

JOGI FÓRUM PUBLIKÁCIÓ

Miért nem panasz vagy közérdekű bejelentés az állatvédelmi tárgyú bejelentés? Az állatvédelmi hatóságok rossz gyakorlata az új panasztörvény tükrében

Szerző:

dr. Kajó Cecília LL.M.

Bojtár Telefonos Állatvédelmi Jogsegély-szolgálat titkár

Budapest, 2023. október 8.

I. Bevezetés

Az elmúlt időszak helytelen eljárásjogi besorolási gyakorlata több vármegyében ahhoz vezetett, hogy megfosztotta a bejelentő civil állatvédelmi szervezeteket az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény (a továbbiakban: állatvédelmi tv.) 48. § (1) bekezdése alapján rendelkezésre álló ügyféli jogaik gyakorlásától állatvédelmi ügyekben, így több esetben attól, hogy a meghozott döntés ellen jogorvoslat érdekében bírósághoz fordulhassanak.

A joggyakorlat ráadásul nem egységes: van vármegye, ahol közigazgatási hatósági eljárásban (ügyféli joggyakorlás biztosításával) illetve van ahol panaszeljárársban (ügyféli joggyakorlás kizárásával) kezelik azonos állatvédő szervezet bejelentéseit. Vagyis azonos bejelentő szervezet megítélése (és így ügyféli jogai sorsa) másképp alakul más-más vármegyékben. Ezt „viccesen” vármegye-váltó hatálynak hívják egymás között a szervezetek, de ha megnézzük a hátterét a jelenségnek, ez sajnos nem vicc, hanem a vonatkozó jogszabály tökéletes félreértelmezése.

Nézzük meg először, melyik jogintézmény mire való!

A panaszokról, a közérdekű bejelentésekről, valamint a visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról szóló 2023. évi XXV. törvény (a továbbiakban: Panasztv.) három fő beadvány- illetve eljárásformát ismer: a panaszt, a közérdekű bejelentést és a vonatkozó uniós irányelv miatt beépítésre került belső visszaélésjelentési rendszert (whistleblowingot). Témánk szempontjából az első kettő fontos most.

A Panasztv. 1. § (2) bekezdése szerint a panasz olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más - így különösen bírósági, közigazgatási - eljárás hatálya alá. Egy jó jogász „bármilyen” tárgyú panaszt be tud kategorizálni jogágak, jogszabályok, eljárástípusok szerint, amit pedig nem lehet, az őszintén szólva lehetséges, hogy nem üti meg a jog ingerküszöbét, az egyén szempontjából lehet, hogy valós jog- vagy érdeksérelem, de igazából olyan csekély jelentőségű, hogy nem kell miatta az állami szervezetrendszer motorját berúgni. Az ilyen sérelmek jellemzően inkább az etikai szabályok megítélése alá tartozhatnak, Etikai

Kódex megsértése, compliance jellegű megközelítéssel, és kezelésük, a velük való foglalkozás elsősorban a piaci szférában fontos: ez az első kapu, ahol sokszor valaki találkozik egy céggel, ahol foglalkoznak (vagy sem) panaszával, így az első olyan igazodási pont is, ahol a cég PR-ja, imidzse alakítható. A megfelelő panaszkezelésnek (melynek a vége lehet egy „egyszerű” bocsánatkérés is), elsősorban a magánszférában van jelentősége, hiszen a közszféra jellemzően strikt jogszabályok alapján, strikt rendszerben működik, ahol a sérelmek orvoslására lehet találni konkrét jogi megoldásokat, eljárásokat. Ilyen módon tehát felfoghatjuk fogyasztóvédelmi jellegű megközelítésnek is.

A Panasztv. 1. § (3) bekezdése szerint a közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja.

A jogszabály indokolása szerint a panasz és a közérdekű bejelentés kiegészítő jellegű, szubszidiárius jogintézményként kerül szabályozásra. Vagyis olyan háttérbeli, kiegészítő jellegű eszköztár, melyhez akkor nyúlunk, ha nincs az adott probléma megoldására kifejezetten létrehozott jogintézmény a jogalkotó részéről.

Mi tehát a Panasztv. valós funkciója?

Tulajdonképpen egy kiegészítő, eljárásjogi becsatornázást segítő jogintézmény: egy közigazgatási eljárási kódexen kívüli áttételi forma, lehetőség, eszköz, mellyel az általánosságban panaszként definiált megkereséseket eljuttathatjuk az arra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervek erre dedikált eljárásjogi rendjébe, vagy ha ezekbe nem tudjuk bekezelni, mi magunk oldjuk meg a Panasztv. eljárási szabályai mentén egyfajta etikai-compliance megközelítéssel cégünk, szervezetünk jó megítélése érdekében.

