



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-1402/2024. számú ügyben
közérdekű bejelentés intézésére jogosult eljáró szerv válaszadásának
elmaradásával összefüggésben

Előadó: dr. Jászberényi Éva

Érintett szerv: Országos Gyógyszerészeti és Élelmezés-egészségügyi Intézet
Nemzeti Népegészségügyi Központ
Nemzeti Népegészségügyi és Gyógyszerészeti Központ

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1402/2024. számú ügyben**

Az eljárás megindítása

A Panaszos¹ **közérdekű bejelentés intézésére irányuló felülvizsgálati kérelmében** megírta, hogy egy étrendkiegészítő termék forgalmazásával kapcsolatban közérdekű bejelentést tett az Országos Gyógyszerészeti és Élelmezés-egészségügyi Intézetnél (a továbbiakban: OGYÉI). Az OGYÉI arról tájékoztatta, hogy a beadványt – hatáskör hiányában – áttették a Nemzeti Népegészségügyi Központhoz (a továbbiakban: NNK). Panaszos kifogásolja, hogy a bejelentésére nem kapott választ.

Az alapvető jogok biztosa – egyebek mellett – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 38/A. § alapján kérelemre vizsgálja a közérdekű bejelentések törvényben meghatározott szervek általi megfelelő intézését.

Mivel a beadvánnyal összefüggésben felmerült a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, valamint a petíciós jog sérelmének a gyanúja, ezért vizsgálatot indítottam.

Az érintett alapvető jogok

A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”* [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 jogforrások

- Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény);
- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.);
- a közérdekű bejelentés benyújtásakor hatályos, a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Pkbt.).

Megállapított tényállás

A Panaszos egy étrendkiegészítő termék forgalmazásával kapcsolatban elektronikus úton közérdekű bejelentést tett az OGYÉI felé, melyre nem kapott választ.

Felülvizsgálati eljárásom során megkerestem a Nemzeti Népegészségügyi és Gyógyszerészeti Központot (a továbbiakban: NNGYK), mint az OGYÉI és az NNK jogutódját a közérdekű bejelentés vizsgálatát érintően.

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

Az NNGYK az étrendkiegészítő termékek forgalomba hozatali eljárásával kapcsolatban arról informált, hogy a termékek bejelentési eljárása elkülönül azok kockázatelemzési folyamatától. A közérdekű bejelentés benyújtásakor a kockázatelemző tevékenységet az OGYÉI végezte, ezt követően a vármegyei kormányhivatalok és a járási (fővárosi kerületi) hivatalok végzik a hatósági ellenőrzést, a szükséges intézkedések – például az egészségre veszélyt jelentő termék forgalmazásának megtiltása, a forgalomban lévő termékek begyűjtésének elrendelése – meghozatala is az ő hatáskörük.

A fentiekre tekintettel az OGYÉI a Panaszos beadványát áttette az NNK-hoz, mint a vármegyei kormányhivatalok és a járási (fővárosi kerületi) hivatalok szakmai irányítójához azzal, hogy a bejelentéssel érintett készítményt a magyarországi forgalmazó bejelentette, valamint annak közegészségügyi kockázatértékelése folyamatban van.

Az NNK annak ismeretében, hogy a kockázatértékelés folyamatban van, intézkedést nem tett az ügyben, további áttétel helyett várta az OGYÉI termékre vonatkozó kockázatértékelését.

Az OGYÉI azonban a kockázatértékelést nem készítette el, így a bejelentés vizsgálatára és bejelentő tájékoztatására sem került sor.

Az NNGYK a Panaszos jelen eljárásban benyújtott felülvizsgálati kérelmére a kifogásolt termék soron kívüli kockázatértékelését elkészítette, mely szerint a készítmény összetétele nem kifogásolt, a jelölésen feltüntetett állítások azonban nem használhatók jogszerűen.

Fentiekre tekintettel a közérdekű bejelentést a kockázatértékeléssel együtt további intézkedésre megküldték a népegészségügyi feladatkörében eljáró Budapest Főváros Kormányhivatalának, az áttételről Panaszost tájékoztatták.

A vizsgálat megállapításai

A hatáskör tekintetében

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

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

Az OGYÉI, az NNK és az NNGYK, mint állami szervek az alapvető jogok biztosa által vizsgálható szerveknek minősülnek.

Az érintett alapvető jogok tekintetében

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

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

Alkotmánybíróság határozataiban, azok indokolásában kifejtett érveket, jogelveket, megállapításokat és következtetéseket.

1. Az Alaptörvény XXIV. cikke (1) bekezdése értelmében *mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt alaptörvényi rendelkezés legfontosabb elemeit a következők szerint azonosította a 3223/2018. (VII. 2.) AB határozatban és – ezzel egyezően – a 7/2019. (III. 20.) AB határozatban. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti alapjog alanya az ügyfél, a jog kötelezettje pedig a közigazgatási hatóság. Az alapjog rendeltetése, hogy ügyfélközpontú megközelítésben biztosítsa a közérdek és a szubjektív jogvédelem közötti egyensúlyt, az anyagi jog érvényesülését, végső fokon a hatóság jogszerű működését.

Az alapvető jogon belül fontos részjogosítvány az eljárás ésszerű határidőn belül történő befejezéséhez való jog. Az Alkotmánybíróság – mint arra a már hivatkozott 7/2019. (III. 20.) AB határozatban maga a testület utalt – megállapította számos olyan, az alapjog tartalmához tartozó részjogosítvány alapjogi jellegét, amelyek az ügyfelet helyezik középpontba, és amelyek érvényesítése, a vizsgálati típusú hatósági eljárás alaki és anyagi hatékonyságát (gyorsaságát, szakszerűségét, törvényességét), összességében jognak alárendeltségét hivatottak szolgálni. Ilyen az ésszerű határidőben meghozott döntéshez való részjogosítvány is.

Ezen részjogosítvánnyal kapcsolatban az Alkotmánybíróság 5/2017. (III. 10.) AB határozata rögzítette azon elvi megközelítést, miszerint alkotmányossági kérdés, hogy a jogalkalmazó szervek a jogalkotó által meghatározott kötelezettségeiket teljesítsék, ideértve a határidők betartását. *„A tisztességes hatósági eljáráshoz való joghoz hozzátartozik annak biztosítása, hogy a közigazgatási hatóságok a rájuk vonatkozó határidőket betartsák.”*

2. Az Alaptörvény XXV. cikke értelmében *mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.*

A petíciós jog tartalma alapján két fogalmi elemmel bír; nemcsak a kérelem, panasz, illetve javaslat benyújtását akár egyénileg akár kollektíven, hanem a közhatalmat gyakorló szerv válaszadását is tartalmazza, ami *magával vonja, hogy az adott üggyel a válaszadó szervnek 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 határozat].

A petíciós jog az egyén oldaláról korlátlan, míg a közhatalom oldaláról egyrészt fennáll egy kötelezettség a válaszadásra vonatkozóan, másrészt mivel üggyel való foglalkozást jelent, így az adott szerv hatáskörébe kell tartoznia a válaszadásnak. [141/B/1993. AB határozat].

Az ügy érdemében

Az Ajbt. 38/A. § alapján indult eljárásban a bejelentés intézését vizsgálhatom; e körben tehát azt, hogy az eljáró szerv az előírt határidőket betartotta-e, megtett-e mindent a megalapozottság vizsgálata körében, szükség esetén döntött-e hatósági, illetve egyéb hatáskörébe tartozó eljárás megindításáról, a bejelentő felé fennálló tájékoztatási kötelezettségének eleget tett-e, és mindezek során az alapvető jogokkal összefüggésben a hatóság által előidézett visszasság vagy annak közvetlen veszélye fennáll-e.

A Pkbt. 1. § (5) bekezdése szerint, *ha a panaszt vagy a közérdekű bejelentést nem az eljárásra jogosult szervhez tették meg, a panaszt vagy a közérdekű bejelentést a beérkezésétől*

számított **nyolc napon belül az eljárásra jogosult szervhez át kell tenni.** Az áttételről a panaszost vagy a közérdekű bejelentőt az áttétellel egyidejűleg értesíteni kell.

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

A fentiekben részletezett tényállás alapján megállapítottam, hogy az OGYÉI jogszerűen intézkedett a közérdekű bejelentés áttételéről, bejelentő értesítéséről. Az NNK azonban a vizsgálata megindítását, erről bejelentő tájékoztatását elmulasztotta, mellyel **a Panaszos tisztességes hatósági eljáráshoz fűződő, valamint petíciós jogával összefüggésben visszásságot okozott.**

Tekintettel azonban arra, hogy az NNK időközben megszűnt, a jogutód NNGYK a közérdekű bejelentést a kifogásolt termékre vonatkozó kockázatértékelésével együtt további intézkedésre megküldte a hatáskörrel rendelkező Budapest Főváros Kormányhivatalának, és minderről Panaszost tájékoztatta, **ombudsmani intézkedést nem teszek.**

Budapest, 2024. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos