



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-570/2025. számú ügyben

*egészségügyi államigazgatási szerv panaszvizsgálási eljárásának
elhúzódásával összefüggésben*

Érintett szerv: Nemzeti Népegészségügyi és Gyógyszerészeti Központ

2025.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-570/2025. számú ügyben**

A vizsgálat megindítása

A panaszos a néhai édesapja halálát megelőző ellátása megfelelőségének ügyében folytatott panasz eljárást sérelmezve fordult hozzám. A beadványában foglaltak szerint panaszos 2024. április 16-án aláírva, hiánytalanul benyújtotta panaszát a Nemzeti Népegészségügyi és Gyógyszerészeti Központhoz (a továbbiakban: NNGYK), azonban annak kivizsgálása a törvényi határidőn túl, még 2024 decemberében sem fejeződött be.

Tekintettel arra, hogy a beadvány alapján felmerült a jogállamiság elvével, a jogbiztonság követelményével, a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal összefüggő visszásság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A körülmények feltárása érdekében az Ajbt. 25. §-a alapján részletes tájékoztatást kértem az országos tisztifőorvostól.

Az érintett alapvető jogok és alkotmányos elvek

- A jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye: „*Magyarország független demokratikus jogállam.*” (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés);
- A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*” (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés.

Az alkalmazott jogforrások

- Magyarország Alaptörvénye;
- a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről, valamint a visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról szóló 2023. évi XXV. törvény (a továbbiakban: Panasztörvény);
- Az egészségügyi hatósági és igazgatási tevékenységről szóló 1991. évi XI. törvény (a továbbiakban: Eüigtv.);
- Az egészségügyi szolgáltatás gyakorlásának általános feltételeiről, valamint a működési engedélyeztetési eljárásról szóló 96/2003. évi (VII. 15.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kormányrendelet).

A megállapított tényállás

A rendelkezésemre álló iratok és információk alapján a *következő tényállást tártam fel.*

Panaszos kiegészített, kézjeggyel ellátott bejelentése 2024. április 16-án érkezett meg az NNGYK-hoz, aki a Panasztörvény szerint megkezdte a panasz kivizsgálását. Erről, valamint a kivizsgálás várható befejezéséről (2024. július 31.) az NNGYK/19089-5/2024. iktatószámú levélben tájékoztatták Panaszost.

Az egészségügyi ellátással összefüggő tényállás tisztázása érdekében az NNGYK vizsgálata során bekérte az Országos Mentőszolgálattól, valamint az érintett Kórházaktól az eset kapcsán keletkezett egészségügyi dokumentációt és nyilatkozatokat.

A szükséges információk beérkezését követően 2024. augusztus 5-én az oxyológia- sürgősségi orvostan és a neurológia szakterület szakfelügyelő főorvosait bízta meg az országos tisztifőorvos a panaszbejelentésben foglaltak kivizsgálásával az egészségügyi szolgáltatók szakfelügyeletéről szóló 16/2019. (VII. 30.) EMMI rendelet 10. § (1) bekezdésében foglaltak alapján.

A területileg illetékes neurológia szakterület szakfelügyelő főorvosa helyett – összeférhetetlenség miatt – más területi illetékességű szakfelügyelő főorvost kértek fel, majd az NNGYK/19089-14/2024. iktatószámú levelében tájékoztatta az NNGYK a panaszost fenti intézkedéseiről, valamint arról, hogy a kivizsgálás várható befejezése 2024. szeptember 30-ra változott.

Az oxyológia-sürgősségi orvostan szakterület szakfelügyelő főorvosának szakvéleménye 2024. szeptember 12-én megérkezett az NNGYK-hoz, *a felkért neurológiai szakfelügyelő főorvos azonban többszörös megkeresés ellenére sem teljesítette a szakvélemény adására vonatkozó felkérést.*

Az országos tisztifőorvos tájékoztatása szerint 7 fő neurológus szakfelügyelő szerepel a névjegyzékben. Az NNGYK munkatársa a késlekedő neurológiai szakfelügyelőn túl megkeresett további öt szakfelügyelő főorvost is, akik közül négyen azonban nem tudták vállalni az ügyet a megnövekedett feladataikra hivatkozással. Végül az ügyet egyetlen szakfelügyelő főorvos vállalta el azzal, hogy a szakvéleményét 2025 január végén-február elején tudja megküldeni az NNGYK részére, az NNGYK a felkérését ennek ismeretében küldte meg 2024. december 11-én számára. Fentiek okán az ügyintézési határidőt további két alkalommal hosszabbította meg, először 2024. november 30-ig, majd 2025. január 31-ig, amelyről panaszost írásban tájékoztatta.

Tekintettel arra, hogy a neurológia szakterület szakfelügyelő főorvosai ideiglenesen, vagy egyáltalán nem tudják vállalni a szakvélemény adására vonatkozó felkéréseket, vagy azokat nem teljesítik, ezért az országos tisztifőorvos felkérte a neurológia szakterület Országos Szakfelügyelő Főorvosát, hogy tegyen javaslatot a helyzet megoldására.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 1. § (2) bekezdés a) pontja alapján az alapvető jogok biztos tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak a védelmére. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint a hatóság tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási pert – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 18. § (7) bekezdése szerint az ombudsman nem járhat olyan ügyben, amelyben a határozat ellen közigazgatási per indult, vagy amelyben jogerős bírósági határozat született.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja szerint hatóság alatt érteni kell a közigazgatási szervet.

Az Eüigtv. 14/C. §-a alapján az egészségügyi szolgáltató által a beteg részére nyújtott egészségügyi ellátással kapcsolatban tett, a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti panasszal kapcsolatban az az egészségügyi államigazgatási szerv jár el, amely a panasszal érintett egészségügyi szolgáltató részére működési engedély kiadására jogosult. A

Korm. rendelet 7. § (2) a) pontja értelmében a működési engedély kiadására a panasszal érintett fekvőbeteg ellátó esetében az NNGYK-t vezető országos tisztifőorvos jogosult. Mindezek alapján az ügyben érintett NNGYK-ra, mint közigazgatási szervre kiterjed a vizsgálati hatásköröm.

II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében

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

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat továbbra is releváns. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak* és *előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető, kiszámíthatóan szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket.

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy *a kiszámíthatóság és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az alapjogok valódi érvényesülését képes kiüresíteni, megbénítani a szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó kiszámíthatatlanság, az eljárásra vonatkozó garanciális szabályok félretétele, figyelmen kívül hagyása. Érdemes utalni itt arra az alkotmánybírósági tézisre, amely szerint közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszűrés követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetők*.

2. Az Alaptörvény XXIV. cikke immár kinyilvánítja *a tisztességes eljáráshoz való jogot*, eszerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék, illetve a döntéseiket a törvényben meghatározottak szerint indokolják. Elvként érvényesül tehát a pártatlan és részrehajlás nélküli ügyintézés, amelynek megvalósítása szoros összefüggésben áll a jogegyenlőség, a diszkrimináció tilalma, valamint az emberi méltóság alkotmányos elveivel.

A tisztességes ügyintézés követelménye nem csupán *a jogszabályok megtartásával azonos, bár ez mindenképpen szükséges feltétele annak. A fair eljárás azonban ennél többet is jelent, az írott eljárási alapelvek megtartása mellett az olyan szabályokat, mint az udvarias ügyintézés*, de szorosan összefügg ez a szabály az észszerű időn belül történő döntés követelményével is. Az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehető függővé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen időpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben. A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy a hatáskörébe utalt ügyben, az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon. A közigazgatási eljárás nem nélkülözheti a kötelező ügyintézési határidőket.

III. Az ügy érdemében

Az Eüigtv. 14/C. §-a alapján az egészségügyi szolgáltató által a beteg részére nyújtott egészségügyi ellátással kapcsolatban tett, a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti panasszal kapcsolatban az az egészségügyi államigazgatási szerv jár el, amely a panasszal érintett egészségügyi szolgáltató részére működési engedély kiadására jogosult.

A Korm. rendelet 7. § (2) a) pontja értelmében *a működési engedély kiadására a panasszal érintett fekvőbeteg ellátó esetében az NNGYK-t vezető országos tisztifőorvos jogosult.*

Az NNGYK a panaszvizsgálási eljárását a Panasztörvény alapján kell lefolytatnia, ez határozza meg az irányadó határidőket is.

A rendelkezésemre álló információk és iratok szerint Panaszos az egészségügyi ellátás megfelelőségével összefüggő panaszát 2024. április 16-án juttatta el a kivizsgálására hatáskörrel és illetékességgel rendelkező NNGYK-hoz olyan formában, amely alapján az egészségügyi államigazgatási szerv meg tudta kezdeni munkáját.

A Panasztörvény vonatkozó 3. § (1) bekezdése értelmében a panaszt és a közérdekű bejelentést – ha törvény eltérően nem rendelkezik – az eljárásra jogosult szervhez történő beérkezésétől számított harminc napon belül kell elbírálni. A (2) bekezdés szerint amennyiben a panasz vagy a közérdekű bejelentés elintézését megalapozó vizsgálat előreláthatólag harminc napnál hosszabb ideig tart, erről a panaszost vagy a közérdekű bejelentőt – az elintézés várható időpontjának és a vizsgálat meghosszabbítása indokainak egyidejű megjelölésével – tájékoztatni kell. A panasz vagy a közérdekű bejelentés elintézésének határideje ebben az esetben sem haladhatja meg a hat hónapot.

Az NNGYK kezdetben 2024. július 31. napját jelölte meg a kivizsgálás várható befejezésének dátumaként, amelyet további három alkalommal módosított, először 2024. szeptember 30-ra, majd 2024. november 30-ra végül legutóbb 2025. január 31-re tolva ki a panaszvizsgálás határidejét, amely meghaladja a panaszvizsgálásra irányadó, jogszabályban rögzített maximum hat hónapos objektív határidőt.

A fentiekben kifejtett, a hatósági eljárásra vonatkozó garanciális elvekre tekintettel – különös figyelemmel a közigazgatás azon kötelességére, miszerint a hatáskörébe utalt ügyben, az erre megszabott idő alatt köteles érdemi döntést hozni – megállapítom, hogy a Nemzeti Népegészségügyi és Gyógyszerészeti Központ késedelmes eljárása a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság, illetve az ezzel összefüggő tisztességes eljárás követelményét sérti, ezért visszás.

Intézkedésem

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasság orvoslása és bekövetkezésének jövőbeni megelőzése érdekében – tekintettel arra, hogy a késedelem hátterében álló ok megszüntetésére a vizsgált szerv vezetője önmagában esetleg nem képes – az Ajbt. 31. §-a alapján *felkérem* az egészségügyért felelős belügyminisztert, mint a Nemzeti Népegészségügyi és Gyógyszerészeti Központ irányítószervét, hogy az eljárási határidők betartása érdekében támogassa a neurológia szakterület szakfelügyelői rendelkezésre állás terén kialakult helyzet megoldását.

Budapest, 2025. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos