

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-4788/2016. számú ügyben
(kapcsolódó ügy AJB-4785/2016.)**

Előadó: dr. Jászberényi Éva

Az eljárás megindítása

Az érintett ügy előzményeként egy nevének elhallgatását kérő bejelentő az általam üzemeltetett védett elektronikus rendszeren keresztül – a Kapoly és Bedegkér községek külterületén található hulladékokkal kapcsolatban – három közérdekű bejelentést nyújtott be, és a Kapolyi Közös Önkormányzati Hivatal jegyzője (a továbbiakban: Kapoly Jegyzője), valamint a Tabi Közös Önkormányzati Hivatal jegyzője (a továbbiakban: Tab Jegyzője) intézkedését kérte. Mivel a bejelentő az irányadó ügyintézési határidő leteltét követően nem kapott választ a beadványai érdemi elbírálásáról, Hivatalomhoz fordult és kérte az eljárások kivizsgálását.

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.

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)

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 (Pkbtt.)

Megállapított tényállás

A bejelentő 2015. február 22-én, és április 18-án a Pkbtt. 2. alcímében szabályozott védett elektronikus rendszeren keresztül három közérdekű bejelentést nyújtott be, melyekben előadta, hogy Kapoly és Bedegkér községek külterületén elhagyott hulladék található.

A KBV-AJB-1080/2015. számú ügyben, a Kapoly külterület 023 helyrajzi számú ingatlanon található hulladéokra vonatkozó bejelentést február 27-én tettem az eljáró Tabi Közös Önkormányzati Hivatal számára hozzáférhetővé az elektronikus rendszerben. A rendszer naplózási adatai szerint az eljáró szerv március 11-én kérdezte le az ügyet, ezt követően a rendszerben semmilyen intézkedést nem tett. A 2015. március 18-án kelt, 75195/2015. számú, postai úton megküldött végzésével azonban a bejelentés Kapoly Jegyzőjéhez történő áttételéről tájékoztatott. Kapoly Jegyzőjének regisztrációját követően, számára a bejelentést április 27-én tettem hozzáférhetővé az elektronikus rendszerben. Kapoly Jegyzője április 29-én tekintette meg az ügyet, a bejelentés kivizsgálásáról azonban nem töltött fel dokumentumot.

A KBV-AJB-1081/2015. számú ügyben, a Kapoly külterületén (Zics felé) a Szőlőhegy utcában található hulladékra vonatkozó bejelentést március 4-én tettem az eljáró Kapolyi Közös Önkormányzati Hivatal számára hozzáférhetővé az elektronikus rendszerben.

A rendszer naplózási adatai szerint az eljáró szerv március 13-én kérdezte le az ügyet, majd április 1-jén tájékoztató levelet töltött fel a rendszerbe, mely szerint a bejelentés alapján március 25-én, 1448/2015. számon közigazgatási hatósági eljárást indítottak. Jelezte továbbá, hogy az eljárás eredményéről tájékoztatni fogják hivatalomat. A rendszerbe további dokumentumot az eljáró szerv nem töltött fel.

A KBV-AJB-2097/2015. számú ügyben, a Bedegkér külterület 0129 helyrajzi számú ingatlanon található hulladékra vonatkozó bejelentést április 23-én tettem az eljáró Kapoly Közös Önkormányzati Hivatal számára hozzáférhetővé az elektronikus rendszerben. A rendszer naplózási adatai szerint az eljáró szerv április 24-én kérdezte le az ügyet, a rendszerbe azonban semmilyen dokumentumot nem töltött fel.

A bejelentő 2015 augusztusában panasszal fordult hozzám, melyben előadta, hogy az egyik ügyben Kapoly Jegyzője értesítette ugyan az eljárás megindításáról, de az eljárás eredményéről, illetve a másik két ügyben megtett intézkedésekről továbbra sem adott tájékoztatást.

A benyújtott beadvány alapján felmerült alapjogi sérelemre tekintettel, a tényállás tisztázása érdekében, az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontjában biztosított jogkörömben eljárva 2015 szeptemberében megkerestem Kapoly Jegyzőjét, és mindhárom ügyben az alábbi kérdések megválaszolását kértem:

- Eleget tett-e a hozzá beérkezett közérdekű bejelentések elintézése kapcsán a Pkbt. 2. § (1) és (2) bekezdésében foglaltaknak?
- Mennyiben látja megalapozottnak a bejelentésekben előadottakat; amennyiben igen, úgy milyen intézkedéseket kíván kezdeményezni a sérelem orvoslása vagy megszüntetése érdekében.

Kapoly Jegyzője a KBV-AJB-1080/2015. (Kapoly külterület 023 hrsz.), és a KBV-AJB-2097/2015. (Bedegkér külterület 0129 hrsz.) számú bejelentésekkel kapcsolatos iratanyagot megküldte, valamint arról tájékoztatót, hogy mindkét ügyben – helyszíni szemlét követően - a 2015. június 5-én kelt 1448-3/2015. számú, és a 1647-3/2015. számú végzéseivel megszüntette az eljárást, mivel a helyi önkormányzatok a hulladékot elszállították.

A KBV-AJB-1081/2015. számú ügyre vonatkozóan, melyben egyébként az elektronikus rendszeren keresztül az eljárás megindításáról a bejelentőt is tájékoztatták, sem iratanyagot, sem tájékoztatást nem küldött.

A vizsgálat megállapításai

A hatáskör tekintetében

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

A Pkbt. 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 Kapolyi, és a Tabi Közös Önkormányzati Hivatal mint közigazgatási szervek az alapvető jogok biztosja által vizsgálható hatóságnak minősülnek.

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 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.

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 felöleli mind az eljárás lefolytatásának tényét, mind annak minőségét.*

Az ügy érdemében

A bejelentésekből, a megküldött iratanyagból, valamint az elektronikus rendszer adatai alapján az ügy érdemében az alábbi megállapításokat tettem.

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.

Az (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 panaszost vagy a közérdekű bejelentőt az áttétellel egyidejűleg értesíteni kell.

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

A 4. § (1) bekezdés szerint a közérdekű bejelentést a közérdekű bejelentések védett elektronikus rendszerében is meg lehet tenni.

A 8. § a) pontja értelmében az eljárásra jogosult szerv az intézkedéseiről szóló tájékoztatást az elektronikus rendszerben rögzíti, a bc) pont pedig kimondja, ha a bejelentő anonimitást kér, a kapcsolattartás kizárólag az elektronikus rendszer útján történhet.

Az eljáró szervek – így jelen vizsgálat alapját képező ügyben mindkét önkormányzati hivatal jegyzője – részére az elektronikus rendszer első használatához hivatalom postai, tértivevényes levél útján ún. regisztrációra felhívó levelet küld, melyben a www.ajbh.hu oldalon történő bejelentkezéshez szükséges regisztrációs kódot, valamint a rendszer használatához szükséges technikai információkat is közöl.

A tájékoztató levél kiemeli, hogy az eljáró szervek az intézkedéseiről szóló tájékoztatását a rendszerben szükséges rögzítenie, továbbá külön információkat közöl az anonimitást kérő bejelentők ügyeinek kezeléséről. Így tájékoztatást kapnak arról is, hogy az elektronikus rendszeren keresztül érkezett bejelentéseknél az eljáró szerveknek nincs lehetőségük az ügy áttételére, amennyiben tehát a közérdekű bejelentés elintézésére nincs hatáskörük, vagy nem illetékesek, az erről szóló tájékoztatást kell feltölteniük a rendszerbe, ezt követően az AJBH fogja megkeresni és a rendszerben rögzíteni a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező új eljáró szervet. Végül a levélben munkatársaim elérhetőségeinek megadásával a segítségünket is felajánljuk a rendszer használata közben felmerülő minden további kérdésben és probléma megoldásában.

Tab Jegyzőjének eljárásával kapcsolatban megállapítottam, hogy a bejelentés áttételéről határidőn belül intézkedett, végzését azonban nem töltötte fel az elektronikus rendszerbe, így a bejelentő felé fennálló tájékoztatási kötelezettségének nem tett eleget, mely a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság, a tisztességes hatósági eljárásból való jog és a petíciós jog sérelmére vezetett. Az áttételt elrendelő végzés rendszerbe történő feltöltéséről munkatársaim, annak postai úton történő megérkezésekor gondoskodtak.

Kapoly Jegyzőjének a megkeresésemre adott tájékoztatása alapján megállapítottam, hogy a KBV-AJB-1080/2015. számú, és a KBV-AJB-2097/2015. számú ügyekben a tényállás-tisztázási és intézkedési kötelezettségének eleget tett, a bejelentő felé – az elektronikus rendszeren keresztül fennálló – tájékoztatási kötelezettségét azonban elmulasztotta.

A KBV-AJB-1081/2015. számú ügyben csak az állapítható meg, hogy a bejelentés alapján Kapoly Jegyzője megindította a közigazgatási hatósági eljárást, melyről a bejelentőt a rendszeren keresztül jogszerűen tájékoztatta. Az elektronikus rendszerben a további intézkedéseiről nem rögzített dokumentumokat, és ebben az ügyben a megkeresésemre sem válaszolt, továbbá iratokat sem csatolt.

A fentiekre tekintettel Kapoly Jegyzője a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonsággal, a tisztességes hatósági eljárásból való joggal és a petíciós joggal kapcsolatban visszútságot idézett elő.

Intézkedések

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján

– felkérem Kapoly Jegyzőjét, hogy intézkedjen a vizsgált ügyekben a bejelentő részére szükséges tájékoztatás – amennyiben indokolt, munkatársaim segítő közreműködésével – elektronikus rendszerbe történő feltöltéséről;

– felkérem Kapoly és Tab Jegyzőjét, hogy intézkedjenek a jelentésben feltárt alapvető jogokat érintő visszasságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzéséről azzal, hogy a közérdekű bejelentések intézése során fokozottan ügyelnek a vonatkozó előírások maradéktalan betartására.

Budapest, 2016. július

Székely László sk.