

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1123/2017. számú ügyben**

Előadó: dr. Baksa Zsuzsanna

Az eljárás megindítása

A bejelentő beadványában a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala (a továbbiakban: a KEKKH) által működtetett Kormányzati Ügyfélvonalon, 2016. február 5-én e-mailben benyújtott közérdekű bejelentése kivizsgálásának elhúzódását sérelmezte.

Közérdekű bejelentésében azt kifogásolta, hogy többször jelezte a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Kecskeméti Járási Hivatala (a továbbiakban: járási hivatal) felé, hogy a hivatal ügyintézése során nem tartja be a Ket. 28/A. § (3) bekezdésének rendelkezéseit, amely szerint az ügyféllel folytatott kommunikáció során „*több igénybe vevető kapcsolattartási forma közül a hatóság a költségtakarékosság és a hatékonyság szempontjai alapján választ, előnyben részesítve az elektronikus utat.*” Álláspontja szerint a járási hivatal több ízben megsértette a hivatkozott rendelkezést.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 38/A-C. §-ai értelmében 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 gyanúja, ezért vizsgálatot indítottam és az ügyben érintett szervek tájékoztatását kértem.

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 (Pkbtt.)
- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Statútum rendelet)
- a szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatásokról és az állam által kötelezően nyújtandó szolgáltatásokról szóló 83/2012. (IV. 21.) Korm. rendelet (Hatályon kívül helyezte: 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet, hatálytalan 2017. január 1-jétől)
- az egyes, az elektronikus ügyintézéshez kapcsolódó szervezetek kijelöléséről szóló 84/2012. (IV. 21.) Korm. rendelet
- az elektronikus ügyintézés részletes szabályairól szóló 85/2012. (IV. 21.) Korm. rendelet (2017. január 1-jével hatályon kívül helyezte: 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet)
- a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 66/2015. (111. 30.) Korm. rendelet
- a Kormányzati Ügyfélvonal megújításáról szóló 1464/2013. (VII. 24.) Korm. határozat (Visszavonta: 1046/2015. (II. 11.) Korm. határozat)

- A központi hivatalok és a költségvetési szervei formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával kapcsolatos intézkedésekről szóló 1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozat
- a panaszokkal és közérdekű bejelentésekkel kapcsolatos ügyek egységes intézéséről szóló 22/2014. (XII. 5.) BM utasítás
- A Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 29/2014. (XII. 31.) BM utasítás

Megállapított tényállás

Jogszabályi háttér – a Rendelkezési Nyilatkozat

Az úgynevezett Ügyintézési Rendelkezésre vonatkozó szabályokat a jelen ügy vizsgálatakor hatályos, az elektronikus ügyintézés részletes szabályairól szóló 85/2012. (IV. 21.) Korm. rendelet határozta meg. A kormányrendelet 14. §(1) bekezdése alapján *a hatóság a hatósági eljárás során az ügyféllel történő első elektronikus kapcsolatfelvételt vagy az ügyfél elektronikus beadványának befogadását megelőzően köteles elektronikus úton lekérdezni az ügyintézési rendelkezések nyilvántartásából az ügyfél ügyintézési rendelkezését. (Rendelkezési Nyilatkozat, a továbbiakban: RNYIL)*

A továbbiakban a 15. § (1) bekezdés szerint, *az ügyintézési rendelkezésben tett meghatalmazást a hatóság köteles elfogadni akkor is, ha egyébként az adott eljárástípusban a meghatalmazásra jogszabály úrlap alkalmazását írja elő, feltéve, hogy az úrlap által megkövetelt adatokat az ügyintézési rendelkezésben tett meghatalmazás tartalmazza. (2) Meghatalmazott eljárása esetén az eljárás ügyintézési rendelkezésben meghatározott feltételeire a meghatalmazott ügyintézési rendelkezése irányadó.*

A jelenleg hatályos szabályozás szerint a Rendelkezési nyilvántartás: az elektronikus ügyintézés részletszabályairól szóló 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 92-96. §-a szerinti központi elektronikus ügyintézési szolgáltatás (a továbbiakban: KEÜSZ). A 92. § (1) bekezdése szerint *a rendelkezési nyilvántartás KEÜSZ szolgáltatója legalább az alábbi tárgykörökben biztosítja az ügyfél számára jognyilatkozat, rendelkezés tételének lehetőségét:*

- a) elektronikus kapcsolattartás megengedhetőségére vonatkozó rendelkezés,
- b) ügyfél által lehetővé tett elektronikus vagy nem elektronikus kapcsolattartási formák,
- c) azonosítással kapcsolatos követelmények,
- d) hivatalos kapcsolattartásra szolgáló elérhetőségek,
- e) elektronikus dokumentumok titkosítására vonatkozó igény,
- f) elektronikus ügyintézési cselekményekről időszaki értesítés igénylése,
- g) képviselőre vonatkozó jognyilatkozatok.

Jelenleg a NISZ Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt., 2017. január 1-jét megelőzően a KEKKH által üzemeltett, interneten hozzáférhető online Rendelkezési Nyilvántartás (a továbbiakban: RNY) honlapján¹ található tájékoztatás szerint:

A Rendelkezési Nyilvántartás a személyek e-ügyintézésre vonatkozó rendelkezéseit tartja nyilván és azt az arra jogosultak felé megismerhetővé teszi. A szolgáltatás célja, hogy az állampolgárok – és később fokozatosan a szervezetek – számára lehetővé tegye rendelkezéseik megtételét, elsősorban az azonosítási és kapcsolattartási módokra, illetve egyéb elektronikus szolgáltatások igénybevételére vonatkozóan.

A honlap arról is informálja az oda látogatót, hogy az RNY-ben biztosított szolgáltatások jelenleg kizárólag az RNY-hez csatlakozott hatóságok ügyintézése során alkalmazhatóak. (Például nem lehet meghatalmazás típusú rendelkezést tenni az RNY-ben az Országos Egészségbiztosítási Pénztár előtti eljárásokra vonatkozóan, mert az Országos Egészségbiztosítási Pénztár egyelőre nem csatlakozott az RNY szolgáltatáshoz.)

A szolgáltatások felsorolása alatt azt is jól láthatóan feltünteti a rendszer, hogy a jogszabályban előírt ügyintézési mód felülírhatja az RNY-ben tett rendelkezéseket.

¹ <https://rendelkezes.kekkh.gov.hu/rny-public/>

A közérdekű bejelentés előzménye

A bejelentő közérdekű bejelentését megelőzően többször fordult panasszal a járási hivatalhoz, mivel véleménye szerint a hivatal több ízben feleslegesen kézbesített számára papír alapú végzéseket, amelyeket a RNYIL-ben rögzített elektronikus úton is továbbíthatott volna. Külön sérelmezte a járási hivatal ilyen irányú eljárását, mivel álláspontja szerint így a hivatal figyelmen kívül hagyta az RNYIL-ben a hivatalos kapcsolattartásra szolgáló postai elérhetőség lehetőségének kizárását.

A panasz kiváltó oka a bejelentő vállalkozói tevékenységével összefüggésben elektronikus úton benyújtott fellebbezése volt. A járási hivatal 2016. március 5-én kelt levélben felterjesztette a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatalhoz (a továbbiakban: kormányhivatal) a bejelentő – a járási hivatal 2016. január 21-én kelt, a vállalkozó fő tevékenységi körét megtiltó határozata ellen 2016. január 28-án elektronikus úton, e-mail-ben beterjesztett – fellebbezését elbírálásra. A járási hivatal a fellebbezésben foglaltakra figyelemmel elsőfokú döntését megvizsgálta, és megállapította, hogy a döntés a hatályos jogszabályi intézkedéseknek megfelel. Tekintettel arra, hogy a döntés törvényi szabályozáson alapul, a határozat módosítására vagy visszavonására – mérlegelési jogkör hiányában – nem látott lehetőséget. A járási hivatal az irat felterjesztése során kiemelte, hogy véleményük szerint a fellebbezés a Ket. 2016. június 14-ig hatályos 99. § (3) bekezdése alapján – amely kizárta a fellebbezés szóban, hangkapcsolatot biztosító elektronikus úton, ideértve a telefont, vagy írásbelinek nem minősíthető elektronikus úton történő benyújtását – nem megfelelő. Mivel azonban a bejelentő több hatóságnál panasszal élt a járási hivatal ügyintézésével kapcsolatban, ezért kérte a kormányhivatal vizsgálatát, a fellebbezés elutasítását és az első fokú döntés helybenhagyását.

A kormányhivatal 2016. március 25-én kelt, BKB/001/2170-2/2016. számú levelében tájékoztatta a bejelentőt, hogy a vállalkozói tevékenységgel kapcsolatos hatósági ügyekben nincs jogszabályi lehetőség az elektronikus ügyintézésre, azaz az elsőfokú hatóság BK-05KAB2/002/1-7/2016. számú határozata – egyben az elsőfokú hatóság önálló fellebbezéssel nem támadható BK-05BO/6477-14/2015. számú idéző végzése – elleni egyszerű elektronikus levélben benyújtott fellebbezése nem minősül joghatályosan előterjesztettnek, ezért annak érdemi elbírálására nem kerülhetett sor. Fentiek alapján a felterjesztett iratokat visszaküldték az elsőfokú hatóságnak, és megállapították, hogy az ügyben felügyeleti intézkedés megtétele nem indokolt.

A közérdekű bejelentés tartalma

A bejelentő 2016. február 5-én kelt, e-mail-ben a KEKKH kekkih@kekkih.gov.hu címére küldött beadványának tárgyát közérdekű bejelentésként jelölte meg. Tartalmát tekintve kifogásolta, hogy többszöri jelzése ellenére a járási hivatal ügyintézése során nem tartja be a Ket. 28/A. § (3) bekezdésének rendelkezéseit, amely szerint az ügyféllel folytatott kommunikáció során „*több igénybe vehető kapcsolattartási forma közül a hatóság a költségtakarékosság és a hatékonyság szempontjai alapján választ, előnyben részesítve az elektronikus utat.*” Álláspontja szerint a járási hivatal több ízben megsértette a hivatkozott rendelkezést. A hivatal és a hivatalvezető felhívásaira érdemben nem reagált, és azt is figyelmen kívül hagyták, hogy az RNYIL-ben a hivatalos kapcsolattartásra szolgáló postai elérhetőséget, mint lehetőséget kizárta.

Ezt követően beadványában megírta, hogy a járási hivaltól közérdekű bejelentése benyújtásának napján postai tértivevényes küldeményben kapott meg egy végzést, amely álláspontja szerint teljesen fölöslegesen született meg. Véleménye szerint az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 73. § (6) és 73/A. §-ai alapján kellett volna eljárnia a hivatalnak. A hivatkozott szabályok szerint elég lett volna, ha a járási hivatal az ügyszámot megküldi számára, és végzést csak abban az esetben kellett volna kibocsátania, ha az ügyazonosító megismerése után egy munkanapon belül nem fizette volna meg az illetéket. Ezzel párhuzamosan a járási hivatal elektronikus levélben elküldhette volna az általa kért számlaszámot és az ügyazonosítót, aminek alapján azonnal befizethette volna az illetéket, így nem kellett volna fölösleges munkaidőt pazarolni a végzés kibocsátására és postázására.

Beadványa végén javasolta, hogy a járási hivatal eljárását a felügyeleti szerv vizsgálja meg, és intézkedjen a jogsértő gyakorlat megszüntetése, valamint a költségvetésnek a Ket. 28/A. § (3) bekezdése megsértésével okozott kár megtérítése érdekében a felelősségre vonásról.

A közérdekű bejelentés vizsgálata

A bejelentő megírta, hogy a KEKKH-tól, 2016. február 7-én kapott elektronikus értesítés szerint február 5-én küldött beadványát közérdekű bejelentésként rögzítették és továbbították a hatáskörrel rendelkező szervhez.

Ezt követően, 2016. március 17-én a válaszadás elmaradása miatt azonos tartalommal, ismételten benyújtotta közérdekű bejelentését e-mail-ben a KEKKH-hoz, amelyhez csatolta Rendelkezési Nyilatkozatát, amelyben véleménye szerint kizárta a postai kapcsolattartás lehetőségét.

2016. március 21-én e-mailben érdeklődött közérdekű bejelentéséről, a Pkbt. vonatkozó rendelkezéseire hivatkozással, amelyek szerint a hatáskörrel rendelkező szerv számára a bejelentés elbírálására rendelkezésre álló 30 nap eredménytelenül telt el, és a határidő meghosszabbításáról sem tájékoztatták. A KEKKH Kormányzati Ügyfővonal ügyintézője ugyanaznap küldött elektronikus válaszában arról informálta, hogy levelét továbbították a hatáskörrel rendelkező kollégák felé, és az ügyintézés lezárultáig szíves türelmét kérték. Választ beadványára a bejelentés benyújtásáig – 2016. április 1. – nem kapott.

A panasz alapján megkerestem a KEKKH elnökét, aki arról tájékoztatott, hogy a bejelentő elektronikus kapcsolattartás szabályait kifogásoló közérdekű bejelentését 2016. március 24-én e-mailben továbbították a Miniszterelnökségnek, amelyről a bejelentőt is tájékoztatták.

A KEKKH által csatolt iratokból az is kiderült, hogy a bejelentő március 17-én újra elküldte közérdekű bejelentését. A KEKKH március 19-i elektronikus válaszában a bejelentőt a járási hivatal felügyeleti szervének, azaz a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal elérhetőségeiről tájékoztatta, illetve felhívta, hogy amennyiben beadványának panaszként történő rögzítését kéri, adja meg a Pkbt. alapján személyes adatait (születési hely, születési idő, édesanyja neve, telefonos, írásos elérhetőség).

A bejelentő ugyanaznap kelt válaszában továbbra is közérdekű bejelentésként való rögzítését kérte beadványának, és nem tartotta szükségesnek ehhez személyes adatainak megadását.

A továbbiakban a KEKKH a Pkbt. 2/A. § (3) bekezdésére hivatkozott, amely szerint *az azonosíthatatlan személy által tett panasz, vagy közérdekű bejelentés vizsgálatát az eljárásra jogosult szerv mellőzi.*

A bejelentő ezt követően megadta személyes adatait, ugyanakkor sérelmezte és magyarázatot kérte arra vonatkozóan, hogy a február 5-én azonos tartalommal benyújtott közérdekű bejelentése rögzítése és a visszaigazolás szerint a hatáskörrel rendelkező szervhez való továbbítása során miért nem okozott gondot a személyes adatai nélküli ügykezelés, és miért jelent problémát most. A személyes adatainak igénylését jogszabályellenesnek tartva megadta a kért adatokat, és kérte a KEKKH-t, hogy szíveskedjenek visszaigazolni, hogy a hatályos jogszabályok alapján és a KEKKH által megismerhető és kezelt adatok alapján beazonosítható-e, és ezt a beazonosítást a KEKKH sikeresen elvégezte-e.

A KEKKH által megküldött iratokból megállapítható, hogy március 24-én a KEKKH a bejelentő egy időben való tájékoztatása mellett a közérdekű bejelentést továbbította a Miniszterelnökség felé.

A bejelentőnek március 24-én megküldött tájékoztató kitért arra is, hogy a KEKKH által üzemeltett, az ügyfél ügyintézési rendelkezésének nyilvántartása – RNY – egy olyan rendszer, amely a természetes személyek elektronikus ügyintézésre vonatkozó rendelkezéseit tartja nyilván, és az arra jogosultak részére lekérdezhetővé teszi. Ennek megfelelően az RNY lehetőséget biztosít az ügyfelek részére ügyintézési rendelkezéseik megtételére, az RNY-hez csatlakozott hatóságok számára pedig a rendelkezések megismerésére.

Az RNY-ben biztosított szolgáltatások azonban kizárólag a csatlakozott hatóságok ügyintézése során alkalmazhatóak, melyek jelenleg az okmányirodák és kormányablakok.

Ennek megfelelően tehát az alaprendelkezésben a hivatalos kapcsolattartásra szolgáló postai elérhetőség azt a célt szolgálja, hogy lehetőség legyen több postai elérhetőség megadására, amennyiben levelezési címe nem egyezik meg a személyi adat- és lakcímnnyilvántartásban található lakcímével. Az alaprendelkezésben a fenti pontra adott nemleges válasz tehát nem zárja ki a postai kapcsolattartás lehetőségét, csupán nem él a rendelkezést tevő ügyfél azon jogával, hogy a személyi adat- és lakcímnnyilvántartásban nem szereplő egyéb címre kérje az RNY-hez csatlakozott hivataloktól küldendő postai leveleket.

A bejelentő március 26-án küldött e-mail-ben kifogásolta az RNY felhasználhatóságára, és a Kormányzati Ügyfélvonal által fenntartott web oldal RNY-re irányuló tájékoztatás tartalmát.

A bejelentő április 1-jén küldött beadványában **panasszal** fordult a KEKKH-hoz a kormányhivatal fellebbezésének felterjesztését követő, annak érdemi elutasítását helyben hagyó döntésével szemben. A beadványban összefoglalta az ügy előzményeit.

A KEKKH április 1-jén küldött e-mail-ben ismételten felszólította a bejelentőt, hogy amennyiben beadványának panaszkénti rögzítését kéri, adja meg a korábban már hivatkozott személyes adatokat.

A bejelentő április 2-án kelt e-mail-ben felkérte a Kormányzati Ügyfélvonal munkatársát, hogy jelölje meg a Pkbt. azon szakaszait, amelyek alapján személyes adatainak megadására kötelezhető, tekintettel arra, hogy közérdekű bejelentését nem a közérdekű bejelentések védett elektronikus rendszerén keresztül tette meg, és álláspontja szerint az RNYIL-ben megadott, azonosítására alkalmas e-mail címről küldte beadványát. Fentiek alapján kérte az ügyben az Elektronikus Ügyintézési Felügyelet állásfoglalását, majd ismételten megadta a kért személyes adatokat.

Az ügyben párhuzamosan futó szálak következő eredménye egy a bejelentő által április 4-én írt e-mail, amelyben ismételten az RNY azonosítási szolgáltatásainak tartalmát kifogásolja, és újra kéri, hogy ezzel kapcsolatban küldött beadványát panaszként kezeljék, illetve amennyiben nem tudják biztosítani, hogy a panaszvizsgálat során az RNYIL-ben megadott azonosítási módot használja, akkor kérte a panasz Elektronikus Ügyintézési Felügyelethez való továbbítását.

A KEKKH Szolgáltatás-menedzselési Főosztály, Okmányirodák és Kormányablakok Szolgáltatás Monitoring Osztálya ugyanaznap kelt. levelében az elektronikus azonosítással kapcsolatos bejelentésével kapcsolatban arról tájékoztatta, hogy – a 2017. január 1-jén hatályát veszített – a szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatásokról és az állam által kötelezően nyújtandó szolgáltatásokról szóló 83/2012. (IV. 21.) Korm. rendelet 47/A. § (3) bekezdése értelmében a Kormány által kötelezően nyújtandó azonosítási szolgáltatásnak minősül a tároló elemet tartalmazó személyazonosító igazolvány útján biztosított azonosítási szolgáltatás, a részleges kódú telefonos azonosítás, és az ügyfélkapus azonosítás. Fentiek alapján tehát az RNY nem minősül azonosítási szolgáltatásnak, így az RNY-ben tárolt e-mail címmel nem áll módjában azonosítani magát az ügyfélnek, ez a funkció arra az esetre szól – amennyiben jogszabály másképpen nem rendelkezik – hogy a csatlakozott szervezetek az ügyféllel az itt megadott elkérhetősegen keresztül tartsák a kapcsolatot, miután sikerült az ügyfelet beazonosítani.

A továbbiakban a KEKKH hivatkozott a Ket. 17. § (2) bekezdésére, amely szerint *a hatóság az eljárása során, illetve az általa nyújtott szolgáltatás teljesítésekor jogosult a természetes személy ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője azonosítása céljából nevének, születési nevének, születési idejének, születési helyének, anyja nevének, lakcímének, valamint külön törvényben vagy – törvény felbatalmazása alapján, az abban meghatározott körben – helyi önkormányzat rendeletében meghatározott személyes adatainak kezelésére.*

Végül kihangsúlyozta, hogy a Pkbt. 2/A. § (3) bekezdése alapján az azonosíthatatlan személy által tett panasz vagy közérdekű bejelentés vizsgálatát az eljárásra jogosult szerv mellőzi.

A bejelentő válaszul április 8-án kelt e-mail-jében az elhúzódó, és nem megfelelő vizsgálatot kifogásolva ismételten kérte a 2016. február 5-én az alapbejelentésben leírtak vizsgálatát.

Erre válaszul a KEKKH ugyanaznap kelt levélben arról tájékoztatta a bejelentőt, hogy a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal ügyintézésével kapcsolatos panaszát további vizsgálat céljából a Miniszterelnökség felé továbbították.

A KEKKH az április 11-én kelt e-mail-ben tájékoztatta a bejelentőt és egyben továbbította a Miniszterelnökség részére a bejelentő ismételt, a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Kecskeméti Járási Hivatal eljárását kifogásoló panaszát.

Fentiekkel párhuzamosan a KEKKH április 20-án kelt levélben tájékoztatta a bejelentőt, hogy az április 4-én kelt, az RNY-t és az elektronikus azonosítást kifogásoló bejelentését kérésére továbbították az Elektronikus Ügyintézési Felügyelethez.

A panaszt a KEKKH által megküldött iratok alapján, a 2016. április 22-i keltezésű, 523/176-4/2016. iktatószámú levélben a Felügyeletnek megküldték.

A KEKKH álláspontja

A KEKKH elnöke általánosságban arról informált, hogy a panaszokkal és közérdekű bejelentésekkel kapcsolatos ügyek egységes intézéséről szóló 22/2014. (XII. 5.) BM utasítás szabályozza a KEKKH, mint a Belügyminisztérium irányítása alatt működő szerv panaszkezelési gyakorlatát, ezért a KEKKH által mindeztidáig nem került kibocsátásra ezzel kapcsolatos közjogi szervezetszabályozó eszköz.

Az SZMSZ 6. § (1) 18. pontja értelmében a Hivatal szakmai alapfeladatai körében a Kormányzati Ügyfélvonal megújításáról szóló 1464/2013. (VII. 24.) Korm. határozat alapján ellátja az országos telefonos ügyfélszolgálat feladatait, tájékoztatási feladatai körében információt nyújt közigazgatási eljárásokról, a kormányablakokban intézhető ügyekről; támogatást nyújt az elektronikus közszolgáltatások használatához; biztosítja az ügyfél részére a jogszabályban meghatározott, más hatóságok hatáskörébe tartozó eljárások tekintetében az ügyintézési lehetőségeket. Az SZMSZ 2. sz. függelékének 4.2.29. pontja értelmében a Kormányzati Ügyfélvonal Főosztály ellátja a Hivatal központi telefonszámára, illetve elektronikus levelezési címére érkező megkeresések fogadását, közreműködik azok kezelésében.

A fenti feladatok ellátása során a Kormányzati Ügyfélvonal a Pkbt-ben, illetve az egyéb ágazati jogszabályokban meghatározott rendelkezések alapján jár el.

A Kormányzati Ügyfélvonalhoz beérkezett ügyfél-beadványok és hívások a KEKKH bejelentés-kezelési moduljában (Effector) kerülnek rögzítésre. A rögzítés során a bejelentések egyedi azonosítót, úgynevezett Contact ID-t kapnak, mellyel a későbbiekben is azonosítható a bejelentés. Amennyiben a bejelentés helyben megválaszolható, akkor az a szervezeti egység készíti el a választ, ahová benyújtotta az ügyfél panaszát. Amennyiben a bejelentés megválaszolásában nem az a szervezeti egység az illetékes, ahová a bejelentés érkezett, úgy az továbbításra kerül a Panaszkezelési Kompetenciaközpontba, mely szervezeti egység megválaszolja a saját hatáskörbe tartozó bejelentéseket, vagy átteszi az eljárásra jogosult szervhez, és erről értesíti az ügyfelet. Az ügyfél az áttételről/válaszról a kapcsolattartási csatornának megfelelően hivatalos választ kap, amilyen minden esetben szerepel az iktatószám.

Az eddigi gyakorlatnak megfelelően, az ügyfél kérésére minden esetben kiadható a Contact ID szám a bejelentés-kezelésre vonatkozó főosztályvezetői utasításban foglaltak szerint.

Annak érdekében, hogy a jövőben hasonló eset ne forduljon elő, a bejelentések rögzítése során kötelező jelleggel tájékoztatják az ügyintézők az ügyfelet a bejelentés azonosítójáról, ennek megfelelően haladéktalanul módosításra került a vonatkozó főosztályvezetői utasítás is. A bejelentés-kezelő modulban lehetőség van az ügyfelek korábbi bejelentéseinek leválogatására név alapján is.

Arra a kérdésre, hogy kap-e tájékoztatást az ügyfél a hatáskörrel rendelkező eljáró szervhez továbbított bejelentés KEKKH által rögzített hivatkozási számáról, a KEKKH válaszként megírta, hogy az ügyfelek minden esetben kapnak tájékoztatást a hatáskörrel rendelkező eljáró szervhez továbbított bejelentés KEKKH által rögzített iktatószámáról, különös tekintettel arra, hogy ezen szám az ügyfél részére küldött tájékoztató levélben szerepel.

A KEKKH elnöke megírta, hogy a Kormányzati Ügyfélvonal rendszerébe beérkező levelek minden esetben a Kormányzati Ügyfélvonal megfelelő tapasztalattal rendelkező ügyintézőihez kerülnek, akik témakör szerint a bejelentés típusú megkereséseket rögzítik a bejelentés-kezelési modulban.

A bejelentés-kezelésre vonatkozó főosztályvezetői utasítás szerint, amennyiben a bejelentés a Kormányzati Ügyfélvonalra vonatkozik, illetve KEKKH-n kívüli szervezet érint – kivéve kormányablakok és okmányirodák – osztályvezető szignálja ügyintézőre a bejelentést, majd az ügyintéző kezeli azt, illetve teszi át a hatáskörrel rendelkező szervhez. Amennyiben a bejelentés megválaszolása nem a Kormányzati Ügyfélvonal feladatkörébe tartozik, hanem kormányablakot, okmányirodát, illetve a KEKKH-n belül több szervezeti egységet érint, úgy az továbbításra kerül a Panaszkezelési Kompetenciaközponthoz további intézésre.

A Kormányzati Ügyfélvonal ügyintézői jogosultak továbbá az ügy státuszáról érdeklődő ügyfelet tájékoztatni a proaktivitás és ügyfélközpontúság jegyében, de az ügyfelek részére megküldött hivatalos, érdemi tájékoztatást tartalmazó levelek minden esetben a vezető általi jóváhagyással, aláírva kerülnek megküldésre.

A KEKKH a bejelentő beadványának vizsgálatával kapcsolatban az alábbiakról tájékoztattott.

A Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 29/2014. (XII. 31.) BM utasítás (továbbiakban: SZMSZ) 2. sz. függelékének 4.1.9. pontja szerint a Szolgáltatás-menedzselési Főosztály feladatai körében működteti a Panaszkezelési Kompetenciaközpontot, vizsgálja és elemzi az ügyfél-kiszolgálással kapcsolatosan beérkező panaszokat, saját kompetenciájába tartozó panaszok esetében intézi a válaszadást, szükség esetén az érintett szervezeti egység megkeresésével közvetlenül beavatkozik az ügyfélkezeléssel, ügyfélkiszolgálással kapcsolatos folyamatokba.

Mindezek értelmében a panasz a Kormányzati Ügyfélvonaltól a KEKKH bejelentés-kezelési modulján keresztül elektronikus úton továbbításra került a Szolgáltatás-menedzselési Főosztály részére, érdemi kivizsgálás céljából.

Az ügy érdemi vizsgálata során megállapítást nyert, hogy az ügyfél bejelentése egyedi ügyben tett panaszbejelentésnek minősül, melynek kivizsgálására a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 66/2015. (11. 30.) Korm. rendelet szerint a megyei kormány megbízott jogosult.

Dr. Kovács Zoltán területi közigazgatásért felelős államtitkár által kiadott, a fővárosi és megyei kormányhivatalok szakmai irányításának gyakorlását szabályozó Módszertani Útmutató (1. számú melléklet) III. 1. pontja, valamint a Pkbt. 1. § (5) bekezdése értelmében az ügyfél bejelentése 2016. március 24-én továbbításra került a szervezetközi kapcsolattartásra vonatkozó megállapodásoknak megfelelően elektronikus úton, e-mailben a Miniszterelnökség részére. Az áttételről a bejelentőt az 523/132-2/2016. számú, március 24-én kelt levélben tájékoztatták, mely levelet az általa választott kapcsolattartási csatornán, elektronikus úton küldtek meg részére.

A bejelentés kivizsgálásának jelenlegi stádiumáról az áttételre való tekintettel a megkeresésre adott válaszok időpontjában a KEKKH-nak nem volt tudomása.

Az ügy vizsgálata során a KEKKH megállapította, hogy a bejelentésben előadottak KEKKH hatáskörébe tartozó része nem megalapozott. Kihangsúlyozták, hogy az ügyfelet több alkalommal is tájékoztatták arról, hogy az alaprendelkezésben rögzített elérhetőségek milyen célt szolgálnak.

Az ügyfél nem fogadta el a KEKKH tájékoztatását, miszerint az RNY nem minősül azonosítási szolgáltatásnak, amely értelmében az ügyfélnek kizárólag természetes személyazonosító adataival van lehetősége azonosítani magát. A fentiek alapján, valamint az ügyfél kérésére az ismételt bejelentést megküldték az Elektronikus Ügyintézési Felügyelet részére, amelyről a bejelentőt is tájékoztatták.

Összefoglalásként a KEKKH elnöke kihangsúlyozta, hogy az egyes, az elektronikus ügyintézéshez kapcsolódó szervezetek kijelöléséről szóló 84/2012. (IV. 21.) Korm. rendelet 3. § (1) bekezdése alapján a KEKKH az ügyfelek ügyintézési rendelkezését nyilvántartó szerv.

E feladatának ellátása körében a KEKKH az RNY szolgáltatójaként, összhangban az Általános Szerződési Feltételek (a továbbiakban: ÁSZF) 3.1. pontjával, az Igénybevevő részére lehetővé teszi a rendelkezések megtételét azonosítási, kapcsolattartási módok, illetve az ügyfél időszaki értesítése elektronikus ügyintézési cselekményeiről szolgáltatás, valamint internetes és telefonos ügyintézés tekintetében; a nyilvántartásban tárolja az állandó meghatalmazásokra vonatkozó nyilatkozatokat, és azokról hitelesítetten információt szolgáltat papír alapú bemutatás nélkül.

Amennyiben az adott ügyintézés tekintetében jogszabály kötelezővé teszi az elektronikus (a telefonos kapcsolattartást kötelezően meghatározza valamely azonosítási szint) szolgáltatás alkalmazását, kizárja a meghatalmazás-tétel lehetőségét, úgy az adott eljárás során ez felülírja az igénybevevő vonatkozó rendelkezésének alkalmazását.

A KEKKH, mint szolgáltató azonban nem rendelkezik jogszabályban biztosított hatáskörrel arra, hogy vizsgálja az RNY adattartalmának egyes, csatlakozó szervezetek általi felhasználását vagy ezen adatok figyelmen kívül hagyását.

Egyedi ügyekben nincs felhatalmazása felülvizsgálni az adatok más hatóságok általi kezelését. Az RNY adattartalmának felhasználása során az egyes csatlakozott szervezetek a vonatkozó jogszabályi rendelkezések, így különösen az információs önrendelkezési jogról valamint az információs szabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény, valamint a releváns ágazati jogszabályok teljes körű figyelembevételével kötelesek eljárni.

Mіндеzekon felül felhívta a figyelmet arra is, hogy a Szabályozott Elektronikus Ügyintézési Szolgáltatások (továbbiakban: SZEÜSZ) rendszere, és ezen belül az RNY szolgáltatás fejlesztése folyamatban van, ennek okán az RNY-hez csatlakozott szervezetek köre a jövőben folyamatosan bővülni fog.

A fejlesztési folyamat jelen fázisában az RNY SZEÜSZ szolgáltatáshoz csatlakozott szervek köre kizárólag a KEKKH-ra (Személyes Ügyfélszolgálat), a kormányablakokra, az okmányirodákra, a Posta Agora szolgáltató-helyekre, valamint a Kormányzati Ügyfélvonalra, mint regisztrációs szervekre terjed ki.

A szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatásokról és az állam által kötelezően nyújtandó szolgáltatásokról szóló 83/2012. (IV. 21.) Kormányrendelet 103. § (6) bekezdésének értelmében a szolgáltató kizárólag a csatlakozott hatóságok, vagy más SZEÜSZ szolgáltatók számára szolgáltat adatot az ügyintézési rendelkezés tartalmáról, ideértve az ügyfél által adott meghatalmazás adatait is.

A bejelentő panaszával érintett hatóság, a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Kecskeméti Járási Hivatala az ügy elbírálásakor még nem tartozott a csatlakozott szervezetek körébe. Ennek következményeként a járási hivatal számára a hivatkozott jogszabályi rendelkezés szerint jogszerűen nem is lenne lehetséges az RNY-ből történő adatszolgáltatás az ügyfél ügyintézési rendelkezésének tartalmáról. Ennek okán a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Kecskeméti Járási Hivatala mulasztást nem is követhetett el.

Az RNY szolgáltatáshoz fűzött ÁSZF 3.1.4. pontja szerint „az RNY-ben tett jognyilatkozatok kizárólag az RNY-hez csatlakozott hatóságok ügyintézése során alkalmazhatóak és alkalmazandóak.” Az ÁSZF 1.6.1. pontja szerint az ÁSZF személyi hatálya kiterjed a Szolgáltatóra, valamint a jelen ÁSZF-ben szabályozott szolgáltatás igénybevételére vonatkozóan a Szolgáltatóval jogviszonyba kerülő jogi és természetes személyekre. Az ÁSZF megtalálható a Szolgáltató <https://rendelkezes.kekkh.gov.hu> webcímen található honlapján, sőt, az ÁSZF-ben foglalt rendelkezések elektronikus módon történő kifejezett elfogadása előfeltétele az RNY szolgáltatás igénybevételének is, a szolgáltatás igénybevétele alkalmával az ÁSZF rendelkezéseit tehát a bejelentő is elfogadta.

A szolgáltatás felhasználásából adódó félreértések elkerülése érdekében a KEKKH az RNY szolgáltatás <https://rendelkezes.kekkh.gov.hu> webcímen található honlapján tájékoztatást is tett közzé a szolgáltatás igénybevevői számára, melyben felhívja az ügyfelek figyelmét, hogy az RNY-ben biztosított szolgáltatások jelenleg kizárólag az RNY-hez csatlakozott hatóságok ügyintézése során alkalmazhatóak. Ugyanezen honlapon tételesen felsorolva megtalálható a csatlakozott szervezetek listája is. A csatlakozó szervezetek pontos köréről tehát a bejelentő a jogszabályi követelményeknek megfelelő módon tájékoztatást kapott, egyrészt az ÁSZF rendelkezéseinek kifejezett elfogadása által, másrészt a szolgáltatás webcímén közzétett tájékoztatás útján is.

Végezetül arról informált a KEKKH elnöke, hogy a teljes közigazgatás SZEÜSZ-ökre történő átállása közép- és hosszú távú feladat, melynek jelenleg az elején járnak. Az eljárási gyakorlat megszilárdulásáig előfordulhatnak fennakadások, melyek kiküszöbölése a teljes államigazgatási szervezetrendszer közreműködésével történhet meg. A KEKKH mindent megtesz az általa, vagy közreműködésével nyújtott elektronikus közszolgáltatások ügyfélbaráttá tétele érdekében. A SZEÜSZ-ök fejlesztése és kiterjesztése jelenleg is folyamatban van, mely a későbbiekben megoldást jelenthet az ügyfél által kifogásolt folyamatokra is.

Az ügy összetettsége miatt az Elektronikus Ügyintézési Felügyelet mellett megkerestem a Miniszterelnökséget vezető minisztert is, és az ügyre vonatkozó tájékoztatását kértem.

Az Elektronikus Ügyintézési Felügyelet válasza

A Belügyminisztérium E-közigazgatási Főosztály Elektronikus Ügyintézési Felügyelete (a továbbiakban: Felügyelet) 2016. június 23-án kelt levelében arról tájékoztatott, hogy a KEKKH 2016. április 22-én érkezett levelében továbbította az Elektronikus Ügyintézési Felügyelet részére a bejelentő RNY vonatkozásában 2016. április 4-én benyújtott panaszügyét. Az ügyben keletkezett előzmény iratok beérkezését – 2016. június 20. – és áttekintését követően megállapították, hogy a bejelentő helytelenül értelmezi az RNY célját és az azonosítási módokat. Mivel beadványai alapján azonosításként nem a Ket. és végrehajtási rendeleteiben meghatározott azonosítási módok szerint kívánt eljárni, ezért panaszát nem látták megalapozottnak.

A megkeresésemre adott válasz idején a Felügyelet végleges álláspontjának kialakítása és a panasz vizsgálata még folyamatban volt, ezért a bejelentő Felügyelet általi tájékoztatására június végén került sor, amely másolatban 2016. október 20-án érkezett meg hivatalomba.

A Felügyelet állásfoglalásában kifejtette, hogy az RNY-t szolgáltató szerv a szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatásokról és az állam által kötelezően nyújtandó szolgáltatásokról szóló 83/2012. (IV. 21.) Korm. rendelet (a továbbiakban: SZEÜSZR) 103.§-ának (6) bekezdése alapján kizárólag a csatlakozott szervezetek számára szolgáltat nyilvántartott rendelkezési adatot. Az RNY honlapján is feltüntetett információk szerint csatlakozott szervezetek jelenleg az okmányirodák, a kormány ablakok, a Kormányzati Ügyfélvonal, a Postai Agora szolgáltatóhelyek, valamint a KEKKH (Személyes Ügyfélszolgálat). A Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Kecskeméti Járási Hivatala jelenleg nem tartozik ebbe a körbe. A járási hivatal ennek következtében nem tudja figyelembe venni az RNY-ben tárolt rendelkezéseket.

Az RNY-ben tehető nyilatkozatokra és a bejelentő álláspontjára figyelemmel a Felügyelet kihangsúlyozta, hogy az e-mail cím megadása, mint saját kockázatra vállalt alacsonyabb biztonsági szintű azonosítási mód, nem helytálló. Azonosításon a SZEÜSZR szerinti azonosítási módokat kell érteni, figyelemmel az elektronikus ügyintézés részletes szabályairól szóló 85/2012. (IV. 21.) Korm. rendelet 16.§-ában foglaltakra. Erre tekintettel, az RNY-ben tehető rendelkezések is az azonosítási módokra terjedhetnek ki, így az e-mail című azonosításra nem. A kapcsolattartásra szolgáló elérhetőségről való nyilatkozat során ellenben lehetőség van elektronikus levelezési cím megadására.

A fentiekben ismertetett lehetőségek azonban jelenleg csak a csatlakozott szervezetek vonatkozásában értelmezhetőek.

A Miniszterelnökség válasza

A Miniszterelnökség – a 2016. június 6-án kelt, majd később szeptember 16-án megsürgtetett megkeresésemre adott, 2016. szeptember 30-án kelt. – válaszában arról informált, hogy a bejelentő 2016. február 5-én a KEKKH-hoz benyújtott – a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Kecskeméti Járási Hivatala hatósági eljárását kifogásoló – közérdekű bejelentését 2016. március 24-én továbbította a KEKKH a Miniszterelnökség részére.

A közérdekű bejelentés vizsgálása érdekében a Miniszterelnökség megkereste a járási hivatal felügyeleti szervét, a kormányhivatalt. A kormányhivatal az elektronikus kapcsolattartás általános és az adott ügyre irányadó speciális szabályai, valamint a KEKKH-nak az ügyintézési rendelkezés tartalmára vonatkozó tájékoztatása alapján a vizsgálatot lefolytatta, és ennek eredményéről 2016. május 18-án levélben tájékoztatta a bejelentőt. A Kormányhivatal május 18-án kelt levelében hivatkozott korábbi, 2016-március 25-én kelt. levelére, amelyben kiterjedt tájékoztatást nyújtott az elektronikus kapcsolattartás szabályairól, valamint az ügy alapját képező fellebbezés elektronikus úton való benyújtása jogszabályi lehetőségének kizárásáról. A Kormányhivatal megtett intézkedéseiről értesítette a Miniszterelnökséget.

A fentiek alapján – különös tekintettel a Kormányhivatal 2016. május 18-án kelt válaszára – a Miniszterelnökség 2016. június 18-án kelt levelében általános jellegű tájékoztatást nyújtott a bejelentő részére a hatóságokkal való elektronikus kapcsolattartásra vonatkozó szabályozásról.

Tekintettel arra, hogy az ügyben a KEKKH is közreműködött, és a KEKKH eljárásának felülvizsgálatára jogosult irányító és felügyeleti szerv – a Korm. rendelet 1. §-ára és a Statútum rendelet 21. § 5. és 26. §-a pontjára – a Belügyminisztérium, az ügyben további intézkedést a Miniszterelnökség nem tartott indokoltnak.

Figyelemmel arra, hogy az ügyben keletkezett iratok a válaszadás során lemaradtak, azokat a Miniszterelnökség november 29-én e-mail-ben továbbította hivatalom felé.

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. 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 Pkbt. 38/A. § értelmében az alapvető jogok biztosa vizsgálja a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti közérdekű bejelentéseknek a 18. § (1) a)-k) pontja szerinti hatóságok általi kezelésének gyakorlatát, valamint kérelemre az egyes közérdekű bejelentések megfelelő intézését. A KEKKH közérdekű bejelentés érdemi vizsgálatára jogosult szerv, illetve az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja szerinti közigazgatási szerv, tehát vizsgálatukra az alapvető jogok biztosa hatásköre kiterjed. Itt szükséges megjegyezni, hogy időközben a központi hivatalok és a költségvetési szervek formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával kapcsolatos intézkedésekről szóló 1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozat 1. melléklete 3. c) pontja alapján a Belügyminisztérium irányítása alatt álló KEKKH 2017. január 1-jével jogutódlással – a Belügyminisztériumba történő beolvadással – megszűnt.

A hivatkozott Kormány határozat 1. melléklete 3. e) pontja alapján a KEKKH nyilvántartások üzemeltetésével, szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatások nyújtásával összefüggő feladataiban – a feladatok ellátásához szükséges személyi, dologi és infrastrukturális feltételek biztosítása mellett – a NISZ Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt. jár el 2017. január 1-jétől, amely szervezet jövőbeni közérdekű bejelentés vizsgálati gyakorlatára a Pkbt. és Ajbt. szabályai alapján nem terjed ki az alapvető jogok biztosa hatásköre.

Végezetül a 3. f) pont alapján a nyilvántartások vezetésével összefüggő hatósági feladatait a Belügyminisztérium látja el, e tekintetben továbbra is fennáll az ombudsman felülvizsgálati jogköre.

Az érintett alapvető jogok 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 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 alapjogkorlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

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 eljárás*hoz 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 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 mellőzhetőek.* [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 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

Tekintettel arra, hogy a bejelentő az eredeti közérdekű bejelentésében megfogalmazott – az elektronikus kapcsolattartásra, majd később a Rendelkezési Nyilatkozat azonosításként való használatára vonatkozó panaszában leírt – felvetésére minden részletre kiterjedő tájékoztatást kapott a kormányhivataltól, majd a KEKKH-tól, végül az Elektronikus Ügyintézési Felügyeletről is, a közérdekű bejelentés és panasz e részletekre kiterjedő kérdéseit nem kívánom a jelentésben részletezni, kizárólag a közérdekű bejelentés kezelésére vonatkozó szabályok vonatkozásában teszek megállapításokat.

A bejelentő beadványából és a megkeresett szervek válaszleveleiből megállapított tényállás ismeretében az alábbi megállapításokat tettem:

1. A bejelentő 2016. február 5-én e-mail-ben a KEKKH Kormányzati Ügyfélvonalán keresztül közérdekű bejelentés tárgyú beadványt nyújtott be.

A KEKKH-tól 2016. február 7-én elektronikus értesítést kapott a bejelentő, amely szerint február 5-én küldött beadványát közérdekű bejelentésként rögzítették és továbbították a hatáskörrel rendelkező szervhez.

Ezt követően, 2016. március 17-én újra benyújtotta beadványát, majd 21-én e-mailben érdeklődött közérdekű bejelentése vizsgálatáról, tekintettel arra, hogy az ügyben további tájékoztatást a február 7-i érkeztetést visszaigazoló e-mail-en kívül nem kapott.

A Pkbt. 1. § (5) bekezdése értelmében, ha a panaszt vagy a közérdekű bejelentést nem az eljárásra jogosult szervhez tették meg, a panaszt vagy a közérdekű bejelentést a beérkezésétől számított nyolc napon belül az eljárásra jogosult szervhez át kell tenni. Az áttételről a panaszt vagy a közérdekű bejelentőt az áttétellel egyidejűleg értesíteni kell. A továbbiakban a Pkbt. 2. § (1)-(2) bekezdései rögzítik, hogy a panaszt és a közérdekű bejelentést – ha törvény eltérően nem rendelkezik – az eljárásra jogosult szervhez történő beérkezésétől számított harminc napon belül kell elbírálni, és amennyiben az elbírálást megalapozó vizsgálat előreláthatólag harminc napnál hosszabb ideig tart, erről a panaszt vagy a közérdekű bejelentőt – az elintézés várható időpontjának és az eljárás meghosszabbodása indokainak egyidejű közlésével – tájékoztatni kell.

Mindhárom megkeresett szerv válasza, illetve a megküldött iratok alátámasztották a bejelentő azon álláspontját, hogy a KEKKH a 2016. február 5-i beadványának közérdekű bejelentésként való rögzítését követően az ismételt beadvány 2016. március 17-i elküldéséig terjedő időben további intézkedést nem tett, az első közérdekű bejelentés továbbításának, áttételének a megküldött iratokban nincs nyoma.

Fentiek alapján megállapítom, hogy a KEKKH eljárása, amely során a bejelentő 2016. február 5-én küldött és közérdekű bejelentésként rögzített beadványát nem továbbította a Pkbt. 1. § (5) bekezdése alapján nyolc napon belül az eljárásra jogosult szervhez, és így a bejelentés elbírálására rendelkezésre álló 30 nap eredménytelenül telt el, visszaállást okozott az érintett jogbiztonsággal, tisztességes hatósági eljárásához és petíciós joghoz fűződő alapvetői jogaiban.

2. A továbbiakban a bejelentő március 17-én ismételt benyújtott, szintén közérdekű bejelentés tárgyú beadványára a KEKKH e-mail-ben a panaszolt járási hivatal felügyeleti szervének elérhetőségeiről tájékoztatta a bejelentőt, illetve felhívta a figyelmét a *panaszkénti* vizsgálat során szükséges személyes adatok megadásának szükségességére. E ponton két irányba szükséges kitérőt tenni, egy felől a panasz és közérdekű bejelentés elhatárolását tekintve, másfelől a panaszos vagy bejelentő azonosításához szükséges személyes adatok körét illetően.

2.1. Korábban, az AJB-7891/2012. sz. jelentésben rámutattam a panasz és a közérdekű bejelentés fogalmainak jogalkalmazás során történő gyakori összemosódására.

A február 5-i és a március 17-i beadványok tartalmuk szerint teljes mértékben megegyeztek, a KEKKH eljáró ügyintézői mégis hol közérdekű bejelentésként, hol panaszként ítélték meg a beadványokat. A Pkbt. 1. § (2) bekezdése szerint a panasz olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más – így különösen bírósági, közigazgatási – eljárás hatálya alá. A panasz javaslatot is tartalmazhat. 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.

Álláspontom szerint a bejelentő beadványa alapvetően egyéni jogsérelmének orvoslására irányult, amelyet egyértelműen alátámasztott – a megkeresett szervek által megküldött iratokból – a bejelentést megelőző előzményi tényállás, fellebbezésének érdemi vizsgálat nélküli elutasítása. Kétségtelen ugyanakkor, hogy a panasz és közérdekű bejelentés elhatárolása még az ombudsmani gyakorlat során is gyakran problematikus, különösen akkor, amikor egy egyéni jogsérelem orvoslása iránti igény a közösség érdekében álló körülményeket is tartalmaz (pl. környezetvédelmi ügyekben az egyéni panasz a szomszédban szabálytalanul égetett hulladék okozta bűz, ennek környezetvédelmi eleme a közösség érdekében álló szintet is érinti.)

A beadványok panaszként vagy közérdekű bejelentésként való esetenkénti téves besorolása azonban mindaddig nem okoz problémát, amíg maga a beadvány a vizsgálatra hatáskörrel rendelkező szervhez megérkezik.

2.2. A bejelentő március 17-én újra benyújtotta közérdekű bejelentését, melynek visszaigazolásakor, a március 19-én írt e-mailben a KEKKH munkatársai felhívták a bejelentőt személyes adatai (a bejelentő születési helye, születési ideje, édesanyja neve, telefonon és írásos elérhetősége, címe) megadására, melyet a Pkbt.-re, valamint a Ket. 17.§ (2) bekezdésére hivatkozással szükségesnek tartottak a bejelentés panaszkénti rögzítéséhez, továbbításához, vizsgálatához.

A Ket. hivatkozott szakasza így szól: „*A hatóság az eljárása során, illetve az általa nyújtott szolgáltatás teljesítésekor jogosult a természetes személy ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője azonosítása céljából nevének, születési nevének, születési idejének, születési helyének, anyja nevének, lakcímének, valamint külön törvényben vagy – törvény felbatalmazása alapján, az abban meghatározott körben – helyi önkormányzat rendeletében meghatározott személyes adatainak kezelésére.*”

A személyes adatok kezelésére történt hivatkozás miatt fontosnak tartom újra kihangsúlyozni a már az AJB-7891/2012. sz. jelentésben feltárt, a Pkbt., valamint a Ket. közötti kapcsolódási pontok, illetve az azok alapján lefolytatott eljárások elhatárolási szempontjait.

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 feltételi 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 orvoslására érdekében közérdekű bejelentéssel fordul a hatósághoz, még nem alapozza meg automatikusan jogának, jogos érdekének érintettségét a bejelentése nyomán induló közigazgatási eljárásban.

Mindaddig tehát, amíg a KEKKH, mint a Kormányzati Ügyfélvonalat működtető hatóság a közérdekű bejelentés eljárásra jogosult szervhez való továbbítás céljából kezeli a bejelentő adatait, a Pkbt. hatálya alá tartozó eljárásban vesz részt.

Mindebből következően a közérdekű bejelentés intézésének eljárása és az azt követő – esetlegesen – 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.

2.3. A Pkbt. 2/A. § (3) bekezdése szerint az azonosíthatatlan személy által tett panasz vagy közérdekű bejelentés vizsgálatát az eljárásra jogosult szerv mellőzi. A (4) bekezdés alapján a (3) bekezdés alkalmazásától az eljárásra jogosult szerv eltekinthet és a panaszt vagy közérdekű bejelentést megvizsgálja, ha a panasz vagy a közérdekű bejelentés alapjául súlyos jog- vagy érdeksérelem szolgál. A törvény indokolása szerint „a Pkbt. hatályos rendelkezései az érintett szervhez közvetlenül benyújtott névtelen panaszokat, vagy közérdekű bejelentéseket az érintett szerv jogszerűen visszautasíthatja. A gyakorlatban ugyanakkor számos olyan eltérő jogalkalmazási gyakorlat merült fel, amely a panaszkezelések eljárásában jogalkotással megoldandó ellentmondássá vált. A jogalkalmazói gyakorlat egységesítése és a szabályozás egyértelmű és határozott kialakítása érdekében – figyelemmel az ezzel kapcsolatos korábbi szabályozási irányokra is – a törvény az alábbi szabályozási modellt alakítja ki:

– az azonosíthatatlan személy által tett panasz, vagy közérdekű bejelentés vizsgálatát el kell utasítani,

– az eljárásra jogosult szerv ugyanakkor dönthet arról, hogy – ha ezt a panasz vagy a közérdekű bejelentés tartalma (például súlyos jog- vagy érdeksérelemre vonatkozó hivatkozás) indokolja – a panaszt vagy a közérdekű bejelentést érdemben megvizsgálja.”

A továbbiakban a Pkbt. közérdekű bejelentések védett elektronikus rendszerére vonatkozó különös szabályok között található utalás a személyes adatokra, illetve az azonosítás miben léteire vonatkozóan. A Pkbt. 4. § (4) bekezdése alapján *az elektronikus rendszerben a közérdekű bejelentő azonosításához a nevét és lakcímét kell tárolni.* A továbbiakban a Pkbt. 8. § bb) pontjában rögzíti, hogy *az eljárásra jogosult szerv az 1. alcímben meghatározottak – a panasz és közérdekű bejelentések kezelésére irányadó általános szabályok – szerint köteles a közérdekű bejelentést intézni azazal az eltéréssel, hogy a közérdekű bejelentés vizsgálatát nem lehet mellőzni azért, mert a közérdekű bejelentő az eljárásra jogosult szerv számára nem azonosítható.*

A bejelentő és a KEKKH közötti, március 19-én lezajlott levélváltásban a bejelentő kifejtette, hogy „nem kérdéssel, panasszal, hanem közérdekű bejelentéssel fordult” a Kormányzati Ügyfélvonalhoz, amelyre válaszként aznap – majd később egy április 1-jei e-mail-ben is – az ügyintéző a Pkbt. 2/A. § (3) bekezdésére hivatkozott és továbbra is szükségesnek tartotta a személyes adatok megadását, mivel „amennyiben előző levelünkben foglalt személyes adatokat nem adja meg, az eljárásra jogosult szerv nem köteles kivizsgálni a közérdekű bejelentést.”

A KEKKH mint a Belügyminisztérium irányítása alatt működő szerv panasz- illetve közérdekű bejelentés kezelési gyakorlatát a panaszokkal és közérdekű bejelentésekkel kapcsolatos ügyek egységes intézéséről szóló 22/2014. (XII. 5.) BM utasítás szabályozza. A BM utasítás 1. sz. melléklete tartalmazza a szóbeli panasz, vagy közérdekű bejelentés során rögzítendő adatokat, így az ügyfél neve, lakcíme, telefonszáma, email-címe.

Fentiek alapján megállapítom, hogy a Kormányzati Ügyfélvonal munkatársai tévesen hivatkoztak a Pkbt. 2/A. § (3) bekezdésére, mivel az nem határozza meg azokat a személyes adatokat, amelyek a bejelentő, panaszos azonosításához szükségesek. Tekintettel arra, hogy a közérdekű bejelentések védett elektronikus rendszere különleges szabályai között a Pkbt. 4. § (4) bekezdésében jelöli meg az azonosításhoz szükséges adatokat – amely a közérdekű bejelentő neve és lakcíme – álláspontom szerint indokolatlan és az eljárás során irreleváns ezen adatokon felül további személyes adatok bekérése akár panasz, akár közérdekű bejelentés rögzítése, továbbítása során. Az ezzel ellenkező joggyakorlat sérti az érintettek jogbiztonsághoz, tisztességes hatósági eljárásához és petíciós joghoz fűződő alapvető jogait.

3. A KEKKH a bejelentések kezelési gyakorlatát ismertető részben megírta, hogy annak érdekében, hogy a jövőben hasonló eset ne forduljon elő, a bejelentések rögzítése során kötelező jelleggel tájékoztatják az ügyintézők az ügyfelet a bejelentés azonosítójáról – amely alapján a későbbiek során érdeklődhetnek beadványuk sorsáról – és ezért módosították a vonatkozó főosztályvezetői utasítást. A KEKKH elnöke azt is megírta, hogy a bejelentés-kezelő modulban lehetőség van az ügyfelek korábbi bejelentéseinek leválogatására név alapján is.

E tekintetben álláspontom szerint fontos lenne, hogy az azonos beadványozó azonos tartalmú beadványait ki tudják szűrni, és a név szerinti leválogatás ne csak opció, hanem automatikusan kötelező legyen, így kizárható lenne, hogy egyszer panaszként, egyszer közérdekű bejelentésként kezeljék a beadványokat.

A KEKKH által a megkeresésre adott válaszhoz becsatolt e-mail-ek másolatain azonban nem szerepel olyan a KEKKH által rögzített hivatkozási szám, amelyet a KEKKH tájékoztatása szerint az ügyfelek minden esetben megkapnak a hatáskörrel rendelkező eljáró szervhez továbbított bejelentés KEKKH által rögzített iktatószámáról.

Fentiekkel összefüggésben megállapítom, hogy a Kormányzati Ügyfélvonalhoz beérkező levelek leválogatása és visszaigazolása során, azok közérdekű bejelentésként, vagy panaszkénti rögzítését követően minden esetben szükséges a beadványok KEKKH által rögzített iktató- vagy hivatkozási számának bejelentő felé való továbbítása, – amely alapján később az ügyfél és a Kormányzati Ügyfélvonal munkatársai is vissza tudják keresni a konkrét bejelentéseket – az ezzel ellentétes gyakorlat során ugyanis sérülhetnek az ügyfelek jogbiztonsághoz, a tisztességes hatósági eljárásához és a petíciós joghoz fűződő alapvető jogaik.

Intézkedések

Az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem a **Belügyminisztert**,

- hogy a jelentésemben feltárt alapvető jogokat érintő visszasságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzése érdekében – akár külön intézkedés(ek) kezdeményezésével – fordítson kiemelt figyelmet a KEKKH beolvadását követően, a 1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozat 1. melléklete 3. e) pontja alapján a szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatások nyújtásával összefüggő feladatokat ellátó NISZ Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt. panasz- és közérdekű bejelentés kezelési gyakorlatára.

Budapest, 2017. március

Székely László sk.