

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1462/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Baksa Zsuzsanna

Az eljárás megindítása

Az érintett ügy előzményeként a bejelentő 2013. október 18-án a Nemzeti Közszerződési Egyetem (a továbbiakban: NKE) működését és igazgatását kifogásoló közérdekű bejelentéssel fordult a közigazgatási és igazságügyi-, a honvédelmi- és a belügyminiszterhez. Az érdemi vizsgálat elmaradását sérelmező további panaszaira sem a közigazgatási és igazságügyi, sem a későbbi igazságügyi miniszter nem válaszolt, ezért 2014. augusztus 26-án kelt beadványában közérdekű bejelentése felülvizsgálatát kérte.

A 2015. január 15-én kelt kiegészítő beadványban a bejelentő további, az NKE rektorához és szenátusához intézett, szintén az egyetem működésével kapcsolatban benyújtott közérdekű bejelentéseit érintő vizsgálatok miatt fordult hozzám. Beadványában arról tájékoztatót, hogy ismételten a belügyminiszterhez – mint az NKE Fenntartói Testületének tagjához – fordult és a Fenntartói Testület törvényességi ellenőrzését kérte, mivel közérdekű bejelentéseinek vizsgálatát az NKE főtitkára azzal az indokolással utasította el, hogy a bejelentő által előadott tények „nem érik el azt a mértéket, mely szerint a közösség vagy az egész társadalom sérelmével kellene számolni”. Ezzel álláspontja szerint az NKE főtitkára alkotmányos visszasságot okozott.

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.

Mivel a beadványokkal 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)

- a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (Pkb.)
- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.)
- az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Info tv.)
- a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Nftv.)
- a Nemzeti Közszerződési Egyetemről, valamint a közigazgatási, rendészeti és katonai felsőoktatásról szóló 2011. évi CXXXII. törvény (a továbbiakban: NKE tv.)
- a találmányok szabadalmi oltalmáról szóló 1995. évi XXXIII. törvény
- a Nemzeti Közszerződési Egyetemről, valamint a közigazgatási, rendészeti és katonai felsőoktatásról szóló 2011. évi CXXXII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 363/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: NKE kormányrendelet)

Megállapított tényállás

Tekintettel arra, hogy a bejelentő több témát érintően, két beadványban is intézkedésemet kérte, a beadványokat tartalmuk szerint érkezési sorrendben részletezem.

1. A 2014. augusztus 26-án kelt, az alapvető jogok biztosához intézett beadvány tartalma

A bejelentő első beadványában azt kifogásolta, hogy 2013. október 18-án a közigazgatási és igazságügyi-, a honvédelmi- és a belügyminiszterhez benyújtott három, az NKE felsőoktatási tevékenységével kapcsolatos közérdekű bejelentésének érdemi vizsgálatát az érintett minisztériumok mellőzték.

1.1. A panaszos közérdekű bejelentésében azt sérelmezte, hogy az NKE tv. 14. § rendelkezései – miszerint a közalkalmazott oktató, tudományos kutató és tanár a munkahelyén pártpolitikától mentes magatartást köteles tanúsítani – ellenére, az egyetemen oktatói tevékenységet folytathat olyan személy, aki a Magyar Szocialista Párt vezető tisztségviselője, és véleménye szerint politikai véleményét az előadásain is kifejti.

1.2. Kifogásolta továbbá a Helyi önkormányzatok című tankönyv átdolgozásának szakmai időszerűtlenségét, – nem tartotta indokoltnak a könyvnek az önkormányzati választások előtti módosítását – valamint az előzőekben említett oktató bevonására tekintettel aggodalmát fejezte ki a tankönyv politika semlegességét illetően is.

1.3. Végül felvetette az NKE rektori megbízásával kapcsolatban, hogy nem jelent-e jogi összeférhetlenséget, ha a rektor egyúttal a Nemzeti Választási Bizottság elnöke is.

A panaszos megírta, hogy egyedül a honvédelmi tárcától kapott tájékoztatást, miszerint az NKE tv. 35. § (2) bekezdésének első mondata, a 40. § első mondatának első fordulata, valamint a 44. § (2) bekezdés bevezető rendelkezése és d) pontja szerint a közérdekű bejelentés érdemi vizsgálatára a közigazgatás-fejlesztésért felelős miniszter jogosult, és mivel a bejelentés címzettjei között a közigazgatási és igazságügyi miniszter is szerepelt, ezért az ügy áttételét a minisztérium mellőzte. Egyben a honvédelmi tárca kabinetfőnöke levelében arról biztosította, hogy a közérdekű bejelentésben foglaltak elbírálásának alakulását a tárca is figyelemmel kíséri.

A válaszadás hiányát kifogásolva 2013. december 10-én ismételt panasszal fordult a közigazgatási és igazságügyi tárcához, melyre továbbra sem kapott választ.

Végezetül 2014. június 25-én az időközben átalakult Igazságügyi Minisztériumhoz fordult, és kérte korábbi közérdekű bejelentésének, az arra való válaszadás hiánya miatti panaszának vizsgálatát.

A 2014. augusztus 26-án hivatalomhoz intézett felülvizsgálati kérelem benyújtásáig nem érkezett válasz az igazságügyi tárcától.

2. A 2015. január 15-én kelt, az alapvető jogok biztosához intézett beadvány tartalma

A panaszos második beadványában további közérdekű bejelentéseit érintő érdemi vizsgálatok hiánya miatt fordult hozzám.

A hivatkozott közérdekű bejelentéseket a bejelentő az NKE rektorához és szenátusához nyújtotta be. A 2014. június 20-án kelt beadványában az NKE Közigazgatás Tudományi Doktori Iskolája vezetőjének személyével, szakmai képesítésével kapcsolatban, a 2014. június 25-én kelt bejelentésében az egyetem vonatkozásában az úgynevezett doktori adatbázisba feltöltött adatok ellentmondásai, hiányosságai és pontatlansága miatt emelt kifogásokat.

Megírta, hogy 2015. november 25-én jogi képviselője útján további beadvánnyal fordult a belügyminiszterhez, mivel álláspontja szerint az NKE rektorához és szenátusához 2014. június 20-án és 25-én benyújtott közérdekű bejelentéseit nem megfelelően vizsgálták ki, azokat az NKE főtitkára azzal az indokolással utasította el, hogy a bejelentő által előadott tények „nem érik el azt a mértéket, mely szerint a közösség vagy az egész társadalom sérelmével kellene számolni”.

A belügyminisztertől, mint az NKE Fenntartói Testületének tagjától törvényességi ellenőrzés lefolytatását kérte a fenti gyakorlat véleménye szerinti jogszabálysértő mivolta miatt.

