



**ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE**

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-1878/2022. számú ügyben
a Heves Megyei Kormányhivatal
közérdekű bejelentést kezelő gyakorlatával összefüggésben

Előadó: dr. Mikešy Orsolya

Érintett szerv: Heves Megyei Kormányhivatal

2022.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1878/2022. számú ügyben**

Az eljárás megindítása

Az érintett ügy előzményeként a Panaszos¹ 2021. augusztus 23-án a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal (a továbbiakban: NÉBIH) által működtetett ún. „NÉBIH Zöld Szám” (a továbbiakban: Zöld Szám) használata útján közérdekű bejelentést nyújtott be a NÉBIH Ügyfélszolgálatán egy tejfehérje-mentesként árult fagylalt – álláspontja szerint – élelmiszerbiztonságot sértő mivolta miatt.

Panaszos sérelmezte, hogy megkeresésére csak – az ügye állásáról történő ismételt érdeklődését követően – 30 napon túl érkezett válasz, melyben csupán arról tájékoztatták, hogy a közérdekű bejelentését kivizsgálták és megállapították, hogy a bejelentéssel érintett fagylalt előállításakor tejet nem használnak, és az alappor sem tartalmaz tej alapú összetevőt.

Panaszos ezt követően 2021. október 20-án a Kormányhivatal közérdekű bejelentés intézését kifogásoló panasszal fordult Hivatalomhoz és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 38./C. § alapján kérte az eljárás felülvizsgálatát, az általa vélelmezett visszásság orvoslását.

Az Ajbt. 38/A. § alapján az alapvető jogok biztososa vizsgálja a Pkbt. szerinti közérdekű bejelentéseknek a 18. § (1) bekezdés a)-k) pontja szerinti hatóságok általi kezelésének gyakorlatát.

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 és a NÉBIH elnökét is.

Az érintett alapvető jogok

A jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: 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

- Alaptörvény
- Ajbt.

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

- a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Pkbt.)
- az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény;
- az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény;
- a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatalról szóló 22/2012. (II.29.) Korm. rendelet; (a továbbiakban: Korm.rendelet);
- a vendéglátó-ipari termékek előállításának és forgalomba hozatalának élelmiszerbiztonsági feltételeiről szóló 62/2011. (VI. 30.) VM rendelet;
- Az Európai Parlament és a Tanács 852/2004/EK rendelete (2004. április 29.) az élelmiszer-higiéniáról;
- a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal „Zöld Szám” használatával kapcsolatban kiadott eljárásrendje

Megállapított tényállás

A közérdekű bejelentés

A Panaszos 2021. augusztus 23-án nyújtott be elektronikus levélben közérdekű bejelentést a Zöld Szám email címén, közvetlenül a NÉBIH Ügyfélszolgálatára az allergiát okozó fagylalkészítménnyel kapcsolatban.

Bejelentésében tájékoztatta a NÉBIH-et arról, hogy gyermekével fagylaltot vásárolt egy gyöngyösi cukrászdában, ahol jelezte az eladónak, hogy a gyermek tejfehérje allergiában szenved, ezért kizárólag tejfehérje származéktól mentes fagylaltot kér. A vásárlást követően a gyermekén allergiás tünetek jelentkeztek, ezért meglátása szerint a nevezett cukrászdában olyan fagylaltot adtak el tejfehérje-mentesként, amiben volt tej. Álláspontja szerint az erre vonatkozó jelzését a cukrászda tulajdonosa nem kezelte a kellő felelősséggel, ezért kezdeményezte az eset kivizsgálását a NÉBIH-nél.