A jogalkotói szándék a beadványformák fogalmának egyidejű elemzésével azt jelenti, hogy panaszként olyan beadvány kezelhető, mely:

- „egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul”: állattartási hibát, hiányosságot tartalmazó beadvány esetén ilyen egyéni (vagyis természetes személyt) érintő jog- vagy

érdeksérelemről nem beszélhetünk, hiszen az állattartási hiba, hiányosság az érintett állategyedet vagy állományt érinti, továbbá

- „elintézése nem tartozik más, különösen közigazgatási eljárás hatálya alá”: az állattartási hibák, hiányosságok kivizsgálására létezik egy kifejezetten erre megalkotott közigazgatási hatósági eljárástípus, az állatvédelmi hatósági eljárás, melynek során az állatvédelmi törvényben foglaltakat az Ákr. szabályai szerint a külön kijelölt jogszabály alapján eljáró állatvédelmi hatóságok vizsgálhatják.

Téves jogértelmezésen alapul tehát az a joggyakorlat, hogy az állattartási témájú bejelentéseket elsősorban a járási hivatalok és a vármegyei kormányhivatalok kötelékében dolgozó hatósági állatorvosok panaszként (vagy közérdekű bejelentésként) kezelik, és a Panasztv. szerinti „eljáráásban” „kivizsgálják” az ügyet, majd kétsoros sablonlevélben tájékoztatják a bejelentőt, hogy „megtették a megfelelő intézkedéseket”.

Ha a bejelentő konkrétan civil állatvédelmi szervezet, ezzel megfosztják ügyféli jogaitól, melyet számukra az állatvédelmi törvény biztosít, közte talán a legfontosabbtól: a jogorvoslati jottól.

De az állatvédelmi hatósági eljárások átláthatósága is elvész, így sérülhet az információszabadság joga akkor, amikor például ilyen módon az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 33. § (5) bekezdése szerinti anonimizált döntés sem kérhető ki az eljárás lezártaival, a véglegessé válás után - hiszen nem született ilyen döntés az ügyben.

A „különösen” szó használata a Panasztv-ben azt is jelenti, hogy a felsorolás nem taxatív, hanem exemplifikatív: vagyis más, további konkrét eljárások tárgyát is képezheti a beadvány, tehát pl. büntetőeljárását állatkínzás bűncselekmény esetén.

Közérdekű bejelentésként - szintén figyelemmel a szubszidiárius funkcióra! - olyan beadvány kezelhető, mely:

- „orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja”: állattartási hiba vagy hiányosság kivizsgálása és megszüntetése esetén a cél viszont

egyértelműen az állat sorsán való javítás vagy ha ez nem lehetséges, akkor átmeneti kiemelése, végső soron elkobzása és az állattartó eltiltása az állattartástól.

Az állattartási hibát, hiányosságot tartalmazó (és bűncselekményi tényállást nem kimerítő) beadványok helyes kezelése tehát az erre szolgáló speciális eljárás igénybevételével, mellőzve a kiegészítő, szubszidiárius Panasztv. biztosította lehetőséget az alábbiak szerint alakulhat:

- az Ákr. alapján 60 napos teljes eljárás megindítása a beadványt alapján vagy
- az Ákr. 100. § szerinti hatósági ellenőrzés lefolytatása azzal, hogy jogsértés megállapítása esetén meg kell indítani a 60 napos teljes eljárást (jogsértés hiányában pedig a bejelentő civil állatvédelmi szervezet - mint ügyfél - kérése esetén hatósági bizonyítványt kell kiállítani az Ákr. 101. § szerint).

A helyes eljárásjogi minősítés elősegíti az állatok sorsának szakszerű megjavítási lehetőségét illetve a meghozott döntés bírósági felülvizsgálatának lehetőségét, mely a Panasztv. szerint nyújtandó tájékoztatáshoz képest jóval nagyobb átláthatóságot biztosít az állatvédelmi hatóságok munkáját illetően.

II. A Panasztv. főbb jellemzői funkciója, szerkezete

Az előző fejezetben rámutattam arra, hogy jellemzően hatósági állatorvosok állatvédelmi tárgyú bejelentések kapcsán hogyan értelmezik tökéletesen félre a Panasztv. funkcióját, hogyan kezelik panaszként a tökéletesen bekegorizálható állattartási hibákat, hiányosságokat tartalmazó bejelentéseket és folytatnak le panaszeljárást ahelyett, hogy az Ákr. figyelembe vételével hatósági ellenőrzést vagy állatvédelmi hatósági eljárást folytatnának.

Tekintsük át a hatályos Panasztv. funkcióját, értelmét és nézzük meg történeti előzményeit is!

A Panasztv. és a visszaélésbejelentés fő funkciója egyfajta permegelőző, eljárásmegelőző funkció compliance hatással: elsősorban Etikai Kódexre, vagy más soft law kategóriába eső dokumentumokra

alapozva egy olyan eljárás lefolytatása, melyekkel a köz- vagy magánszférába tartozó szervezet elsősorban saját megítélését tudja javítani azzal, hogy a hozzá forduló ügyfél, kliens, vendég stb. panaszával foglalkozott. Ennek elsődlegesen PR, marketing, minőségbiztosítás szempontjából van jelentősége. Ha mégis kártérítési perre kerülne például a sor a későbbiekben, a megfelelően kivitelezett panaszkezelés kárenyhítési megítélés alá esik a perben.

Azért hangsúlyozom, hogy a köz- és magánszféra egyaránt érintett, mert a későbbiekben kifejtettek alapján látható, hogy a Panasztv. hatálya kettős: vonatkozik mind a köz- mind a magánszférára, és bár alapvetően a panasz eljárás módszere mindkét szektorban hasonló, de a határidők vonatkozásában - elsősorban az ágazati jogszabályokra tekintettel - eltéréseket tapasztalhatunk.

Az egy szervezethez beérkező panaszokat ugyanúgy egy külön erre kijelölt személynek kellene intéznie, ahogyan - remélhetőleg mindenhol - a közérdekű adatkérésekkel kapcsolatban is van egy erre kijelölt személy, aki összefogja, hogy a kérdésre válaszolni tudóhoz eljusson időben a megkeresés, és határidőben kezelje a megalkotott válasz vezetői aláírását, kiadmányozását és postázását.

Amiért egy külön erre dedikált személy léte a szervezetrendszerben fontos, az azért is említendő, amiről valahol a tanulmány I. fejezete szól: ahogyan az adatvédelmi tisztviselő sem lehet egy szervezetrendszerben olyan vezetői pozíciót betöltő személy, aki alapvető döntéseket hoz a szervezet életében, úgy a panaszkezelő személy sem lehet olyan konkrét ügyeket intéző személy (pl. hatósági ügyintéző) akinek például érdekében áll az elutasítás (így „le tudja rázni” magáról a feladatot) vagy éppenséggel azzal, hogy a panaszt mindig más kezeli, nem biztosítható a későbbiekben kifejtett bizalmasság követelménye a kezelés kapcsán.

A panaszkezelési rendszer nem újdonság, a bejelentővédelmi ügyvédek reklámjaival ellentétben ez nem egy új feladat, és jogtörténeti előzménye is van: panasztörvényt már 1977-ben alkottak a szocialista rend megóvása érdekében.

A Panasztv. három fő témával foglalkozik: a panaszok, a közérdekű bejelentések valamint a visszaélések bejelentésével kapcsolatos területeket szabályozza.

Mint említettem, nem előzmény nélküli, az 1977. évi I. törvény már szabályozta a területet:

„Ha a bejelentőt (...) hátrány éri amiatt, hogy a közérdekkel ellentétes tevékenységre, mulasztásra hívta fel a figyelmet, a hátrányt okozó szerv köteles a törvényes állapotot azonnal helyreállítani. Gondoskodni kell arról, hogy a hátrányt szenvedett személy megfelelő elégtételt kapjon, és az ügyből eredő anyagi kárát is megtérítsék. (...) A közérdekű bejelentést tevő kérheti, hogy az eljárás során ne fedjék fel személyét. Ennek a kérelemnek - ha a vizsgálat eredményessége mást nem kíván - eleget kell tenni. (...) Ha a vizsgálat érdeke megkívánja, hogy a bejelentést tevő személyét felfedjék, erről őt minden esetben előzetesen tájékoztatni kell.”

A hivatkozott szakaszokban már felismerhetjük az anonimitás, a jóvátételre törekvés és az adatvédelmi követelmények korai meglétét.

A Panasztv. valójában két külön törvény: szabályozza az állami panaszkezelés (mint említettem, 1977. óta létező) jogintézményét az I. fejezetben, illetve szabályozza a belső visszaélések még korábbra visszanyúló de jogszabályi háttér nélkül létező jogintézményét a II. fejezetben. Emiatt a Panasztv. hatálya kettős, a szabályozási terület tehát így egy jogszabályban, egyfajta öszvér-megoldással került megalkotásra.

Ahogy a GDPR vezetése előtti örületben, úgy itt is komplett szolgáltatóipar próbál rátelepedni az „új kötelezettségekre”, a publikáció írása idején a fővárosi kamaránál eddig 20 ügyvéd regisztrált bejelentővédelmi ügyvédként, de a jogtörténeti és a gyakorlati előzmények tükrében hangsúlyozom, hogy ez nem egy új kötelezettség és ha valaki ezt annak érzi, akkor komolyan el kell gondolkodni, hogy felelős vezetőként például eddig hogyan menedzselte a céget vagy például adott közigazgatási szervezetet.

