülésezés, valamint a felterjesztés gyakorlatát érintően a levél a vonatkozó szabályozásra szorított, kiemelve, hogy az etikai tanácsok az etikai bizottság elnökének irányítása alatt működnek. Az elmúlt két évben a kamara etikai eljárása ellen egy panaszos élt fellebbezéssel, amelyet a kamara – tájékoztatása szerint – az országos szervnek a megszabott határidőn belül felterjesztett.

Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM)

A közigazgatási és igazságügyi miniszter a hozzá beérkezett panaszok, valamint a törvényességi felügyelet ellátása körében megállapítottak alapján arról tájékoztatott, hogy gyakran tapasztalja az etikai eljárások olyan mértékű elhúzóását, amely egyrészt nem indokolt, másrészt sérti a panaszosok tisztességes eljáráshoz való jogát.

A késedelmek okaként az alábbiakat jelölte meg:

- a kamarák az Iszktv-ben foglalt szabályokat időnként szakszerűtlenül, pontatlanul alkalmazzák, az eljárások pontos menetére vonatkozó ismereteik helyenként hiányosak, a határozatok indoklása sokszor felületes és elnagyolt;
- jelentős az ügymennyiség;
- az etikai bizottsági tisztségviselők díjazást nem kapnak, költségeik megtérítésére bár van esély, az sem biztosított; a miniszter ugyanakkor úgy véli, hogy a díjazás a kamarák hatáskörébe tartozik, amelyről szabályzataikban rendelkezhetnek;
- a tanácsok összeállítása és a tanácsstagok összehívása körében szervezési nehézségek léphetnek fel abból kifolyólag, hogy a területi elven szerveződő, több megyét összefogó kamarák etikai tanácsaiba beválasztott tisztségviselők esetenként nagy távolságok megtételére kötelesek (a problémát jól példázza, ha rátekintünk a Fejér, Veszprém és Zala megyét átfogó Veszprémi, vagy a Győr-Moson-Sopron, Komárom-Esztergom és Vas megyét átfogó Győri Igazságügyi Szakértői Kamara kiterjedésére).

A miniszter is osztotta azt az álláspontot, amely szerint a soktényezős (résztevők indítványai, alapul szolgáló tényállás, elvégzendő bizonyítási cselekmények stb.) eljárásban nem célravezető az általánosan rögzített határidő megjelölése, hanem pontos részhatáridők felállításával szükséges az átláthatóságot megteremteni és a tisztességes eljáráshoz való jogot biztosítani. Elismerte ugyanakkor azt is, hogy a jogalkotó kötelessége ezen elvek érvényre juttatása körében a határidők betartásához elengedhetetlen – technikai, humán erőforrás stb. – feltételek biztosítása. Azok hiányában ugyanis a határidők betarthatatlanok, és a szabályozás nem éri el a célját. Kizárólag azért, hogy egy bizonyos eljárási cselekményre a jogszabály megfelelő határidőt tűz, korántsem garantált a határidő betartásával megvalósuló ügyzárás.

Fontosnak tartom megjegyezni, hogy a válaszlevél beérkezése megelőzte az Iszktv. módosításának hatályba lépését. Az alábbiakban a válaszban foglalt – a jogszabály-módosítás előtti állapotot tükröző – felvetéseket és problémákat csak röviden ismertetem. A módosítás nyomán életbe lépő változásokra a későbbiekben keríték sort.

A miniszter a törvényességi felügyeleti jogkör problémakörében említette a jogszabály szabta behatároltságot, az eljárásjogi szempontok kizárólagos értékelését, valamint annak megoldatlanságát, hogy bírósági felülvizsgálat hiányában az etikai tanácsok által hozott határozatok úgy emelkedhetnek jogerőre, hogy – figyelemmel az etikai eljárás nem hatósági jellegére és így a Ket. alkalmazásának kizárására – a felügyeletet ellátó miniszternek nincs lehetősége felügyeleti eljárás lefolytatása során a döntést megváltoztatni vagy megsemmisíteni. Kitért a kamaráknak a határozatok megküldésére vonatkozó kötelezettségére is, egyúttal felhívta a figyelmet ennek részleges célszerűtlenségére.

A szabályozás felülvizsgálatának lehetséges irányaként jogalkotóként – a jogalkalmazók bevonásával – előkészítő munkálatokat kezdett annak érdekében, hogy feltérképezze az egyes eljárási cselekményeket és az egyszerűbb cselekmények elvégzéséhez szükséges időt. Elengedhetetlen másrészt feltárni a hosszadalmas rész-cselekmények időigényének okait és esetleges csökkentésének lehetőségét. Beszámolt továbbá arról is, hogy kezdeményezni kívánja az etikai bizottságok rendkívüli, az etikai eljárásra vonatkozó általános továbbképzését. Az etikai bizottsági elnökök, valamint tanácsok hatásköreinek szigorúbb megvonása útján kívánja egyértelműen kijelölni az etikai eljárás hatálya alá nem tartozó, elutasítható panaszok körét. A módosítás fenti irányai nyomán a miniszter álláspontja szerint csökkennének a kamarák adminisztratív terhei, nagyobb teret hagyva az érdemi és hatékony munkára. Bár a jogi szabályozás mezsgyéjén kívül esik, a miniszter mégis kiemelte annak fontosságát, hogy a kamara felismerje: az etikai eljárások során való pontos, körültekintő jogalkalmazás a kamara, ezáltal a szakértői kar tekintélyét is szolgálja, a kamara feladatai közé tartozik az igazságügyi szakértői kar tekintélyének védelme. Az Iszktv.-ben foglalt szabályok, így különösen a határidők betartása alapvetően a köztestületbe vetett bizalmat szolgálja. Ha a kamara e szabályokat megszegi, az a kamara tekintélyét, valamint az állampolgárok ezen intézményekbe vetett bizalmát veszélyeztetheti. Egy gyorsan, hatékonyan lefolytatott, kellően megindokolt határozattal lezárt etikai eljárás ugyanis jobban alátámasztja a kamara döntését, egyúttal biztosítja a döntéseinek transzparenciáját. Mindez együttesen növeli a kamarai etikai eljárásokba, egyúttal pedig az igazságszolgáltatásba vetett közbizalmat. A fentiek érvényesítése azonban a kamara feladata, a kamarának és tagságának kell megtalálnia azon eszközöket, amelyek révén e célokat meg tudja valósítani.

A módszertani leveleket érintően

MISZK

A MISZK elnöke válaszlevelében elismerte, hogy az Alapszabályban előírt, a módszertani levelek kiadásának részletes szabályairól szóló szabályzat megalkotásának eddig nem tett eleget; a mulasztásban ismételten okként jelölte meg a megfelelő pénzügyi háttér hiányát. Az elnök elismerte azt is, hogy nem közzétett módszertani levelet nem lehet hatályosnak³ tekinteni, álláspontja szerint ezért szerepel a levél a honlapon az „útmutatók, módszertani elvek” menüpont alatt. Bár levelében vállalta, hogy a MISZK a kérdést a soron következő elnökségi ülésen megvitatja és dönt a szükséges intézkedésről, ennek megtörténtéről nincs a MISZK hivatalos honlapján fellelhető információ.

Országos Igazságügyi Orvostani Intézet (OIOI)

Az OIOI képviselőjében az intézet igazgatója az alábbiakról tájékoztatott. Az OIOI-t az egészségügyi miniszter a belügyminiszterrel, a honvédelmi miniszterrel, az igazságügy miniszterrel, valamint a legfőbb ügyéssel egyetértésben kiadott 18/1975. (Eü.K. 12.) EüM utasítással hozta létre.

³ Jogi értelemben a módszertani leveleket érintően hatályosságról nem, inkább alkalmazhatóságról, használhatóságról – és ezekhez kapcsolódóan felülvizsgálati kötelezettségről – beszélhetünk. A vonatkozó dokumentumok ugyanakkor helyenként a levelek *hatályát* említik, ezért a válaszlevélben megfogalmazottakra utalva használom ezt.

Az OIOI az igazságügyi orvosszakértői tevékenység területén az Egészségügyi Minisztérium módszertani alapintézményeként szolgált. Feladatai között szerepelt a módszertani útmutatók, módszertani levelek készítése, az egységes szakértői gyakorlat kialakítása érdekében. A módszertani levelek születése kapcsán⁴ arról számolt be az OIOI igazgatója, hogy azok tervezeteit az OIOI az Igazságügyi Orvosszakértői Szakmai Kollégiummal közösen terjesztette fel az Egészségügyi és az Igazságügyi Tárcához. Az elfogadást követően a levelek az Egészségügyi Közlönyben jelentek meg.

Az érintett témakört korábban rendező 10. számú módszertani levél az akkori szabályozásnak megfelelően készült el és formailag nem lett hatályon kívül helyezve. Tartalmilag azonban indokolt volt a felülvizsgálata, ezért született meg a 20. számú módszertani levél tervezete.

A 20. sz. módszertani levél tervezete az OIOI Alapító okiratának átdolgozását követően készült el, az átdolgozott alapító okirat is tartalmazta azonban az irányelvek és módszertani levelek kiadását.⁵ Az OIOI a levelet felterjesztette, az engedélyezés azonban számára ismeretlen okok miatt nem fejeződött be. Ezt követően észlelte az OIOI, hogy a tervezet szövege megjelent a MISZK honlapján. Ezért levélben kérte, hogy a MISZK jelezze: csak tervezetről van szó. E levélre érdemi reagálás nem történt, a tervezet változatlanul megtalálható az „Útmutatók, módszertani elvek” fül alatt.

A két módszertani levél kapcsán az igazgató beszámolt arról is, hogy – miután az intézet a problémát szóban jelezte – elindult a párbeszéd a minisztérium, a szakmai kollégium tagozata és az OIOI között. Az OIOI igazgatója arról is tájékoztatót, hogy hasonló jellegű probléma más módszertani levéllel kapcsolatban még nem merült fel, egyúttal részleteiben ismertette az egészségügyi szakmai irányelvek (módszertani ajánlások) készítésének jelenleg hatályos módját és eljárásrendjét, továbbá a NEFMI r. és az EMMI r. vonatkozó rendelkezéseit.

Emberi Erőforrások Minisztériuma (EMMI)

Az emberi erőforrások minisztere az egészségügyért felelős államtitkár útján válaszolt. Kiemelte, hogy az OIOI korábban hatályos alapító okirata valóban az intézet alapfeladatai között nevesítette az irányelv, illetve módszertani levél elkészítésére és kiadására való jogosultságot, az Intézet jelenleg hatályos alapító okirata azonban ilyen jogosultságot nem nevesít.

A hatályon kívül helyezett alapító okirat mellett az (azóta hatályát veszített) igazságügyi szakértőkről szóló 2/1988. (V. 19.) IM rendelet 57. §-a is felhatalmazást adott az Intézet számára igazságügyi orvostani területen módszertani levél kiadására. A módszertani levelek közzétételi szabályairól a miniszteri rendelet nem rendelkezett. A 20. sz. módszertani levél is ezen felhatalmazások alapján készült.

A hatályos jogszabályi környezet értelmében az egészségügy területén módszertani levél helyett az Egészségügyi Szakmai Kollégium (ESZK) tagozatai jogosultak szakmai irányelvet készíteni. Az államtitkár is hivatkozott levelében – többek között – az ESZK működésére, valamint a szakmai irányelvekre vonatkozó jogszabályokra, a fentiekben említett NEFMI r.-re és EMMI r.-re.

Kifejtette az államtitkár ezzel párhuzamosan és mindezeketől függetlenül, hogy az igazságügyi szakértés területén az Isztv. értelmében a MISZK-nek továbbra is van lehetősége módszertani levél kiadására a jogszabályban meghatározott feltételekkel.

Elismerte továbbá, hogy a vitatott 10. és 20. sz. módszertani levelek a hatályos jogszabályi környezet értelmében mindenképpen felülvizsgálatra szorulnak. Álláspontja szerint a két levél viszonyát, illetve a 20. sz. módszertani levél hatályosságának kérdését az – akár a MISZK, akár az ESZK által elvégzendő – felülvizsgálat megnyugtatóan rendezni fogja.

⁴ Az első 1977-ben jelent meg, 1988-ig további 18 levelet adott ki az intézet

⁵ „Az Intézet irányelvet, módszertani levelet a népjóléti miniszternek az – igazságügyminiszterrel, a belügyminiszterrel és a legfőbb ügyéssel egyetértésben adott – előzetes hozzájárulásával adhat ki. A népjóléti miniszter a szükségeshez képest az Egészségügyi Tudományos Tanács igazságügyi Bizottsága előzetes véleményét kikéri.”

Az államtitkár a 20. sz. módszertani levél hatályosságának kérdéséről függetlenül egyúttal kihangsúlyozta, hogy az Isztv. értelmében az igazságügyi szakértő a tevékenységét a törvény és más jogszabályok rendelkezései, valamint a tevékenységére irányadó szakmai szabályok megtartásával, legjobb tudása szerint köteles végezni. Álláspontja szerint a 20. sz. módszertani levél *a dokumentum érvényességétől függetlenül* az általánosan elfogadott szakmai szabályokat tartalmazza, így azok megtartása az igazságügyi szakértő kötelezettsége.

A vizsgálat megállapításai

A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A (7) bekezdés értelmében az alapvető jogok biztosára nem járhat el olyan ügyben, amelyben a határozat felülvizsgálata iránt bírósági eljárás indult, vagy amelyben jogerős bírósági határozat született.

Az Ajbt. 37. §-a alapján, amennyiben az alapvető jogok biztosára álláspontja szerint a visszásság az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vagy hiányosságára vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra vagy a közjogi szervezetszabályozó eszköz kiadására jogosult szervnél jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését. A megkeresett szerv állásfoglalásáról, illetve esetleges intézkedéséről hatvan napon belül értesíti az alapvető jogok biztosát.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés d) pontja alapján a kötelező tagság alapján működő köztestület az alapvető jogok biztosára által vizsgálható hatóságnak minősül. Minderre tekintettel megállapítottam, hogy a kifogásolt eljárást lefolytató országos és területi igazságügyi szakértői kamarák a vizsgálatom szempontjából hatóságnak minősülnek, amelyekre vizsgálati jogosultságom – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen kiterjed.

A módszertani levelek az Isztv. 30/D. § értelmében a szakértő számára, tevékenysége ellátása során útmutatásul szolgálnak. Így azok a tárgykör jogi szabályozásának a részét képezik. Megalkotásukra az Isztv. többek között a szakértői kamarát jogosítja fel; e szerv tekintetében hatáskörömre értelemszerűen irányadó a fenti megállapítás. A NEFMI r., valamint az EMMI r. értelmében az ESZK – tanácsai és tagozatai útján – ellátja a hatályban lévő módszertani levelek felülvizsgálatát, valamint véleményt nyilvánít a levelek bevezetéséről, alkalmazásáról és érvényesüléséről. Az ESZK az emberi erőforrások miniszterének (a mindenkori egészségügyért felelős miniszternek) az egészségügy területén működő háttérszerve; vizsgálatom szempontjából tehát ugyanúgy hatóságnak tekintendő. A vizsgálati keretek kapcsán e helyütt kihangsúlyozom, hogy az Ajbt. lehetőséget teremt számomra a jogi szabályozás adott területének alapjogi szempontú vizsgálatára, valamint jogszabályi hiányosságával, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására. Az etikai eljárások és a módszertani levelek vizsgálata kapcsán is szükséges azonban leszögezmem, hogy hatásköröm nem öleli át az ügyben felmerülő *szakmai kérdésekben való állásfoglalást*. Ezért nem vizsgálhatom az etikai eljárás során meghozott döntést, és nem nyilváníthatok véleményt arról, hogy az egymással több szempontból ellentétes tartalmú módszertani levelek közül melyik tekintendő irányadónak.

E körben szem előtt tartottam tehát azt az – ombudsmani típusú jogvédelem szempontjából is releváns – általános érvényű alkotmánybíróági megállapítást, 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. (34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 182.) Ez egyébiránt következik az Alaptörvény X. cikke (2) bekezdéséből is: *tudományos igazság kérdésében az állam nem jogosult dönteni, tudományos kutatások értékelésére kizárólag a tudomány művelői jogosultak.*

Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az alapjogi biztos az intézmény létrejötte óta mindig is következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásai mentén – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi teszteket.

Az Alaptörvény hatálybalépését követően az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az újabb ügyekben felhasználhatja az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott határozataiban szereplő érveket, ha „az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges.” Arra is rámutatott, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybíróági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. Az Alkotmánybíróság az – Alaptörvény negyedik módosításának hatályba lépését követően meghozott – 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában elvi érveléssel mondta ki azt, hogy „[a]z Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybíróági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket.”

Az Alaptörvény XXIV. cikke (1) bekezdése értelmében *mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*

Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően az Alkotmány a *tisztességes eljárás*hoz való jogot explicite nem nevesítette, ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogbiztonság elvéből levezethető eljárási garanciák egymásra vonatkoztatásával tartalmilag levezetett olyan alkotmányos alapjogot jelent, amely komplex követelményrendszert testesít meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárási alapelvet és normát. A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény már *expressis verbis* tartalmazza a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jogot, rögzítve, hogy a közhatalmú szervek, hatóságok az ügyeket részrehajlás nélkül, tisztességes módon, ésszerű határidőn belül intézzék, döntéseiket pedig a törvényben meghatározottak szerint indokolják. A tisztességes eljárás követelménye olyan *minőség*, amelyet az *eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni*, és amely *hatékony gátját képezi a garanciális szabályok szándékolt félretételének, félreértelmezésének, az egységes jogalkalmazás hiányából, a kiszámíthatatlanságból* következő tényleges és eshetőleges érdek- és jogsérelmek bekövetkezésének.

A *közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése* címén *sem mellőzhetők*. [49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 5/1999. (III. 31.) AB határozat, 422/B/1999. AB határozat]

Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni [6/1998. (III. 11.) AB határozat]. A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán.

Az Alaptörvény XXIV. cikkének érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják a ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam.*

Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. [9/1992. (I. 30.) AB határozat] Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. [9/1992. (I. 30.) AB határozat, 75/1995. (XI. 21.) AB határozat] Ezért alapvetőek a jogbiztonság követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket. [56/1991. (XI.8.) AB határozat]

Az ügyek érdemében

Az etikai eljárások kapcsán

Az Iszktv. 1. §-a alapján a Magyar Igazságügyi Szakértői Kamara (a továbbiakban: MISZK) és a területi igazságügyi szakértői kamara önkormányzati elven alapuló, az igazságügyi szakértők érdekeit képviselő köztestület. A kamara képviseleti, ügyintézői szervezettel és önálló költségvetéssel rendelkezik.

Köztestületként a szakértői tevékenység tudományos művelésének támogatásával, *a szakmai és etikai elvek meghatározásával és érvényesítésével*, valamint a szakértők képviseletével kapcsolatos közfeladatokat látja el.

Az Isztv. alapján az igazságügyi szakértő feladata, hogy a bíróság, a közjegyző, az ügyészség, a rendőrség és a jogszabályban meghatározott más hatóság kirendelése, vagy megbízás alapján, a tudomány és a műszaki fejlődés eredményeinek felhasználásával készített szakvéleménnyel segítse a tényállás megállapítását, a *szakkérdés* eldöntését. Az igazságügyi szakértő tehát – e tekintetben hasonlóan például a bírósági végrehajtókhoz, vagy az ügyvédekhez – az igazságszolgáltatás és a közigazgatás állami feladatának ellátásában, de nem állami szervként működik közre azzal, hogy az adott eljárás lefolytatásához szükséges szakértelmet biztosítja.

Az eljárások során felmerülő *jogkérdésekre* a hatóság, a bíróság, az ügyfelek jogi képviselői stb. hivatottak a világosan lefektetett anyagi és eljárási jogszabályok mentén választ találni. E szereplők (jogi, szakmai) felelőssége a vonatkozó jogszabályok rendelkezéseinek adekvát követése mentén rendeződik. Felelősségük kézzelfogható és esetükben egyfajta természetes kontrollról beszélhetünk, az eljárásban résztvevők tudják ugyanis, hogy mulasztásuk esetén hibájukra az eljárás egyéb résztvevője fog rámutatni és az eljárás menetét ezzel saját javára fordítani.

Ezzel ellentétben az adott *szakkérdésben* a szakértőnek a tényállás megállapításához nyújtott segítsége sok esetben egyet jelent azzal, hogy a döntéshozó szerv a szakvéleményt *ab ovo* elfogadva, arra alapozza döntését, az tehát hatalmas, perdöntő súllyal bírhat.

Elengedhetetlen ezért, hogy egy jogállamban az eljárások végkimenetelét ilyen mértékben befolyásoló összetevőre ne vonatkozzon garanciák rendszere, azaz a nagyfokú felelősséget felismerve azt szükséges valamiféle kontrollal ellensúlyozni. Az ellenőrzésnek ugyanis – szembenálló fél hiányában – a szakértő esetében nincs meg a fentiekben vázolt természetes menete.

A szakértő felelősségének kontrollja elemeire bontható bárminemű eljárás során. Kiterjed egyrészt az általa adott szakvéleményre (szakmai szempontból); az adott eljárás szabályainak megtartására; magatartásának továbbá meg kell felelnie az etikai szabályoknak is. Már most jelzem, hogy e felelősségi körökből hatásköröm kizárólag ez utóbbinak egy szegmensére, az etikai eljárások eljárásjogi szempontú vizsgálatára terjed ki. E szegmens vizsgálata ugyanakkor rávilágított a rendszer egészének a problémájára, ezért szükségesnek látom, hogy rövid áttekintést nyújtsak az egyes összetevőkről.

a) A bizonyos – hatósági, bírósági – eljárásokat szabályozó törvények tartalmazzák a szakértő igénybevitelére vonatkozó rendelkezéseket és e körben foglalkoznak a szakértőt akár a szakvélemény tartalmában, akár saját személyében érintő kifogások lehetőségével, amely általában adott mind az eljáró hatóság (bíróság), mind az ügyfél számára. A teljesség igénye nélkül ilyen például, hogy a hiányos, félreérthető, ellentmondásos szakvélemény esetében a hatóság felhívására a szakértő köteles felvilágosítást adni; több, egymásnak ellentmondó szakvélemény esetén újabb szakértő rendelhető ki; a fél kérelmére a bíróság kirendelhet új szakértőt.

Hatályos jogrendszerünkben a hamis szakvélemény adása a hamis tanúzással esik egy tekintet alá, annak szankcionálása így – az egyes cselekmények súlyához igazodó büntetési tétellel – a Büntető Törvénykönyvben kapott helyet. (Eljárása során továbbá a védőhöz, jogi képviselőhöz hasonlóan közfeladatot ellátó személynek minősül, így a mellett, hogy a feladatának ellátásához kapcsolódóan elkövetett cselekmények esetében szigorúbb felelősségi szabályok⁶ irányadóak rá, kiemelt büntetőjogi védelemben is részesül⁷.)

b) A szakértő *sérelmes eljárásával* kapcsolatban – így például, ha ok nélkül késlekedik a szakvélemény adásával – szintén találunk szabályokat a vonatkozó joganyagokban; a szakértővel szemben foganatosítható intézkedések közé tartozik például az elővezetés, vagy a pénzbírság.

Az a) és b) pontok ismertetésével előzetesen arra szeretnék rávilágítani, hogy a *szakvélemény tartalmával, valamint a szakértő eljárásjogi szempontú magatartásával kapcsolatos kifogásokra* mindegyik jogterületen (büntető- és polgári peres, szabálysértési, közigazgatási eljárásban, egyes nemperes eljárásokban) igénybe vehetők meghatározott jogorvoslati utak – egyelőre függetlenül annak vizsgálatától, hogy a lehetőségek e körének biztosítása a jogállamiság és jogbiztonság alkotmányos követelményének eleget tesz-e.

c) Felmerülhet végül a szakértő *etikai felelőssége* is. Az etikai felelősség velejét az előzőekkel ellentétben elviekben nem a szigorú anyagi (szakmai), illetve eljárásjogi szabályok megsértése adja, hanem az, hogy az adott hivatásrendre meghatározott szabályok, etikai előírások megszegésével a szakértő *az általa képviselt testület* (jelen esetben az igazságügyi szakértői testület) *tekintélyét* csorbítja. E helyütt idézek az Etikai Kódexből: *a MISZK az Etikai Kódex megalkotásával biztosítja, hogy az igazságügyi szakértők feladataikat legjobb szakmai tudásukkal, feddhetetlen emberi tisztességgel, az igazságügyi szakértői tevékenység iránti közbizalom erősítésével, a MISZK, és valamennyi területi igazságügyi szakértői kamara szakmai és társadalmi tekintélyéhez illő méltósággal végezzék.*

Itt jelenik meg deklaráltan is a szakértői tevékenységbe, és a szakértőket testületileg összefogó kamarába vetett *közbizalom*. Éppen ezért tehát e körben nem az eljárásban érintett ügyfél, vagy az eljáró hatóság és a szakértő közötti jogviszony kap jelentőséget, hanem a szakértő és azon testület – kamara – közötti jogviszony, amelynek a tagja.

Az etikai eljárást általában megindító fél így egészen más jellegben és helyzetben szerepel ezen eljárásban, mint az alapügyben. A fél ugyanis a kamara és tagja közötti jogviszonynak nem lehet szereplője, azon kívül áll azzal együtt, hogy a szakértő vétkességének megállapítása befolyásolhatja az esetleges későbbi jogi lépéseket.

⁶ kábítószer-kereskedelem (Btk. 176. §); kábítószer-birtoklás (178. §); bűnpártolás (282. §); bántalmazás közfeladatot ellátó személy eljárásában (302. §); közfeladati helyzettel visszaélés (306. §)

⁷ emberölés (Btk. 160. §); közfeladatot ellátó személy elleni erőszak (311. §); hivatalos személy vagy közfeladatot ellátó személy támogatója elleni erőszak (312. §); terrorcselekmény (314. §); rendbontás (340. §); rablás (365. §)

Mindezekből következően az etikai eljárásnak elsődleges célja nem az alapeljárásban részt vevő fél vélt vagy valós sérelmének orvoslása, arra ugyanis a bírósági, hatósági eljárásban megszabott lehetőségek szolgálnak. A panaszt beterjesztők nagy része ezzel ugyanakkor nincs tisztában. A MISZK elnöke válaszlevelében említette, hogy a panaszok mintegy 50-60%-a megalapozatlan, a pervesztes fél a szakértőt okolja és mindent elkövet azért, hogy bizonyítsa a szakértő és/vagy a szakvélemény alkalmatlanságát.⁸ Hiába nő az etikai panaszok és eljárások száma évről-évre – köszönhetően többek között az állampolgári tudatosságnak –, mégis, az etikai eljárás intézménye a fentebb ismertetett jellegéből adódóan nem, vagy csak nagyon kis mértékben és kevés esetben képes a panaszosok tényleges sérelmét orvosolni. Ez a tény azonban természetesen nem adhat alapot ahhoz, hogy etikai tanácsok egyes ügyekben a fennálló eljárási garanciális szabályok figyelmen kívül hagyásával járjanak – vagy éppen ne járjanak – el.

A felelősség területeinek összevetéséhez visszanyúlva annak még egy vonatkozását szeretném kiemelni. Mivel a szakértő szakmai szempontból a jelen rendszerben gyakorlatilag ellenőrizhetetlen, ezért kiemelten fontos, hogy ebben a törekeny felállásban milyen mértékben érvényesülnek a felelősségre vonás egyéb lehetőségei – többek között maga az etikai szempontú felelősségre vonás.

Ennek objektív nehézségeként jelentkezik továbbá az etikai eljárás kiindulópontjául szolgáló *etikai vétség* és annak megállapítási köre. Szembeállítva példaként az ügyvédi karnak a vétség mibenlétét és elkövetését pontosan meghatározó etikai szabályzatával⁹ jól látszik ez a nehézség. A szakterületek száma egyre nő, jellegükben szerteágazóak és egyes területek sok esetben csupán kisszámú képviselővel rendelkeznek, ezért viszont – a jelenlegi keretek között legalábbis – életszerűtlen az etikai vétségnek a jelenleginél pontosabb meghatározása. Mindez azonban csak erősíti az átláthatóság hiányát; a nem megindított eljárások, az elutasítások indoklása az *etikai vétség* tág és éppen ezért kevésbé megfogható meghatározására építve rombolja a kamarába és a szakmába vetett közbizalmat.

Mindezekre tekintettel kifejezetten károsan hat a szakma, a kamara megítélése és a jogállam egésze szempontjából az etikai eljárásra vonatkozó szabályoknak a panaszokban sérelmezett semmibe vétele. A késedelmek és az elhúzódo ügyintézés okaként a kamarák kihangsúlyozzák a pénzügyi források elégtelenségét, az etikai eljárás finanszírozásának a hiányát. Kiemelték e körben, hogy az etikai bizottsági tagok tevékenységüket társadalmi megbízatásként, szabadidejükben végzik. A kamaráktól beérkezett válaszlevelek kitértek arra is, hogy az államnak – az egyéb kamarákhoz hasonlóan, a közigazgatási, hatósági tevékenység elvégzéséhez szükséges mértékben – méltányos fedezetet, hozzájárulást kellene biztosítani, esetleg az eljárás költségeit megelőlegezni; a miniszter pedig elismerte válaszában, hogy a jogalkotó kötelessége a határidők betartásához elengedhetetlen – technikai, humán erőforrás stb. – feltételek biztosítása. A megvalósítás elvi és gyakorlati lehetőségeire ugyanakkor a válaszlevél nem tért ki.

A Ptk. 65. § (3) bekezdése értelmében *törvény meghatározhat olyan közfeladatot, amelyet a köztisztviselő köteles ellátni. A köztisztviselő a közfeladat ellátásához szükséges – törvényben meghatározott – jogosítványokkal rendelkezik, és ezeket öngazgatása útján érvényesíti.* A kamarák köztisztviselőként, öngazgatásuk útján kötelesek – egyebek mellett – az etikai eljárások lefolytatására, az ehhez szükséges jogosítványokkal rendelkeznek. Az eljárások lefolytatásának *közfeladati* jellegéhez nem fér kétség, azt azonban szükséges leszögezni, hogy ezek az eljárások – a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 12. § (2) bekezdés b) pontja alapján – nem minősülnek *közigazgatási* hatósági ügynek. Mindazonáltal az Alaptörvény XXIV. cikkének értelmezésekor, az ügyek tisztességes intézéséhez való alapjog kérdéskörében a hatóság fogalma tágan értelmezendő. Abba minden jogalkalmazó szerv, így a kamara is beletartozik – mind a hatósági, mind az egyéb eljárások tekintetében.

⁸ Volt olyan eset is, amikor maga a panaszos jelentette ki: „nem nyugszom, amíg a szakértőt tönkre nem teszem”.

⁹ Lásd az ügyvédi hivatás etikai szabályairól es elvárásairól szóló 5/2008. (XI. 27.) MÜK Szabályzattal módosított 8/1999. (III. 22.) MÜK Szabályzatról

A kamarák felvetése nyomán tehát nyitott kérdés, hogy a kamara – a jogállamiság eszméjéhez szükséges, ráruházott – közfeladata ellátásához kapcsolódóan az államnak kötelessége-e a finanszírozásba bekapcsolódnia; és ha igen, milyen mértékben. A kamara az Iszktv. értelmében önálló költségvetéssel bír. Az országos (területi) kamara költségvetését a küldöttgyűlés (közgyűlés) fogadja el, amely dönt egyúttal a kamarai tisztségviselők díjazásáról is. Leszögezem, hogy a költségvetés felhasználása, a rendelkezésre álló keretösszeg felosztása, vagy a lehetséges legjobb megoldás kijelölése nem képezheti vizsgálatom tárgyát. Az alábbiakban ugyanakkor ismertetek két egyéb köztisztület – a gazdasági, valamint a végrehajtói kamara – működéséből vett példát.

Az Alkotmánybíróság a közelmúltban vizsgálta a kötelező (gazdasági) kamarai hozzájárulás alkotmányosságát [3149/2013. (VII. 24.) AB határozat] de nem minősítette alkotmányellenesnek a hozzájárulást annak ellenére, hogy *a kamarai szolgáltatás igénybevétele eshetőleges, a hozzájárulást fizető érdekeltsége csak közvetett, attól függetlenül, hogy a gazdálkodó szervezet a hozzájárulás ellenében igénybe veszi-e a szolgáltatást, a fizetési kötelezettsége mindenképp fennáll; a hozzájárulás célja ugyanis elsősorban a kamarára delegált tágabb kontextusú közfeladatok közfinanszírozásának biztosítása.* A hozzájárulást azonban köztehernek minősítette, lefektetve, hogy *a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 28. § értelmében az állam közvetlen ellenszolgáltatása nélküli – rendszeres vagy rendkívüli – fizetési kötelezettség bármely formában, így ezen szakasz által nevesített hozzájárulás formájában is köztehernek minősíthető. A 29. §-a alapján törvény kifejezett rendelkezésével a közbevétele irányítható közvetlenül az államháztartáson kívüli szervezetnek. A 620/B/1992. AB határozat megállapította: a jogalkotó széles keretek között mérlegelhet abban, hogy fizetési kötelezettségek kiindulópontjaként milyen gazdasági forrást választ ki, és ennek alapján mit jelöl ki a közteher tárgyának [620/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 539, 541.].*

A döntés egyúttal visszanyúl a bírósági végrehajtói kamarát illető általános költségátalány alkotmányosságát firtató 1252/B/2010. AB határozathoz. A testület ebben kimondta, hogy *az általány célja az önálló bírósági végrehajtói szervezetrendszer fenntartásának, az ezzel kapcsolatos igazgatási, nyilvántartási tevékenység végzésének, továbbá a kamara egyéb feladatai ellátásának biztosítása volt. Tehát a kamara által végzett egyes (köz)feladatok finanszírozását a végrehajtási eljárások adósainak (azaz nem a kamara tagjainak) kell finanszírozniuk.*

Látható tehát, hogy az igazságszolgáltatáshoz szorosan köthető végrehajtói kamara, vagy a gazdasági élet szereplőit tömörítő gazdasági kamara esetében is született olyan megoldás, amely a kamarai közfeladatok ellátásához az alkotmányos rendbe illeszkedően tudott forrást rendelni. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy mind az ügyvédek, mind a végrehajtók elsődleges tevékenységükhöz kapcsolódóan teljesítik a tagdíj-, általány- stb. fizetési kötelezettségüket, míg az igazságügyi szakértők többsége egyéb munkájuk mellett, kiegészítő jelleggel látnak el szakértői feladatokat. Így mindenképpen meg kellene vizsgálni, hogy lehetne-e – és természetesen milyen rendszerben – ehhez a sokszor kiegészítő tevékenységhez az egyéb hivatásrendeknél látotthoz hasonló mértékű fizetési kötelezettséget társítani. A probléma tehát sokrétű: a panaszosok leginkább a tisztességes eljáráshoz való joguk sérelmét érzékelik, a kamara okként hivatkozik a finanszírozás hiányára, az alapvető jogok biztosaként pedig e valós visszásságokon és nehézségeken túlmenően érzékelem a rendszer egésze működésének problémáit.

Az alapvető jogoknál kifejtettekkel összhangban, elvi élel szükséges megállapítani, hogy a jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog – a közhatalmi tevékenység korlátaiként – önálló alkotmányjogi normaként érvényesülnek: gátját képezik a garanciális szabályok szándékolt félretételének, félreértelmezésének, a kiszámíthatatlanság okozta jogsérelmek bekövetkezésének. A hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jog garanciái *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén *nem mellőzhetők.* *Az eljárási határidőknek a jelen vizsgálattal érintett panaszokban látotthoz hasonló be nem tartása, továbbá a panaszosok – ügyük állásáról való – értesítésének mellőzése ezért a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének megvalósításával visszásságot idézett elő a mellett, hogy nagymértékben rombolja a szakértőkbe és a szakértői testületbe vetett közbizalmat.*

Sérült a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való joga annak az ügyfélnek is, akinek ügyében az országos és a területi kamara közötti kapcsolattartás hiányából – vagy hiányos voltából – adódóan a területi kamarának nem volt tudomása a bíróság ítéletéről és ezért nem indított új eljárást.

A panaszok befogadását követő időszakban került sor az Iszktv. módosítására. Ezért fontosnak tartom, hogy a törvény 2013. július 1-jével hatályba lépett reformjának a jelen vizsgálathoz kapcsolódó rendelkezéseit számba vegyem.

A módosítás nagyban érinti az etikai eljárások egyes eljárási részcselekményeihez kötött határidőket. A MISZK elnöksége a módosítás egésze felől kifejezett aggálya mellett kiemeli, hogy *a törvénymódosítás felét a szakértőkkel szembeni etikai szabályok alkotják.* Felhívnam ezért a figyelmet a tényre, hogy ezek a változtatások nemcsak a szakértők számára teszik kiszámíthatóbbá az eljárás lefolytatásának a menetét, de lehetőséget teremtenek arra is, hogy egyes – egyértelmű, a módosítás előtti törvényszövegben mégsem szereplő – esetekben az eljárás megindítása előtt vagy annak korai szakaszában dönthet a kamara a panasz elutasításáról. *Megállapítható, hogy az elutasítás körének kiterjesztésével csökken az ügyszám és az ezzel járó adminisztratív teher. E rendelkezések tehát magukban hordozzák annak lehetőségét, hogy a megállapított visszasságok a jövőben kevésbé forduljanak elő.* A határozatok megküldésének a miniszter által is hiábavalónak bélyegzett általános kötelezettségét a módosítás eltörölte, a döntések közlését immár csak a tagság felfüggesztése és a kamarából való kizárás kapcsán írja elő.

A törvényességi felügyelet és a határozatok felülvizsgálata körében is módosult az Iszktv. Egyrészt kiszélesítette az igazságügyért felelős miniszter felügyeleti jogkörét, és ennek alkalmazását – a kamara alapszabálya, szabályzatai és iránymutatásai mellett – kiterjesztette a kamarai határozatokra is. Másodsorban kiegészítette a törvényt a 46/A. §-sal, amely alapján a kamara saját hatáskörben módosíthatja vagy vissza is vonhatja határozatát, ha az etikai bizottság elnöke vagy a tanács megállapítja, hogy a fellebbviteli szerv által el nem bírált határozata jogszabályt, alapszabályt vagy kamarai szabályzatot sért. Bár a MISZK elnöksége ezt a módosítást is ellenérzéssel fogadta, inkább arra mutat rá, hogy e rendelkezések útján a határozatok tekintetében mind a szervezet által gyakorolt belső, mind a felügyeleti szerv által gyakorolt külső kontroll megvalósulni látszik.

A már hatályba lépett törvényi módosításokat annak kihangsúlyozásával üdvözlöm, hogy a szabályok ésszerűsítése *szükséges, de nem elégséges a probléma megoldásához.* Egyfelől nem látom biztosítottnak, hogy a jogszabály-módosítás önmagában előidézzé az előírások betartását. Másfelől, a hatályba lépett módosítások jellegüket tekintve részletszabályok, amelyek kedvező és helyes voltak ellenére sem pótolhatják a rendszerszintű aggályoknak a rendszer egésze szintjén megkívánt, a jogállamiság és a jogbiztonság követelményét kielégítő és ezzel a panaszosok alapjogainak érvényesülését elősegítő szabályozását. Egyúttal kiemelem, hogy a részletszabályok körében álláspontom szerint rövidtávon is elengedhetetlen kérdés a finanszírozás megoldása, valamint a testületbe vetett közbizalom helyreállítása. (Ez utóbbit természetesen a jogi eszközökön kívül legalább ugyanolyan mértékben jögen kívüli eszközökkel is elő kell segíteni.)

Mindezek alapján az állapítható meg, hogy a jelenlegi felállásban a felelősségre vonásnak nincs igazán „gazdája”, és ezt a problémát a jogszabály-módosítás sem orvosolta megfelelő módon. A jogbiztonság követelményének elviekben megfelelően a kamara ugyan ellátja ezt a „gazdaszerpet”, a rendszer egészének problémája azonban ott összpontosul, hogy az etikai eljárás kontroll funkciója a panaszokban tapasztalt módon mégsem érvényesül és így, különösen az igazságügyi szakértésnek az igazságszolgáltatásban betöltött szerepére tekintettel a jogbiztonság ellen hat.

Hangsúlyozom ugyanakkor, hogy a jelen, alapvető jogi sérelmek lehetőségét magában hordozó állapot kialakulását nem kívánom kizárólag, vagy nagymértékben a kamarák, illetőleg az eljáró szakértők számlájára írni, sokkal inkább a szabályozás – és a rendszer – fentebb bemutatott hiányosságaira szeretném felhívni a figyelmet. E hiányosságok alakítják ugyanis a körülményeket akként, hogy az eljárások rendszerében a szakértőnek az eljárásra gyakorolt befolyása nem jár a kontroll és a felelősségre vonás megfelelő lehetőségével.

A módszertani levelek kapcsán

A módszertani levelek és szakmai irányelvek területén az elmúlt évek jelentős változását hozta a NEFMI r., valamint az EMMI r. megalkotása. Előbbi alapján az egészségügyért felelős miniszter javaslattevő, véleményező és tanácsadó szakmai testületként felállt az Egészségügyi Szakmai Kollégium, amely tagozatokból áll; munkájának támogatására az egyes szakterületekhez igazodóan szakmai kollégiumi tanácsok működnek. A tagozatok és tanácsok feladatainak részletezését az EMMI r. tartalmazza. A NEFMI r. alapján a tanácsok figyelemmel kísérik a szakmai irányelvek és a módszertani levelek érvényességét, az EMMI r. pedig előírja, hogy a *rendelet hatálybalépését megelőzően készült* és e rendelet hatálybalépése napján érvényben lévő szakmai eljárásrendek (mint pl. a módszertani levelek) érvényességi ideje nem hosszabbítható meg, ezek felülvizsgálatát az érvényességi idő lejártáig az ESZK-nak el kell végeznie.

E felülvizsgálati kötelezettséget a 20. sz. módszertani levélre vonatkoztatva fennáll azonban az alapvető probléma, hogy a levelet sem a megalkotásakor, sem az azt követő időszakban érvényes szabályozás értelmében *nem fogadta el az arra feljogosított szerv*.

Ennek ellenére a tárgykörben folyó hatósági és bírósági eljárásokban szükséges szakvélemények készítésének alapját képezheti úgy, hogy a szakértő egyébiránt szabad belátása szerint dönt arról, hogy eljárása során a 10., vagy a 20. sz. módszertani levélre támaszkodik; a jogtechnikailag el nem fogadott 20. sz. levél mellett ugyanis a 30 éve, 1983-ban készült és elfogadott 10. sz. levél használhatóságának meghaladottságáról és alkalmazásának kvázi tilalmáról ugyanúgy semmi nem rendelkezik.¹⁰

Amint azt a korábbiakban jeleztem, szakmai kérdésekben nem foglalhatok állást, tehát semmi esetre sem a levelek szakmai különbözőségei felől fogalmazom meg aggályomat és teszem le voksomat valamely levél mellett. A szakmai eljárásrendek mindenekelőtt a tudomány és a műszaki fejlődés eredményeire támaszkodnak; így elképzelhetetlen, hogy a pszichológia állandóan változó területén legalább 15 éves különbséggel megalkotott módszertani levelek konkuráljanak egymással.

Minderre tekintettel megállapítottam, hogy a 20. sz. módszertani levél alkalmazhatóságának elvi hiánya, valamint a 10. és a 20. sz. módszertani levél párhuzamos használhatósága az Alaptörvényben deklarált a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben visszásságot okoz. Ezt az ellentmondást tovább erősíti az, hogy a MISZK honlapján megtalálható a 20. sz. módszertani levél, annak *tervezet* jellegére azonban semmi nem utal annak ellenére, hogy a MISZK elnöke is megfogalmazta, miszerint nem közzétett módszertani levél hatályosságához legalább is komoly kétségek fűződnek.

Az emberi erőforrások minisztere válaszában áll továbbá, hogy *az egészségügy területén* módszertani levél helyett immár csupán szakmai irányelvek biztosítják az egyes szakterületek egységességét. Ezzel megegyezően az ESZK – <https://kollegium.gyemszi.hu/site/> – honlapján fellelhetőek az egészségügyi szakmai irányelvek, módszertani levelet pedig nem találunk.

Értelmezhetetlen és ezért a jogbiztonság elvével összeegyeztethetetlen jogi helyzetet teremt azonban, hogy a NEFMI r. alapján a szakmai kollégium tisztségviselői javaslatot tesznek a módszertani levelek egységes szerkezetére vonatkozóan, a – kizárólag az egészségügynek az adott tagozat szakterületén működő – tagozatok véleményt nyilvánítanak a módszertani levelek *bevezetéséről, alkalmazásáról és érvényesüléséről*, a tagozat vezetője pedig a tanácsoknál *kezdeményezheti módszertani levél elkészítését*.

Ennek kapcsán megállapítottam, hogy a NEFMI r-nek a fent hivatkozott rendelkezései az Alaptörvényben deklarált a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével visszásságot okoznak.

¹⁰ A 20. sz. levél rendelkezett volna arról, hogy kiadásával egyidejűleg az intézet 10. sz. levele érvényét veszti, e rendelkezés azonban a levél egésze hatályának hiányára tekintettel nem léphetett életbe.

Intézkedések

- 1.** A jelentésben feltárt alapvető jogokat érintő visszasságok orvoslása és a bekövetkezésük lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében, az Ajbt. 31. és 32. §-ai alapján felkérem
 - 1.1.** a Magyar Igazságügyi Szakértői Kamara elnökét, hogy intézkedjen annak érdekében, hogy:
 - a) az esetlegesen még folyamatban és késelemben lévő etikai ügyekben a panaszosokat az ügyük állásáról haladéktalanul értesítsék;
 - b) a kamara általános adminisztratív szerve a panaszosokkal való kapcsolattartás feladatát a korábbihoz hasonló, etikai bizottság nélküli időszakban lássa el;
 - c) a honlapon megjelenített 20. számú módszertani levél *tervezet* jellegét egyértelműen tüntessék fel.
 - 1.2.** a közigazgatási és igazságügyi minisztert és a Magyar Igazságügyi Szakértői Kamara elnökét, hogy
 - d) dolgozzák ki az etikai eljárásokat érintő képzési rendszert, amely megfelelő felkészülést biztosít az etikai bizottsági tagoknak tisztségük ellátásához;
 - e) tekintsek át annak lehetőségét, miként lehetne a kamarai közfeladatok ellátását finanszírozni, annak háttérrel biztosítani;
 - f) dolgozzanak ki – az ágazati miniszterekkel közösen – javaslatot a jelentésben feltárt visszás helyzet rendszerszintű orvoslására.
 - 1.3.** az egyes területi szakértői kamarák elnökeit, hogy a folyamatban és késelemben lévő etikai ügyekben haladéktalanul értesítsék a panaszosokat ügyük állásáról, valamint járjanak el azokban, különös tekintettel a részhatáridők figyelembe vételére.
- 2.** A jelentésben feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő alapjogi visszasságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem
 - 2.1.** az emberi erőforrások miniszterét és az Egészségügyi Szakmai Kollégium elnökét, hogy intézkedjenek a jelzett módszertani levelek soron kívüli felülvizsgálata érdekében;
 - 2.2.** az emberi erőforrások miniszterét, hogy az egészségügyi szakmai kollégium működéséről szóló 12/2011. (III. 30.) NEFMI rendelet módosításával oldja fel a jelentésben feltárt visszás helyzetet.

Budapest, 2013. november

Székely László sk.