Tekintettel arra, hogy Panaszos a bejelentésére 30 napon belül választ nem kapott, így ismételten érdeklődött ügye állásáról, melyre a Heves Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: Kormányhivatal) Gyöngyösi Járási Hivatala Élelmiszerlánc-biztonsági és Állategészségügyi Osztálya Hivatal 2021. október 8-án válaszolt. A Kormányhivatal megírta, hogy az előállító helyen helyszíni ellenőrzést tartottak és megállapították, hogy a paleo,- és gyümölcs ízesítésű fagylaltok előállításakor tejet nem használnak, illetve az alappor sem tartalmaz tej alapú összetevőt. Panaszos ezt követően 2021. október 20-án közérdekű bejelentés intézését kifogásoló panasszal fordult Hivatalomhoz, melyben megírta, hogy álláspontja szerint a Kormányhivatal nem járt el a kellő körültekintéssel az ügyében, ezért kérte az eljárás felülvizsgálatát, az általa vélelmezett visszasság orvoslását.

A felülvizsgálati eljárás

Panaszos felülvizsgálati kérelmében azt kifogásolta, hogy már számos alkalommal találkozott azzal a jelenséggel, hogy az egyes boltok és vendéglátó ipari egységek nem kezelik kellő óvatossággal az allergén összetevőkkel rendelkező termékek előállítását/forgalmazását, de a témához kapcsolódóan nem tapasztalt változást a mindennapi életben, ezért kérte vizsgálatomat.

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

1. Nyújtott-e be a Panaszos az általa tejmentesként megvásárolt fagylalt allergizáló hatásával kapcsolatban beadványt a Hivatalhoz az AJBH-hoz is címzett írásbeli beadványát megelőzően? Amennyiben igen, úgy milyen időpont(ok)ban?
2. A Hivatal az általa – a Pkbt. 2.§ (1) bekezdésében előírt határidőn belüli – saját hatáskörében folytatott vizsgálatról mikor és milyen formában nyújtott tájékoztatást a Panaszosnak?
3. A vizsgálat elhúzódása esetén értesítette-e Panaszost a kivizsgálás várható befejezésének időpontjáról, különös tekintettel a Pkbt. 2. § (2) és (4) bekezdéseire?
4. Megállapította-e a Hivatal más eljáró szerv érintettségét a közérdekű bejelentés alapján?
5. Amennyiben igen, úgy történt-e és mely jogszabály alapján áttétel a más hatóságok hatáskörébe tartozó ügyek vonatkozásában? Áttétel esetén értesítették-e erről a Panaszost?
6. Tudomása szerint megállapította-e más eljáró szerv a saját érintettségét, folytatott-e vizsgálatot, illetve indított-e hatósági eljárást a bejelentésben kifogásoltak alapján?
7. Amennyiben felmerült más hatóságok érintettsége, értesülése szerint kapott-e tájékoztatást a Panaszos a más hatóság által folytatott vizsgálatokról és a megindított hatósági eljárásokról közvetlenül az érintett eljáró szervektől, vagy a Hivaltaltól?
8. A Panaszos által kifogásolt tartalmi részre (allergizáló összetevők) vonatkozóan a Hivatal által folytatott helyszíni vizsgálat kiterjedt-e a Panaszos által kifogásolt és megvásárolt fagylalt egészségbiztonsági szempontoknak való, valamint a jogszabályok által előírt megfelelőségére?
9. Álláspontja szerint tájékoztatása kiterjedt-e minden, a közérdekű bejelentésben kifogásolt körülményre?
10. Eleget tett-e a Hivatala közérdekű bejelentés kezelése kapcsán a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (továbbiakban: Pkbt.) rendelkezéseinek?
11. Megalapozottnak látja-e a bejelentésben előadottakat; amennyiben igen, úgy milyen intézkedéseket tett/kíván kezdeményezni a sérelem orvoslása vagy megszüntetése érdekében?
12. Végezetül kérem tájékoztatását arról is, hogy az érintett beadvány kivizsgálása során milyen konkrét jogszabályi rendelkezéseket vett figyelembe, továbbá milyen eredményre jutott a kivizsgálását követően.

A Kormányhivatal nevében eljáró hivatalvezető – a felülvizsgálat keretében küldött megkeresésemre 2022. január 5-én kelt, de technikai probléma miatt csak 2022. július 27-én megküldött – válaszlevelében arról tájékoztatott, hogy a Panaszos a Hivatalomnak címzett írásbeli beadványát megelőzően nem nyújtott be beadványt a Kormányhivatalhoz, bejelentését a Zöld Szám rendszerén keresztül tette meg. Megírta, hogy bár a **Zöld Szám eljárásrend 5.3.** pontjának megfelelően a **Kormányhivatal a Panaszost közvetlenül nem értesítette**, de a Korm. rendelet 4. § (2) bekezdése alapján a NÉBIH által kiadott szakmai eljárásrend figyelembevételével ellátta a feladatát, mivel a Panaszos 2021. augusztus 26-án érkezett bejelentésének kivizsgálása céljából 2021. augusztus 30-án helyszíni ellenőrzést tartott a megjelölt cukrászdában, melynek eredményéről 2021. augusztus 31-én értesítette a NÉBIH-t, amelyben megírta, hogy a fagylalt előállítás helyén lefolytatott vizsgálat alapján a Panaszos állításai nem voltak igazolhatók.

A Kormányhivatal munkatársai az alapanyag összetételét, az előállítás folyamatát, a gyártmánylapot, valamint a HACCP²-t is ellenőrizve arra a megállapításra jutottak, hogy az

² A HACCP egy mozaik szó: Hazard Analysis Critical Control Point. Magyar fordításban Veszélyelemzés, Kritikus Szabályozási Pontokon.

érintett fagyaltba nem kerülhetett szándékosan tej, illetve tejszármazék, illetve egyéb szabálytalanságot sem találtak az ellenőrzés során. Orvosi ellátásról, annak megállapításairól nem szereztek tudomást. Álláspontjuk szerint az allergiás tünetek más terméktől is keletkezhetnek, nemcsak a fagyalttól, illetve elképzelhetőnek találták, hogy a fagyalt adagolása során maradhatott esetleg tej alapú fagyaltból is maradvány az adagoló kanálon, vagy esetlegesen akár a közös családi fagyaltozás során kósterolás útján is juthatott a Panaszos gyermekének szervezetébe tejszármazék.

A **Kormányhivatal** válaszában kitért arra is, hogy álláspontja szerint nem húzódott el a vizsgálat, mert azt a kiadott eljárásrendnek megfelelően, határidőben lefolytatta és erről a Zöld Szám eljárásrend 5.3. pontjának megfelelően **értesítést küldött a NÉBIH-nek**. A Kormányhivatal megerősítette azt is, hogy a **Panaszost** – a fent említett közvetlen megkeresését követően – **végül 2021. október 8-án kelt levelében tájékoztatta a közérdekű bejelentése kivizsgálásának eredményéről**.

Tekintettel arra, hogy a tényállás tisztázása érdekében szükségesnek láttam az ügyben érintett NÉBIH álláspontjának megismerését is, ezért az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontjában biztosított jogkörömben eljárva megkerestem a NÉBIH elnökét és az alábbi kérdések megválaszolására kértem:

1. A Panaszos beadványát a Pkbt. szerinti közérdekű bejelentésnek tekintették-e? Amennyiben igen, akkor lefolytatták-e a szükséges eljárásokat, illetve megtették-e a szükséges intézkedéseket?
2. Küldtek-e írásbeli tájékoztatást a Panaszosnak?
3. Amennyiben nem tekintették a beadványt közérdekű bejelentésnek, akkor ezt milyen jogszabály alapján minősítették más beadványként, és milyen intézkedéseket tettek ennek alapján?
4. Milyen intézkedéseket és/vagy belső vizsgálatokat kezdeményezett a NÉBIH annak érdekében, hogy a Zöld Szám rendszerben rögzített közérdekű bejelentések vonatkozásában biztosítva legyenek és érvényre jussanak a Pkbt. előírásai?
5. Amennyiben nem történtek meg a 4. pontban rögzített vizsgálatok és intézkedések, úgy álláspontja szerint milyen intézkedések biztosíthatnák, hogy a Zöld Számon rögzített közérdekű bejelentések kivizsgálása minden esetben megvalósuljon, és a közérdekű bejelentők a vizsgálat eredményéről (megalapozatlanság, megindult hatósági eljárás, eljáró hatóság) a szükséges és elégséges tájékoztatást megkapják?
6. Véleménye szerint, milyen akadályozó tényezők vezettek/vezetnek ahhoz, hogy a Zöld Számon benyújtott közérdekű bejelentés vonatkozásában az eljáró hatóságok nem tudnak visszajelzést adni a Panaszosnak a bejelentése alapján lefolytatott vizsgálat eredményéről?
7. Megalapozottnak látja-e a Panaszos által előadottakat; amennyiben igen, úgy milyen intézkedéseket kíván kezdeményezni a sérelem orvoslása vagy megszüntetése érdekében?

A NÉBIH elnöke – a felülvizsgálat keretében küldött megkeresésemre 2022. október 25-én kelt – válaszlevelében arról tájékoztattott, hogy a Panaszos a Hivatalomnak címzett írásbeli beadványát megelőzően 2021. augusztus 23-án tett bejelentést a Zöld Számon keresztül, melyet a NÉBIH – a vendéglátó egységre vonatkozó adatok pontosítását követően, a Panaszos által rendelkezésre bocsátott valamennyi adattal együtt (ideértve a Panaszos értesítési adatait is) – a Pkbt. 1. § (5) bekezdése alapján áttett a területileg illetékes Kormányhivatalhoz, mint eljárásra jogosult szervhez, melyről a Panaszost, mint bejelentőt tájékoztatta. Megírta, hogy álláspontja szerint a több csatornán (telefon, email, applikáció) működtetett **Zöld Szám rendszer a Pkbt. előírásainak megfelelően működik**, mivel a közérdekű bejelentést vagy

panaszt – annak fogadását, rögzítését követően – **minden esetben zárt rendszerben továbbítják az eljárásra jogosult szervhez** a bejelentő egyidejű tájékoztatása mellett, és a rendszer/eljárás működésével kapcsolatban nem érkezett panasz a NÉBIH-hez.

Álláspontja szerint **a bejelentő tájékoztatásáról** a Pkbt. 2. § (4) alapján **az eljárásra jogosult szerv köteles gondoskodni**, így jelen esetben – a Panaszos elérhetőségi adatainak ismeretében – az eljárás lezárásáról, annak eredményeiről a Kormányhivatalnak kell(ett volna) értesítenie a Panaszost.

Fentiekén túl megírta, hogy a **NÉBIH megalapozottnak látja a Zöld Szám használatával kapcsolatban felmerülő hibalehetőségek vizsgálatát**, melyhez kapcsolódóan **felülvizsgálja a Zöld Szám eljárásrendet**, külön hangsúlyt helyezve a bejelentővel való kapcsolattartásra, értesítésre.

A NÉBIH a jelen ügygel érintett panaszban rögzített allergénekre vonatkozó megkeresésekre adott válaszában megírta, hogy az élelmiszerlánc felügyeleti szervek hatósági ellenőrzéseinek részét képezik a fogyasztói információk – beleértve az allergéntájékoztatást is – átadásának a teljesülése és azok megfelelősége is. Ezek mellett a NÉBIH által kezelt „A vendéglátás és étkeztetés jó higiéniai gyakorlatához” című útmutatóban külön fejezet szól a fogyasztói tájékoztatásról, mely segíti a vállalkozásokat a mindennapi munkájukban. Mindezek mellett elismerte, hogy az ágazatban az elmúlt években soha nem látott méreteket öltő munkaerőhiány, pályaelhagyás következtében hiányzik a szakképzett munkaerő, és az új dolgozók tudása, oktatása hiányos. Ez a probléma a fent előadott szakmai tájékoztatás ellenére is vélhetően sok esetben megjelenik/megjelenhet a fogyasztói tájékoztatásadásban is. Mindezt – a Panaszos bejelentése alapján megindult ügy tanulságait is levonva – a hatósági ellenőrzések során az elmúlt időszakban és a jövőben is kiemelt figyelmet fordítanak majd az élelmiszer vállalkozások fogyasztói tájékoztatásának gyakorlatára, ennek során kiemelt hangsúlyt fektetve az allergén tájékoztatás megvalósulásának fontosságára, nem megfelelő tájékoztatás esetén pedig a hatóságok felhívják az érintett vállalkozások figyelmét a helyes gyakorlatra.

