



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-19/2019. számú ügyben

Előadó: dr. Németh Andrea
Érintett szerv: Baranya Megyei Kormányhivatal

2019.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-19/2019. számú ügyben**

Előadó: dr. Németh Andrea

Az eljárás megindítása

Az érintett ügy előzményeként a Bejelentő 2018. szeptember 5-én közérdekű bejelentéssel fordult az Országos Atomenergia Hivatalhoz (a továbbiakban: OAH).

Bejelentő a 2018. szeptember 20-án kelt levélben kapott tájékoztatást arról, hogy a közérdekű bejelentését az OAH, illetékességből áttette a Baranya Megyei Kormányhivatalhoz (a továbbiakban: Kormányhivatal).

Bejelentő a felülvizsgálati kérelmében sérelmezte, hogy a válaszára nyitva álló határidőn belül a Kormányhivatal nem tájékoztatta, valamint a beadványa elbírálásának várható időpontjáról tájékoztatást kérő, 2018. október 25-én írt levelére sem kapott választ.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 38/A-C. §-ai értelmében az alapvető jogok biztosára – egyebek mellett – kérelemre vizsgálja a közérdekű bejelentések törvényben meghatározott szervek általi megfelelő intézését.

Mivel a beadvánnyal összefüggésben felmerült a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, a petíciós jog, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye sérelmének gyanúja, ezért vizsgálatot indítottam, amelynek során megkerestem a Kormányhivatalt.

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 továbbiakban: Ajbt.)
- a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Pkbt.)
- az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Info tv.)
- az atomenergia alkalmazása során a levegőbe és vízbe történő radioaktív kibocsátásokról és azok ellenőrzéséről szóló 15/2001. (VI. 6.) KöM rendelet (a továbbiakban: KöM rendelet)
- a környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet)

Megállapított tényállás

Bejelentő – az OAH áttétele útján – a Kormányhivatal Pécsi Járási Hivatalához fordult közérdekű bejelentésével, amelyben kifejtette, hogy a Paksi Atomerőműtől kapott adatok alapján az atomerőmű vélhetően megsértette a hőmérsékleti korlátra vonatkozó rendeletet, továbbá álláspontja szerint a mérések elvégzésének módszerét is indokolt lenne felülvizsgálni, valamint hatósági eljárás megindítását kérte.

Bejelentő közérdekű bejelentés felülvizsgálata iránti kérelemmel (panasz) fordult a hivatalomhoz, mivel a bejelentés elbírálásról nem kapott tájékoztatást 30 napon belül. A kérelem alapján felmerült alapjogi sérelemre tekintettel, a tényállás tisztázása érdekében, az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontjában biztosított jogkörömben eljárva megkerestem az ügyben a Kormányhivatalt, és kértem a vonatkozó dokumentumok megküldését, valamint tájékoztatását az alábbi kérdések vonatkozásában:

- Mikor érkezett a Bejelentő által tett közérdekű bejelentést?
- Mikor és milyen tájékoztatást adtak a Bejelentő részére?
- Eleget tett-e a Kormányhivatal a hozzá beérkezett közérdekű bejelentés elintézése kapcsán a Pkbt. 2. § (1), (2) és (4) bekezdésében foglaltaknak?
- Megalapozottnak látja-e a bejelentésben előadottakat?
- Amennyiben megalapozottnak látja a bejelentésben és a felülvizsgálati kérelemben foglaltakat, úgy milyen intézkedéseket kíván kezdeményezni annak orvoslása vagy megszüntetése érdekében?

A Baranya Megyei Kormányhivatal válasza

1. A Bejelentő által az OAH felé 2018. szeptember 5. napján tett bejelentés, – az OAH áttételét követően – a Kormányhivatal Pécsi Járási Hivatalának központi érkeztető rendszerébe 2018. szeptember 20. napján érkezett.

A Kormányhivatal válaszlevele szerint az OAH a bejelentést a Fejér Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság részére is megküldte, amely – szintén hatáskör hiányában – 2018. október 5. napján továbbküldte a Kormányhivatal részére, kivizsgálás céljából.

2. A Kormányhivatal arról is tájékoztatott, hogy a Bejelentő elektronikus úton továbbított – a Paksi Atomerőmű hűtővizének hőmérsékleti méréseire vonatkozó, a Kormányhivatalnak címzett – második bejelentését 2018. szeptember 11. napján érkezett, melyre 2018. szeptember 26. napján adott tájékoztatást, miszerint a kért adatok vonatkozásában a Kormányhivatal nem adatkezelő.

A Kormányhivatal a felülvizsgálati eljárás során rögzítette, hogy a Bejelentő valamennyi megkeresése az Info tv. alapján került elbírálásra.

Az Info tv. 29. § (1a) pontja szerint, az adatigénylésnek az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv nem köteles eleget tenni abban a részben, amelyben az azonos igénylő által egy éven belül benyújtott, azonos adatkörre irányuló adatigényléssel megegyezik, feltéve, hogy az azonos adatkörbe tartozó adatokban változás nem állt be.

A Kormányhivatal tájékoztatása szerint a hivatkozott jogszabályhelyre tekintettel, valamint arra, hogy Bejelentő megkeresései ugyanazon tárgykörre vonatkoztak, kizárólag a 2018. szeptember 11. napján érkezett megkeresésének tett eleget.

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 – a közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: 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.

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.

A Kormányhivatal, mint közigazgatási szerv az alapvető jogok biztosja által vizsgálható hatóságnak minősül.

Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az alapjogi biztos az intézmény létrejötte óta mindig is következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásai mentén – alkalmazta az 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 határozatainak indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

1. Az Alaptörvény XXIV. cikke (1) bekezdése értelmében *mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*

Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően az Alkotmány a *tisztességes 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 követelményrendszerrel 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 időszűrés követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők.* [49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 5/1999. (III. 31.) AB határozat, 422/B/1999. AB határozat]

Az Alkotmánybíróság 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 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*

üggyel 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 *alappogi kötelezettsége felőleli mind az eljárás lefolytatásának tényét, mind annak minőségét.*

Az ügy érdemében

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

A KöM rendelet 2.§ i.) pontja szerint kiemelt létesítmény: atomerőmű, kísérleti és tanreaktor, uránbánya, radioaktív hulladéktároló, A-szintű izotóplaboratórium, kiegészített fűtőelem-tároló.

A Korm. rendelet 3. melléklet 2. Ügytípus alapján meghatározott különös illetékesség 4. pontja szerint a kiemelt létesítményekkel kapcsolatos környezetvédelmi hatósági ügyek elbírálására a Baranya Megyei Kormányhivatal Pécsi Járási Hivatala illetékes.

Az Info tv. 28. § (1) bekezdése szerint a közérdekű adat megismerése iránt szóban, írásban vagy elektronikus úton bárki igényt nyújthat be. A közérdekből nyilvános adatok megismerésére a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni.

A Pkbt. 1. § (1) bekezdése szerint az állami szervek és a helyi önkormányzati szervek a panaszokat és a közérdekű bejelentéseket e törvény (Pkbt.) szerint kötelesek elintézni. A Pkbt. tárgyi hatályáról a (3) bekezdés szól: e szerint a közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. Közérdekű bejelentéssel a (4) bekezdés értelmében bárki fordulhat a közérdekű bejelentéssel összefüggő tárgykörben eljárásra jogosult szervhez.

A 2. § értelmében a közérdekű bejelentést – törvény eltérő rendelkezése hiányában – az eljárásra jogosult szervhez történő beérkezésétől számított harminc napon belül kell elbírálni. Ha azonban az elbírálást megalapozó vizsgálat előreláthatólag harminc napnál hosszabb ideig tart, erről a közérdekű bejelentőt az elintézés várható időpontjának és az eljárás meghosszabbodása indokainak egyidejű közlésével kell tájékoztatni. A vizsgálat befejezésekor – a minősített adat, illetve törvény alapján üzleti, gazdasági vagy egyéb titoknak minősülő adat kivételével – a megtett intézkedésről vagy annak mellőzéséről – az indokok megjelölésével – a közérdekű bejelentőt haladéktalanul értesíteni kell.

A rendelkezésekre álló dokumentumok alapján megállapítottam, hogy a Bejelentő 2018. szeptember 5-én közérdekű bejelentést nyújtott be az OAH felé, amelyet az OAH – tekintettel arra, hogy a bejelentés nukleáris biztonságot nem érintett, de környezetvédelmi és természetvédelmi kérdéseket vetett fel – a 2018. szeptember 20-án kelt levelével áttette a Kormányhivatal Pécsi Járási Hivatalának. A Bejelentő 2018. szeptember 5-ei beadványában a Paksi Atomerőműtől kapott adatok alapján hatósági vizsgálat lefolytatását kezdeményezte, valamint a mérések elvégzési módszerének felülvizsgálatára tett javaslatot, vagyis nem adatok megküldését kérte.

A rendelkezésekre álló dokumentumok alapján megállapítottam azt is, hogy – a 2018. szeptember 5-ei beadványának áttételét megelőzően – a Bejelentő a KiMitTud rendszeren (<https://kimittud.atlatszo.hu>) keresztül 2018. szeptember 11-én közvetlenül a Kormányhivatalnak küldött megkeresést, amelyben az Info tv. 28.§ (1) bekezdését is megjelölve közérdekű adatigénylést terjesztett elő, és a paksi atomerőmű hűtővizének a kibocsátási ponttól folyásirányban számított 500 m-en lévő szelvényben mért hőmérsékleti eredmények részletes adatsorainak megküldését kérte.

Álláspontom szerint a Bejelentő 2018. szeptember 5-én kelt beadványa és a 2018. szeptember 11-ei beadványa önálló beadványok, tekintettel arra, hogy tartalmuk szerint a 2018. szeptember 5-ei beadvány közérdekű bejelentésnek minősül, míg a 2018. szeptember 11-ei beadvány közérdekű adatigénylésnek.

A Kormányhivatal nyilatkozata és a rendelkezésemre álló dokumentumok szerint a Kormányhivatal 2018. szeptember 25-én kelt válaszlevelében, a Bejelentő 2018. szeptember 11-ei megkeresésére hivatkozva csupán azt a tájékoztatást adta, hogy a kért adatok vonatkozásában a Kormányhivatal – figyelemmel az Info tv. 3. § 9. pontjára és a 26. § (1) bekezdésére – nem adatkezelő. A Kormányhivatal válaszádkor a Bejelentő másik beadványának elbírálására nem utalt, továbbá válaszlevelében kifejezetten a 2018. szeptember 11-ei beadványra hivatkozott.

Szükséges ugyanakkor rögzíteni azt is, hogy amennyiben a Kormányhivatal úgy ítélte volna meg, hogy a 2018. szeptember 5-én kelt bejelentés elbírálására nem rendelkezik hatáskörrel, úgy élethetett volna a Pkbt. 1.§ (5) bekezdése által biztosított lehetőséggel is, miszerint a bejelentést az eljárásra jogosult szervnek megküldi.

Megállapítottam, hogy a Kormányhivatal tájékoztatása nem tartalmazott érdemi megállapítást sem a hőmérsékleti korlát esetleges megsértése, sem a mérési módszerek felülvizsgálatát illetően, továbbá a bejelentés áttételére sem utalt, vagyis a bejelentés tartalmi felvetéseivel érdemben nem foglalkozott, így a 2018. szeptember 5-én kelt közérdekű bejelentésben foglaltak teljeskörű vizsgálata sem történt meg.

Ezen hiányosságok a tisztességes hatósági eljárásból való jog, a jogbiztonság és a petíciós jog sérelmére vezettek.

Intézkedések

Az Ajb. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a Baranya Megyei Kormányhivatal Kormány megbízottját, hogy intézkedjen

- a vizsgált ügyben a Bejelentő valamennyi kérdésére figyelemmel a szükséges tájékoztatás megadásáról;
- a jelentésben feltárt alapvető jogokat érintő visszasságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzéséről azzal, hogy a hivatala a közérdekű bejelentések intézése során fokozottan ügyel a jogszabályok maradéktalan betartására.

Budapest, 2019. május 28.

Székely László