A panaszkezelés hasonlít abban a közérdekű adatkérések kezeléséhez, hogy sokszor nem tudni, mit szeretne konkrétan a bejelentő és levele „csapódik” szervezeti egységek között, főleg akkor ha nincs kijelölve a válaszadás koordinálásáért felelős személy a szervezetben, illetve ha például nem az erre

külön dedikált (info@..., bejelentés@..., ügyszolgálat@... stb.) címre érkezik a megkeresés, hanem valamely konkrét munkavállaló címére aki viszont nem foglalkozik ezzel a szakterülettel.

Újra kell-e tervezni a panaszkezelést az új Panasztv. tükrében? Ha eddig is volt, ez kevésbé izgalmas kérdés, mint akkor, ha eddig sem kezelték megfelelően a panaszokat....

A Panasztv-ben szabályozott területek háttere tehát a „klasszikus” panaszkezelés (1977-es előzmény), az Európai Unió által elvárt korrupciómegelőzés (2019/1937. irányelv, mellyel kapcsolatban jelentősen éltünk az eltérés lehetőségével) valamint az amerikai típusú whistleblowing rendszerek.

III. Jogtörténeti-jogszabályi háttér

Az Alaptörvény XXV. cikke szerint „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.”

E szakasz tehát megkülönbözteti (még csak a közszférát érintően) a kérelem, panasz, javaslat jogi eszközeit, ez nem alapjog de mondhatni alapjog-szerű joga mindenkinek.

A közszférának tehát eddig is kellett panaszkezelési rendszert működtetnie, egyfajta minőségbiztosítási szempontból de azt le kell szögezni, hogy ezek nem hatósági ügyek, hanem az azzá válható ügyek megfelelő eljárásjogi becsatornázottságát segítik elő továbbá a bekegerezálhatatlan ügyek tekintetében minőségbiztosítás, fogyasztóvédelmi, PR, marketing szempontból jellemzik az adott szervezetet továbbá egyfajta permegelőző-perkiváltó funkciójuk is van (ha például valaki megelégszik egy bocsánatkéréssel).

Ha mégsem megelőzhető a panaszkezeléssel mondjuk egy kártérítési per, akkor viszont kárenyhítő funkció tapadhat a korábban lefolytatott panaszkezeléshez.

Ha jog, akkor ókori Róma... utalhatok itt a *ius murmurandi* jogára, ahol a plebejus rétegeknek is volt panasztételi lehetősége, de meglepően modern megítélésű kifogásokra találhatunk ókori jogeseteket, amikor például a kereskedő nem volt tisztelettel vendégeivel szemben vagy például nem azt adta el számukra, amiben és amennyiben megegyeztek (ld. például a mezopotámiai Urban Ea-naszir kereskedő ellen benyújtott panaszt kőoszlopokon - jelen feltalálási helye szerint a British Múzeumban).



¹ Kép forrása: <https://joyofmuseums.com/museums/united-kingdom-museums/london-museums/british-museum/complaint-tablet-to-ea-nasir/> (Letöltve 2023. 10. 08.)

Ugorva egy hatalmasat a XX. századba, magyar jogtörténeti előzmény az 1977. évi I. törvény a közérdekű bejelentésekről, javaslatokról és panaszokról, a preambuluma szerint: „Az állampolgárok közérdekű bejelentéseikkel és javaslataikkal elősegítik a társadalmi viszonyok fejlesztését, a szocialista törvényesség erősítését, a társadalmi tulajdon védelmét és a közéleti tisztaság biztosítását. A panaszok törvényes elintézése segíti a jogos egyéni érdekek érvényre juttatását.”

A funkció és a cél tehát gyakorlatilag 46 éve ugyanaz, pusztán el kell venni a „szocialista” jelzőt a preambulumból. Érdekesség, hogy a kor sajátosságaként működő besúgói hálózat nemcsak magánszemélyek, de vállalatok ellen is irányult. A rendszerváltás után aztán a szakterületet befolyásolta nyilvánvalóan az uniós csatlakozásra való felkészülés során országunk jogszabályainak közelítése a szerződéses elvárásokhoz, megalkotásra kerültek a fogyasztóvédelmi szabályok, valamint a korábbi panasztörvény.

Jelen Panasztv. létének egyik alapja a vonatkozó uniós irányelvnek való megfelelés (de mint említettem, Magyarország jelentős eltérésekkel élt a jogalkotás során): „Az Irányelv célja, hogy meghatározott uniós szakpolitikai területeken (többek között közbeszerzés, pénzügyi szolgáltatások, pénzmosás és terrorizmus finanszírozásának megelőzése, termékbiztonság, közlekedésbiztonság, környezetvédelem, nukleáris biztonság, élelmiszer- és állategészségügy, közegészségügy, fogyasztóvédelem, adatvédelem, versenyjog, Európai Unió pénzügyi érdekei, belső piac, társasági adó stb.) egy horizontális jellegű, egységes uniós jogi aktus állapítsa meg az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelmének közös minimumszabályait.” Ezen alapszik tehát a Panasztv. II. fejezete (amit korábban írtam már, az I. fejezet gyakorlatilag a „szocialista” jelző nélküli 1977-es törvény továbbélése).

Az unió háromlépcsős védelmet vár el a tagállamoktól: a Panasztv. II. fejezetében tehát olvashatunk a belső bejelentési csatornáról (mint első lépcsőről) ez nem azt jelenti, hogy a munkavállalók számára jön létre hanem hogy a szervezet a saját szervezetrendszerén belül oldja meg a problémát; olvashatunk külső bejelentési csatornáról melynek során a kijelölt nemzeti tagállami hatósággal (ittthon: az Alapvető Jogok Biztosával) közli a bejelentő a panaszt; továbbá a védelem harmadik lépcsőjét jelenti a nyilvánosságra hozatal.

A Panasztv. szabályozási szerkezete a következőképpen alakul: az I. fejezet a fogalmakkal és a hatállyal foglalkozik (mindig figyelniük kell arra, hogy az I. és a II. fejezet hatálya eltérő!), a II. fejezet az irányelv rendelkezéseinek való minimumszint biztosítása, a III. fejezet a bejelentővédelmi ügyvéddel kapcsolatos szabályokról szól, a IV. fejezet a szükséges technikai szabályozási elemeket tartalmazza.

A kettős hatály a következőképpen alakul: a magánszektorban működő foglalkoztatóknak 50 fő alatt nincs kötelezettsége, 50-249 fő között könnyítést kapnak (többek között a csúsztatott hatályba lépést). 250 fő felett kötelező a whistleblowing rendszer működtetése.

A közzféréra vonatkozó hatálynál már az egész panaszbejelentési rendszer működik (pontosabban eddig is működni kellett a whistleblowing rendszer mellett!).

Valamennyi közzféréaban működő szerv vagy ezek tulajdonában vagy irányítása alatt álló szervezetre hatályos a Panasztv., kivéve a 10.000 lakosnál kevesebb lakosság számú önkormányzatok illetve az 50-nél kevesebb munkavállalót foglalkoztató önkormányzati-állami szervek tulajdonában vagy irányításában álló szervezeteknél.

IV. Bejelentővédelmi gyakorlat a közzféra panaszkezelési eljárásában

A bejelentő nem érheti megtorlás bejelentése miatt, az állam által biztosított ingyenes jogsegély-lehetőség útján (2003. évi LXXX. törvény) megilleti a díjmentes tájékoztatás és tanácsadás lehetősége, az adatvédelmi garanciák miatt a panaszkezelési eljárásról egészen biztos szabályzatot kell alkotni a szervezeteknél.

A Panasztv. 6. § alapján a közérdekű bejelentőt - a rosszhiszemű panasz kivételével - nem érheti hátrány a panasz vagy közérdekű bejelentés megtétele miatt. Rosszhiszemű panasz esetén a „szankció” az eljárás mellőzése.

Fontos hangsúlyozni a bizalmasság elvét: vagyis a panaszos vagy a közérdekű bejelentő adatai csak a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szerv részére adhatók ki, ha a panaszos vagy a közérdekű bejelentő ahhoz hozzájárult.

Az úgynevezett „belső áttétel” során a szervezet szervezeti egységei megismerhetik a panasz vagy a közérdekű bejelentés elintézése érdekében a bejelentő adatait (ez rímel a GDPR azon szakaszára is, ahol az adatkezelő egy adott szervezet esetében maga az egész szervezet és a munkafolyamatok kapcsán a szervezeti egységek nem minősülnek mind külön-külön adatkezelőnek).

Ha a közérdekű bejelentés természetes személyre vonatkozik, a bejelentő személyes adatait a tájékoztatást kérő személy nem ismerheti meg - ismét a GDPR-ra kell hivatkoznom, amikor is az érintetti jogok kapcsán a másolatkérési jognál ilyen esetben elképzelhető, hogy nem elegendő a „fekete filctollas” anonimizálás, hanem lehetséges, hogy pl. a kézírásos beadványt le kell gépelni és abból egy példányt rendelkezésre bocsátani, mert mondjuk az írásképből is levonhatóak következtetések, vagy esetleg még tartalmilag is húzni kell a probléma leírásán, mert abból is következtetések vonhatóak le.

A hatályos Panasztv. szerint a panasz olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más - így különösen bírósági, közigazgatási - eljárás hatálya alá. A panasz javaslatot is tartalmazhat (itt a hatály, emlékezzünk: a közszféra).

Az 1977-es panasztörvény fogalma szerint „a panasz olyan kérelem, mely egyéni jogsérelem vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul és elintézése nem tartozik más, jogilag szabályozott, így különösen bírósági, államigazgatási, munkaügyi (szövetkezeti) döntőbizottsági eljárásra.”

A panaszkezelésre kijelölt ügyintéző feladata tehát az esetek gyakorlatilag 100%-ban az, hogy bekeggorizálva az Ákr. a Pp., a Be. hatálya alá eső ügyeket, áttétel formájában az ügyintézésre hivatott szervekhez áttegye, figyelve a bizalmasság elvére továbbá a titoktartás szabályaira (a bejelentővédelmi ügyvéd megbízása azért jó, mert eleve vonatkoznak rá a szakmai titoktartás szabályai, rossz hír, hogy a Panasztv. alapján a közszféra ilyen ügyvédet a panaszkezeléssel nem

bízhat meg, a panaszkezelés működtetését szervezeten belül kell tartania, max. tanácsadásra adhat megbízást).

A közérdekű bejelentés a hatályos Panasztv. szerint olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A közérdekű bejelentés javaslatot is tartalmazhat.

Az 1977-es panasztörvény szerint a közérdekű bejelentés olyan körülményre, hibára vagy hiányosságra hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása illetőleg megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. Felhívhatja a figyelmet olyan magatartásra, vagy tényre is, amely jogszabályba ütközik vagy ellentétes a szocialista erkölccsel, a szocialista gazdálkodás elveivel, illetőleg más módon sérti vagy veszélyezteti a társadalom érdekét. A közérdekű javaslat társadalmilag hasznos cél elérésére irányuló kezdeményezés. A közérdekű bejelentés javaslatot is tartalmazhat.

Ha az állatvédelmi témánál maradunk, akkor például az a bejelentés hogy a településen sok a kóbor állat amely már a napi szintű közlekedést, biztonságot veszélyezteti valakinél, panasz lehetne HA nem állna rendelkezésre erre egy konkrét jogszabály-hely és konkrét feladatmegoldó: a kóbor állatok összefogása és elszállítása az önkormányzatok kötelező közfeladata az állatvédelmi törvény 48/A. § (3) bekezdése alapján.

Ha ugyanez a bejelentés már arról szól, hogy országszerte rengeteg a kóbor állat, veszélyeztetik a biztonságot, a közlekedést, a védett és nem védett fajokat, a kóbor kutyák úzik a vadat, a kóbor macskák a hibridizáció miatt veszélyt jelentenek az őshonos vadmacskára, az már alkalmas lehet közérdekű bejelentés kategóriának, mert bár elkezdhetjük szétszálazni, hogy a kóbor állatok befogása önkormányzati feladat, hogy a vadat űző kutyát és macskát a vadász jogszerűen kilőheti a vadászati törvény szerint, hogy az állatvédelmi törvény szerint az állattartó kötelessége állata tartási helyéről való szökésének megakadályozása (így pedig a kóbor macskák zöme csak kóborló, vagyis kijárós önsétáltató kategória amely veszélyt jelent a vadmacska-populációra) de ez nyilván egy olyan komplex, állami szintű összegző kezelést igényel, amire a külön-külön szálak kevésbé alkalmasak. Ha még javaslatot is tartalmazna az ilyen bejelentés, a jogalkotónak is továbbítanunk kellene.

A közérdekű bejelentések védett elektronikus rendszere egy külső, nem saját, anonim rendszert jelent, amelyen keresztül meg lehet tenni a bejelentést, ennek a rendszernek a működtetéséről az Alapvető Jogok Biztosa gondoskodik. Itt személyes adat az első lépcsőfokot illetően csak a kapcsolattartás érdekében kezelhető. Amennyiben a bejelentést továbbítják és vizsgálat indul, úgy további adatok szükségesek a bejelentő azonosításához (a neve és a lakcíme, hogy értesíthető legyen az eljárásról).

Ha tehát visszakanyarodom a tanulmány I. fejezetéhez ahol valaki jellemzően e-mailen tesz egy állattartási hiba, hiányosság miatti bejelentést (akár állatvédő szervezet is) ott szabályosan el kellene terelni az ügyet az állatvédelmi hatósági eljárás irányába (az állatvédő szervezetet felszólítani az Eüsztv. alapján hogy a megfelelő elektronikus úton tegye meg - hivatali kapura - a bejelentését) de ha mégis Panasztv. alapján panaszeljáráásban vizsgáljuk ki az ügyet, akkor ha szabályosak vagyunk el kell kérnünk tőle a nevét és a lakcímét, hogy a vizsgálat eredményéről írásban értesítjük.

A kifejezetten állattartási hibák, hiányosságok vizsgálatára dedikált állatvédelmi hatósági eljárások felé irányítás mellőzése mellett tehát ezért is jogsértő az általam jellemzően hatósági állatorvosok által alkalmazott gyakorlat, mivel az e-mailen kapott bejelentésre válasz e-mailben küldik meg a kétsoros sablon választ („a megfelelő intézkedéseket megtettük”).

Az Alapvető Jogok Biztosa által működtetett elektronikus rendszer a közérdekű bejelentést egyedi azonosítóval látja el, a személyes adatok nélküli tartalmi kivonatot az azonosítóval együtt a honlapján közzéteszi, az ügy lezárultával az érintett és az eljárásra jogosult szerv nevével is kiegészül a közzététel.

Ha az Alapvető Jogok Biztosa továbbítja a hozzá érkezett közérdekű bejelentést és abban benne marad a bejelentő személyes adata (neve, címe egyéb) az adatvédelmi incidens, melyet 72 órán belül jelenteni kell a NAIH-nál.

Külön említést érdemel a rosszhiszemű panaszos, amelynél alapesetben a „szankció” a panasz mellőzése, ugyanakkor ha rosszhiszeműen valótlan adatot vagy információt közölt panaszában mellyel

kapcsolatban bűncselekmény vagy szabálysértés elkövetése merül fel, úgy személyes adatait ki kell adni az eljárás lefolytatására jogosult szervnek.

Ha rosszhiszeműségével másnak kárt vagy egyéb jogsérelmet okozott, a személyes adatok kiadhatóak (itt tehát nem kötelező, mérlegelés kérdése).

A panaszt és a közérdekű bejelentést a beérkezéstől számított 30 napon belül kell elintézni, az ügyintézési határidő egyszer 30 nappal meghosszabbítható, 6 hónapnál hosszabb nem lehet. Komoly háttérszabályok vannak állategészségügyi, gyógyszer-mellékhatásvizsgálati, élelmiszervisszahívási ügyekben a határidőkre, nyilvánvalóan jóval rövidebb ügyintézési határidőkkel.

Az ügyintézés kvázi hatósági eljárás bejelentéskiegészítéssel, tényállástisztázással, meghallgatással. A panasz eljárás során igazából hangsúlyozottan azt a problémát oldjuk meg hogy hova, mely szerve tartozik az ügy, nem magát a problémát. A panasz eljárás arra szolgál, hogy eljárásjogi becsatornázást nyerjen a probléma, nem egy önálló eljárástípus, nem egy alternatív Ákr., nem egy alternatív eljárás problémamegoldásra.

A panasz vagy közérdekű bejelentés elintézésével a megtett intézkedésről a panaszost a szervezet haladéktalanul értesíti írásban (melyhez a korábbi lépcsőfok során elkérte nevét és lakcímét). Az e-mailben történő értesítés tehát nem szabályos.

V. Belső visszaélésbejelentési rendszer

A panaszokon és a közérdekű bejelentéseken túl a belső visszaélésbejelentési rendszer az uniós irányelv alapján a következő funkcióra jött létre: „Az Irányelv célja, hogy meghatározott uniós szakpolitikai területeken (többek között közbeszerzés, pénzügyi szolgáltatások, pénzmosás és terrorizmus finanszírozásának megelőzése, termékbiztonság, közlekedésbiztonság, környezetvédelem, nukleáris biztonság, élelmiszer- és állategészségügy, közegészségügy, fogyasztóvédelem, adatvédelem, versenyjog, Európai Unió pénzügyi érdekei, belső piac, társasági

adó stb.) egy horizontális jellegű, egységes uniós jogi aktus állapítsa meg az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelmének közös minimumszabályait.”

A foglalkoztatotti létszámtól függetlenül kötelező fenntartani:

18. § a) a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2017. évi LIII. törvény 1. § (1) és (1a) bekezdése hatálya alá tartozó foglalkoztató,

b) a Magyarországon bejegyzett és az Európai Unió határain kívül engedélyesként vagy üzemeltetőként tengeri olaj- és gázipari tevékenységet folytató foglalkoztató,

c) a polgári légi közlekedési események jelentéséről, elemzéséről és nyomon követéséről, valamint a 996/2010/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról és a 2003/42/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, valamint az 1321/2007/EK bizottsági rendelet és az 1330/2007/EK bizottsági rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. április 3-i 376/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet hatálya alá tartozó foglalkoztató, és

d) a Magyarország területén tartózkodó magyar és nem magyar lobogójú, üzemben lévő úszólétesítmény üzemeltetője.

A belső visszaélésbejelentő rendszert egy szervezeten belüli egység vagy személy működtetheti, a közsférában bejelentővédelmi ügyvéd a működtetést nem végezheti, csak tanácsadóként foglalkoztatható a működtető mellett.

A rendszer működtetése hangsúlyozottan minőségbiztosítás, PR, marketing szempontból elsőrendű fontosságú, későbbi kártérítési perben kárenyhítő funkcióval bírhat.

Ki tehet bejelentést ebbe a rendszerbe?

20. § (2) A belső visszaélés-bejelentési rendszerben bejelentést tehet

a) a foglalkoztató által foglalkoztatott,

b) az a foglalkoztatott, akinek a foglalkoztatónál fennálló foglalkoztatásra irányuló jogviszonya megszűnt, és

c) a foglalkoztatóval foglalkoztatásra irányuló jogviszonyt létesíteni kívánó olyan személy, aki esetében e jogviszony létesítésére vonatkozó eljárás megkezdődött.

(3) A belső visszaélés-bejelentési rendszerben bejelentést tehet

a) az egyéni vállalkozó, az egyéni cég, ha a foglalkoztatóval szerződéses kapcsolatban áll,

b) a foglalkoztató tekintetében tulajdonosi részesedéssel rendelkező személy, valamint a foglalkoztató ügyviteli, ügyvezető, illetve felügyelő testületéhez tartozó személy, ideértve a nem ügyvezető tagot is,

c) a foglalkoztatóval szerződéses kapcsolat létesítésére vonatkozó eljárást megkezdett, szerződéses kapcsolatban álló vagy szerződéses kapcsolatban állt vállalkozó, alvállalkozó, beszállító, illetve megbízott felügyelete és irányítása alatt álló személy,

d) a foglalkoztatónál tevékenységet végző gyakornok és önkéntes,

e) a foglalkoztatóval az a), b) vagy d) pont szerinti jogviszonyt vagy szerződéses kapcsolatot létesíteni kívánó olyan személy, aki esetében e jogviszony vagy szerződéses kapcsolat létesítésére vonatkozó eljárás megkezdődött, és

f) az a személy, akinek az a), b) vagy d) pont szerinti jogviszonya vagy szerződéses kapcsolata a foglalkoztatóval megszűnt.

A belső visszaélésbejelentő rendszerbe érkezés után 7 napon belül visszaigazolást kell küldeni a beérkezésről, tájékoztatást nyújtva az adatkezelési szabályokról, a bejelentésben foglaltakat 30 napon belül ki kell vizsgálni (a vizsgálati idő meghosszabbítható 3 hónapig).

Elkülönített visszaélésbejelentő rendszert kell működtetnie:

32. § a) az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság,

b) a Gazdasági Versenyhivatal,

c) az Integritás Hatóság,

- d) a Közbeszerzési Hatóság,
- e) a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal,
- f) a Magyar Nemzeti Bank,
- g) a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság,
- h) a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság,
- i) az Országos Atomenergia Hivatal és
- j) a Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatósága.

A belső visszaélésbejelentő rendszerbe csak az a bejelentés fogadható be, mely:

45. § a) a bejelentő a bejelentését az e Fejezet szerinti visszaélés-bejelentési rendszerek valamelyikén, az e törvényben meghatározott szabályok szerint tette meg,
- b) a bejelentő a bejelentéssel érintett körülményekre vonatkozó, bejelentett információt a munkavégzéssel kapcsolatos tevékenységével összefüggésben - ideértve a 20. § (2) bekezdés c) pontja és 20. § (3) bekezdés e) pontja szerinti eljárást is - szerezte, és
- c) a bejelentő alapos okkal vélelmezte, hogy a bejelentéssel érintett körülményekre vonatkozó, bejelentett információ a bejelentés időpontjában valós volt.

VI. Összegzés

Remélhetőleg sikerült érzékeltetnem, hogy a Panasztv. három fő eszköze mire való (és mire nem való) és mi a jelentősége annak, ha téves jogértelmezéssel egy konkrét probléma megoldására dedikált konkrét hatósági eljárás helyett panasz eljárásban „oldjuk meg” a problémát.

Felhasznált szakirodalom

- Dr. Soós Andrea Klára 2023. október 6-án a Konferenciaszervező Kft. szervezésében megtartott „Panasztörvény és visszaélésbejelentés” c. előadásán elhangzottak felhasználásával íródott a tanulmány

Felhasznált jogszabályok

- Az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény
- A panaszok, a közérdekű bejelentések valamint a visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról szóló 2023. évi XXV. törvény
- Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény