

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-4454/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Sarbak Péter

Az eljárás megindítása

Az érintett ügy előzményeként a bejelentő Budapest Főváros Kormányhivatala Fogyasztóvédelmi Felügyelőségéhez (a továbbiakban: Felügyelőség) fordult közérdekű bejelentésével, amelyben a megnevezett gyógyszerváltozatok megtévesztő termékfeliratát kifogásolta. Mivel a bejelentő nem kapott visszaigazolást beadványa befogadásáról, ezért először a bejelentés megtételét követő két hónappal, majd azt követően további négy alkalommal írásbeli megkeresést intézett a Felügyelőséghez, illetőleg telefonon is érdeklődött beadványa sorsa felől. Ez után a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatósághoz (a továbbiakban: NFH) fordult, és a Felügyelőség eljárásának mulasztása tárgyában felügyeleti eljárás lefolytatását kérte; e kérelme tárgyában két ízben érdeklődött telefonon. Mivel e beadványa is válasz nélkül maradt, 2014 szeptemberében Hivatalomhoz fordult és kérte az eljárások kivizsgálását.

A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Pkbt.) új hatáskörökkel ruházta fel az alapvető jogok biztosát. Az ennek nyomán módosult, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 38/A-C. §-ai értelmében az alapvető jogok biztososa – egyebek mellett – kérelemre vizsgálja a közérdekű bejelentések törvényben meghatározott szervek általi megfelelő intézését. Mivel a beadvánnyal összefüggésben felmerült a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, a petíciós jog, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye sérelmének gyanúja, ezért vizsgálatot indítottam, amelynek során megkerestem a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóságot.

Az érintett alapvető jogok

A jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó 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. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”* [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]

Petíciós jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.”* (Alaptörvény XXV. cikk)

Az alkalmazott jogszabályok

- a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Pkbt.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)

Megállapított tényállás

A bejelentő 2014. március 12-én, ügyfélkapun keresztül közérdekű bejelentést (bejelentés) terjesztett elő a Felügyelőségen, amelyben a megnevezett gyógyszerek hatóanyag-tartalmával kapcsolatos tájékoztatást kifogásolta. Válasz és értesítés hiányában a bejelentő május 28-án, július 1-jén és 15-én, augusztus 1-jén és 7-én e-mailben, majd ez utolsó alkalommal telefonon is tájékoztatást kért bejelentése sorsáról.

Mindennemű reakció híján a bejelentő augusztus 14-én a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatósághoz fordult, és a Felügyelőség eljárása elmaradására tekintettel felügyeleti eljárás lefolytatását kérte (kérelem). Mivel e kérelme is megválaszolatlan maradt, szeptember 16-án közérdekű bejelentés felülvizsgálata iránti kérelemmel (panasz) fordult hozzám. A tényállás tisztázása érdekében ezért október 6-án megkerestem az NFH-t, és kértem a vonatkozó dokumentumok megküldését, valamint tájékoztatását az alábbi kérdések vonatkozásában:

- Eleget tett-e a Felügyelőség a hozzá beérkezett közérdekű bejelentés elintézése kapcsán a Pkbt. 2. § (1) és (2) bekezdésében foglaltaknak?
- Felügyeleti jogkörében eljárva kezdeményezett-e az NFH bármilyen intézkedést a hozzá augusztus 14-én benyújtott kérelem alapján?
- Megalapozottnak látja-e a bejelentésben előadottakat; amennyiben igen, úgy milyen intézkedéseket kíván kezdeményezni a sérelem orvoslása vagy megszüntetése érdekében?

Október 28-án a bejelentő panaszának kiegészítéseként sérelmezte, hogy az NFH semmilyen módon nem reagált a kérelmére. E kiegészítésben panasza alapjául hivatkozta a Ket-ben foglalt eljárási határidők elteltét. Ezen túlmenően beszámolt arról, hogy október 15-én és 22-én elérte az NFH ügyfélszolgálatát, ahol mindkét alkalommal ugyanaz az ügyintéző tett ígéretet arra, hogy ügyének utána néz, és később visszahívja – ez mindkét alkalommal elmaradt.

November 11-én az NFH tájékoztatta a bejelentőt arról, hogy hivatalom október 10-én érkezett megkeresése nyomán felügyeleti vizsgálat keretében tájékoztatást kért a Felügyelőségtől. A vizsgálat alapján megállapította, hogy a Felügyelőség nem járt el határidőben és nem kezelte megfelelően a bejelentést. A Felügyelőség mindeközben, az NFH megkeresése nyomán október 28-án a gyógyszerekkel érintett gazdasági társaság ellen eljárást indított, és belföldi jogsegély keretében tájékoztatást kért a Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézettől. Minderre tekintettel a Felügyelőség eljárás megindítására történő utasítását az NFH már nem tartotta indokoltnak, ugyanakkor felszólította, hogy fordítson fokozott figyelmet az ügyféli jogok és az ügyintézési határidők megtartására. Levelében továbbá az NFH sajnálatát fejezte ki a Felügyelőség mulasztása kapcsán.

Az NFH e tájékoztatására a bejelentő november 13-án, felháborodását kifejezve válaszolt, és ezt hivatalom felé is eljuttatta. November 17-i válaszlevelében az NFH ismételten kifejezte sajnálatát, valamint elismerte, hogy a bejelentő felháborodása megalapozott. Tájékoztatta egyúttal a bejelentőt, hogy az NFH nem iktatott az elektronikus rendszerében augusztus 14-én kérelmet; arról csak az AJBH megkereséséből volt tudomása, amelyet követően azzal kapcsolatban azonnal, határidőben intézkedett. A bejelentő november 17-i válaszában közölte, hogy augusztus 14-i kérelme kapcsán semmilyen jelzést nem kapott arra vonatkozóan, hogy a levél kézbesítetlen maradt, ezért felvetette, hogy esetlegesen rendszerhiba történhetett. Sérelmezte továbbá, hogy a Felügyelőség eljárásának elmaradása kapcsán nem történt semmilyen lépés az illetékes(ek) felelősségre vonása érdekében.

November 25-én az NFH tájékoztatta a bejelentőt arról, hogy az NFH-nak a Felügyelőség felett csupán szakmai irányítási jogköre van, munkáltatói jogokat nem gyakorol, ezért kizárt a (fegyelmi) felelősségre vonás lehetősége. A bejelentő aznap válaszában ismételten megkérdezte, hogy nem került-e elő az augusztus 14-én e-mailen küldött kérelme, és felvetette az ehhez esetlegesen kapcsolódó mulasztás felelősségének a kérdését is.

Az NFH december 3-i válaszában arról értesítette a bejelentőt, hogy a hatóság a vitatott e-mailt az elektronikus rendszerben megtalálta, amelynek iktatása adminisztratív hiba miatt maradt el, és ezért nem történt határidőben intézkedés. Kitért arra is, hogy a szükséges intézkedést a mulasztásért való felelősség megállapítása érdekében megtette.

A vizsgálat megállapításai

A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. A Pkbt. 38/A. § értelmében az alapvető jogok biztosja vizsgálja a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti közérdekű bejelentéseknek a 18. § (1) bekezdés a)-k) pontja szerinti hatóságok általi kezelésének gyakorlatát, valamint kérelemre az egyes közérdekű bejelentések megfelelő intézését. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási 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 Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság, valamint az ennek területi, és a Kormányhivatal szakigazgatási szerveként működő Budapest Főváros Kormányhivatala Fogyasztóvédelmi Felügyelősége, mint közigazgatási szervek az alapvető jogok biztosja által vizsgálható hatóságnak minősülnek. Tekintettel arra, hogy a panasz mindkét szerv eljárását kifogásolta, az NFH ugyanakkor a Felügyelőség felügyeleti szerveként is eljár, elegendő volt az NFH-hoz intézni a megkeresést.

Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer 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 tesztek.

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.” [22/2012. (V. 11.) AB határozat]. Arra is rámutatott, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. 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 alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket.”

Az idézett elvi jelentőségű tétellel összhangban, vizsgálati megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

1. 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 eljáráshoz való jogot* explicite ugyan 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 követelményrendszer 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. Ezt tükrözik azok a korábbi AB határozatok is, amelyek újra meg újra kihangsúlyozták: *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, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni [6/1998. (III. 11.) AB határozat]. Ugyanez a határozat a következőt is kimondta: *Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartásának dacára lehet az eljárás „méltánytalan” vagy „igazságtalan”, avagy „nem tisztességes”.* A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során tehát túlmutat az eljárás legalitásán. Az Alaptörvény XXIV. cikke érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését.

2. 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]

3. Mindezek alapját képezi az Alaptörvény XXV. cikke, amelynek értelmében *mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.*

A petíciós jog klasszikus tartalma alapján ugyanis két fogalmi elemmel bír; nemcsak a kérelem, panasz, illetve javaslat benyújtását akár egyénileg akár kollektíven, hanem a közhatalmat gyakorló szerv válaszadását is, ami *magával vonja, hogy az adott ügyvel foglalkoznia kell*. Az Alkotmánybíróság értelmezésében mindenkinek joga van arra, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen elő azokhoz az illetékes állami szervekhez, amelyeknek a külön jogszabályok által megállapított *egyik alapvető funkciója azok elbírálása és orvoslása*. [987/B/1990. AB hat.]

Ezek együttes vizsgálata adja ki a jelen ügy szempontjából lényeges alapjogi tartalmat, amely szerint a vizsgálat alá vonható állami szervek *alapjogi kötelezettsége felöleli mind az eljárás lefolytatásának tényét, mind annak minőségét*.

Az ügy érdemében

A bejelentésekből, valamint a megkeresésekre kapott válaszokból vizsgálatom során az alábbi megállapításokat tettem. A Pkbt. 1. § (1) bekezdése szerint az állami szervek és a helyi önkormányzati szervek a panaszokat és a közérdekű bejelentéseket e törvény (Pkbt.) szerint kötelesek elintézni. A Pkbt. tárgyi hatályáról a (3) bekezdés szól: e szerint a közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. Közérdekű bejelentéssel a (4) bekezdés értelmében bárki fordulhat a közérdekű bejelentéssel összefüggő tárgykörben eljárásra jogosult szervhez. A 2. § értelmében a közérdekű bejelentést – törvény eltérő rendelkezése hiányában – az eljárásra jogosult szervhez történő beérkezésétől számított harminc napon belül kell elbírálni. Ha azonban az elbírálást megalapozó vizsgálat előreláthatólag harminc napnál hosszabb ideig tart, erről a közérdekű bejelentőt az elintézés várható időpontjának és az eljárás meghosszabbodása indokainak egyidejű közlésével kell tájékoztatni. A vizsgálat befejezésekor – a minősített adat, illetve törvény alapján üzleti, gazdasági vagy egyéb titoknak minősülő adat kivételével – a megtett intézkedésről vagy annak mellőzéséről – az indokok megjelölésével – a közérdekű bejelentőt haladéktalanul értesíteni kell.

Az eljárásra jogosult szerv a közérdekű bejelentőt meghallgatja, ha azt a közérdekű bejelentés tartalma szükségessé teszi.

Az Ajbt. 38/A § alapján az alapvető jogok biztosja kérelemre vizsgálja a Pkbt. szerinti közérdekű bejelentéseknek az Ajbt. 18. § (1) bekezdés *a)-k)* pontja szerinti hatóságok általi megfelelő intézését. A 38/C. § alapján a bejelentő az általa vélelmezett visszásság orvoslása érdekében beadvánnyal fordulhat az alapvető jogok biztosához, ha *a)* az eljárásra jogosult szerv a közérdekű bejelentést megalapozatlannak nyilvánítja, *b)* a közérdekű bejelentő a vizsgálat eredményével nem ért egyet, *c)* a közérdekű bejelentő álláspontja szerint az eljárásra jogosult szerv a közérdekű bejelentést nem vizsgálta ki teljeskörűen.

Az NFH megkeresésemre adott tájékoztatása alátámasztotta a panaszban – a Felügyelőség hallgatása kapcsán – megfogalmazottakat. Erre tekintettel megállapítottam, hogy a Felügyelőség a Pkbt.-ben meghatározott eljárási, vizsgálati kötelezettsége elmulasztásával *a jogállamiság elvéből fakadó jobbiztonsággal, a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal és a petíciós joggal kapcsolatban visszásságot idézett elő*.

Megállapítottam továbbá, hogy az NFH adminisztrációs hiba okán fennálló mulasztása ugyancsak *a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal és a petíciós joggal összefüggésben visszásságot okozott*.

Szükséges ugyanakkor leszögezni azt is, hogy a közérdekű bejelentések vonatkozásában, a Felügyelőség nem megfelelő eljárása kapcsán az NFH-nak felügyeleti intézkedés megtételére nincs lehetősége. Amint azt a korábbi (AJB-7891/2012., AJB-1333/2014.) jelentéseimben megállapítottam, a közérdekű bejelentések intézésének eljárása nem azonos, és nem vonható össze a Ket. alapján lefolytatott közigazgatási hatósági eljárással.

Az eljárás lefolytatására ebben az esetben nem a Ket. 33. § (1) bekezdésében szereplő 21, hanem a Pkbt. 2. § (1) bekezdésében előírt 30 napos határidő az irányadó. Az eljárási határidő megsértése, az eljárási kötelezettség elmulasztása esetén a jogsértés kiküszöbölésére tehát nem a Ket-ben foglalt jogorvoslati lehetőségek rendszere, hanem a Pkbt. 38/A-C. §-ban szabályozott – az alapvető jogok biztosa hatáskörébe utalt – a közérdekű bejelentés megfelelő intézésének felülvizsgálata szolgál.

Intézkedés

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a Felügyelőség és az NFH vezetőjét, hogy a jelentésben feltárt alapvető jogokat érintő visszasságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzése céljából intézkedjenek annak érdekében, hogy hivataluk a közérdekű bejelentések intézése során a jövőben fokozottan ügyeljen a jogszabályok betartására.

Budapest, 2015. március

Székely László sk.