



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-1630/2024. számú ügyben
jogszabály módosítására irányuló javaslatot tartalmazó közérdekű
bejelentés intézésével összefüggésben
(Előzményi ügy: AJB-3430/2023.)

Előadó: dr. Jászberényi Éva

Érintett szerv: Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1630/2024. számú ügyben
(Előzményi ügy: AJB-3430/2023.)**

Az eljárás megindítása

Az érintett ügy előzményeként a Panaszos¹ 2023. május 25-én közérdekű bejelentést nyújtott be a Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóságához (a továbbiakban: OKF). Előadta, hogy az erdők tűz elleni védelméről szóló 4/2008. (VIII.1.) ÖM rendelet (a továbbiakban: ÖM rendelet) az önkormányzatokat kötelezi ugyan védősáv, illetve tűzpázták kialakítására és fenntartására, ennek elmaradása esetén azonban a hatályos jogszabályok nem biztosítanak hatáskört a katasztrófavédelmi igazgatóságok részére a szükséges intézkedések megtételére. Bejelentése alátámasztására példaként hozta az elmúlt 5 évben – a kismarosi és környékbeli önkormányzatokat érintően – az általa tett közérdekű bejelentéseket, melyeket a Pest Vármegyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság (a továbbiakban: PVKI) rendre kivizsgált, érdemben azonban intézkedni nem tudott. Minderre tekintettel a jogszabályi környezet felülvizsgálatát, esetleges módosítását kezdeményezte.

A Panaszos az OKF közérdekű bejelentés intézését kifogásoló panasszal fordult Hivatalomhoz, kérte az eljárás felülvizsgálatát, az általa vélelmezett visszasság orvoslását. Felülvizsgálati kérelmében sérelmezte, hogy az OKF a bejelentését nem továbbította a jogalkotásért felelős minisztériumnak, hanem a PVKI-hoz tette át.

Az alapvető jogok biztososa – egyebek mellett – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 38/A. §-a alapján 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.

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].

¹ Az Ajbt. 38/A. és 38/C. § szerinti közérdekű bejelentés intézésének felülvizsgálata során a Bejelentő már, mint Panaszos van jelen az ombudsmani eljárásban

Az alkalmazott jogforrások

- Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény);
- Ajbt.;
- a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Pkbt.)²;
- az erdők tűzvédelméről szóló 4/2008. (VIII. 1.) ÖM rendelet (ÖM rendelet);

Megállapított tényállás

Panaszos 2019 évtől kezdődően számos alkalommal fordult közérdekű bejelentéssel az OKF-hez, illetve a PVKI-hoz, melyben kifogásolta, hogy Kismaros Község Önkormányzata az ÖM rendelet szerinti védősáv kialakítási és fenntartási kötelezettségének nem tesz eleget. A PVKI a bejelentésben foglaltakat minden esetben kivizsgálta, helyszíni szemlét tartott, az önkormányzattal felvette a kapcsolatot, tájékoztatta azonban bejelentőt arról, hogy az önkormányzat mulasztása esetén intézkedési jogkörrel nem rendelkezik.

A jelen felülvizsgálati eljárás alapját képező bejelentésében panaszos a fenti anomáliára hívta fel a figyelmet, álláspontja szerint a katasztrófavédelmi szervek korlátozott intézkedési hatásköre jogalkotási mulasztásra vezethető vissza. Kérte az OKF-et, hogy kezdeményezzék a tárgykört érintő jogszabályok felülvizsgálatát.

Az OKF a közérdekű bejelentést áttette a PVKI-hoz, mely szerv 2023. június 21-én arról tájékoztatta Panaszost, hogy a korábbi válaszait változatlanul fenntartja, intézkedésre nincs hatáskörük, a szükséges vizsgálat lefolytatása, az érdemi válaszadás az érintett ingatlan kezelőjének, a Kismarosi Közös Önkormányzati Hivatal Jegyzőjének a feladata. A Jegyző mulasztása esetén javasolták Panaszos részére, hogy forduljon a törvényességi felügyeletet ellátó Pest Vármegyei Kormányhivatalhoz.

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. – a panasz benyújtásakor hatályos – 38/A. §-ának rendelkezése szerint az alapvető jogok biztosa vizsgálja a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti közérdekű bejelentéseknek a 18. § (1) bekezdés a)-k) pontja szerinti hatóságok általi kezelésének gyakorlatát, valamint **kérelemre az egyes közérdekű bejelentések megfelelő intézését.**

Az OKF, mint állami szerv az alapvető jogok biztosa által vizsgálható szervnek minősül.

Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának.

² A közérdekű bejelentés benyújtásakor a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény volt hatályos.

Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek. Így a jelen ügyben is elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek jelen ügyben releváns szempontok szerinti értelmezése során irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság határozataiban, azok indokolásában kifejtett érveket, jogelveket, megállapításokat és következtetéseket.

1. Az Alaptörvény XXIV. cikk (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*, [6/1998. (III. 11.) AB határozat] 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. A 6/1998. (III. 11.) AB 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 köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. [9/1992. (I. 30.) AB határozat] Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. [9/1992. (I. 30.) AB határozat, 75/1995. (XI. 21.) AB határozat] Ezért alapvetőek a jogbiztonság követelménye szempontjából az 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. Az Alaptörvény XXV. cikke 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 két fogalmi elemmel bír; nemcsak a kérelem, panasz, illetve javaslat akár egyénileg akár kollektíven történő benyújtását, hanem a közhatalmat gyakorló szerv válaszadását is, ami *magával vonja, hogy az adott ügygel foglalkoznia kell*. Az Alkotmánybíróság értelmezésében mindenkinek joga van arra, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen elő azokhoz az illetékes állami szervekhez, amelyeknek a külön jogszabályok által megállapított egyik alapvető funkciója *azok elbírálása és orvoslása*. [987/B/1990. AB hat.]

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

Az ügy érdemében

A Pkbt. 1. § (1) bekezdése szerint *az állami szervek és a helyi önkormányzati szervek a panaszokat és a közérdekű bejelentéseket e törvény szerint kötelesek elintézni. Közérdekű bejelentéssel a (4) bekezdés értelmében bárki fordulhat a közérdekű bejelentéssel összefüggő tárgykörben eljárásra jogosult szervhez. Az (5) bekezdés rögzíti, hogy 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 panaszost 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 megismert tényállásból megállapítottam, hogy az ügy előzményeire tekintettel a Panaszos 2023. május 25-én OKF-hez benyújtott beadványa – tartalma szerint – nem a kistarcsai önkormányzat védősáv kialakítási kötelezettségének elmulasztásának orvoslására irányuló megkeresés, hanem a tárgykört érintően a katasztrófavédelmi szervek korlátozott intézkedési hatáskörét kiküszöbölendő, jogszabály-módosítás lehetőségének vizsgálatára irányuló, javaslatot tartalmazó közérdekű bejelentés volt. Panaszos korábbi közérdekű bejelentéseire való hivatkozása pusztán a bejelentése indokának alátámasztására szolgált.

Az OKF a közérdekű bejelentés benyújtását követően a Pkbt. szerinti hatáskörvizsgálati és tényállás-tisztázási kötelezettsége kapcsán nem járt el körültekintően. A beadványt nem annak tartalma alapján értékelte, hanem intézkedésre továbbította a területi katasztrófavédelmi szerv részére.

A fenti téves minősítésből adódóan az OKF a jogalkotási javaslatot tartalmazó közérdekű bejelentés vizsgálatát elmulasztotta, a beadványt nem a megfelelő szerv részére tette át, azt a jogalkotói hatáskörrel rendelkező szerv (Belügyminisztérium) részére nem küldte meg.

A fentiek alapján megállapítottam, hogy az OKF a beadvány téves minősítése következtében a közérdekű bejelentés lényeges tartalmi eleme vonatkozásában nem ismerte fel a jogalkotói hatáskört, így a Pkbt. 1. § (5) bekezdésében meghatározott áttételi kötelezettségét nem a hatáskörrel rendelkező szerv felé teljesítette, ezzel *a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonsággal, a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal és a petíciós joggal kapcsolatban visszáságot idézett elő*.

Intézkedés

Az Ajb. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság vezetőjét, hogy intézkedjen a jelentésben feltárt alapvető jogokat érintő visszásság jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzéséről azzal, hogy a közérdekű bejelentések intézése során fokozottan ügyel a vonatkozó előírások maradéktalan betartására.

A fentiekén túl a Panaszos közérdekű bejelentésében foglaltakkal kapcsolatban ombudsmani intézkedést nem teszek, tekintettel arra, hogy Panaszos a PVKI válaszát követően közérdekű bejelentését közvetlenül megküldte a Belügyminisztérium részére is.

Budapest, 2024. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos