



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-1324/2019. számú ügyben

Előadó: dr. Kohár Katalin
Érintett szervek: Agrárminisztérium
Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal

2019.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1324/2019. számú ügyben**

Előadó: dr. Kohár Katalin

Az eljárás megindítása

A Hivatalban tartott személyes meghallgatáson a Panaszosok, a ParlagfűpollenNO Egyesület (a továbbiakban: Egyesület) valamint az Asztmás és Allergiás Betegek Országos Szövetsége (a továbbiakban: ABOSZ) képviselőiben azt kifogásolták, hogy az Egyesület több esetben sem kapott tájékoztatást a Parlagfű Bejelentő Rendszeren (a továbbiakban: PBR) keresztül benyújtott közérdekű bejelentéseikkel összefüggésben. A Panaszosok álláspontja szerint, a PBR-en keresztül tett valamennyi bejelentés esetén sérülnek a közérdekű bejelentők – a panaszokról és közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvényben (a továbbiakban: Pkbt.) meghatározott – jogai.

Kifogásolták, hogy a jogi szabályozás alapján olyan hatóság internetes felületére irányítják a parlagfűvel szennyezett területeket feltáró közérdekű bejelentőket, amely a bejelentés kivizsgálására nem rendelkezik hatáskörrel, ugyanakkor a hatáskörrel rendelkező kormányhivatalok és önkormányzatok pedig nem kerülnek közvetlen kapcsolatba a bejelentőkkel, ezért értesítést a bejelentés kezeléséről nem küldenek és tapasztalatuk szerint sok esetben nem is járnak el.

A Panaszosok indítványozták, hogy a PBR üzemeltetését olyan szervezet lássa el, amely gondoskodik a bejelentéseknek a Pkbt. előírásai szerinti kezeléséről, vagy a PBR jelenlegi üzemeltetője gondoskodjon megfelelően a bejelentők tájékoztatásáról.

A fentiek alapján, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 38/C. § alapján kérték Panaszosok a rendszer felülvizsgálatát, és az általuk vélelmezett visszásság orvoslását.

Az Ajbt.38/A-C. §-ai értelmében az alapvető jogok biztosa – egyéb 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 az Agrárminisztériumot és a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal (a továbbiakban: NÉBIH) elnökét.

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

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.), (a továbbiakban: Alaptörvény)
- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény
- a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény
- a termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvény (továbbiakban: Tftv.)
- az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény (a továbbiakban: Éltv.)
- a parlagfű 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: Vhr.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.)
- az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Info. törvény)

Előzmény

Az Egyesület 2014 folyamán már kezdeményezett felülvizsgálati eljárást a PBR-ben rögzített bejelentéseik nem megfelelő kezelése kapcsán.

A vizsgálat az AJB-4546/2014. számú jelentéssel zárult és az alábbi fő megállapításokat tartalmazta:

„A Pkbt. szabályozása szerint nem elégséges tájékoztatás a közérdekű bejelentő felé a PBR-ben alkalmazott sztenderd, 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 fognak kivizsgálni az ügyet.” ... „Végül a vizsgálat eredményéről és a megtett intézkedésről is informálni kell a közérdekű bejelentőket, például a fertőzőitás megállapítása mellett, az esetlegesen elrendelt közérdekű védekezésről, illetve a bírság kiszabásának tényéről is.”

A megállapítások alapján felhívtam az agrárminiszter jogelődjét, az akkori 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.

Felkértem továbbá a rendszer üzemeltetésére kijelölt a NÉBIH elnökét is az alábbiak szerint:

- 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.

Megállapított tényállás

A Panaszosok 2018. január 5-ei személyes meghallgatásukon elmondták, hogy levélben kérték a NÉBIH elnökétől az elmaradt tájékoztatás pótlását. Kifogásolták az elnök választát, miszerint a NÉBIH és az eljáró szervek között nincs olyan irányítási felügyeleti jogviszony, amely alapján a ténylegesen eljáró szervek adatot szolgáltatnának a NÉBIH felé. Sérelmezik, hogy a NÉBIH csak közvetítő szerepet tölt be a bejelentő és az eljáró hatóság között, mert így az eljáró szervek a bejelentőt nem ismerve, nem is tudnak teljes körű tájékoztatást adni a bejelentés kivizsgálásáról és annak megállapításairól, illetve a megtett intézkedésekről.

A felmerült alapjogi sérelemre tekintettel, a tényállás tisztázása érdekében, az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontjában biztosított jogkörömben eljárva megkerestem az ügyben az Agrárminisztériumot és az alábbi kérdések megválaszolását kértem:

1. Milyen fejlesztések történtek a PBR-ben a közérdekű bejelentők jogainak érvényesülése érdekében?
2. Milyen egyéb intézkedést tett a Minisztérium annak érdekében, hogy a PBR működése során a Pkbt. előírásai érvényre jussanak?

Megkerestem továbbá a NÉBIH elnökét és tájékoztatást kértem az Egyesület konkrét megkeresésére vonatkozó kérdésben is, az alábbiak szerint:

- 1 Az Egyesület beadványát a Pkbt. szerinti közérdekű bejelentésnek tekintették-e?
- 2 Amennyiben igen, akkor milyen intézkedések történtek a bejelentésben foglalt kivizsgálására?
- 3 Küldtek-e írásbeli tájékoztatást a beadványozóknak?
- 4 Amennyiben nem tekintették a beadványt közérdekű bejelentésnek, akkor milyen intézkedéseket tettek?
- 5 Milyen intézkedést tett annak érdekében, hogy a PBR működése során a Pkbt. előírásai érvényre jussanak?
- 6 Az Egyesület által kezdeményezett közérdekű bejelentések vonatkozásában lefolytatták-e a szükséges eljárásokat, illetve megtették-e a szükséges intézkedéseket?

Az Agrárminisztter válasza

Az Éltv. 17. § (4) bekezdése értelmében a földhasználónak adott év június 30-ig kell a parlagfű-mentesítést elvégeznie, megakadályozva a virágbimbók kialakulását, és ezt követően ezt az állapotot a vegetációs időszak végéig folyamatosan fenn kell tartania. Az Éltv.-ben foglalt kötelezettség betartatása érdekében a hatóság felderítést végez, és amennyiben virágzó parlagfüves táblákat talál, a parlagfüves területek tulajdonosaival, használóival szemben bírságot szab ki és közérdekű védekezést rendel el.

A kormányzat célja, hogy az egészséges környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzés elvén alapuló jogintézmények alkalmazása elsőbbséget élvezzen. A környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. Nevezett jog érvényesítése érdekében fogadta el a Kormány a Magyarország Parlagfű Elleni Rövid és Középtávú Védekezési Akciótervről szóló 1230/2012. (VII. 6.) Korm. határozatot, amely rögzíti, hogy a 2013-2020 közötti időszakban a Kormány célkitűzése a parlagfű elleni védekezés során a földhasználók felkészítése a parlagfű elleni védekezésre, valamint annak biztosítása, hogy a szankciók alkalmazása ösztönzőleg hasson az önkéntes jogkövető magatartás kialakítására.

Az agrárminiszter kiemelten fontosnak tartja a lakosság önkéntes jogkövetésre nevelése hatékonyságának folyamatos nyomon követését és a kormányzati stratégiának megfelelően, az állampolgárok jogszabályok betartásában történő segítségét.

A lakossági bejelentések kezelésének automatizálása érdekében vezették be a PBR-t, amely a bejelentéseket közvetlenül az ellenőrzésre jogosult illetékes hatóságokhoz továbbítja, hozzájárulva ezzel a hatósági intézkedések gyorsabb és pontosabb lebonyolításához. Kiemelte az agrárminiszter azt is, hogy a jegyzők, valamint a járási hivatalok munkájának segítése, illetve a kapcsolattartás gördülékenyebbé tétele érdekében – a már működő PBR továbbfejlesztéseként – kialakították az Önkormányzati Parlafű Bejelentő Rendszert.

A PBR minden évben július 1-jét követően fogadja a közérdekű bejelentéseket, amelyek külterületi ingatlan esetén – a megyei kormányhivatalok és a járási hivatalok által használt – Parlafű Információs Rendszerbe (a továbbiakban; PIR), belterület esetén az érintett önkormányzat részére automatikusan továbbításra kerülnek. A bejelentések alapján, belterületen az önkormányzatok, önkormányzati terület esetén a növény- és talajvédelmi feladatkörben eljáró megyei kormányhivatalok, külterületen pedig a földügyi igazgatási feladatkörben eljáró járási hivatalok és a növény- és talajvédelmi feladatkörben eljáró megyei kormányhivatalok jogosultak helyszíni szemle elvégzésére.

Az állampolgárok, ha parlafűves területet látnak, a PBR segítségével interneten keresztül vagy mobiltelefonról (okostelefon) tehetnek bejelentést. A bejelentést megelőzi egy regisztráció, amely során a kapcsolattartás érdekében a bejelentő fontosabb adatait rögzítik. Az adatokat a PBR zártan kezeli, minden bejelentő csak a saját bejelentését láthatja. A bejelentő bejelentésenként külön-külön jelezheti, hogy kér-e visszajelzést az adott bejelentésével kapcsolatos eseményekről. Ha a bejelentő igényli, a regisztrációkor megadott elérhetőségén tájékoztatást kap bejelentése kivizsgálásnak folyamatáról. Külterületi ingatlant érintő bejelentés esetén ezt a tájékoztatást a rendszer automatikusan generálja a PIR-ben rögzített ügymenet alapján, belterületi ingatlan esetében viszont a jegyzők felelőssége az ügy menetének rendszerben történő rögzítése, amelyből értesítés küldhető. A NÉBIH tájékoztatása alapján, sajnálatos módon sokszor tapasztalható, hogy a jegyzői visszarögzítésre nem kerül sor, ezért a tájékoztatás is elmaradhat.

Az agrárminiszter tájékoztatásában kiemelte, hogy fontosnak tartja – egyetértve a panaszosokkal –, hogy a rendszer hiányosságait kiküszöbölve minden, a bejelentőt érintő információt rendelkezésre bocsássanak, és mindent megtesz annak érdekében, hogy a PBR olyan irányú fejlesztése megvalósulhasson, amely lehetővé teszi az intézkedések visszaellenőrizhetőségét.

A NÉBIH honlapján elérhető térképen az összes PBR-be érkező bejelentéssel érintett terület megtekinthető, ezáltal a regisztrált felhasználókon kívül bárki tudomást szerezhet arról, hogy mely területek vonatkozásában történt már bejelentés parlafű szennyezettség miatt.

A miniszter megírta, hogy az Agrárminisztérium szakmai irányítói jogkörében eljárva számos megkeresést intézett a társmisztériumok és az érintett hatóságok felé, felhívva az illetékesek figyelmét a PBR-ben történő bejelentések kezelésének fontosságára annak érdekében, hogy a panaszosok által jelzett problémák a jövőben ne forduljanak elő.

A tárca megkereste a Belügyminisztériumot, valamint a kormányhivatalokat is annak érdekében, hogy fordítsanak kiemelt figyelmet a rendszer használatára, hogy a segítségével minél hatékonyabb legyen a parlafű irtása. A megyei kormányhivatalok vezetőinek segítségét kérték továbbá abban, hogy az állampolgárok parlafűves területre vonatkozó bejelentéseit 72 órán belül vizsgálják ki, és tegyenek meg mindent annak érdekében, hogy a bejelentett parlafűves területek minél hamarabb felszámolásra kerüljenek.

A NÉBIH tájékoztató-, és hírlevelekben hívja fel a figyelmet a rendszerek előnyeire, és azok működésére. A NÉBIH munkatársai telefonon is rendelkezésre állnak, és folyamatos tájékoztatással segítik a megyei kollégák munkáját annak érdekében, hogy a bejelentések

zökkenőmentesen kivizsgálásra kerüljenek, és ezáltal csökkenjen a parlagfűvel szennyezett területek száma.

A miniszter biztosított arról, hogy az agrártárca a szakmai irányítás keretein belül a jövőben is mindent megtesz annak érdekében, hogy Magyarország parlagfű fertőzöttsége csökkenjen, az allergiás, asztmás megbetegedésben szenvedők életminősége javuljon.

A NÉBIH elnökének válasza

A PBR-t a parlagfűvel fertőzött területek felderítése és azok számának csökkentése érdekében a Vidékfejlesztési Minisztérium megbízásából fejlesztették ki, a hatósági eljárásban résztvevő hatóságok szakembereinek bevonásával. A PBR célja a hatósági eljárásban közreműködő szervezetek és a lakosság közötti információáramlás gyorsabbá és pontosabbá tétele, a közérdekű bejelentéseknek az eljárás lefolytatására jogosult hatósághoz való „eljuttatásának” biztosításával, a hatósági intézkedések gyorsabb és zökkenőmentesebb lebonyolítása érdekében. Belterületen az ellenőrzés lefolytatására és a közérdekű védekezés elrendelésére a jegyző, míg külterületen az ellenőrzés lefolytatására az ingatlanügyi hatóság, a közérdekű védekezés elrendelésére a megyei kormányhivatal növény- és talajvédelmi hatáskörében eljáró megyeszékhely szerinti járási hivatala (továbbiakban: járási hivatal) jogosult. A növényvédelmi bírság kiszabását bel- és külterület esetében is a járási hivatal végzi.

Az eljárásra jogosult szervek a PBR rendszeren keresztül érkező bejelentések közérdekű bejelentésnek tekintik, így azokat a Pkbt. szerint kezelik.

A Pkbt. 1. § (5) bekezdése alapján, ha a közérdekű bejelentést nem az eljárásra jogosult szervhez tették meg, azt az eljárásra jogosult szervhez át kell tenni. Ennek megfelelően a belterületi ingatlant érintő bejelentéseket a PBR az illetékes önkormányzathoz, külterületi ingatlant érintőt a Parlagfű Információs Rendszeren (továbbiakban: PIR) keresztül az illetékes ingatlanügyi hatósághoz továbbítja. A PBR a bejelentés teljes tartalmát, így a bejelentő abban megjelölt adatait is megküldi az eljárásra jogosult hatóság számára.

A NÉBIH elnöke kiemelte, hogy a PBR rendszert a NÉBIH „csak” üzemelteti, a bejelentési felületet biztosítja, azonban annak segítségével a bejelentő nem a NÉBIH felé teszi meg közérdekű bejelentését, így a Pkbt. szerinti tájékoztatási kötelezettség sem terheli.

A PBR az idei „parlagfű szezonban” is fogadja a közérdekű bejelentéseket és automatikusan továbbítja azokat külterületi ingatlan esetén a PIR-be, amelyet a megyei kormányhivatalok, járási hivatalok használnak, továbbá belterület esetén az érintett önkormányzat részére. Az önkormányzatok elérhetőségét (e-mail címek) a Belügyminisztérium bocsátotta a NÉBIH rendelkezésére, azok frissítése minden évben megtörténik.

Az állampolgárok a PBR rendszer segítségével is tehetnek bejelentést. A regisztráció során a kapcsolattartás érdekében rögzített adatokat a PBR zártan kezeli.

A bejelentésnek tartalmaznia kell a parlagfűvel fertőzött terület helyét (GPS koordináta), méretét és ha van, a kultúrnövényre vonatkozó adatokat is. Ha a bejelentő ismeri a parlagfűvel szennyezett 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 készült fényképfelvétel feltöltésére is. A kötelező adatok megadása nélkül a bejelentés a PBR rendszeren keresztül nem tehető meg. A bejelentő bejelentésenként külön-külön jelezheti, hogy kér-e visszajelzést az adott bejelentésével kapcsolatos eseményekről, így amennyiben a bejelentő igényli, a megadott elérhetőségén (e-mail-en, sms-ben) tájékoztatást kap bejelentése kivizsgálásnak folyamatáról. Külterületi ingatlant érintő bejelentés esetén ezt a tájékoztatást a rendszer automatikusan generálja, a PIR-ben rögzített ügymenet alapján, belterületi ingatlan esetében viszont a jegyzők felelőssége az ügy menetének rendszerben történő rögzítése, melyből értesítés küldhető. Sajnos a tapasztalatok, valamint a visszajelzések alapján a jegyzők ezt sokszor elmulasztják, a NÉBIH erre vonatkozó többszöri tájékoztatása, figyelemfelhívása ellenére is, így az ügyfél úgy gondolhatja, nem vizsgálják a bejelentését, holott a legtöbb esetben ez megtörténik.

Annak érdekében, hogy ne csak a regisztrált felhasználó szerezhessen tudomást arról, hogy mely területek vonatkozásában történt már bejelentés parlagrafű szennyezettség miatt, a NÉBIH honlapján megtekinthető egy térkép, amely az összes PBR-be érkező bejelentéssel érintett területet megjeleníti.

A jegyzők, valamint a járási hivatalok munkájának segítése, a kapcsolattartás gördülékenyebbé tétele érdekében a már működő PBR továbbfejlesztéseként 2013 őszén kialakították az Önkormányzati Parlagrafű Bejelentő Rendszert (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. Az ÖPBR-nek köszönhetően a belterületi területet érintő bejelentéseket nem csak e-mailen továbbítják 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 a megyei kormányhivatalok bevonásával 2013. október-november hónapban országos tájékoztató előadás sorozatot szervezett az önkormányzatok számára az ÖPBR céljának, jelentőségének és használatának bemutatása céljából. A rendezvényen résztvevő önkormányzatok a regisztrációval egy időben megkapták az ÖPBR Felhasználói kézikönyvét, továbbá felhasználói nevet a rendszerbe történő belépéshez. A mai napig az ÖPBR rendszerben 659 önkormányzat regisztrált.

A PBR/ÖPBR rendszerbe belépve, annak felületén elolvasható mindkét program felhasználói kézikönyve is, amelyekeken keresztül bárki könnyen megismerkedhet a rendszerek használatával. A NÉBIH minden évben a parlagrafű szezon kezdetekor a Belügyminisztériumon keresztül az Önkormányzati Hírlevélben tájékoztatja a PBR/ÖPBR rendszerről a jegyzőket, emellett szívesen ad tájékoztatást, akár külön képzés keretében is a jegyzők számára.

Mindezek alapján a NÉBIH elnökének álláspontja szerint mind a PBR, mind az ÖPBR biztosítja a közérdekű bejelentések Pkbt. által előírt követelményeknek megfelelő kivizsgálásához szükséges hátteret.

Az Egyesület a 2017. évben 32 bejelentést tett a PBR-en keresztül, ebből 23 esetben az eljárás lezárult, 9 esetről nincs információ. Az Egyesület által tett bejelentések a PBR rendszeren keresztül az eljárásra jogosult hatóságok részére kerültek továbbításra, az eljárást ezen szervek folytatta le. Az Egyesület, mint bejelentő részére a megtett intézkedésről szóló tájékoztatást az eljárást lefolytató szerv adhatja meg, a Pkbt. 2, § (4) bekezdése alapján.

A NÉBIH elnöke arról tájékoztatott, hogy az ügymenet hatékony kezelése érdekében ismételten tájékoztatni fogják a Belügyminisztériumot, a Miniszterelnökséget és a Megyei Kormányhivatalokat a felmerült problémáról.

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 visszásság 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.

Az Agrárminisztérium, valamint a NÉBIH, mint állami szervek az alapvető jogok biztosa által vizsgálható szervezeteknek minősülnek.

Megállapítottam, hogy Panaszosok felülvizsgálati kérelme hatáskörömet érintette, mivel közérdekű bejelentéseket nyújtottak be a PBR-be, és kifogásolták a bejelentések megfelelő kivizsgálását.

Az érintett alapvető jogok tekintetében

1. Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggérendszer 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 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 érveléssel mondta ki azt, hogy „[a]z Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket.”

Az idézett elvi jelentőségű tétellel összhangban, vizsgálati megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indoklásában 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 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 félretételének, félreértelmezésének, az egységes jogalkalmazás hiányából, a kiszámíthatatlanságból* következő tényleges és eshetőleges érdek- és jogsérelmek

bekövetkezésének. Ezt tükrözik azok a korábbi AB határozatok is, amelyek újra meg újra kihangsúlyozták: *a közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők.* [49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 5/1999. (III. 31.) AB határozat, 422/B/1999. AB határozat]

Az Alkotmánybíróság 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 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 szervezethez.* 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.*

4. Az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése alapján *mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, továbbá a (2) bekezdés rögzíti, hogy e jog érvényesülését Magyarország – egyebek mellett – a környezet védelmének biztosításával segíti elő.*

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdését az egészséghez való jog alanyi oldalának, míg a (2) bekezdését az objektív, intézményvédelmi oldalának tekinti. Megállapította továbbá, hogy *„Az egészséghez való alanyi jog az egyén testi és lelki integritását védi, s mint ilyen az ember egészségének megőrzésére szolgál.”* [3132/2013. (VII. 2.) AB határozat] Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte a testi és lelki egészséghez való jog tartalmát és korlátozhatóságát és kimondta, hogy alapvetően nem alanyi jogként, hanem alkotmányi követelményként értelmezendő: az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét

jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához, életviteléhez.

Az Alaptörvény az egészséges környezethez, valamint az egészséghez való két alapvető jogon keresztül közvetlen kapcsolatot teremt a környezet állapota és az ember testi, lelki egészsége között. Így az ezen alapvető jogokkal kapcsolatos kérdéseket mindig vizsgálni kell az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról is

Az ügy érdemében

A Panaszosok kifogása alapján, a PBR működésével kapcsolatban korábbi eljárások során rendelkezésemre bocsátott információk alapján, valamint a megkeresésre kapott válaszokból vizsgálatom során az alábbi megállapításokat tettem.

1. A közérdekű bejelentések megfelelő intézésének vizsgálata során az irányadó törvényi szabályozást tekintettem át.

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.

Az 1. § (5) bekezdés szerint, 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. Ha a közérdekű bejelentés jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslatot tartalmaz, azt a jogalkotói hatáskörrel rendelkező személynek vagy szervnek is meg kell küldeni.

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.

A 3. § (1) bekezdése előírja, hogy a panasz vagy a közérdekű bejelentés alapján – ha alaposnak bizonyul – gondoskodni kell

- a) a jogszerű vagy a közérdeknek megfelelő állapot helyreállításáról, illetve az egyébként szükséges intézkedések megtételéről,
- b) a feltárt hibák okainak megszüntetéséről,
- c) az okozott sérelem orvoslásáról és
- d) indokolt esetben a felelősségre vonás kezdeményezéséről.

2. A PBR rendszer megismert automatizmusa alapján megállapítottam, hogy a rendszer a közérdekű bejelentés benyújtását követően azonnal továbbítja az információkat a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező eljáró szerv felé, ezzel maradéktalanul eleget tesz a Pkbt. 1. § (5) bekezdésében foglalt előírásnak.

A továbbiakban azonban már nem teljes mértékben biztosított a Pkbt. 2. § előírásainak való teljes megfelelés. Külterületi ingatlanok esetén a rendszer automatikusan generálja a tájékoztatást a további lépésekről, belterületi ingatlan esetében viszont már az adott jegyző felelőssége az ügymenet rögzítése a rendszerben, amely a tájékoztatás megküldésére alkalmas. Mind az agrárminiszter, mind a NÉBIH tájékoztatása megerősítette, hogy az önkormányzatok

eljárása sokszor bizonytalan, a jegyzői visszazögzítésre gyakran nem kerül sor, ezért a tájékoztatás is számos esetben elmarad.

A NÉBIH elnökének válasza szerint a 2017-es évben az Egyesület által benyújtott 32 bejelentésből 9-ről nem rendelkeznek információval, ami azt jelenti, hogy az esetek több mint 25%-ában sérült a Pkbt. 2. §-ában előírt tájékoztatási, de sokszor az eljárási kötelezettség is.

Korábbi AJB-4546/2014. számú jelentésemben is kifogásoltam, hogy a rendszerbe benyújtott közérdekű bejelentések esetén számos esetben sérülnek a közérdekű bejelentők törvényben biztosított jogai. Megállapítható tehát, hogy korábbi felhívásom alapján, érdemi előrelépés nem történt a Pkbt. előírásainak történő megfelelés területén.

Ismételten hivatkozni szeretnék az AJB-1333/2014. számú jelentésben részletesen kifejtettekre, miszerint a **közérdekű bejelentések intézését el kell határolni a bejelentés alapján megindult hatósági eljárástól.**

„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 PBR a parlagrafertőzött területek felderítése és azok számának csökkentése érdekében alkalmazott – egymásra épülő – hatósági eljárások láncolatát fedi le. Felhívom ugyanakkor a figyelmet arra, hogy jelen vizsgálat tárgyát a közérdekű bejelentések Pkbt. szerinti kivizsgálása és bejelentő megfelelő tájékoztatása képezi.

Korábbi AJB-1333/2014. számú jelentésemben hivatkoztam arra, hogy a Ket. 29. § (8) bekezdésére figyelemmel ügyféli jogállás hiányában is tájékoztatni szükséges a bejelentőt a közigazgatási eljárás megindításáról, valamint az eljárás további szakaszaiban a foganatosított hatósági intézkedésekről is.

„A Pkbt. 2. § (4) bekezdés és a Ket. 29. § (8) bekezdésére 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) bekezdésében taxatív felsorolt valamennyi elemre kiterjednie, az Alaptörvény XXIV. cikke érvényesüléséhez azonban szükséges az, hogy a hatóság az egyedi ügyintézés során elősegítse 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.”

Az **Ákr.** 2018. január 1-jént történt **hatályba lépését követően** indult eljárásokban ugyanakkor a közérdekű bejelentőt illető **tájékoztatás szabályozása módosult.** A Ket. 29. § (8) bekezdésétől eltérően az **Ákr.** nem tartalmaz előírást a hatósági eljárásban megtett intézkedésekről szóló tájékoztatási kötelezettségről.

Szükséges és elégséges lezárását jelenti a közérdekű bejelentés intézésének, – amennyiben az eljáró szerv hatósági eljárás megindításának szükségességét állapítja meg – ha az eljáró hatóság megnevezése mellett, a hatósági eljárás megindításáról a közérdekű bejelentőt megfelelően tájékoztatja.

A közérdekű bejelentő a későbbiek során további tájékoztatást kérhet a hatósági eljárás eredményéről és a megtett intézkedésekről, ekkor azonban a közérdekű bejelentés kivizsgálása már lezárult. Kezdeményezheti az ügyféli jogállásának megállapítását a hatósági ügyben, ez esetben az eljáró szerv az **Ákr.** szabályai alapján hoz döntést.

Fordulhat továbbá az Info tv. 28. § (1) bekezdése szerinti közérdekű adatigényléssel az eljáró szervhez, ebben az esetben az Info tv. vonatkozó szabályai alapján dönt a hatóság az igényelt adatok rendelkezésre bocsátásáról.

Fentiek alapján felhívom a figyelmet arra, hogy a **PBR** működése során **szükséges biztosítani, hogy a közérdekű bejelentő minden esetben tájékoztatást kapjon** a hatósági

eljárás megindulásáról, arról, hogy mely hatóság folytatja le az eljárást, illetve megalapozatlan bejelentés esetén az elutasításról.

Tekintettel arra, hogy az önkormányzatok eljárási fegyelmét a NÉBIH által kezdeményezett tájékoztatási kampányok nem változtatták meg eredménnyel, ezért javaslom a szabályozási szintű beavatkozás lehetőségének megfontolását.

Indokoltnak tartom továbbra is az informatikai rendszer fejlesztését annak érdekében, hogy legalább a külterületi ingatlanok esetén az eljárás megindulásáról szóló tájékoztatást, illetve megalapozatlan bejelentés esetén az elutasításról szóló tájékoztatást minden esetben megküldje a rendszer a bejelentők felé.

Megállapítottam, hogy a PBR rendszer működése továbbra sem 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 is. Ezen hiányosságok a petíciós jog, a jogbiztonság és a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való alapjogok sérelmére vezettek.

Intézkedés

A jelentésemben feltárt alapvető jogokat érintő visszasságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzése érdekében, az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján **felkérem**

az **agrárminisztert**, hogy:

- intézkedjen a PBR fejlesztéséről annak érdekében, hogy az alkalmas legyen a közérdekű bejelentők Pkbt. szerinti tájékoztatáshoz fűződő jogainak biztosítására;
- kezdeményezzen egyeztetést a belügyminiszterrel annak érdekében, hogy a PBR rendszerbe benyújtott belterületi ingatlanokat érintő közérdekű bejelentések vonatkozásában a jegyzők eleget tegyenek a Pkbt.-ben rögzített kötelezettségüknek, és a bejelentők tájékoztatása érdekében a PBR-ben rögzítsék a tájékoztatáshoz szükséges információkat és ennek érdekében fontolja meg a vonatkozó szabályozás kiegészítésének kezdeményezését is;

továbbá 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.

Budapest, 2019. 05. 22 .

Széky László

