

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-2192/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Budai Andrea

A vizsgálat megindítása

A panaszos Budapest Főváros Kormányhivatal Nyugdíjbiztosítási Igazgatósága (továbbiakban: nyugdíjbiztosítási igazgatóság) adategyeztetési, illetve nyugdíj megállapítási eljárása elhúzódsát sérelmezve fordult Hivatalomhoz.

Tekintettel arra, hogy a panaszbeadvány alapján felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § alapján az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság (továbbiakban: ONYF) igazgatójától tájékoztatást és az ügyben készült dokumentumok másolatának rendelkezésemre bocsátását kértem.

Az érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam”.]
- A hatósági ügyek tisztességes intézése [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „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.”]
- A jogorvoslathoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”]

Az alkalmazott jogszabályok

- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény és a végrehajtására kiadott 168/1997. Korm. rendelet

A megállapított tényállás

A beszerzett információk alapján a következő tényállás rögzíthető.

A panaszos 2013. február 12-én adategyeztetési eljárást kezdeményezett a nyugdíjbiztosítási igazgatóságnál, amelyre a hatóság 2013. április 4-én a V-L-100/1022/203. számú végzésével megküldte az panaszos részére a nyugdíjbiztosítási nyilvántartásban szereplő adatait tartalmazó kimutatást. A panaszos a kimutatásra nem tett érdemi észrevételt, de 2013. április 11-én megküldte a kért nyilatkozatot és csatolta a munkakönyvét, valamint a gyermekei születési anyakönyvi kivonatát. A nyugdíjbiztosítási igazgatóság csak több mint egy év elteltével, 2014. február 25-én hozta meg a BPL-100/5-2/2014. számú határozatát. A panaszos 2014. március 5-én – az ügyintézőnek fax-on benyújtott beadványban – érdeklődött, hogy mikortól igényelhet öregségi nyugdíjat, továbbá tájékoztatást kért a gyermekneveléssel töltött évei kiszámításának módjáról. E beadványa alapján a nyugdíjbiztosítási igazgatóság jogutódja, Budapest Főváros Kormányhivatala Nyugdíjbiztosítási Főosztály döntés-felülvizsgálati eljárást indított, amely során a panaszost 2014. május 14-én nyilatkoztattételre és okmányok beszerzésére szólították fel, aki ennek írásban és 2014. június 6. napján személyes megjelenése alkalmával is eleget tett.

Tekintettel arra, hogy beadványára hónapok eltelte után sem kapott választ, 2015. március 18-án, majd július 29-én írásban, október 5-én pedig személyesen tett panaszt az elhúzódó eljárás miatt.

A nyugdíjbiztosítási igazgatóság 2016. július 5-én, BPL-100/5-25/2014. számon hozta meg a határozatát, amelyben a nyugdíjbiztosítási hatósági nyilvántartásba történő bejegyzés tárgyában hozott korábbi határozatát módosította és megállapította, hogy a panaszos 39 év 6 nap nyugdíjjogosultság elbírálásához figyelembe vehető szolgálati idővel, 38 év 364 nap nők kedvezményes öregségi nyugdíjra jogosító idővel, ezen belül 34 év 162 nap kereső tevékenységgel járó biztosítási vagy azzal egy tekintet alá eső jogvisztonnyal szerzett szolgálati idővel rendelkezik.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint a hatóság tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése pedig vizsgálat folytatásának lehetőségét biztosítja számomra. Mindezek alapján vizsgálati hatásköröm jelen ügyben fennállt.

II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében

Az alapjogi biztos egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmanintézmény megalakulása óta az alapjogi biztos következetesen, zsinórmértékként 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 teszteket.

A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege az Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően.

A testület ennek kapcsán elvi éllel azt mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát vesztett alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve tekintetében nem hoz olyan koncepcionális változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírói gyakorlat elvetését, vagy jelentős tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírói döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket. A tisztességes eljárás jogának érvényesülése kapcsán annyi változást érdemes kiemelni, hogy immár külön alkotmányi rendelkezés nevesíti a *tisztességes hatósági eljárás*hoz való jogot.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírói gyakorlat továbbra is relevánsnak tekintendő.

Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam köteletségévé 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. Az irányadó alkotmánybírói tézis szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket.

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a *kiszámíthatóság és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az alapjogok valódi érvényesülését képes kiüresíteni, megbénítani a szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó kiszámíthatatlanság, az eljárásra vonatkozó garanciális szabályok félre tétele, figyelmen kívül hagyása. Érdemes utalni ezzel kapcsolatosan arra az alkotmánybírói tézisére, amely szerint közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetőek*. Mindebből az is következik, hogy jogállamot csak jogállami eszközökkel lehet szolgálni, az egyes jogsértésekre csak jogállami módon, a jogszabályi rendelkezések, az eljárási garanciák maradéktalan betartása mellett, az arra feljogosított szerveknek kell választ adnia.

2. Az Alaptörvény XXIV. cikke kinyilvánítja a *tisztességes eljárás*hoz való jogot. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Irányadó alkotmánybírói tézis, hogy a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni.

Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehető függővé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen időpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben. A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy a hatáskörébe utalt ügyben, az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon. A közigazgatási eljárás nem nélkülözheti a kötelező ügyintézési határidőket.

3. *A jogorvoslathoz való jog* az Alaptörvény szövegéből levezethető alapjog, amelynek gyakorlása feltételhez kötött és azok együttes fennállása esetén mindenkit megillet. Ennek azonban többféle formája lehet. A jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok (érdemi bírósági, közigazgatási vagy más hatósági döntések) tekintetében a más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége [5/1992. (I. 23.) AB határozat].

III. Az ügy érdemében

Az előző pontban kifejtett alapjogi követelmények jelennek meg a Ket. alapelveiben. A Ket. 1. § (1) és (2) bekezdései alapján:

„A közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani és másokkal is megtartatni a jogszabályok rendelkezéseit. Hatáskörét a jogszabályokban előírt célok megvalósítása érdekében, mérlegelési és méltányossági jogkörét a jogalkotó által meghatározott szempontok figyelembevételével és az adott ügy egyedi sajátosságaira tekintettel gyakorolja. A közigazgatási hatóság a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni. A hatóság ügyintézője jobiszeműen, továbbá a jogszabály keretei között az ügyfél jogát és jogos – ideértve gazdasági – érdekét szem előtt tartva jár el.”

A Ket. 4. § (1) bekezdésében rögzíti, hogy az ügyfeleket megilleti a *tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog* és az eljárás során az anyanyelv használatának joga. Ez az előző pontban megfogalmazott alkotmányos alapelv megadását jelenti a Ket. alapelvei között, így *ez az alapelv a közigazgatási hatósági eljárás egészére érvényes.*

Mindezeket az alapelveket figyelembe kell venni a nyugdíjbiztosítási igazgatóság eljárása során is. A Ket. 33. §-a alapján az első fokú döntést 2013-ban az eljárás megindulásától számított harminc napon belül kellett meghozni és gondoskodni a döntés közléséről.

Ha jogszabály ezt nem zárja ki, az ügyintézési határidőbe – egyebek mellett – nem számít be a hiánypótlásra, illetve a tényállás tisztázásához szükséges adatok közlésére irányuló felhívástól az annak teljesítéséig terjedő idő, az eljárás felfüggesztésének időtartama. A hatósági megkeresés vagy a döntés postára adásának napjától annak kézbesítéséig terjedő időtartam az ügyintézési határidőbe ugyancsak nem számítható bele.

Mindezek alapján a nyugdíjbiztosítási igazgatóságnak az ügyintézés során a fentiekben kifejtett alapjogok és alapelvek érvényesítésével, a Ket., a Tny. előírásainak megfelelően kell eljárnia.

Megállapítható, hogy a nyugdíjbiztosítási igazgatóság a panaszos ügyében nem tartotta be a vonatkozó jogszabályban meghatározott határidőt, azt jelentősen túllépte, illetőleg jogellenesen hallgatott és így a fent kifejtettek szerint alapvető joggal összefüggő visszásságot okozott a jogbiztonság elvével és a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való joggal, valamint a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben.

Intézkedésem

A jelentésemben megállapított, alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 32. §-a alapján felkérem az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság főigazgatóját, hogy – annak garanciális jelentősége miatt – hívja fel Budapest Főváros Kormányhivatala Nyugdíjbiztosítási Főosztály munkatársainak a figyelmét a közigazgatási hatósági eljárás garanciális alapelveinek megfelelő ügyintézésre, illetve a Ket. 33. § (1) bekezdése által előírt ügyintézési határidő betartására.

Budapest, 2016. szeptember

Székely László sk.