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. § alapján az alapvető jogok biztosá vizsgálja a Pkbt. 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 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 pert – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A Kormányhivatal, mint a kormány általános hatáskörű területi kormányzati igazgatási szerve, valamint a NÉBIH, mint központi hivatalként működő központi költségvetési szerv az alapvető jogok biztosá által vizsgálható hatóságnak minősül.

Megállapítottam, hogy a Panaszos felülvizsgálati kérelme hatáskörömet érintette, mivel közérdekű bejelentést nyújtott be a NÉBIH-hez/Kormányhivatalhoz, és kifogásolta a bejelentés kivizsgálását.

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 országgyűlési 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 alapjog-korlátozás 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 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 eljáráshoz 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. 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]

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 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 bejelentésből és a megkeresésekre kapott válaszokból megismert tényállásból vizsgálatom során megállapítottam, hogy a hivatkozott jogi szabályozás alapján **egy olyan hatóság internetes felületére irányítják a közérdekű bejelentőket, amely a bejelentés**

kivizsgálására nem rendelkezik hatáskörrel, ugyanakkor a hatáskörrel rendelkező kormányhivatalok és egyéb érintett hatóságok nem kerülnek közvetlen kapcsolatba a bejelentőkkel.

A Panaszos által kifogásolt esetben a **NÉBIH csak közvetítő** szerepet töltött be a Panaszos, mint **bejelentő és az eljáró hatóság között**, amely álláspontom szerint aggályos helyzetet teremt. A hivatkozott „Zöld szám eljárásrend” 5.3. pontja szerint: *„A bejelentés kivizsgálásnak eredményéről a megyei szerv visszajelzése, csatolt dokumentumai alapján az ügyfélszolgálat értesíti a bejelentőt.”*

Fentiek alapján az eljárásrend nem a ténylegesen eljáró hatóság – jelen esetben a Kormányhivatal –, hanem csak a közvetítő szerepet betöltő, de hatáskörrel nem rendelkező hatóság – NÉBIH – kötelezettségeként írja elő a bejelentő (Panaszos) értesítését.

A Zöld Szám eljárásrend fent idézett rendelkezése alapján megállapítottam, hogy a jelen ügyben a **NÉBIH nem tett eleget a saját eljárásrendjében foglalt előírásoknak** azzal, hogy az ellenőrzés eredményéről szóló 2021. augusztus 31-én kelt **kormányhivatali értesítést** követően azt **nem továbbította a Panaszos felé**. Ugyanakkor osztom a NÉBIH elnökének az ügyben való azon álláspontját, miszerint a Pkbt. 2. § (4) alapján az eljárásra jogosult szerv köteles gondoskodni a bejelentő (Panaszos) értesítéséről: *„Az eljárásra jogosult szerv a panasz vagy a közérdekű bejelentés elintézésekor – [...] - a megtett intézkedésről vagy annak mellőzéséről - az indokok megjelölésével - a panaszt vagy a közérdekű bejelentőt haladéktalanul értesíti.”*

Előzőek értelmében és a tájékoztatásból megismert jelenlegi gyakorlat alapján tehát megállapítható, hogy az eljáró szerv(ek) nem tud(nak) teljes körű tájékoztatást adni a bejelentő(k)nek a bejelentés kivizsgálásáról és annak megállapításairól, illetve a megtett intézkedésekről. Mindezért a fenti eljárásrend alapján tett valamennyi bejelentés esetén felmerül annak veszélye, hogy sérülnek a közérdekű bejelentők Pkbt.-ben meghatározott jogai.

Szükségesnek tartom felhívni a figyelmet, hogy a jelen esettel hasonló problémakört érintette korábban az alapvető jogok biztosa AJB-4546/2014. számú jelentése. A vizsgálat tárgya a jelenlegivel hasonló módon – a Parlagrafű Bejelentő Rendszeren (a továbbiakban PBR) keresztül – benyújtott bejelentések esetében a közérdekű bejelentők jogainak érvényesülése volt és a NÉBIH elnöke felé a jelentésben megfogalmazott felkérés arra irányult, hogy a tervezett informatikai rendszerfejlesztést megelőzően tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a rendszerbe benyújtott közérdekű bejelentések vonatkozásában a Pkbt. előírásai érvényesüljenek, a bejelentéseket vizsgálják ki és az eljáró szervek tegyék meg a szükséges intézkedéseket. A jelentésre adott válaszban kifejtették, hogy a rendszer fejlesztése folyamatos és bár akkori állapotában is alkalmas volt a szükséges tájékoztatások megküldésére, a jövőben még tovább próbálják a rendszer Pkbt.-nek megfelelő működését javítani és a bejelentések kezelésében résztvevő hatóságok figyelmének felhívásán keresztül, a bejelentők tényleges tájékoztatása hatékonyságát fejleszteni.

Ezt követően az AJB-1324/2019. számú ombudsmani jelentésben került ismét megállapításra az, hogy a meglévő PBR bejelentő rendszer működése nem biztosítja teljes körűen a közérdekű bejelentők jogszabályban előírt tájékoztatását, és ezzel a jogbiztonság és a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való alapjogok sérelmével visszásságot idéz elő.

A fent hivatkozott ügyben lefolytatott vizsgálat során az agrárminiszter és a NÉBIH elnöke válaszában egybevágóan arról adtak tájékoztatást, hogy a bejelentő rendszer a közérdekű bejelentés benyújtását követően azonnal továbbítja az információkat a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező eljáró szerv felé, így álláspontjuk szerint ezzel maradéktalanul eleget tesz a Pkbt. 1. § (5) bekezdésében foglalt előírásnak. Az agrárminiszter felé a jelentésben rögzített felkérés arra irányult, hogy intézkedjen a bejelentő rendszer fejlesztéséről annak

érdekében, hogy az alkalmas legyen a közérdekű bejelentők Pkbt. szerinti tájékoztatáshoz fűződő jogainak biztosítására. Ezen túlmenően a jelentés kihangsúlyozta a rendszerbe benyújtott közérdekű bejelentések vonatkozásában a Pkbt. előírásainak a rendszer által jelenleg biztosítható legmagasabb szinten való érvényesülésének fontosságát, szükségességét.

A fenti eljárás ismeretében és a jelen ügyben megismert tényállásból azt állapítottam meg, hogy a PBR bejelentő rendszerhez hasonlóan a Zöld Szám sem biztosítja teljes mértékben a Pkbt. 2. § előírásainak való megfelelést, hiszen a tényállásból látható, hogy bár a bejelentés folytán érdemi vizsgálat indult és intézkedés is történt az ügyben, de a bejelentő minderről mégsem kapott megfelelő határidőben – az erre irányuló külön kérését megelőzően – visszajelzést.

Álláspontom szerint – a fentiekkel analóg módon – mindez a jelen panasszal érintett Zöld Szám működésére is alkalmazandó.

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.*

Fentiek alapján a Kormányhivatal, mint a kormány általános hatáskörű területi kormányzati igazgatási szerve panasz és közérdekű bejelentés kezelése során minden esetben köteles a Pkbt.-ben rögzített rendelkezések maradéktalan és jogszabály szerinti betartására. Éppen ezért álláspontom szerint **téves az a kormányhivatali jogértelmezés**, amely szerint „*a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatalról szóló 22/2012. (II.29.) Korm. rendelet 4. § (2) bekezdése alapján a Kormányhivatal a NÉBIH által kiadott szakmai eljárásrend figyelembevételével látta el feladatát. A Kormányhivatal a Panaszost a „Zöld szám eljárásrend” 5.3. pontjának megfelelően közvetlenül nem értesítette...[...]*”, tekintettel arra, hogy a Kormányhivatal abban az esetben is köteles az eljárására irányadó törvényekben rögzített rendelkezések betartására, amennyiben alacsonyabb rendű jogszabály ugyanazon kérdésben esetleg más szerv számára is eljárási kötelezettséget ír elő.

Az ügyben rendelkezésre álló iratok és a beadvány alapján megállapítottam, hogy a Kormányhivatalhoz 2021. augusztus 26-án Zöld Számon érkezett bejelentés érdemi vizsgálata megtörtént, azonban ezt követően a Panaszos, mint bejelentő részére az eljáró szerv – az erre nyitva álló törvényes határidőben – elmulasztotta a válaszadást.

A megkeresésemre küldött kormányhivatali tájékoztatásból **ugyanakkor megállapítható, hogy az eljáró szerv a közérdekű bejelentés tényállás-tisztázási és intézkedési kötelezettségének a Pkbt.-ben meghatározott 30 napos határidőn belül eleget tett**, és a bejelentés alapján haladéktalanul intézkedett a bejelentésben megjelölt cukrászda tevékenységének vizsgálata és az ott készült termékek hatósági ellenőrzése iránt, valamint a tájékoztatási kötelezettségének a felülvizsgálati eljárásomat megelőzően, a törvényes határidőt csekély mértékben túllépve eleget tett.

Fentiek alapján megállapítom, hogy a Kormányhivatal – mint az ügyben hatáskörrel rendelkező eljáró szerv – a Pkbt. 2. § (1)-(2) bekezdéseiben rögzített tájékoztatási kötelezettsége elmulasztásával a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonsággal, a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal és a petíciós joggal kapcsolatban visszásságot idézett elő.

Intézkedéseim

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján **felkérem a Heves Megyei Kormányhivatal főispánját**, hogy

- intézkedjen a jelentésben feltárt alapvető jogokat érintő visszásságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzéséről azzal, hogy a Kormányhivatal valamennyi szerve, szervezeti egysége felé felhívással él a közérdekű bejelentések intézése során a vonatkozó előírások maradéktalan betartására, fokozott figyelemmel a bejelentők felé történő válasz megküldéséről, különös tekintettel arra, hogy a Zöld Számon érkezett bejelentések alapján induló eljárásoknál azok befejezéséről és az abban tett megállapításokról a **bejelentőt közvetlenül értesítsék**;

továbbá a **NÉBIH elnökét**, hogy:

- vizsgálja felül a Zöld Szám eljárásrend Pkbt. vonatkozó előírásainak való megfelelését, különös tekintettel a Zöld Szám eljárásrend 5.3 pontjának és a Pkbt. 2. § (4) bekezdésének együttes alkalmazhatóságára, és amennyiben indokolt, úgy tegye meg a szükséges intézkedést a Zöld Szám eljárásrend szükséges mértékű módosítása iránt a Pkbt., mint magasabb rendű jogforrásnak való megfelelés érdekében;
- vizsgálja felül, hogy a NÉBIH szervezetén belül a közérdekű bejelentések eljáró szervekhez történő továbbítása körében kialakult gyakorlat megfelel-e a saját – Zöld Szám – eljárásrendje vonatkozó előírásainak, és amennyiben ellentmondást tár fel, úgy intézkedjen az eljárásrendnek megfelelő helyes gyakorlat menetének kialakítása és alkalmazása iránt.

Budapest, 2022. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos