



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-27/2022. számú ügyben
az adós bejelentési kötelezettsége teljesítésének akadályozottságát
sérelmező végrehajtási panasszal összefüggésben
(Előzmény ügy: 5284/2021.)

Előadó: dr. Kiss Anikó

Érintett szervek: önálló bírósági végrehajtó

2022.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-27/2022. számú ügyben
(Előzmény ügy: 5284/2021.)**

Az eljárás megindítása

A panaszos hivatalomhoz megküldött beadványában a végrehajtóval való kapcsolatfelvétel akadályozottságát sérelmezte.

Panaszában előadta, hogy elköltözött korábbi lakóhelyéről. Hónapokkal később az új lakótól egy könyvelt postai küldeményről szóló értesítőt kapott. A küldeményi értesítőn feladóként egy végrehajtó neve szerepelt. Tekintettel arra, hogy a panaszos a küldeményi értesítőt a küldemény postai kézbesítő ponton történő rendelkezésre tartását követően vette kézhez, megkísérelte felvenni a kapcsolatot az értesítőn megnevezett végrehajtóval először e-mail-ben, majd telefonon keresztül. A telefonos félfogadásra megadott időben többször is kereste a végrehajtói irodát, de a kapcsolat felvételére irányuló kísérletei eredménytelenek voltak. A panaszos úgy döntött, hogy személyesen keresi fel félfogadási időben a végrehajtó irodáját. Ottjártakor a panaszos állítása szerint azt látta, hogy az irodában égnek a lámpák, de csengetésére senki sem nyitott ajtót. Miután a végrehajtóval való további kapcsolat-felvételi kísérletei is eredménytelenek maradtak, a panaszos hivatalomhoz fordult. Panaszában hangsúlyozta, hogy lakcímének megváltozását szeretne volna bejelenteni, és az ügyével kapcsolatban tájékoztatást kívánt kérni. A panaszos sérelmesnek tartja a történeteket különös tekintettel arra, hogy a végrehajtótól nem kapott tájékoztatást arról, hogy miért indítottak vele szemben végrehajtási eljárást.

A panasz alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jog sérelme közvetlen veszélyének a gyanúja. Tekintettel erre az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 18. §-a és a 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Érintett alapvető jogok és alaptörvényi elvek

- A hatósági ügyek tisztességes intézése: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.” (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés)
- A jogorvoslathoz való jog: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.” (Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés)

Alkalmazott jogszabályok

- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (Vht.)
- A bírósági végrehajtási ügyvitelről és pénzkezelésről szóló 1/2002. (I.17.) IM rendelet (Vüsz.)
- A Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatóságáról szóló 2021. évi XXXII. törvény (Szth.tv.)

A megállapított tényállás

A vizsgálat eredményessége érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján megkerestem az ügyben eljáró önálló bírósági végrehajtót, és az ügy körülményei kapcsán tájékoztatását kértem.

A végrehajtó válaszában arról tájékoztatott, hogy irodájában a telefonos és személyes ügyfélfogadás a Vüsz 43. §-a alapján történik. Elismerte azt, hogy az „irodai *telefonos ügyfélfogadás egy vonalon fogadja* a beérkező hívásokat, (...) a hívások magas számára tekintettel a vonal foglaltsága előfordul”. A végrehajtói irodában „a személyiségi jogok védelmére, valamint az időközben kialakult járványhelyzetre tekintettel a *személyes ügyfélfogadás* 2020. november 17-től *előzetes időpont egyeztetést követően történik*”. A végrehajtó a panaszos írásbeli megkeresésével kapcsolatban közölte, hogy „a kérelem *egyszerű, azonosítás nélküli e-mailen keresztül érkezett* a végrehajtói irodámhoz”. „*A végrehajtói irodának az e-mail-en érkező leveleket – annak jelentős joghatásai miatt – kizárólag abban az esetben áll módjában elfogadni, amennyiben azok elektronikus aláírással és időbélyegzővel ellátott pdf. formátumban érkeznek. A joghatások kiváltására alkalmatlan, azonosítás nélküli e-mailre nem köteles válaszolni a végrehajtói iroda, ez nem is történt meg.*”

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés k) pontja értelmében az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint az *önálló bírósági végrehajtó* tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási pert – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. E rendelkezés alapján *vizsgálati jogosultságom egyértelműen kiterjed az önálló bírósági végrehajtó eljárására, felfogadási gyakorlatára.*

Az alapvető jogok biztosja eljárása során vizsgálja, hogy akár a hatósági jogalkalmazás, akár az annak alapjául szolgáló jogszabály rendelkezései alapjoggal összefüggő visszásságot eredményeznek, illetve eredményezhetnek-e.

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosja az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

II. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosja 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 állampolgárok alapvető jogainak védelme magában foglalja a preventív alapjogi védelmet is. A hivatalomhoz érkező panaszok gyakran olyan alapjogi problémákat is felvetnek, melynek rendezése a jövőre nézve is alapvető fontosságú.

A preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése

érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást, az azon alapuló hatósági jogalkalmazást, és jelzi a felelős szervek irányába a felmerülő aggályokat.

Álláspontom szerint az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre.

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”. Ugyanakkor a testület a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatának indokolása során 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 élel mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az 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.”*

A fenti tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányi szöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget figyelembe is véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indoklásában kifejtett érveket, jogelveket, összefüggéseket.

A hatósági ügyek tisztességes intézése

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

Az Alkotmánybíróság az 5/2020. (I.29.) AB határozatában megerősítette a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatos korábbi gyakorlatát. Az Alkotmánybíróság 6/1998. (III. 11.) AB határozatában hangsúlyozta (amint azt a 3/2014. (I.21.) AB határozat is megerősítette), hogy a tisztességes eljárás követelménye felöleli az eljárásjogi garanciák érvényesülését, és egy olyan minőséget jelent, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csak megítélni.

A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán. Az Alaptörvény XXIV. cikkének érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, bár ez alapvető követelmény, hanem szükséges az is, hogy *mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését.*

A tisztességes eljárás követelményének tehát nemcsak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell. A tisztességes eljáráshoz való jog az eljárásjogi jellegű szabályozási környezettel szemben szolgál alkotmányos mérceként, egyúttal a jogérvényesítés segítségét szolgálja, részeleme a tájékoztatás.

A tisztességes eljáráshoz való jog magában foglalja az állami aktusok által érintett jogok, törvényes érdekek, és különösen a veszélyeztetettek érdekeinek védelme közötti

egyensúly kialakításának célját, annak felismerését, hogy az egyének érdekeit az állammal való kapcsolataikban védeni kell.

A jogorvoslathoz való jog

A jogorvoslathoz való jog a tisztességes eljáráshoz való jog részeleme. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.

Az Alkotmánybíróság a 11/2019. (III.29.) AB határozatában a jogorvoslathoz való jog lényegi elemeként határozta meg magát a jogorvoslat lehetőségét. A jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát. A jogorvoslat akkor tényleges, ha a jogorvoslati fórum képes a jogsérelem orvoslására. Ez a képesség pedig akkor valós, ha a jogorvoslati fórumrendszer igénybevételét nem gátolják, továbbá ha a jogorvoslat terjedelme csak szükségszerűen és arányosan korlátozott.

Az Alkotmánybíróság a 13/2013. (VI.17.) AB határozatában kiemelte, hogy a jogorvoslathoz való jog hatékony érvényesülésének egyik alapvető feltétele, hogy a jogosultjának módjában álljon az őt érintő döntés ténybeli és jogi indokait megismerni.

III. Az ügy érdemében

Tekintettel arra, hogy a panaszos állításai és a megkeresett végrehajtótól kapott tájékoztatásban foglalt nyilatkozatok egybehangzóak, a beadványban foglaltakat tényszerűnek fogadtam el.

A végrehajtásra vonatkozó törvényi és rendeleti szabályok célja a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülésének biztosítása. A tisztességes eljárás az eljárás egészének és körülményeinek olyan minőségét foglalja magában, ami elősegíti az ügyféli jogok érvényesülését, és biztosítja azok gyakorolhatóságát. A végrehajtó eljárása során a jogszabályi előírások betartása, a felek tájékoztatása mellett tehet intézkedést, végezhet eljárási cselekményt, úgy hogy mindezek mellett biztosítja a jogorvoslattal élés lehetőségét is.

Az ügyféli jogok érvényesülésének feltétele az eljáró szervvel való gyors kapcsolatfelvétel lehetősége, az időpont egyeztetés időtartamának és módjainak széleskörű biztosítása, a laccím- és adatváltozás bejelentési kötelezettség haladéktalan teljesíthetőségének lehetővé tétele. Ezen garanciális elemek összessége adja a megfelelő alapját annak, hogy a fél ésszerű időn belül megkaphassa az ügyei viteléhez, jogai érvényesítéséhez szükséges információt, tájékoztatást.

A személyi adat- és laccímváltozás haladéktalan bejelentésének a lehetősége egy megindított hatósági eljárásban a jogorvoslathoz való jog gyakorolhatóságának garanciális feltétele. Jogorvoslattal élni a félnek csak akkor van lehetősége, ha módjában állt az ügyében foganatosított eljárási cselekmények, illetve az ügyében hozott döntések tartalmát és annak indokait megismerni. A fél laccíme pontos ismeretének hiányában a hatóság az eljárási cselekményeit és döntéseit a féllel csak fiktív módon közölheti, aminek a következtében a jogorvoslat lehetősége a fél számára nem tényleges, nem valós.

A végrehajtó által megküldött irat fejlécében látható információk, a végrehajtói nyilatkozat szerint a végrehajtói irodában a személyes és telefonos félfogadás a Vüsz. 43. § (1) bekezdésében meghatározott rendben és időtartamban történik.

A Vüsz. 44. § (4) bekezdése előírja, hogy a félfogadásról szóló tájékoztatásnak tartalmaznia kell a végrehajtó nevét, elérhetőségeit (telefon, e-mail cím), az ügyfélfogadás helyét és idejét. Nyilvánvaló, hogy a fenti elérhetőségek, beleértve a végrehajtó kötelezően közzétételre kerülő

e-mail címét is, azt szolgálják, hogy az érintettek (a végrehajtási eljárás résztvevői) könnyen és gyorsan kapcsolatba tudjanak lépni a végrehajtóval.

Ugyanakkor a panasszal érintett végrehajtó iroda hivatalos oldalán elérhető információ, valamint a fejlécben foglaltak alapján megállapítható, hogy a végrehajtó iroda e-mailes elérhetőséget kizárólag a digitális aláírással ellátott iratok fogadására biztosít.

A végrehajtó megküldött tájékoztatásában maga is elismerte, hogy a telefonos félfogadás során a hívások nagy száma miatt „a vonal foglaltsága előfordul”. Ennek gyakoriságával kapcsolatban a panaszos úgy nyilatkozott, hogy a kapcsolat felvételére irányuló több napon át tartó, többszöri kísérlete is eredménytelen maradt.

A Vht. 35/D.§ (4) bekezdése szerint *a fél köteles a személyazonosító adataiban, a lakóhelyében bekövetkezett változást haladéktalanul bejelenteni*. E törvényi előírásnak a teljesíthetőségét gátolja, hogy a végrehajtó iroda a rövid úton történő kapcsolatfelvételre csak telefonos elérhetőséget biztosít a fél számára, és az e-mail útján való bejelentés lehetőségét csak korlátozottan, elektronikus aláírással valamint időbélyegzővel ellátott pdf formátumban érkező elektronikus levelek esetében ismeri el. E követelmények azonban a magánszemélyek számára (beleértve a panaszost is) jellemzően nem vagy csak aránytalan nehézséggel lennének teljesíthetők.

A különböző szervekkel, közszolgáltatókkal e-mailben való kapcsolatfelvétel lehetősége ma már széles körben elterjedt és biztosított. Az elektronikus érintkezés, kapcsolatfelvétel szerepét, jelentőségét növelte a világjárvány is, amely jelentősen korlátozta, sőt időszakosan ki is zárta a személyes ügyintézés lehetőségét.

Ahogy azt irodájának működésével kapcsolatban a végrehajtó is jelezte, a pandémia óta személyes félfogadásra csak előzetes időpont egyeztetést követően volt lehetőség. Az időpont egyeztetés lehetőségét azonban jelentősen szűkítette, hogy a kapcsolatfelvételre csak telefonon biztosítottak lehetőséget (e-mailben nem), miközben a telefonvonal túlterheltsége miatt a végrehajtó iroda nehezen vagy egyáltalán nem volt elérhető az ügyfelek számára. Az e-mailben történő kapcsolatfelvétel lehetőségének biztosítását, bővítését indokoltá teszi az eljárások gyorsítása, az adminisztratív terhek csökkentése, a felek számára egyszerűbb, korszerűbb, költségkímélőbb, hatékonyabb, ügyfél segítőbb eljárási gyakorlat kialakítása is.

Abban a tekintetben egyetértek a végrehajtó álláspontjában kifejtettekkel, hogy végrehajtási ügyben konkrét tájékoztatás csak akkor adható, illetve a végrehajtást kérő vagy az adós rendelkezése csak akkor fogadható el, ha az érintett személyazonossága kétséget kizáróan megállapítható. Egy aláírás nélküli e-mail cím esetében a küldő személy azonosítása nem olyan biztonságos, mint az elektronikus ügyintézés során benyújtott dokumentum esetében. Ez azonban nem jelenti azt, hogy olyan cselekmény, mint például félfogadási időpont egyeztetése ne volna jogszerű akár „egyszerű” e-mail útján is, különös tekintettel arra, hogy ez akár telefonon is megtörténhet.

A panaszos esete rávilágít arra, hogy *a végrehajtó nem tette meg a szükséges intézkedéseket a telefonos félfogadás irodájában kialakult fennakadásainak megszüntetésére*. A végrehajtó ezzel nemcsak a saját eljárásának hatékonyságát gátolta, hanem hátráltatta a panaszost abban, hogy törvényben előírt bejelentési kötelezettségének eleget tegyen, valamint abban is, hogy jogorvoslathoz való jogát időben gyakorolhassa. *A végrehajtó irodával történő időpont egyeztetés, az adatváltozás bejelentés, az ügyviteli tájékoztatás célját szolgáló elektronikus kapcsolatfelvétel lehetőségének kizártsága alkotmányossági szempontból, a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülése által megkívánt eljárási minőség, az ügyféli jogok érvényesülése szempontjából kifogásolható.*

Mindezek alapján megállapítom, hogy a panaszos ügyében a végrehajtó irodával való kapcsolatfelvétel lehetősége, a lakóhely-változás bejelentési kötelezettség haladéktalan teljesíthetősége indokolatlanul korlátozva volt.

Az irodával való kapcsolat-felvételi lehetőség szűkítettsége, korlátozottsága a vizsgált végrehajtói iroda félfogadási gyakorlatában a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben visszásságot okozott. Ez az eljárási gyakorlat a panaszos esetében a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben is visszásságot idézett elő, hiszen a végrehajtói irodával való kapcsolatfelvétel lehetőségének korlátozottsága a panaszost elzárta attól is, hogy az eljárás iratait megismerhesse és jogorvoslati lehetőségével időben élhessen. A panaszos jóhiszeműsége ellenére így már csak eljárási cselekmények foganatosítását követően kérhet ügyében jogorvoslatot.

A Vht. 250. § (2) bekezdése értelmében a Magyar Bírósági Végrehajtói Kar a tagjaira kötelező iránymutatást adhat ki, továbbá ellátja a végrehajtók, végrehajtó-helyettesek és végrehajtójelöltek feletti szakmai felügyeletet és ennek keretében jogosult a végrehajtó működését ellenőrizni.

A tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülése érdekében indokoltnak látom nemcsak az érintett végrehajtó, hanem a Magyar Bírósági Végrehajtói Kar intézkedését is kérni a feltárt visszásság jövőbeli megelőzése érdekében.

Fontosnak tartom, hogy a Magyar Bírósági Végrehajtói Kar tekintse át, milyen esetekben, ügykörökben lehetséges, illetve indokolt biztosítani a végrehajtóval való e-mailben történő kapcsolatfelvétel lehetőségét, ez ugyanis jelentősen megkönnyítené a félfogadással kapcsolatos időpont egyeztetést, a bejelentési kötelezettségek teljesítését, és gyorsítaná az ügyviteli tájékoztatást.

Intézkedéseim

1 . Az Ajbt. 20.§ (1) bekezdésében és a 32.§ (1) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján felkérem az ügyben eljáró végrehajtót, tegye lehetővé a felek számára, hogy a végrehajtói irodával a félfogadás időpontját – figyelemmel a Vüsz. 46. § (4) bekezdésére is – e-mail útján is egyeztethessék.

2. Az Ajbt. 20.§ (1) bekezdésében és a 31. § (1) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján felkérem a Magyar Bírósági Végrehajtói Kart, hogy a Vht. 250.§ (2) bekezdésében foglalt felhatalmazása alapján tekintse át és adjon ki iránymutatást arról, hogy – a Vüsz. 46. § (4) bekezdésében foglaltakra is figyelemmel – milyen esetekben, ügykörökben lehetséges, illetve indokolt biztosítaniuk a végrehajtóknak a felek számára az e-mailben történő kapcsolatfelvétel lehetőségét.

Jelentésemet figyelemfelhívó jelleggel megküldöm a Vht. valamint az Szth. törvény hatálya alá tartozó szervezetek és személyek tevékenységének felügyeletét ellátó Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatósága elnökének is.

Budapest, 2022. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos