

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-4546/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Kohár Katalin

Az eljárás megindítása

A Hivatalhoz érkezett beadvány szerint, Panaszosok több esetben közérdekű bejelentést tettek a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal (a továbbiakban: Nébih) által üzemeltetett Parlagrafü Bejelentő Rendszeren (a továbbiakban: PBR) keresztül a lakosság által feléjük továbbított adatok alapján, a parlagrafüvel szennyezett területekről.

Panaszosok sérelmezték, hogy egyes esetekben a válasz 30 napon túl érkezett meg, de olyan is előfordult, hogy a bejelentés kivizsgálása elmaradt. A fentiek alapján, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 38. §/C § alapján kérték Panaszosok az eljárások felülvizsgálatát, és az általuk vélelmezett visszasság orvoslását. Az Ajbt.38/A-C. §-ai értelmében¹ az alapvető jogok biztosa – 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 a gyanúja, ezért vizsgálatot indítottam, amelynek során megkerestem a Nébih-et.

Az érintett alapvető jogok

– 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

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.), (a továbbiakban: Alaptörvény)
- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (Pkb.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény (Éltv.)
- a parlagrafü elleni közérdekű védekezés végrehajtásának, valamint az állami, illetve a közérdekű védekezés költségei megállapításának és igénylésének részletes szabályairól szóló 221/2008. (VIII. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 221/2008. (VIII. 30.) Korm. rendelet)

¹ 38/A. § Az alapvető jogok biztosa 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. 38/B. § (1) Az alapvető jogok biztosa gondoskodik a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti, a közérdekű bejelentések megtételére és nyilvántartására szolgáló elektronikus rendszer (a továbbiakban: elektronikus rendszer) üzemeltetéséről. (2) A 18. § (1) bekezdés a)-k) pontja szerinti hatóságok az alapvető jogok biztosának a feladatai ellátásához szükséges körben adatot szolgáltatnak az elektronikus rendszeren keresztül tett közérdekű bejelentésekkel és azok kivizsgálásával kapcsolatban. 38/C. § A közérdekű bejelentő az általa vélelmezett visszasság orvoslása érdekében beadvánnyal fordulhat az alapvető jogok biztosához, ha a) a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti eljárásra jogosult szerv (a továbbiakban: 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.

Megállapított tényállás

Bejelentők részéről 2014. szeptember 22. napján hivatalomhoz benyújtott beadvány alapján felmerült alapjogi sérelemre tekintettel, a tényállás tisztázása érdekében, az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontjában biztosított jogkörömben eljárva megkerestem az ügyben a Nébih-et, és az alábbi kérdések megválaszolását kértem:

- A PBR-ben milyen adatok kerülnek rögzítésre, ezek közül melyek azok, amelyek a bejelentő számára hozzáférhetőek lesznek?
- Tudomást szereznek-e a bejelentők arról, hogy konkrétan melyik eljáró hatósághoz továbbították a bejelentést?
- Az eljáró hatóság részéről megtörténik-e a bejelentő tájékoztatása a megtett intézkedésekről?
- Megalapozottnak látja-e a bejelentésben előadottakat?
- Amennyiben igen, úgy milyen intézkedéseket kíván kezdeményezni a sérelem orvoslása vagy megszüntetése érdekében?

A Panaszosok beadványából, továbbá a Nébih elnökének a megkeresésemre adott válaszaiból az alábbi tényállás állapítható meg.

Panaszosok megírták, hogy az utóbbi 1-2 évtizedben rendkívül megnőtt az Amerikából behurcolt gyomnak, a parlagfűnek az egyedszáma és ezzel együtt a nyárvégi-őszi pollenszórása. Mivel ez a rendkívül agresszív allergén, becslések szerint minden ötödik honfitársunkban allergiás reakciókat vált ki, és az egészségügy mellett más ágazatokban is százmilliárdos nagyságrendű károk keletkeznek, ezért a virágzó növény irtását az Éltv. 17. §-a minden földhasználó számára kötelezően előírja:

(4) A földhasználó köteles az adott év június 30. napjáig az ingatlanon a parlagfű virágbimbójának kialakulását megakadályozni, és ezt követően ezt az állapotot a vegetációs időszak végéig folyamatosan fenntartani.

A parlagfű elleni védekezés részletes szabályairól a 221/2008. (VIII. 30.) Korm. rendelet rendelkezik.

A földhasználók jelentős része az előírt védekezést nem tartja be és a szisztematikus hatósági ellenőrzés is gyakran elmarad. Ehelyett a Nébih egy regisztrációhoz kötött Parlagfű Bejelentő Rendszert üzemeltet, amelyen keresztül várják a lakosság által jelzett parlagfűves területek adatait: <https://pbr.nebih.gov.hu/pbr/Content/User/Login.aspx>.

Panaszosok több éve önkéntes munkában rendszeresen továbbítják az allergiában szenvedő lakosság felől érkező bejelentéseket, amelyeknek jogosságát minden esetben saját maguk is ellenőrzik. Kizárólag erősen parlagfű szennyezett, bimbós ill. virágzó állapotú, a lakosság egészségét veszélyeztető és ezáltal mérlegelés nélkül hatósági eljárás alá vonandó területek mentesítését kérik. A bejelentéseket elérhetőséggel, fényképpel és GPS-koordinátákkal dokumentálják és kifejezetten kérik a hatósági visszajelzést.

Fentiekre jellemzően egy szoftver által generált sablonválaszok érkeznek kizárólagosan az alábbi tartalmakkal:

- A bejelentését a rendszer elfogadta és továbbította a/az illetékes Önkormányzathoz/Földhivatalhoz.
- A bejelentés fekvése belterületre változott, ezért továbbításra került az illetékes Önkormányzathoz.
- Az ügy továbbításra került az illetékes Növény- és Talajvédelmi Igazgatósághoz.

Jobb esetben:

- Helyszíni ellenőrzésről lezárt jegyzőkönyv készült, parlagfűvel fertőzött a terület.

Egyes esetekben a válaszok jóval 30 napon túl érkeztek, máskor a beérkezésem/továbbításom kívül semmilyen visszajelzést nem kaptak Panaszosok. Véleményük szerint ezek az automata üzenetek nem elégítik ki a Pkbt. 2. és 3. §-ban előírt követelményeket.

A szennyezett területek Panaszosok általi utóellenőrzése során kiderült, hogy fentiekről nemcsak, hogy nem kaptak értesítést, de a szükséges mentesítést az esetek többségében el sem végezték, így az állampolgárok egészségét károsító pollenszennyezés a teljes szezonban tovább folytatódott, amelynek következtében nemcsak a Pkbt. 3. §-a, hanem az egészséges környezethez való alkotmányos jog is sérült.

A Nébih válasza

A PBR a parlagfüves területek felderítése és azok számának csökkentése érdekében a Vidékfejlesztési Minisztérium megbízásából került kifejlesztésre. A PBR célja a hatósági eljárásban közreműködő szervezetek és a lakosság közötti információáramlás gyorsabbá és pontosabbá tétele. A rendszer különlegessége, – amely a fejlesztés fő célja is volt – hogy a megtett bejelentések közvetlenül az ellenőrzésre jogosult illetékes hatóságokhoz jussanak el. Ezzel biztosíthatóvá válik a hatósági intézkedések gyorsabb és zökkenőmentes lebonyolítása. Belterületen az ellenőrzés lefolytatására és a közérdekű védekezés elrendelésére a jelenleg hatályos jogszabályok alapján a jegyző jogosult. Külterületen az ellenőrzés lefolytatására a Megyei Kormányhivatalok Földhivatalai Főosztályai jogosultak, míg a közérdekű védekezés elrendelésére a Megyei Kormányhivatalok Élelmiszerlánc-biztonsági, Növény és Talajvédelmi Főosztályai (Kormányhivatal NT Főosztálya). A növényvédelmi bírság kiszabását bel- és külterület esetében is a Kormányhivatal NT Főosztálya végzi. A fentieknek megfelelően a belterületi bejelentéseket a PBR az illetékes önkormányzathoz, külterületi bejelentéseket a Parlagfü Információs Rendszeren (PIR) keresztül az illetékes Megyei Kormányhivatalok Földhivatali Főosztályához küldi. A PBR kifejlesztésére a hatósági eljárásban résztvevő hivatalok szakembereinek bevonásával került sor.

A PBR 2013. július 1-jei indulásától kezdődően már élesben fogadja a bejelentéseket és automatikusan továbbítja külterület esetén a PIR-be – amelyet a megyei kormányhivatalok földhivatali főosztályai valamint az élelmiszerlánc-biztonsági, növény és talajvédelmi főosztályai használnak – belterület esetén az érintett önkormányzat e-mail címére. Az e-mail címeket a Belügyminisztérium bocsátotta a Nébih rendelkezésére, azok frissítése minden évben megtörténik.

A lakosság interneten keresztül, és mobiltelefonról (okostelefon) tehet bejelentéseket, ehhez azonban a bejelentőnek először regisztrálnia kell a rendszerbe. A sikeres regisztrációhoz a bejelentő neve, lakcíme, elérhetősége (e-mail cím, telefon) is szükséges.

A bejelentésnek tartalmaznia kell a parlagfüves folt helyét (GPS koordináta), a szennyezett terület méretét, és ha van, a kultúrnövényre vonatkozó adatokat is. Ha a bejelentő tudja a parlagfüves ingatlan pontos címét, a cím adatok mezőit is kitöltheti, ekkor a PBR automatikusan a címhez rendeli a GPS koordinátát. Emellett lehetőség van a parlagfüves területről fényképfelvétel feltöltésére is. A kötelező adatok megadása nélkül a bejelentést a rendszer nem engedi elmenteni. A felhasználó bejelentésenként külön-külön jelezheti, hogy kér-e visszajelzést az adott bejelentésével kapcsolatos eseményekről. Tehát amennyiben igényt tart rá, biztosítottak a feltételek, hogy a megadott elérhetőségén (e-mail-en sms-ben) tájékoztatást kapjon a bejelentéséről. Külterületet érintően ezt a tájékoztatást a rendszer automatikusan generálja, a PIR-ben rögzített ügymenet alapján. A PBR-be ügyintézői jogosultsággal belépve a konkrét bejelentéshez hozzá lehet szólni, tájékoztatást lehet adni az ügy állásáról. Az önkormányzatoknak 2013-ban csak e-mail-en, vagy levélben volt lehetősége megküldeni az értesítést a bejelentő részére.

Fontos kiemelni, hogy a bejelentők adatait a PBR zártan kezeli. A PBR-ben minden bejelentő csak a saját bejelentését láthatja. Annak érdekében, hogy ne csak regisztrált felhasználó szerezhessen tudomást arról, mely területek vonatkozásában történt már bejelentés, a Nébih honlapján megtekinthető egy térkép, amely az összes PBR-be érkező bejelentést megjeleníti.

Ez a térkép csak olyan adatokat tartalmaz, amely a lakosság számára érdekes lehet, a bejelentő kilétére vonatkozóan semmilyen információ nem kerül megosztásra.

Azért, hogy a parlagfű elleni védekezés elmulasztása miatt a PBR-en keresztül érkező bejelentések kivizsgálása valóban gyorsan megtörténjen, a Vidékfejlesztési Minisztérium felhívást adott ki az ügyben eljáró megyei földhivatalok részére. Ebben felhívta a figyelmet a PBR-be érkező bejelentések soron kívüli kivizsgálásának fontosságára. Emellett felkérte a Belügyminisztériumot, mint az önkormányzatok felügyeleti szervét, hogy küldjön egy hasonló tájékoztató levelet a belterületek esetében eljárni jogosult jegyzőknek. Természetesen ez a tájékoztató is elkészült, és továbbításra került az illetékeseknek.

A jegyzők, valamint a megyei kormányhivatalok munkájának segítése, a kapcsolattartás megkönnyítése érdekében a már működő PBR továbbfejlesztéseként 2013 őszén kialakításra került az Önkormányzati Parlagfű Bejelentő Rendszer (ÖPBR). Az ÖPBR olyan program, amely biztosítja a regisztrált önkormányzatok számára a bejelentés alapján induló eljárás intézéséhez kapcsolódó adatok és események rögzítését, az ügyintézési folyamat vezérlését. Továbbá a rögzített adatok alapján automatikusan generálja az ügyintézéshez kapcsolódó nyomtatványokat. Az ÖPBR-nek köszönhetően a belterületet érintő bejelentések nem csupán e-mailen kerülnének továbbításra az önkormányzatok felé, hanem az ÖPBR-en keresztül is, így a teljes hatósági munkafolyamat végigkövethetővé válik. A regisztrált önkormányzatok a rendszeren keresztül is hozzászólhatnak a bejelentéshez, ezáltal eleget tehetnek tájékoztatási kötelezettségüknek.

A Nébih Növény-, Talaj-és Agrárkörnyezet-védelmi Igazgatóság a kormányhivatalok növény és talajvédelmi igazgatóságai bevonásával 2013. október-november hónapokban országos tájékoztató előadás sorozatot szervezett az önkormányzatok számára az ÖPBR céljának, jelentőségének és használatának bemutatása céljából. A rendezvényen az önkormányzatok előzetes regisztrációt követően vehettek részt. A regisztrációval egy időben az érdeklődő önkormányzatok megkapták az ÖPBR Felhasználói kézikönyvét is, továbbá felhasználói nevet a rendszerbe történő belépéshez. A képzéseken az önkormányzatok részéről a 19 megyében összesen 590 fő vett részt. A mai napig 659 önkormányzat regisztrált. A Nébih által biztosított nyomtatvány sablonok tárát és a javasolt ügymenet kezelést 351 önkormányzat töltötte le.

A Panaszosok a 2013. évben 22 bejelentést tettek a PBR-en keresztül, ebből 11 esetben került az eljárás lezárásra, 4 esetben a Nébih információi szerint nem történt intézkedés, 7 esetben az ügy állásáról nincs információjuk. A Panaszosok a 2014. évben 17 bejelentést tettek a PBR-en keresztül, ebből 3 esetben került az eljárás lezárásra, 11 eljárás volt folyamatban 2015. év elején, 3 esetben a Nébih információi szerint nem történt intézkedés. Azokban az ügyekben, ahol mulasztást tapasztaltak, a rendelkezésre álló információk alapján az alábbiakat állapították meg:

2013. évben:

- Pest Megyei Kormányhivatal Földhivatalának Budakörnyéki Járási Földhivatala 1 esetben nem tartott helyszíni szemlét a területen,
- Veszprém Megyei Kormányhivatal Földhivatalának Tapolcai Járási Földhivatala 1 esetben nem tartott helyszíni szemlét a területen,
- Szada Önkormányzat esetében nincs információjuk 2 bejelentés kivizsgálásáról,
- Zsámbék Önkormányzat esetében nincs információjuk 2 bejelentés kivizsgálásáról,
- Pest Megyei Kormányhivatal Földhivatalának Gödöllői Járási Földhivatala 2 esetben nem tartott helyszíni szemlét a bejelentéssel érintett területen, továbbá 3 bejelentésnél jelzett vissza, hogy a helyszíni ellenőrzésére már korábban sor került, és elindult a hatósági eljárás, azonban az eljárás eredményeiről nincs információjuk.

2014. évben:

- Pest Megyei Kormányhivatal Földhivatalának Monori Járási Földhivatala 2 esetben nem tartott helyszíni szemlét a területen,
- Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Földhivatalának Kiskunfélegyházi Járási Földhivatala 1 esetben nem tartott helyszíni szemlét a területen,
- Pest Megyei Kormányhivatal Növény- és Talajvédelmi Igazgatósága 11 esetben nem szabta még ki a növényvédelmi bírságot.

A Nébih elnökének álláspontja szerint, a bejelentésben előadottak részben megalapozottak. A Panaszosok által tett bejelentéseket megvizsgálva megállapították, hogy valóban előfordult, hogy a bejelentő nem kapott meg minden információt az általa bejelentett területről. Felismerve a közérdekű bejelentések kezelésének hiányosságait, célul tűzte ki az Elnök, hogy a jövőben fokozza a megtett intézkedések visszaellenőrzését. Céljaik között szerepel továbbá, hogy ismételten felhívják az eljáró hatóságok figyelmét a közérdekű bejelentések kapcsán felmerülő eljárási és tájékoztatási kötelezettségeikre.

A vizsgálat megállapításai

A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 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.

A 38/C. § rendelkezése szerint a közérdekű bejelentő az általa vélelmezett visszaállítás orvoslása érdekében beadvánnyal fordulhat az alapvető jogok biztosához, ha a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti eljárásra jogosult szerv a közérdekű bejelentést megalapozatlannak nyilvánítja, ha a közérdekű bejelentő a vizsgálat eredményével nem ért egyet, vagy ha a közérdekű bejelentő álláspontja szerint az eljárásra jogosult szerv a közérdekű bejelentést nem vizsgálta ki teljes körűen. A Nébih, mint közigazgatási szerv az alapvető jogok biztosja által vizsgálható hatóságnak minősül.

Megállapítottam, hogy Panaszosok felülvizsgálati kérelme hatáskörömet érintette, mivel közérdekű bejelentéseket nyújtottak be a PBR-en keresztül.

Az érintett alapvető jogok tekintetében

1. 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 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.” [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 élel mondta ki azt, hogy „az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket.” Az 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.

2. 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 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 érde- 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 időszűrés követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők.* [49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 5/1999. (III. 31.) AB határozat, 422/B/1999. AB határozat]

Az Alkotmánybíróság több döntésében hivatkozik a fenti megállapításra [6/1998. (III. 11.) AB határozat]. Ugyanez a határozat a következőt is kimondta: *A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartásának dacára lehet az eljárás „méltánytalan” vagy „igazságtalan”, avagy „nem tisztességes”.* A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során tehát túlmutat az eljárás legalitásán. 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.

3. 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 köteletségévé 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 eljárási 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 ügygel 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 felőleli mind az eljárás lefolytatásának tényét, mind annak minőségét*.

Az ügy érdemében

A bejelentésekből, valamint a megkeresésre kapott válaszból vizsgálatom során az alábbi megállapításokat tettem.

1. A közérdekű bejelentések megfelelő intézésének vizsgálata során az irányadó törvényi szabályozást tekintettem át, ugyanis a Nébih Elnökének tájékoztatása szerint, a Nébih nem bocsájtott ki a közérdekű bejelentések kezelésére vonatkozó közjogi szervezetszabályozó eszközt.

A Pkbt. 1. § (3) bekezdése alapján, a közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A közérdekű bejelentés javaslatot is tartalmazhat.

A Pkbt. 1. § (5) bekezdése szerint, ha a közérdekű bejelentést nem az eljárásra jogosult szervhez tették meg, a beérkezésétől számított nyolc napon belül az eljárásra jogosult szervhez át kell tenni. Az áttételről a panaszost vagy a közérdekű bejelentőt az áttétellel egyidejűleg értesíteni kell.

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.

2. Megállapítottam, hogy a PBR működése során, egy sajátos közigazgatási eljárási forma érvényesül. A rendszer üzemelése során három különböző hatóság együttműködését koordinálja egy erre a célra kifejlesztett elektronikus rendszer.

A 221/2008. (VIII. 30.) Korm. rendelet határozza meg a hatóságok hatáskörét és illetékességét az alábbiak szerint:

1. § (1) Az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény (Tv.) 17. § (4) bekezdésében előírt *parlagfű elleni védekezés elmulasztása esetén a külterületen a növény és talajvédelmi feladatkörében eljáró megyei kormányhivatal (a továbbiakban: növény és talajvédelmi hatóság), b) belterületen – a (2) bekezdésben meghatározott kivétellel – a települési (fővárosban kerületi) önkormányzat jegyzője, a Fővárosi Önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi főjegyző (a továbbiakban: jegyző) rendeli el a közérdekű védekezést. (2) Ha belterületi ingatlan esetében a települési (fővárosban kerületi, a Fővárosi Önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi) önkormányzat nem tesz eleget a Tv. 17. § (4) bekezdésében előírt parlagfű elleni védekezési kötelezettségének, a növény- és talajvédelmi hatóság rendeli el a közérdekű védekezést.*

3. § (1) *Helyszíni ellenőrzést – a Tv. 17. § (4) bekezdésében foglaltak betartásának ellenőrzése érdekében – saját kezdeményezésre vagy bejelentés alapján külterületen az ingatlanügyi hatóság, belterületen a jegyző végez. Az ingatlanügyi hatóság a helyszíni ellenőrzést saját kezdeményezésre a 4. §-ban meghatározott területeken folytatja le. (2) A helyszíni ellenőrzés során – amennyiben bizonyítást nyer, hogy a földhasználó nem tett eleget a Tv. 17. § (4) bekezdésében foglalt kötelezettségének – külterületen a fertőzött területet főbb töréspontjainak koordinátái meghatározásával, belterületen a helyrajzi szám alapján be kell azonosítani. Az ingatlanügyi hatóság az azonosító adatokat, a terület helyrajzi számát, a földhasználati nyilvántartásba bejegyzett földhasználó adatait és a rendelkezésére álló bizonyítási eszközöket további intézkedésre megküldi a közérdekű védekezés elrendelésére jogosult hatóságnak. Amennyiben az ingatlanügyi hatóság a növényvédelmi tevékenységről szóló jogszabályban meghatározott más allergén gyomnövény jelenlétét észleli, arról szintén tájékoztatja a közérdekű védekezés elrendelésére jogosult hatóságot.*

A fenti szabályozásból jól látható, hogy a közérdekű védekezés elrendelésének hatásköri szabályai különbséget tesznek aszerint, hogy belterületi, vagy külterületi ingatlan érintett a parlagfű fertőzöttséggel. További hatásköri elkülönülés figyelhető meg a hatósági ellenőrzés lefolytatása vonatkozásában, végül a növényvédelmi bírság kiszabására is más hatóság jogosult.

A szabályozásból nem derül ki, hogy a PBR üzemeltetéséért felelős Nébih a fent említett három – a parlagfű elleni védekezésben hatáskört gyakorló (jegyző, növény- és talajvédelmi, valamint ingatlanügyi) – hatóság vonatkozásában milyen irányítási és felügyeleti jogosítvánnyal rendelkezik, így az egységes irányítás megvalósulása és az egységes jogalkalmazás követelménye sérülhet. A nehezen átlátható és összetett hatásköri szabályozás alapján nem meglepő, hogy a Panaszosok által 2013 és 2014 során tett bejelentések felénél az eljárás nem zárult le, a szükséges intézkedések elmaradtak.

Üdvözlendőnek tartom a Nébih elnökének törekvéseit, melynek keretében a jegyzők érintettségére tekintettel, a Belügyminisztérium bevonásával szakmai tájékoztatókat, képzéseket tartottak a PBR működésében részt vevő hatóságok részére és tájékoztató anyagokkal, képzésekkel segítették elő a jogalkalmazók munkáját. Ugyanakkor a Panaszosok által tett közérdekű bejelentések vonatkozásában készült statisztika (ami természetesen nem tekinthető reprezentatívnak) jól mutatja a rendszer jelenlegi hiányosságait. Jelen vizsgálat tárgya azonban a közérdekű bejelentések intézésének felülvizsgálata, így az egyedi hatósági ügyek alapjogi vizsgálatára és a PBR rendszer hatékonyságának átfogó elemzésére jelen eljárásban nem kerül sort.

3. A továbbiakban ugyanakkor szeretném felhívni a figyelmet a közérdekű bejelentések és a hatósági eljárások elkülönítésének szükségességére.

Az AJB-7891/2012. számú jelentésemben rámutattam a Pkbt., valamint a Ket. közötti kapcsolódási pontokra, illetve az azok alapján lefolytatott eljárások elhatárolására.²

Később a közérdekű bejelentések felülvizsgálati eljárásai kapcsán kibővült hatásköröm keretében pedig tovább elemeztem a két eljárás egymásra épülésének speciális sajátosságait.

„A Pkbt-ben meghatározott közérdekű bejelentés elintézése olyan folyamat, amely esetenként egy, az adott ügyben eljáró szerv további lépésének alapjául szolgálhat. Ez az eljárás tehát nem a bejelentő jogsérelmének reparálására irányul, hanem a köz érdekében alkalmazott szankció, jogkövetkezmények (tipikusan bírság kiszabása) megállapítását eredményező, hivatalból induló eljárás kezdeményezését jelenti. A hatóság ugyanakkor köteles is a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén hivatalból megindítani az eljárást, ha annak feltételei fennállnak (Ket. 29. § (2) bek.). Hatósági eljárási jogviszonyt azonban nem kizárólag jogsértés alapozhat meg. A hatóság hivatalból indított eljárásban hivatalból vizsgálja az érintettek ügyféli minőségét. Amennyiben a beadvány alapján indított hatósági eljárásban a beadványozó érintettségére tekintettel annak ügyféli jogállását állapítja meg, részére a Ket-ben biztosított ügyféli jogok gyakorlásának lehetőségét biztosítani kell. Ettől kezdve a beadványozó ügyfél és nem pedig közérdekű bejelentő. Ha a beadványozó a hatósági eljárásban nem minősül ügyfélnek, betekintési jogot a Ket. 68. § (3) bekezdése szerint gyakorolhat. Azon körülmény ugyanis, hogy egy harmadik személy valamely állapotot, cselekményt jogsértőnek tart, és ennek orvoslása érdekében közérdekű bejelentéssel fordul a hatósághoz, még nem alapozza meg automatikusan jogának, jogos érdekének érintettségét a bejelentése nyomán induló közigazgatási eljárásban.

Mindebből következően a bejelentés intézésének eljárása és az azt követő, hivatalból indított hatósági eljárás összemosása veszélyezteti az ügyféli/bejelentői minőséget a jogbiztonság, így az eljárási jogi garanciák szempontjából. A két jogszabály alapján ugyanis teljesen más – bejelentői, illetőleg ügyféli – jogok és kötelezettségek illetik meg ugyanazt a beadványozót, esetenként ugyanannak a folyamatnak a kezdetén és egy későbbi szakaszában.

A Ket. és a Pkbt. alapján lefolytatott eljárások elhatárolása az ombudsman vizsgálatának kereteit is kijelöli. Az Ajbt. 38/A és 38/C §-a az alapvető jogok biztosa hatáskörébe utalja az egyes közérdekű bejelentések megfelelő intézésének vizsgálatát. A közérdekű bejelentés vizsgálata eredményeképpen meginduló közigazgatási hatósági eljárás ombudsmani vizsgálatának azonban további feltétele is van az Ajbt. 18. § (1) bekezdése alapján: a közigazgatási jogorvoslati lehetőségek kimerítése – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – vagy, ha a jogorvoslati lehetőség kizárt. Amennyiben az eljárásban a bejelentő ügyféli minősége is fennáll, úgy a Ket. 29. § (5) bekezdésében foglaltakról (ügy tárgya, iktatási száma, az eljárás megindításának napja és az adott ügyfajtára irányadó ügyintézési határidő, az ügyintézési határidőbe nem számító időtartamok, az ügyintéző neve és hivatali elérhetősége, az iratokba való betekintés és a nyilatkozattétel lehetőségére irányuló tájékoztatás, hivatalból indult eljárásban az erre történő utalást, kérelemre indult eljárásban a kérelmező ügyfél neve) is tájékoztatni kell a bejelentőt. A Pkbt. 2. § (4) és a Ket. 29. § (8) figyelemmel ügyféli jogállás hiányában is tájékoztatni szükséges a bejelentőt a közigazgatási eljárás megindításáról, valamint az eljárás további szakaszaiban a foganatosított hatósági intézkedésekről is. E tájékoztatásnak értelemszerűen nem kell a Ket. 29. § (5)-ben taxatív felsorolt valamennyi elemre kiterjednie, az Alaptörvény XXIV. cikke érvényesüléséhez azonban szükséges az, hogy a hatóság az egyedi ügyintézés során elősegítse

² A hivatkozott jelentés elkészültekor a jelentés a Ket. és a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló rendelkezéseket tartalmazó, az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény (Panasztörvény) összefüggését vizsgálta. Mivel a Panasztörvény e rendelkezéseit a jogalkotó 2014. január 1-jével, tehát a Pkbt. hatályba lépésével hatályon kívül helyezte, az érintett szabályokat ugyanakkor már a Pkbt. tartalmazza, ezért a jelentés hivatkozásakor már nem a Ket. és a Panasztörvény, hanem a Ket. és a Pkbt. elhatárolása indokolt.

a jogok érvényesülését. Azaz minimumkövetelményként indokolt tájékoztatást adni a bejelentő részére a megindított eljárás típusáról, az ügyféli jogállás hiányáról, ehhez kapcsolódóan az eljárás során őt megillető jogokról, valamint arról, hogy a bejelentő a megtett intézkedésekről, a hatósági eljárás lezárásáról külön tájékoztatást fog kapni.”³

Megállapítottam, hogy a PBR alapvetően alkalmas lehet a közérdekű bejelentések Pkbt. szerinti intézésére és az alkalmazandó eljárási szabályok teljesítésére, de a teljes kompatibilitás elérése érdekében kisebb fejlesztésre indokolt és szükséges. A Pkbt. szabályozása szerint nem elégséges tájékoztatás a közérdekű bejelentő felé a PBR-ben alkalmazott sztemerd, miszerint: „A bejelentését a rendszer elfogadta és továbbította a/az illetékes Önkormányzathoz/Földhivatalhoz.”

A közérdekű bejelentőt tájékoztatni kell arról, hogy melyik hatóság fog eljárni az ügyben és arról is, ha a közérdekű bejelentés alapján hatósági eljárás keretében fogják kivizsgálni az ügyet. A szükséges tájékoztatás tartalmi követelményeit az AJB-1333/2014. jelentésből idézett részben részletesem meghatároztam.

Végül a vizsgálat eredményéről és a megtett intézkedésről is informálni kell a közérdekű bejelentőket, például a fertőzöttség megállapítása mellett, az esetlegesen elrendelt közérdekű védekezésről, illetve a bírság kiszabásának tényéről is. Egyetértve a Nébih elnökének javaslatával, a rendszer működésének fejlesztése, és a visszaellenőrzés fokozása szükséges a jelenlegi hiányosságok csökkentése, végső soron teljes kiküszöbölése érdekében.

Megállapítottam, hogy a PBR rendszer jelenlegi működése nem biztosítja teljes körűen a közérdekű bejelentők tájékoztatását. Továbbá a Panaszosok által tett közérdekű bejelentések vonatkozásában több esetben elmaradt nem csak a tájékoztatás, hanem a közérdekű bejelentés kivizsgálása, vagy egyes esetekben az intézkedések foganatosítása. Ezen hiányosságok a petíciós jog, a jogbiztonság és a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való alapjogok sérelmére vezettek.

Intézkedések

A jelentésben feltárt alapvető jogokat érintő hiányosságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzése érdekében, az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a Földművelésügyi Minisztert, hogy intézkedjen

- a PBR fejlesztéséről annak érdekében, hogy az alkalmas legyen a közérdekű bejelentők Pkbt. szerinti tájékoztatáshoz fűződő jogainak biztosítására;
- a PBR rendszerbe benyújtott közérdekű bejelentések továbbításáról az eljáró szervekhez, azért, hogy e szervek a szükséges vizsgálatot lefolytathassák és az ennek alapján szükséges intézkedéseket megtehessek.

Felkérem a Nébih elnökét, hogy

- a PBR fent kért fejlesztésének megvalósítását megelőzően is tegye meg a szükséges lépéseket annak érdekében, hogy a rendszerbe benyújtott közérdekű bejelentések vonatkozásában a Pkbt. előírásai a rendszer által jelenleg biztosítható legmagasabb szinten érvényesüljenek, a bejelentéseket vizsgálják ki, és tegyék meg az ennek alapján szükséges intézkedéseket.
- gondoskodjon a Panaszosok által tett közérdekű bejelentések teljes körű kivizsgálásáról, és a vizsgálat megállapításai ismeretében szükséges intézkedések megtételéről.

Budapest, 2015. december

Székely László sk.

³ AJB-1333/2014. számú jelentés