Megírta, hogy a 2014. december 4-én kelt levélben az NKE Fenntartói Testületének ügyvivője¹ – véleménye szerint tényleges fenntartói vizsgálat nélkül – a Fenntartói Testület nevében arról tájékoztatta, hogy az NKE a vonatkozó jogszabályok és szabályzatok alapján járt el, törvénysértés vagy mulasztás az ügyben nem történt. Beadványában az Ajbt. 38/C. § a) és c) pontjai alapján annak vizsgálatát kérte, hogy a közérdekű bejelentésének kivizsgálására jogosult NKE Fenntartói Testület miért nem vizsgálta ki megfelelően bejelentéseit, és milyen jogcímen nyilvánította azokat – az NKE rektora és szenátusa elé nem is került ügyeket – az NKE főtitkára megalapozatlannak. Egyben kérte az ügy vizsgálata során feltárt visszasságok megállapítását.

A benyújtott beadványok alapján felmerült alapjogi visszasságok gyanújára tekintettel, valamint a tényállás tisztázása érdekében, a Pkbt. 21. §-ával módosított, az Ajbt. 38/A. § paragrafusa alapján megkerestem az ügyben a Miniszterelnökséget vezető, az igazságügyi, a honvédelmi minisztert, valamint a belügyminisztert és az ügyben keletkezett iratok megküldése mellett arról kértem tájékoztatásukat, hogy a vizsgálat során megalapozottnak találták-e a bejelentést, amennyiben igen, úgy milyen intézkedéseket kívánnak kezdeményezni a sérelem orvoslása vagy megszüntetése érdekében.

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 – 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 határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

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.

1. Az első beadvány tekintetében a közigazgatási és igazságügyi-, a honvédelmi- és a belügyminiszterhez benyújtott – az NKE működésével, igazgatásával kapcsolatos – közérdekű bejelentés érdemi vizsgálatára jogosult szervek, az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja szerinti közigazgatási szervek, azaz *a minisztériumok vizsgálatára az alapvető jogok biztosja hatásköre kiterjed.*

2. Második beadványában a bejelentő részben annak vizsgálatát kérte, hogy jogszerűnek tekinthető-e az NKE főtitkárának eljárása, amely során az egyetem rektorának és szenátusának címzett közérdekű bejelentéseit megalapozatlannak tekintette.

2.1. A Nemzeti Közsolgálati Egyetem, mint állami irányítás alatt álló, a központi költségvetésből működtetett, a Pkbt. szervei hatálya alá tartozó állami szerv, köteles a hozzá benyújtott közérdekű bejelentések jogszabály által előírt vizsgálatára.

Az NKE közérdekű bejelentéseket kezelő gyakorlatára, illetve a konkrét bejelentés megfelelő intézésére az Ajbt. fent hivatkozott 18. § (1) bekezdés a) pontja alapján tehát ugyancsak kiterjed a biztos hatásköre.

2.2. Szintén a második beadványban kérte azt is a bejelentő, hogy a biztos tárja fel az esetlegesen keletkezett visszasságokat, melyek a Fenntartói Testület eljárása során keletkeztek, amikor a belügyminiszterhez, mint az NKE Fenntartói Testületének tagjához intézett, törvényességi ellenőrzésre irányuló felhívását – álláspontja szerint e tekintetben az NKE működésével kapcsolatos közérdekű bejelentését – a Fenntartói Testület nem vizsgálta ki megfelelően.

¹ 2014. július 1-jétől az ügyvivői feladatokat Dr. Janza Frigyes, ny. r. vörögy, Belügyminisztérium (BM) látja el. http://uni-nke.hu/uploads/media_items/nke-evkonyv-2013-2014.original.pdf

Az NKE tv. 4. § paragrafusára alapján „az Egyetem fenntartói jogait Fenntartói Testület (a továbbiakban: FT) útján a közgazdász-fejlesztésért felelős miniszter, az igazságügyért felelős miniszter, a honvédelemért felelős miniszter és a rendészetért felelős miniszter (a továbbiakban együtt: fenntartó miniszterek) közösen gyakorolják.”

A továbbiakban az NKE tv. 5. § g) pontja úgy rendelkezik, hogy az FT törvényességi ellenőrzést gyakorol az Egyetem felett. A jogszabály ezen túl pontos definíciót nem ad a törvényességi ellenőrzés tartalmáról, illetve a 2. § alapján az NKE törvényben nem szabályozott kérdések esetére rendelt, a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Nftv.) sem, csupán példálózó jelleggel említi meg a törvényességi ellenőrzés során, annak eredményétől függő, lehetséges intézkedéseket.

E tekintetben tehát azt szükséges megjegyezni, hogy a törvényességi ellenőrzés, mint az irányítás általános jogosítványa, az ellenőrzésre jogosult számára a törvényben biztosított lehetőség. Annak eldöntése azonban, hogy egy adott kérdésre vonatkozóan az irányításra, ellenőrzésre jogosult lefolytatja-e a törvényességi ellenőrzést, az adott szerv – a konkrét ügy kapcsán tehát a Fenntartói Testület – mérlegelési jogkörébe tartozik.

Annak felülvizsgálatára tehát, hogy a Fenntartói Testület az irányítása alá tartozó NKE vonatkozásában elrendelt-e törvényességi ellenőrzést, vagy sem, nem terjed ki az alapvető jogok biztosának hatásköre.

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 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. 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 időszerűség követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetőek.* [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 alapján 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

Tekintettel arra, hogy a panaszos két beadványban, több tárgyban kérte a felülvizsgálatomat, az ügy érdemében tett megállapításaimat is ennek megfelelő bontásban részletezem.

1. Az első beadvány

A bejelentő első beadványában azt kifogásolta, hogy 2013. október 18-án a közigazgatási és igazságügyi-, a honvédelmi- és a belügyminiszterhez írt három, az NKE Közigazgatástudományi karán végzett felsőoktatási tevékenységével kapcsolatos (oktatói tevékenység, tankönyv, összeférhetetlenség) közérdekű bejelentésének érdemi vizsgálatát, illetve a válaszadást az érintett minisztériumok, a honvédelmi minisztérium kivételével mellőzték. A beadvány bevezetőjében a bejelentő hivatkozott az NKE létrehozásáról szóló Alapító Nyilatkozatának, valamint az egyetem Küldetésnyilatkozatának alapelveire, amelyekkel véleménye szerint szemben álltak a bejelentésben részletezett tények. A közérdekű bejelentéseire adott válaszok hiányát kifogásoló, a közigazgatási és igazságügyi tárcához írt 2013. december 10-én, valamint a jogutód Igazságügyi Minisztériumhoz 2014. június 25-én kelt panaszaira a 2014. augusztus 26-án hivatalomhoz benyújtott felülvizsgálati kérelem időpontjáig szintén nem kapott választ.

Az Alaptörvény 30. cikk (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységet lát el, eljárását bárki kezdeményezheti. Ugyanezen cikk (2) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez.

Az Ajbt. 21. § (1) bekezdésének a) pontja szerint az alapvető jogok biztosa vizsgálata során a vizsgált hatóságtól az általa lefolytatott eljárással, illetve az eljárás elmulasztásával kapcsolatban adatokat és felvilágosítást kérhet, valamint a keletkezett iratokról másolat készítését kérheti, az alapvető jogok biztosa megkeresésének az általa megállapított határidőn belül eleget kell tenni. A határidő nem lehet rövidebb tizenöt napnál.

A hivatkozott törvényi felhatalmazás alapján 2015. június 15-én kelt levélben megkerestem – a korábbi közigazgatási és igazságügyi miniszteri hatáskörök változása miatt – Miniszterelnökséget vezető, a honvédelmi, az igazságügyi és a belügyminisztert és tájékoztatásukat kértem a panaszos közérdekű bejelentésének vizsgálatáról, a megtett, vagy a bejelentés megalapozottsága esetén a visszasság megelőzése érdekében a jövőben tervezett intézkedésekről.

1.1. Az Igazságügyi Minisztérium válasza

Az igazságügyi miniszter a 2016. február 9-én kelt ismételt megkeresésem ellenére – a jelentés elkészültéig – *sem teljesítette válaszadási kötelezettségét, az ügy érdemi kivizsgálásában nem működött együtt.*

A feladataim ellátásához biztosított lehetséges vizsgálati módszereket az idézett jogszabályhelyek egyértelműen, kétséget kizáró módon meghatározzák. Ezeknek az eljárási szabályoknak a gyakorlati érvényesülése biztosítja, hogy feladat- és hatáskörömet el tudjam látni, mely nem más, mint az alapvető jogok védelme. Amennyiben a megkeresett szerv a törvény által szabályozott formalizált eljárási szabályok alapján kiadott megkeresésemre nem válaszol, akadályoz az Alaptörvényben meghatározott feladatom ellátásában, továbbá jelentősen megnehezül az adott ügygel összefüggő körülmények felderítése és az annak eredményétől függő intézkedések megtétele.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a megkereséseimben foglalt kéréseim teljesítésének elmaradása akadályozott vizsgálati jogosultságom érvényesítésében, továbbá korlátozott alkotmányos jogköröm gyakorlásában, ezáltal az igazságügyi minisztérium válaszadásának elmaradása önmagában a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével valamint a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való joggal összefüggő visszasságot okozott.

1.2. A Miniszterelnökség válasza

A Miniszterelnökséget vezető miniszter arról tájékoztatott, hogy az oktatói tevékenység, tankönyv, összeférhetlenség tárgykörökben **a Miniszterelnökséghez nem érkezett a panaszos nevével jelzett közérdekű bejelentés.** A tárca munkatársai 2014-re visszamenőleg ellenőrizték a Kormányzati Iratkezelési Rendszert, és egyetlen, 2014. szeptember 15-én érkezett bejelentést találtak, amely a bejelentő második beadványával azonos. Így a megkeresésben részletezett közérdekű bejelentést iratok hiányában nem tudták kivizsgálni.

1.3. A Honvédelmi Minisztérium válasza

A honvédelmi miniszter válaszában kifejtette, hogy a Honvédelmi Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 53/2014. (VIII. 1.) HM utasítás (a továbbiakban: HM SZMSZ) alapján a tárca ügykörébe tartozó ügyfélszolgálati tevékenységet elsődlegesen a HM Igazgatási és Jogi Képviselési Főosztály látja el. A tárcához érkező beadványt (panaszt, közérdekű bejelentést) a főosztály megvizsgálja és a beadvány tárgya szerint azt a HM SZMSZ-ében meghatározott főosztályhoz, szervezethez átteszi, vagy – amennyiben annak tárgya a főosztály feladatkörébe tartozik – azt megválaszolja a Pkbt. tv. alapján.

A bejelentő 2013. október 18-án kelt beadványát a főosztály 2013. október 22-én iktatta 103-1/2013/p. nyt. számon, majd a fentiekben hivatkozott főosztály megállapította, hogy annak tárgya a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Karával kapcsolatos. A honvédelmi miniszter válaszában kihangsúlyozta, hogy a Honvédelmi Minisztérium nem fenntartója a Nemzeti Közszolgálati Egyetemnek, hanem az NKE tv. 4. §-a szerint a fenntartói jogokat gyakorló Fenntartói Testület egyik tagja. A Fenntartói Testületben a honvédelmi minisztert a HM kabinetfőnöke képviselte 2013-ban.

A főosztály figyelembe vette az NKE tv. 2013 októberében hatályos 40. §-át, valamint azt is, hogy a beadványnak három címzettje volt (sorrendben a közigazgatási és igazságügyi miniszter, a honvédelmi miniszter és a belügyminiszter), melyből megállapította, hogy az a beadvány tárgyának (az NKE Közigazgatás-tudományi Kar) megfelelő feladatkörrel érintett miniszterhez – mint a Fenntartó Testület tagjához – is eljutott.

Az előzőek alapján a főosztály javaslatára a HM kabinetfőnöke 2013. november 4-én kelt levelében tájékoztatta a bejelentőt arról, hogy a beadvány érdemi vizsgálatára a közigazgatás-fejlesztésért felelős miniszter jogosult. Arról is tájékoztatta, hogy a beadvány áttételét mellőzte, mivel a címzettek között a közigazgatási és igazságügyi miniszter is szerepelt.

A honvédelmi miniszter kifejtette, hogy az NKE Közigazgatás-tudományi Karához kapcsolódó közérdekű bejelentésben foglaltak megalapozottságát vizsgálni – figyelemmel az NKE tv. hatályos 40. § (1) a) pontjában foglaltakra, amely szerint a Felügyeletet gyakorló miniszter az államtudományi és közigazgatási felsőoktatás tekintetében az igazságügyért felelős miniszter és a közigazgatás-fejlesztésért felelős miniszter együttesen – feladatkör hiányában nem áll módjában; az igazságügyért felelős miniszter és a közigazgatás-fejlesztésért felelős miniszter feladatköreit nem áll szándékában elvonni.

1.4. A Belügyminisztérium válasza

A belügyminiszter ismételt megkeresésemre megküldte az ügyre vonatkozóan a szabályozási és koordinációs helyettes államtitkár asszony által készített feljegyzést.

A helyettes államtitkár megírta, hogy a 2013-as beadvánnyal kapcsolatos anyag nem található a Belügyminisztériumban. Ugyanakkor a feljegyzés elkészítését megelőzően, a rendelkezésükre álló adatok beszerzése érdekében megkeresték az NKE-t. Az egyetem arról informálta a belügyi tárcát, hogy 2013. november 8-án érkezett egy beadvány a bejelentőtől, amelyben „közérdekű bejelentésként” közérdekű kérdést intézett. Ez a beadvány a már korábban hivatkozott, a közigazgatási karon foglalkoztatott oktató tevékenységét kifogásolta.

Az NKE tájékoztatása szerint az NKE főtitkára 2013. november 29-én megírta a bejelentőnek, hogy figyelemmel a Pkbt. rendelkezéseire, bejelentése álláspontjuk szerint nem minősül közérdekű bejelentésnek – mivel nem érint szélesebb társadalmi kört – erre tekintettel nem tartják indokoltnak a törvény által meghatározott eljárás lefolytatását.

Összegzésképpen a belügyminisztérium kiemelte, hogy álláspontja szerint az első beadványban szereplő tárgykörökkel kapcsolatos közérdekű bejelentések vizsgálatára nincs hatásköre a minisztériumnak, egyúttal hivatkozott a Pkbt. 1. § (5) bekezdésében – a hatáskör hiánya esetén alkalmazandó – áttételre irányadó szabályokra.

1.5. A minisztériumok válaszainak összefoglalása

A közérdekű bejelentés vizsgálatára hatáskörrel rendelkező szerv megállapítása

A honvédelmi tárca válaszából is kitűnik, hogy az első beadványnak három címzettje volt, sorrendben a közigazgatási és igazságügyi miniszter, a honvédelmi miniszter és a belügyminiszter, mint a Fenntartói Testület tagjai.²

A közigazgatási és igazságügyi miniszter, majd később az igazságügyi miniszter sem a beadványra, sem az ombudsmani megkeresésre nem válaszolt.

² Az időközben zajlott jogszabály módosítás okán, az NKE tv. 4. §-ának 2014. 06.06-tól hatályos szövege szerint a Fenntartói Testület tagjai közé bekerült a *közigazgatás-fejlesztésért felelős miniszter, a honvédelemért felelős miniszter és a rendészetiért felelős miniszter mellé az igazságügyért felelős miniszter is.*

A Miniszterelnökséget vezető miniszter tájékoztatása szerint a Miniszterelnökséghez nem érkezett a panaszos nevével jelzett közérdekű bejelentés.

A honvédelmi miniszter válaszában kifejtette, hogy a beadvány tárgya miatt – NKE Közigazgatás-tudományi Kar – álláspontja szerint annak érdemi vizsgálatára a közigazgatás-fejlesztésért felelős miniszter jogosult, de az áttételt mellőzte.

Végezetül a belügyminiszter is arról informált, hogy a tárcához nem érkezett a panaszos első beadványában hivatkozott közérdekű bejelentése.

A honvédelmi tárca alappal feltételezte, hogy mindhárom címzethez megérkezett a beadvány. Ugyanakkor, mivel az egyes minisztériumok, mint a Fenntartói Testület tagjai szerepeltek a címzettek között – és a felvetett kérdések a bejelentő szerint átfogóan érintették az NKE Alapító Nyilatkozatában és Küldetésnyilatkozatában deklaráltakat – álláspontom szerint a honvédelmi tárcának meg kellett volna győződnie arról a Fenntartói Testület útján, vagy az ügyvivőn keresztül, hogy a beadvány valóban megérkezett a címzett testülethez.

Elsőként tehát annak tisztázása szükséges, hogy a közérdekű bejelentés vizsgálatára mely szerv rendelkezik hatáskörrel, ehhez szükséges elhatárolni egymástól a minisztériumok és a Fenntartói Testület erre irányuló hatásköreit az egyes miniszterek felügyeleti jogától.

A minisztériumok hatásköre

Azt már korábban kifejtettem, hogy az egyes minisztériumokra vonatkozik a Pkbt. szervi hatálya. Tehát az érintett közérdekű bejelentések vizsgálatára, vagy annak a hatáskörrel rendelkező szervhez való továbbítására a minisztériumok hatásköre megállapítható.

A Fenntartói Testület és az ügyvivő hatásköre

A következő kérdés, hogy a Fenntartói Testületnek – amely az NKE tv. alapján a különböző ágazatokhoz kapcsolódó miniszterek közös joggyakorlására, alapvetően fenntartói feladatok ellátásra, irányításra és ellenőrzésre létrehozott testületnek – van-e a közérdekű bejelentés vizsgálatára e testületi minőségében hatásköre, vagy az ágazatilag – szintén az NKE tv.-ben szabályozott – felügyeleti joggal rendelkező, illetékes miniszternek kell ezt vizsgálnia.

A Pkbt. szervi hatályának értelmezésével összefüggésben korábban, az AJB-3906/2015. ügy kapcsán megkerestem az igazságügyi minisztert, és állásfoglalását kértem a Pkbt.-ben meghatározott állami szerv fogalmával kapcsolatban. Állásfoglalásában a miniszter kifejtette, hogy általánosságban az állami irányítás alatt álló, költségvetési pénzből működő és közhatalmat gyakorló szervezetek állami szervnek minősülnek. A Magyarország Alaptörvényének XXV. cikkében megfogalmazott petíciós jogból kiindulva kifejtette, hogy a petíciós jog címzettje sem államinak, sem önkormányzatnak nem minősülő, de közhatalmat gyakorló szerv (pl. szakmai kamarák) is lehet. A Pkbt. szervi hatálya bizonyos szempontból szűkebb, mint az Alaptörvény XXV. cikke által meghatározott szervezeti kör. Ugyanakkor a Pkbt.-nek a preambulumban meghatározott céljai túlmutatnak a petíciós jog – egy bizonyos szervezeti kör tekintetében történő – gyakorlásának meghatározásánál. Éppen ezért annak eldöntése során, hogy egy szerv állami szervnek minősül-e, minden esetben valamennyi körülményt (feladatkör, közhatalmi jogosítványok, költségvetés alapú működés stb.) vizsgálni kell.

A Fenntartói Testület jogait és kötelezettségeit az NKE tv. 5-9. §-i szabályozzák. A bejelentés idején hatályos rendelkezések alapján, az FT *kiírja a rektori pályázatot, dönt az Egyetemre felvehető hallgatói létszám szakonkénti megosztásáról, elfogadja az intézményfejlesztési tervet, valamint a minősített adat védelmére vonatkozó egyetemi szabályzatot, meghatározza az Egyetemen magasabb vezetői és vezetői megbízással rendelkezők számát, benyújtja a Kormányhoz az éves költségvetési beszámolót, ellenőrzi az állam által rendelkezésre bocsátott eszközök felhasználásának hatékonyságát és jogszerűségét, törvényességi ellenőrzést gyakorol az Egyetem felett, gyakorolja az Egyetem részére nyújtott támogatás felhasználása feletti belső ellenőrzési jogkörét, meghatározza a szakmai ellenőrzés rendszerét, és az éves központi költségvetés tervezésekor benyújtja a Kormányhoz az Egyetem támogatási tervét.*

Mindezekon túl, az FT jóváhagyásával válnak érvényessé a szenátus bizonyos döntései, így különösen az Egyetem képzési és kutatási programjának elfogadása, a szervezeti és működési szabályzat, valamint a minőségfejlesztési program elfogadása, a minőség és teljesítmény alapján differenciáló jövedelemelosztás elveinek elfogadása, az elemi költségvetés, az éves, illetve éven túli kötelezettségvállalási terv és végrehajtásának ütemterve, továbbá a vagyongazdálkodási terv elfogadása, a számviteli rendelkezések alapján elkészített éves beszámoló elfogadása, fejlesztés indítása, továbbá az Egyetem költségvetésének elfogadása.

Az NKE tv. 7. § (2) bekezdése szerint, az FT vizsgálja a döntési javaslatoknak az alapító okirattal és az ágazati humánpolitikai igényekkel való összhangját, egységességét, teljességét, törvényességét, hatékonyságnak való megfelelését.

Fenti okfejtés alapján álláspontom szerint a Fenntartói Testület közhatalmi jogosítványokkal is rendelkező szervnek tekinthető, mely köteles az adott közérdekű bejelentés érdemi vizsgálatára.

Az ezzel ellentétes gyakorlat álláspontom szerint a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével, a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való joggal valamint a petíciós joggal összefüggő visszásságot okozott.

A Fenntartói Testület működésének, ezen belül az ügyvivő megválasztásának, feladatainak részletszabályait az NKE tv.-ben rögzített eljárásrend tartalmazza.

A testületi feladatok irányítására az NKE tv. 9. § alapján az FT tagjai közül hat hónapra – váltásos rendszerben – ügyvivőt választ. Az FT ülését az ügyvivő vezeti, aki egyúttal gondoskodik a döntések előkészítésével és azok végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátásáról is, amellyel kapcsolatos ügyviteli és döntés-előkészítő feladatait az FT hivatala látja el.

A Fenntartói Testület működésének részletszabályait a Nemzeti Közzolgálati Egyetemről, valamint a közigazgatási, rendészeti és katonai felsőoktatásról szóló 2011. évi CXXXII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 363/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: NKE kormányrendelet) tartalmazza.

Az NKE kormányrendelet – a közérdekű bejelentéskor hatályos – 2. § (1) bekezdése alapján az FT szükség szerint ülészik. Az ülés összehívását bármely tag kezdeményezheti.

Az NKE Kormányrendelet 3. §-a részletezi a Fenntartói Testület ügyvivőjének feladatait. E körben az ügyvivő ellátja az FT egységes képviseletét, az FT által átruházott körben gyakorolja a munkáltatói jogokat a rektor és az FT hivatalának vezetője felett, vezeti az FT ülését, gondoskodik az FT ülésének összehívásáról, a napirend, az előterjesztések és a határozati javaslatok előkészítéséről, gondoskodik a szavazás megszervezéséről, a határozat és a jegyzőkönyv elkészítéséről, valamint gyakorolja a kiadmányozási jogokat az FT nevében.

A Kormányrendelet hivatkozott rendelkezéséből az is levezethető, hogy bármelyik miniszter, akihez eljutott a közérdekű bejelentés, kezdeményezhette volna annak a testület által történő megtárgyalását, vagy legalább a soros ügyvivő³ figyelmét felhívhatta volna az esetre.

A Fenntartói Testület tagjainak – minisztériumok – felügyeleti joga

Az egyes minisztériumok és a Fenntartói Testület közérdekű bejelentések vizsgálatára vonatkozó hatáskörét álláspontom szerint meg kell különböztetni az NKE tv.-ben szabályozott, az egyes miniszterek az egyetem szakágazati oktatásában megillető felügyeleti jogától.

Az NKE tv. – a közérdekű bejelentés benyújtásakor hatályos – VIII. fejezetének 40. § szerint, a közigazgatási felsőoktatás felügyeletét a közigazgatás-fejlesztésért felelős miniszter, a rendészeti felsőoktatás felügyeletét a rendészetért felelős miniszter, a katonai felsőoktatás felügyeletét a honvédelemért felelős miniszter, a nemzetbiztonsági felsőoktatás felügyeletét pedig a rendészetért és a honvédelemért felelős miniszter közösen látja el (a továbbiakban: felügyeletet gyakorló miniszterek). A felügyelet a miniszterek részére a VII. Fejezetben és a VIII. Fejezetben meghatározott jogokat foglalja magában.

A felügyeleti jog tartalma tehát magában foglalja, hogy csak a felügyeletet gyakorló miniszter engedélyével kezdeményezhető az adott karon tudományos kutatói munka révén létrejövő, minősített adatot képező vagy azt tartalmazó találmány szabadalmaztatása, kutatási eredmények közzététele.

³ A Nemzeti Közzolgálati Egyetem 2013-2014-as évkönyve alapján az ügyvivői feladatokat 2013. július 1-től december 31-ig a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium közigazgatási államtitkára látta el.

Ehhez kapcsolódóan a találmányt, a kutatási eredményt a felügyeletet gyakorló miniszter – a rendészeti, a katonai, illetve a nemzetbiztonsági felsőoktatás tekintetében az érintett országos parancsnok véleményének kikérése mellett – a találmányok szabadalmi oltalmáról szóló 1995. évi XXXIII. törvény 17. §-ának figyelembevételével minősített adattá minősítheti.

A továbbiakban a jogszabály rendelkezései szerint a felügyeleti jog kiterjed az ágazati felsőoktatási képzés elindítására, az adott évben felvehető hallgatói létszámkeretre, a hallgatói létszámok intézményenkénti és szakonkénti elosztására, valamint az adott szakra történő éves felvétel feltételeként teljesítendő minimális felvételi követelményre. A 43. § alapján a közigazgatási, a rendészeti, a katonai és a nemzetbiztonsági felsőoktatás vonatkozásában az alap- és mesterképzések képzési és kimeneti követelményeit a közigazgatás-fejlesztésért felelős miniszter – a honvédelemért és a rendészetért felelős miniszter egyetértésével – rendeletben szabályozza.

Az ágazatonként megosztott felügyeleti jog tehát az ágazati képzés tartalmi elemeinek meghatározását, a kutatási eredmények feletti rendelkezés korlátozását foglalja magában, a jogszabály nem utalja expressis verbis az ágazati képzéssel kapcsolatos közérdekű bejelentések vizsgálatát a felügyeleti joggal rendelkező miniszter hatáskörébe. Éppen ezért véleményem szerint nem helytálló a honvédelmi miniszter azon álláspontja sem, amely alapján a közérdekű bejelentés vizsgálatára – annak a Közigazgatás-tudományi karára vonatkozó tartalma miatt – a közigazgatás-fejlesztésért felelős miniszter lett volna jogosult.

Végezetül szükségesnek tartom megjegyezni, hogy a Pkbt. hatályba lépésének ideje 2014. január 1-je volt. A bejelentő 2014. június 25-én kelt, már az igazságügyi miniszternek címzett, a közérdekű bejelentése vizsgálatának elmaradását sérelmező beadványa tekintetében az IM-nek már a Pkbt. hatályos szabályai alapján kellett volna eljárnia, és megvizsgálnia a bejelentés tartalmát, előzményeit. Ezt követően pedig lehetősége lett volna a beadványt, mivel az részben az NKE közérdekű bejelentés kezelési gyakorlatát sérelmező beadványnak is tekinthető, az Ajbt. vonatkozó 38/A. §-ában foglaltak alapján, mint a felülvizsgálatra hatáskörrel rendelkező szervnek, azaz az alapvető jogok biztosának továbbítani.

A közérdekű bejelentés tárgyi hatálya

Fontosnak tartom kiemelni a közérdekű bejelentés tárgyi hatálya szempontjából az alábbiakat.

A belügyminiszter válaszában megírta, hogy ugyan nem találták meg a bejelentő első beadványát, de az ombudsmani megkeresést követően megkeresték az NKE-t, amely arról informálta, hogy a panaszos korábban, az első beadvány tartalmával megegyező tartalmú bejelentéssel fordult az NKE-hez is. A bejelentésre válaszul az NKE főtitkára 2013. november 29-én megírta a bejelentőnek, hogy figyelemmel a Pkbt. rendelkezéseire, bejelentése álláspontjuk szerint nem minősül közérdekű bejelentésnek – mivel nem érint szélesebb társadalmi kört – erre tekintettel nem tartják indokoltnak a törvény által meghatározott eljárás lefolytatását.

A minisztériumokhoz, valamint korábban feltételezhetően az NKE-hez benyújtott közérdekű bejelentésben felvetett tárgykörök, így az egyetemi oktató pártpolitikától mentes oktatói tevékenysége, a tankönyv pártatlansága, valamint a rektor összeférhetetlensége egyenként való mérlegelésénél az alábbiakat szükséges megjegyezni.

1. A NKE tv. 14. §-a szerint *a közalkalmazott oktató, tudományos kutató és tanár a munkahelyén pártpolitikától mentes magatartást köteles tanúsítani*. Az indokolás külön kiemeli, hogy mivel a politikai korlátozás alapjogot érintő rendelkezés, ezért csak törvényben szabályozható.

Ezt az elvárást az NKE Etikai Kódexe is rögzíti az Általános Etikai szabályok című I. fejezete 3. § j) pontjában: *az Egyetem valamennyi polgára köteles: feladatainak ellátása során tartózkodni bármely politikai tevékenységtől, véleménynyilvánítástól, megnyilvánulástól*. Az Etikai Kódex 6. § (2) n) pontja szerint *az oktató köteles az oktatói munkájához nem kapcsolódó társadalmi, gazdasági vagy politikai szerepvállalását határozottan elkülöníteni oktatói tevékenységétől*.⁴

⁴ http://uni-nke.hu/uploads/media_items/etikai-kodex_hataly-2013_-vi_-27-2015_-i_-31_.original.pdf

A fentiek megsértése esetén az NKE Etikai Bizottsága jár el hivatalból vagy etikai panasz alapján.

2. Az oktató által végzett további, tankönyvírói tevékenységhez ugyancsak kapcsolódhat a fenti szabályozás.

3. Az NKE bejelentéskor hatályos Szervezeti és Működési Szabályzata 6. §-a alapján *a rektor az Egyetem vezetője, aki teljes jogkörrel képviseli az intézményt, ennek során az Egyetem nevében jogokat szerezhet és kötelezettségeket vállalhat. A rektort – az FT által az oktatásért felelős miniszter útján előterjesztett javaslat alapján – Magyarország köztársasági elnöke bízza meg, illetve menti fel. A rektor felett a munkáltatói jogkört – a kinevezési és felmentési jogkör kivételével – az FT gyakorolja.*⁵

A Pkbt. 1. § (3) bekezdésének hatályos szövege a közérdekű bejelentés tartalmát illetően megegyezik a bejelentés idején hatályos, az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény 141. § (3) bekezdésének szövegezésével: *a közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A közérdekű bejelentés javaslatot is tartalmazhat. Mindezek alapján megállapítható, hogy a bejelentő által megjelölt témakörök akár etikai, akár szakmai, akár irányítási aspektusból szemlélve ugyancsak érintenek egy adott, fizikailag is körülhatárolható közösséget, azaz az Egyetem valamennyi polgárát. Az az indokolás tehát, amely a bejelentést tartalma alapján nem minősíti közérdekű bejelentésnek, arra hivatkozással, hogy nem érint szélesebb társadalmi kört, álláspontom szerint nem megalapozott.*

2. A második beadvány

A panaszos második beadványában további közérdekű bejelentéseit érintő érdemi vizsgálatok hiánya miatt fordult hozzám, és megírta, hogy ezeket korábban az NKE rektorához és szenátusához nyújtotta be, amelyben az NKE Közigazgatás Tudományi Doktori Iskolája vezetőjének személyével, szakmai képezésével kapcsolatban (2014. június 20.), valamint az egyetem vonatkozásában az úgynevezett doktori adatbázisba feltöltött adatok ellentmondásai, hiányosságai és pontatlansága miatt emelt kifogásokat (2014. június 25.).

Ezt követően 2015. november 25-én jogi képviselője útján további beadvánnyal fordult a belügyminiszterhez, mivel álláspontja szerint az NKE rektorához és szenátusához 2014. június 20-án és 25-én benyújtott közérdekű bejelentéseit nem megfelelően vizsgálták ki, azokat az NKE főtitkára azzal az indokolással utasította el, hogy a bejelentő által előadott tények *„nem érik el azt a mértéket, mely szerint a közösség vagy az egész társadalom sérelmével kellene számolni”*.

A belügyminisztertől, mint az NKE Fenntartói Testületének tagjától törvényességi ellenőrzés lefolytatását kérte a fenti gyakorlat véleménye szerinti jogszabálysértő mivolta miatt.

A bejelentő megírta, hogy 2014. december 4-én kelt levélben az NKE Fenntartói Testületének ügyvivője – véleménye szerint tényleges fenntartói vizsgálat nélkül – a Fenntartói Testület nevében arról tájékoztatta, hogy az NKE a vonatkozó jogszabályok és szabályzatok alapján járt el, törvénysértés vagy mulasztás az ügyben nem történt.

Beadványában az Ajbt. 38/C. § a) és c) pontjai alapján annak vizsgálatát kérte, hogy az álláspontja szerint a közérdekű bejelentésének kivizsgálására jogosult NKE Fenntartói Testület miért nem vizsgálta ki megfelelően bejelentéseit, és milyen jogcímen nyilvánította azokat – az NKE rektora és szenátusa elé nem is került ügyeket – az NKE főtitkára meglapozatlannak. Egyben kérte az ügy vizsgálata során feltárt visszasságok megállapítását.

A törvényességi ellenőrzéssel kapcsolatban a vizsgálatomra vonatkozó hatásköri szabályok elemzése során már megállapítottam, hogy *annak felülvizsgálatára, hogy a Fenntartói Testület az irányítása alá tartozó NKE vonatkozásában elrendelt-e törvényességi ellenőrzést, vagy sem, nem terjed ki az alapvető jogok biztosának hatásköre.*

A második beadvánnyal kapcsolatban a minisztériumok az alábbi tájékoztatást adták.

⁵ http://uni-nke.hu/uploads/media_items/szmsz-2013-ix-20-2013-xi-22.original.pdf

2.1. A Miniszterelnökség válasza

Ahogy azt az első beadvánnyal foglalkozó részben már feltüntettem, a Miniszterelnökség a második beadvánnyal kapcsolatban arról tájékoztatott, hogy 2014. szeptember 15-én beérkezett a panaszos ügyvédje részéről az NKE működését kifogásoló panasz, amelyben a bejelentő a Doktori Iskola vezetőjével, szakmai képezésével, illetve a doktori adatbázisba feltöltött adatok, valamint a doktori hallgatók nyilvántartására vonatkozóan kért törvényességi ellenőrzést.

A miniszter megjegyezte, hogy az NKE tv. 4. §-ában meghatározott Fenntartói Testületet megillető jogokat a Fenntartói Testület FTH57/2014 iktatószámú ügyrendje alapján – ügyvivőként – 2014. július 1-től december 31-ig a Belügyminisztérium gyakorolta, ezért a bejelentő legutóbbi közérdekű bejelentését 2014. október 2-án hivatalból áttette a minisztérium a belügyi tárcához. A bejelentő ügyvédjét az áttételről aznap levélben tájékoztatták.

A továbbiakban a Miniszterelnökséget vezető miniszter kifejtette, hogy az NKE Fenntartói Tanácsától azt az értesítést kapta, hogy a beérkezett közérdekű bejelentés kivizsgálását az NKE FT 2014. október 28-ai ülésén napirendjére tűzte. Iratok hiányában egyéb intézkedést az ügyben a Miniszterelnökségnek nem állt módjában tenni.

2.2. A Belügyminisztérium válasza

A belügyminiszter arról adott tájékoztatást, hogy a bejelentő második, jogi képviselője útján benyújtott, 2014. szeptember 10-én kelt beadványa nem közérdekű bejelentésként, hanem törvényességi ellenőrzés iránti kérelemként érkezett a minisztériumba, melyhez csatolták az NKE rektorának és a szenátusának korábban megküldött közérdekű bejelentéseket.

Mіндеzek alapján a Belügyminisztérium a 2014. szeptember 10-i, törvényességi ellenőrzésre irányuló kérelmet megvizsgálta, a képzési területtel foglalkozó szervezeti egységek és háttérintézmények, valamint a Fenntartói Testületben a belügyminisztert képviselő tag bevonásával, aki jelezte, hogy mint a Fenntartói Testület soros ügyvivője a soron következő, 2014. szeptember 26-i NKE Fenntartói Testületi ülésen napirendi pontként felveti a kérdést.

A beadvány vizsgálatát követően 2014. október 9-én kelt BM/11626/5/2014. iktatószámú válaszlevélben tájékoztatták a bejelentő ügyvédjét, hogy az NKE felett törvényességi ellenőrzést a Fenntartói Testület gyakorol.

A beadványok tartalmával kapcsolatban a szabályozási és koordinációs helyettes államtitkár leszögezte, hogy az eredeti, az NKE rektorához, illetve szenátusához benyújtott közérdekű bejelentések alapvetően két tárgyra irányultak: egyrészt a közérdekű bejelentésének kivizsgálására, másrészt pedig adatigénylésre (amely személyes és közérdekből nyilvános adatot is érintett). A válasz kitért arra is, hogy az NKE a közérdekű bejelentést kivizsgálta, és mivel a Pkbt. a közérdekű bejelentéssel kapcsolatos eljárást egyfokú eljárásként határozza meg, így ahhoz – a Fenntartói Testület által lefolytatható – másodfokú eljárás nem kapcsolódik.

A bejelentés adatigénylésre vonatkozó részével kapcsolatban arról informálták a bejelentőt és ügyvédjét, hogy az adatigénylés során szükséges megjelölni az adatigénylés jogalapját, amelyet a megkeresés nem tartalmazott. Az államtitkár-helyettes válaszában az Infotv-re hivatkozott, mely alapján az adatigénylést az adatkezelőnek kell megküldeni, illetve az adatkezelőnek kell válaszolnia, amely jelen esetben álláspontjuk szerint nem az NKE, hanem az Országos Doktori Tanács. Ezt követően 2014. december 1-jén érkezett a bejelentő jogi képviselőjétől a Belügyminisztériumba a beadványozó 2014. november 25-én kelt újabb beadványa. A beadványban a korábbi válaszlevélben foglaltakra reagálva a bejelentő jogi képviselője útján rögzítette, hogy nem az NKE főtitkárának döntései elleni fellebbezést nyújtott be, nem kérte ezen döntések felülvizsgálatát, hanem a Fenntartói Testület törvényességi ellenőrzésének lefolytatását kérte. Ebben a levélben a bejelentő törvényességi ellenőrzést – ennek keretében a közérdekű bejelentés alapján tett intézkedések törvényességének vizsgálatát – kérte, továbbá intézkedést kért arra, hogy az NKE „érdemben, ténylegesen és hatékonyan” vizsgálja ki az előterjesztett közérdekű bejelentéseit, valamint kezdeményezte, hogy az NKE a közérdekű bejelentések kivizsgálását, intézését szabályozó belső eljárási rendre vonatkozóan dolgozzon ki szabályzatot.

A beadványt a Belügyminisztérium a Fenntartói Testület részére – az erről szóló értesítéssel párhuzamosan – megküldte, az abban foglaltak kivizsgálása, valamint, ha szükséges, a törvényességi felügyeleti eljárás lefolytatása érdekében.

A Fenntartói Testület tájékoztatása szerint a Testület még a Belügyminisztérium levelének kézhezvétele előtt, egy korábbi beadvány alapján 2014. december 4-én lefolytatta a szükséges vizsgálatot és megállapította, hogy az NKE a vonatkozó jogszabályok és szabályzatok alapján járt el, törvénysértés vagy mulasztás az ügyben nem történt. A Fenntartói Testület megállapította azt is, hogy a beadványozó által szintén sérelmesnek ítélt eljárás, mely szerint a közérdekű bejelentésről az NKE főtitkára hozott döntést a rektor helyett, nem volt jogellenes, tekintettel arra, hogy az intézmény Szervezeti és Működési Szabályzata 3. § (2) bekezdése alapján a főtitkár a rektort külön meghatalmazás nélkül is helyettesítheti.

A vizsgálat eredményéről – a Fenntartói Testület tájékoztatása szerint – 2014. december 5-án tájékoztatták a beadványozó képviselőt ellátó ügyvédet is.

A Belügyminisztérium válaszához becsatolt iratokból megállapítható, hogy a második beadványt illetően, a Belügyminisztériumot a Fenntartói Testületben képviselő, a vizsgálat idején ügyvivőként eljáró tag közreműködésének eredményeként került sor a beadvány FT előtti megtárgyalására. Az iratokból az is kiderül, hogy a konkrét ügy a bejelentő „sokadik kezdeményezése” az NKE vezetése felé.

Ahogy az első beadványra adott minisztériumi válaszok kiértékelése során, úgy a másodiknál is felmerült az eredeti közérdekű bejelentések minősítése során az NKE főtitkárnak elutasító válaszában, hogy azok *„nem érik el azt a mértéket, mely szerint a közösség vagy egész társadalom sérelmével kellene számolni”*.

Ezzel kapcsolatban szükségesnek tartom megjegyezni, hogy a Belügyminisztérium által küldött, a bejelentések vizsgálatát mérlegelő és véleményező iratokban is felmerült a jogszabály fenti értelmezésével kapcsolatban a jogalkalmazó által, az adott bejelentés elemzése során a mindenkori zsinór-mérték alkalmazásának szükségessége, mely nyilván a bejelentő „sokadik” bejelentése miatt, nem volt kellőképpen szigorú, ezért javasolták annak a Fenntartói Testület, vagy a Szenátus által történő megvitatását.

A Belügyminisztérium összegzőként kihangsúlyozta, hogy a 2014-ben a Belügyminisztériumhoz érkezett beadványok nem közérdekű bejelentések voltak, hanem a Fenntartói Testület törvényességi ellenőrzésre irányuló intézkedését kezdeményezték. A Fenntartói Testület részére a megkeresést továbbították, az FT a szükségesnek ítélt vizsgálatot lefolytatta. A belügyi tárca álláspontja szerint a beadványozó által az NKE-hez benyújtott közérdekű bejelentések felülvizsgálatára sem a belügyminiszternek, sem a Fenntartói Testületnek nem volt hatásköre. A belügyminiszter kifejtette, hogy az NKE tv. 4. §-a rendelkezik arról, hogy az egyetem fenntartói jogait a Fenntartói Testület útján, az ott meghatározott miniszterek közösen gyakorolják, illetve az 5. § részletezi, hogy a felügyeleti jogon belül milyen feladatai vannak a Fenntartói Testületnek, ezen felsorolásban szerepel a törvényességi ellenőrzési jogkör.

Álláspontja szerint ez azonban nem jelenti azt, hogy a közérdekű bejelentések vizsgálata az egyes miniszterek hatásköre lenne. Tekintettel arra, hogy a közérdekű bejelentésekkel kapcsolatos eljárás egyfokú és ahhoz másodfokú eljárás nem kapcsolódik, a Fenntartói Testület véleménye szerint tartalmában nem vizsgálhatja felül az NKE választ, kizárólag a közérdekű bejelentés kivizsgálását vizsgálhatja meg törvényességi ellenőrzési feladatkörén belül. Az NKE-nek tehát a közérdekű bejelentések elbírálására vonatkozó eljárásának felülvizsgálatára ezen felügyeleti jog nem ad lehetőséget.

Végezetül a felügyeleti jogkörrel kapcsolatban a belügyminiszter hangsúlyozta, hogy az NKE tv. 40. §-a rögzíti, hogy az egyes tárgykörű felsőoktatások tekintetében mely miniszter gyakorolja a felügyeletet, a 40. § (2) bekezdése pedig meghatározza, hogy a felügyelet a miniszterek részére a VII. és a VIII. Fejezetben meghatározott jogokat foglalja magában, amelyek között szintén nem szerepel olyan jogkör, amely alapján a közérdekű bejelentés felülvizsgálata elvégezhető lenne.

Összefoglalás

Szükségesnek tartom kiemelni, hogy mindkét bejelentés vonatkozásában alapvető kérdésként merült fel annak eldöntése, hogy a Fenntartói Testület, annak tagjai, illetve az FT aktuális ügyvivője jogosultak és kötelezettek-e az NKE működésével kapcsolatos közérdekű bejelentés vizsgálatára, illetve milyen intézkedések megtételére kötelesek ezzel kapcsolatban.

Ahogy az már az első beadványra adott minisztériumi válaszok összegzésénél, a közérdekű bejelentés vizsgálatára hatáskörrel rendelkező szerv megállapítása során kifejtettem, véleményem szerint téves a Belügyminisztérium azon okfejtése, amely konkrét jogszabályhely hiánya miatt azt feltételezi, hogy a Fenntartói Testületnek nem feladata a közérdekű bejelentés vizsgálata. *Álláspontom szerint a korábbiakban kifejtettekben túlmenően megállapítható, hogy az FT tagjai, mint az NKE költségvetési és szakmai irányítását, felügyeletét ellátó állami szervek képviselői közösen kötelesek az NKE működését érintő, nekik címzett közérdekű bejelentések érdemi vizsgálatára. Az ezzel ellentétes gyakorlat a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével, a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való joggal valamint a petíciós joggal összefüggő visszásságot okozhat. Fentiekből következően megállapítható, hogy ellentétes a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével a közérdekű bejelentések vizsgálatára irányuló tisztázatlan hatásköri helyzet fenntartása is.*

Éppen ezért szükségesnek tartom, hogy mindazon esetekre vonatkoztatva, amikor a Fenntartói Testületnek címzett közérdekű bejelentés tartalma szerint nem egy korábban már az NKE felé intézett közérdekű bejelentés eredményének felülvizsgálatára irányul, az FT rendelkezésére álljon, egy általa kidolgozott és elfogadott eljárásrend, amelyben pontos szabályokban rögzítik az FT ügyvivőjének és tagjainak e kérdés köré csoportosuló feladatait, felelősségét. *Megállapítom továbbá, hogy ellentétes a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével, a tisztességes hatósági eljárásához és a petíciós joghoz fűződő alapvető jogokkal az NKE – az ügyben érintett – közérdekű bejelentések vizsgálatára irányadó gyakorlata, amely során a bejelentések elutasításakor érdemi okfejtés nélkül az elutasítás indokaként kizárólag a bejelentés tárgyának szélesebb társadalmi kört nem érintő mivoltára hivatkoznak.*

Intézkedések

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a **Nemzeti Közzolgálati Egyetem Fenntartói Testületét**, hogy

- a vizsgált ügyben intézkedjen a Bejelentő elbírálatlan közérdekű bejelentése vonatkozásában az eljárás lefolytatásáról, a szükséges tájékoztatás megadásáról,
- a Fenntartói Testületnek címzett közérdekű bejelentések kezelésére, az ügyvivő és a tagok közös felelősségére kiterjedően dolgozzon ki és fogadjon el eljárásrendet,
- amennyiben a jövőben valamely vizsgálat során feltárják, hogy a közérdekű bejelentést korábban már az arra jogosult szerv elbírálta, de a bejelentő álláspontja szerint bejelentését megalapozatlannak nyilvánították, vagy a vizsgálat eredményével nem ért egyet, illetve bejelentését az eljárásra jogosult szerv nem vizsgálta ki teljeskörűen, intézkedjenek arról, hogy a bejelentő értesüljön az alapvető jogok biztosához fordulás lehetőségéről.

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem az **igazságügyi minisztert**, hogy

- az alapvető jogok biztosának megkeresésének a jövőben maradéktalanul tegyen eleget;

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a **Nemzeti Közzolgálati Egyetem rektorát**, hogy

- intézkedjen a Bejelentő közérdekű bejelentésének érdemi kivizsgálásáról és részére a szükséges tájékoztatás megadásáról.

Budapest, 2016. augusztus

Székely László sk.