



**ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA**  
AZ ENSZ ÁLTAL AKKREDITÁLT NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNY

Az alapvető jogok biztosának

## **JELENTÉSE**

az AJB-615/2020. számú ügyben

a Pénzügyminisztérium

közérdekű bejelentést kezelő gyakorlatával összefüggésben

*Előadó: dr. Németh Andrea*

Érintett szervek:

Pénzügyminisztérium

2020.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-615/2020. számú ügyben**

Előadó: dr. Németh Andrea

### **Az eljárás megindítása**

Az érintett ügy előzményeként egy bejelentő az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala (a továbbiakban: Hivatal) által üzemeltetett védett elektronikus rendszeren keresztül 2018. december 13-án közérdekű bejelentést nyújtott be, melyben előadta, hogy a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV) különböző elnevezések alatt általánosan kötelező magatartási szabályokat határoz meg, amelyek álláspontja szerint csak jogszabályi formában jelenhetnének meg.

A bejelentést a Hivatal továbbította a Pénzügyminisztérium, mint az annak elbírálására hatáskörrel rendelkező eljáró szerv részére, azonban a Pénzügyminisztérium 2019. szeptember 17-ig – közel egy évig – nem töltött fel választ az elektronikus rendszeren keresztül.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 38/A. § alapján 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.

Mivel a bejelentő védett elektronikus rendszeren keresztül történő tájékoztatása elmaradt, így felmerült a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, a petíciós jog, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye sérelmének gyanúja, ezért hivatalból vizsgálatot indítottam, amely során megkerestem a Pénzügyminisztériumot.

### **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.)

## **Megállapított tényállás**

A Bejelentő **2018. december 13-án** a Pkbt. 2. alcímében szabályozott védett elektronikus rendszeren keresztül, – KBV-AJBH-294/2018 ügyszámon, 1366939 azonosító számon – közérdekű bejelentést nyújtott be, melyben előadta, hogy a NAV honlapján számos esetben egyértelműen normatív szabályt határoz meg útmutatóiban, ezzel megsértve a jogszabályszerkesztés szabályait.

A közérdekű bejelentést az elektronikus rendszerben 2018. december 15-én tette a Hivatal hozzáférhetővé a Pénzügyminisztérium, mint eljáró szerv számára. A rendszer naplózási adatai szerint a Pénzügyminisztérium az ügyet 2018. december 19-én kérdezte le, ezt követően a rendszerben további intézkedést nem tett, a közérdekű bejelentés érdemi elbírálásáról szóló válaszlevelet nem töltött fel. Munkatársam több alkalommal, rövid úton megkereste az eljáró szervet, azonban a Bejelentő kérelme megválaszolatlan maradt.

Tekintettel arra, hogy az eljáró szerv nem válaszolt, az ügyet – az időmúlásra tekintettel – a védett elektronikus rendszerben **2019. szeptember 17-én lezártam és hivatalból felülvizsgálati eljárást indítottam.**

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

- Eleget tett-e a hozzá beérkezett közérdekű bejelentés elintézése kapcsán a Pkbt. 2. § (1)-(2) és (4) bekezdésében foglaltaknak?
- Megalapozottnak látja-e a bejelentésben előadottakat; amennyiben igen, úgy milyen intézkedéseket kíván kezdeményezni a sérelem orvoslása vagy megszüntetése érdekében?

A Pénzügyminisztérium – a közérdekű bejelentés intézésének elmaradása okán hivatalból indított felülvizsgálat keretében küldött **megkeresésemre 2020. szeptember 10-én érkezett** – válaszában arról tájékoztattott, hogy a bejelentést megvizsgálta és általános megközelítés, valamint a konkrét problémakör tekintetében is kifejtette álláspontját. A Pénzügyminisztérium tájékoztatásában jelezte, hogy a bejelentő számára írt válaszlevél a közérdekű bejelentések védett elektronikus rendszerébe történő feltöltésére a felülvizsgálati eljárás során – az ügy lezárt állapota miatt – nem volt lehetsége, ezért kérte, hogy az abban foglaltakról a Hivatal tájékoztassa a bejelentőt.

## **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. § alapján 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.

A Pénzügyminisztérium, mint közigazgatási szerv az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak minősül.

### **Az érintett alapvető jogok tekintetében**

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

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 élel 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 figyelembevéve – 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 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*. 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 eljárási 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 felőleli mind az eljárás lefolytatásának tényét, mind annak minőségét.*

### **Az ügy érdemében**

A bejelentésből, a megkeresésre kapott válaszból, valamint az elektronikus rendszer adatai alapján vizsgálatom során 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.*

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. Az eljárásra jogosult szerv a közérdekű bejelentés elintézésekor – a minősített adat, illetve törvény alapján üzleti, gazdasági vagy egyéb titoknak minősülő adat kivételével – a megtett intézkedésről vagy annak mellőzéséről – az indokok megjelölésével – a panaszost vagy a közérdekű bejelentőt haladéktalanul értesíti. 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.

Az eljáró szervek – így jelen vizsgálat alapját képező ügyben a Pénzügyminisztérium – részére az elektronikus rendszer első használatához a hivatal postai, térítvevényes levél útján ún. regisztrációra felhívó levelet küld, melyben a [www.ajbh.hu](http://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 szervnek az intézkedéseiről szóló tájékoztatását a rendszerben szükséges rögzítenie, továbbá külön információkat közöl az anonimitást kérő bejelentők ügyeinek kezeléséről. Végül a levélben munkatársaim elérhetőségeinek megadásával a segítségünket is felajánljuk a rendszer használata közben felmerülő minden további kérdésben és probléma megoldásában.

A védett elektronikus rendszer naplózási adatai alapján megállapítottam, hogy az eljáró szerv 2014. szeptember 24-én 8:28 időpontban regisztrált, így a regisztrációra felhívó levelet, átvette.

A **Pénzügyminisztérium** a közérdekű bejelentésnek a védett elektronikus rendszeren keresztül – 2018. december 15-én történt megküldését és annak – 2018. december 19-én történt lekérdezését követően a **bejelentő részére elmulasztotta a válaszadást.**

Jelentős késedelemmel – a felülvizsgálati eljárás során több mint egy év múlva – adott részemre tájékoztatást a bejelentés vizsgálatának eredményéről.

A Pénzügyminisztérium megkeresésemre adott tájékoztatása alapján megállapítottam, hogy a Pénzügyminisztérium a **tényállás-tisztázási és intézkedési kötelezettségének nem tett eleget határidőben, és a bejelentő felé – az elektronikus rendszeren keresztül fennálló – tájékoztatási kötelezettségét is elmulasztotta.**

Fentiek alapján megállapítom, hogy a **Pénzügyminisztérium a bejelentő felé – az elektronikus rendszeren keresztül a bejelentés 2018. december 15-ei megküldését követően a Pkbt-ben meghatározott 30 napos határidőn belül – fennálló 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 pénzügyminisztert, hogy intézkedjen a jelentésemben feltárt alapvető jogokat érintő visszásságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzése, a közérdekű bejelentések intézésére vonatkozó előírások maradéktalan betartása iránt.

Budapest, 2020. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos