



**ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA**  
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

## **JELENTÉSE**

az AJB-413/2017. számú ügyben

Előadó: Dr. Szabó Orsolya  
Érintett szerv: Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal  
Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság Nyugdíjfolyósító  
Igazgatósága  
Emberi Erőforrások Minisztériuma

2017.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-413/2017. számú ügyben**

Előadó: dr. Szabó Orsolya

### **Az eljárás megindítása**

A panaszos a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal eljárását sérelmezte. Megírta, hogy 2012-től rokkantsági ellátást, 2014-től öregségi nyugdíjat állapítottak meg részére. 2016. január 1-jétől azonban semmiféle ellátásban nem részesült, levelére a Kormányhivatal több hónap elteltével sem válaszolt. Figyelemmel arra, hogy a panasz alapján felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság és a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam, amelynek során tájékoztatást kértem a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal kormány megbízottjától, majd az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság Nyugdíjfolyósító Igazgatóság igazgatójától.

### **Az érintett alapvető jogok és alapelvek**

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)
- A szociális biztonsághoz való jog. *„Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.”* (Alaptörvény XIX. cikk).
- 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)

### **Alkalmazott jogszabályok**

- Magyarország Alaptörvénye
- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (a továbbiakban: Mmtv.)
- a megváltozott munkaképességű személyek ellátásaival kapcsolatos eljárási szabályokról szóló 327/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet
- a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (A továbbiakban: Tny.)
- a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról szóló 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet

### **A megállapított tényállás**

A panaszos 2012-től rokkantsági ellátásban részesült, 2014-ben nyújtott be kérelmet öregségi nyugdíj megállapítása iránt. 2015 februárjában az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság Nyugdíjfolyósító Igazgatósága (a továbbiakban: NYUFIG) a már folyósított ellátás azonos összegben öregségi nyugdíjként történő továbbfolyósításáról intézkedett, mivel a panaszos öregségi nyugdíjának összege alacsonyabb lett volna, mint a rokkantsági ellátása. A panaszos 2015. március 6-án fellebbezéssel élt a határozat ellen, és kérte, hogy a továbbiakban ne a magasabb összegű rokkantsági ellátást, hanem a 28.500 Ft összegű öregségi nyugdíjat folyósítsák. A NYUFIG ennek a kérésnek eleget téve 2015. április 29-én kelt határozatával 2014. január 1-jétől öregségi nyugdíjat állapított meg.

A panaszos a határozat ellen fellebbezéssel élt az elismert külföldi szolgálati idő miatt, melynek eredményeként a NYUFIG módosította a szolgálati időt a külföldi biztosítási idők elismerésével, bár az összeg változatlan maradt. A panaszos 2015. május 29-én újabb fellebbezést nyújtott be, kérte, hogy mégis a magasabb összegű rokkantsági ellátást állapítsák meg, emellett kifogásolta, hogy egyes időszakok nem kerültek elismerésre.

A NYUFIG a határozatot ismét felülvizsgálta és megállapította, hogy ezen időszakok beszámítása nem módosítaná a nyugdíj összegét. A NYUFIG a 2015. április 29-én kelt, öregségi nyugdíjat megállapító határozatát saját hatáskörében eljárva visszavonta, hivatkozva a panaszos 2015. június 8-i fellebbezésére, és rokkantsági ellátása továbbfolyósításáról határozott.

A Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal a NYUFIG a 2015. április 29-én kelt, öregségi nyugdíjat megállapító határozata alapján, mivel az öregségi nyugdíj a vonatkozó jogszabályok alapján rendszeres pénzellátásnak minősül, a rokkantsági ellátást 2015. november 11-én kelt határozatával 2014. január 1. napjától megszüntette, így a panaszos 2016. január 1-jétől semmilyen ellátásban nem részesült.

A panaszos egyszeri segély iránti kérelmét a Kormányhivatal 2016. január 20-án kelt határozatával elutasította, arra hivatkozva, hogy a panaszos rokkantsági ellátásban részesül, amely nem nyugellátás, így egyszeri segély nem engedélyezhető számára.

A panaszos 2016. március 11-én beadvánnyal fordult a Kormányhivatalhoz, azonban levelére 2016. június 23-ig nem kapott választ.

A panasz áttekintése alapján alapvető jogokkal összefüggő visszásság gyanúja merült fel, ezért vizsgálatot indítottam. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 21. §-a alapján tájékoztatást kértem a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal kormány megbízottjától, majd az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság Nyugdíjfolyósító Igazgatóság igazgatójától.

A Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal főigazgatója 2016. augusztusában a következő tájékoztatást adta: A Kormányhivatal Családtámogatási és Társadalombiztosítási Főosztálya a panaszos *2014. július 21-én érkezett öregségi nyugdíj megállapítása iránti kérelmét hatáskör hiányában 2014. július 29-én kelt végzésével áttette a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság Nyugdíjfolyósító Igazgatóság (a továbbiakban: NYUFIG) Nemzetközi Nyugdíjügyek Főosztályához. A panaszos öregségi nyugdíja megállapítását a magyar-országi szociálpolitikai egyezmény alapján kérte. A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról szóló 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet 1. § (2) bekezdésének b) pontja alapján a NYUFIG jár el első fokon a társadalombiztosítási nyugellátások, valamint a nyugdíjbiztosítási szervek feladat- és hatáskörébe tartozó egyéb ellátások megállapításával kapcsolatos hatósági ügyekben, ha a nyugellátást vagy más ellátást szociális biztonsági (szociálpolitikai) egyezmény alkalmazásával kell megállapítani.*

A NYUFIG 2015. április 29-én kelt határozatával, 2014. január 1-jétől öregségi nyugdíjat állapított meg a panaszos részére. A határozatot a Kormányhivatalnak is megküldte.

A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény 13. § (2) bekezdésének b) pontja alapján a rokkantsági ellátást meg kell szüntetni, ha az ellátásban részesülő más rendszeres pénzellátásban részesül. A fentiekre figyelemmel a Kormányhivatal, 2015. november 11-én kelt határozatával 2014. január 1. napjától megszüntette a rokkantsági ellátást, mely döntését megküldte a NYUFIG-nak is.

A panaszos újabb beadványa 2016. március 21. napján érkezett a Kormányhivatalhoz, *melyben kérte társadalombiztosítási nyugellátás iránti igénye érvényesítését, tekintettel arra, hogy 2016. januárjától nem folyósítottak számára ellátást. A főosztály az abban foglaltakat az ellátás folyósításával kapcsolatos tartalma miatt a 2016. május 31-én kelt végzéssel áttette a NYUFIG-hoz. Az ügyintézési határidő túllépése miatt a Kormányhivatal a szükséges intézkedéseket megtette.*

*A NYUFIG a panaszos végzéssel áttett beadványát korábbi döntéseinek ismeretében – a beadvány alapján rokkantsági ellátás megszüntetése tárgyában szükséges további intézkedés meghozatala érdekében – végzéssel, illetve az ügyfél öregségi nyugdíja megállapításával kapcsolatban hozott valamennyi korábbi döntésével együtt a Központi Érkeztető Rendszeren keresztül hatáskör és illetékesség hiányában 2016. június 21-én áttette a főosztály Rehabilitációs Ellátási és Szakértői Osztálya részére. A főosztály ezen végzés mellékletében szereplő, a NYUFIG által meghozott határozatokból szerzett tudomást arról, hogy a NYUFIG időközben visszavonta az öregségi nyugdíjat megállapító határozatát és az eljárást megszüntette, így az ügyfél nem részesül öregségi nyugellátásban.*

*A visszavonásra az ügyfél kérelmére került sor, mivel a rokkantsági ellátás előnyösebb (magasabb összegű) számára, mint az öregségi nyugellátás. A NYUFIG Nemzetközi Nyugdíjügyek Főosztályával történt egyeztetést, illetve a már rendelkezésre álló iratanyag alapján a tényállás teljes körű és körültekintő tisztázását követően a Kormányhivatal 2016. július 22-én kelt határozatával visszavonta a 2015. november 11. napján kelt, rokkantsági ellátás megszüntetése tárgyában hozott határozatát. A kormányhivatal kezdeményezte a rokkantsági ellátás soron kívüli folyósítását, ami alapján a NYUFIG a 2016. január 1-jétől 2016. július 31-ig esedékes ellátást 2016. július 27-én kiutalta az ügyfél lakcímére.*

*A kormányhivatal, álláspontja szerint a hatályos jogszabályokban foglaltaknak megfelelően járt el, amikor megszüntette a panaszos rokkantsági ellátását, ugyanis rendelkezésére állt a NYUFIG határozata, melyben 2014. január 1-jétől öregségi nyugdíjat állapított meg az ügyfél részére.*

*A kormányhivatal a NYUFIG által 2016. június 21-én megküldött iratanyag alapján, melyből tudomást szerzett a panaszos öregségi nyugellátásának megszüntetéséről, soron kívül intézkedett az ügyfél ellátásának megállapítása érdekében.*

A Kormányhivatal, a válaszlevele szerint csak a NYUFIG 2016. június 21-én megküldött iratanyaga alapján szerzett tudomást az öregségi nyugdíj megszüntetéséről. A válaszban leírtaknak azonban ellentmond a panaszos egyszeri segély iránti kérelme elutasításáról szóló 2016. január 20-án kelt határozat. A Kormányhivatal a panaszos egyszeri segély iránti kérelmét arra hivatkozva utasította el, hogy a panaszos rokkantsági ellátásban részesül, amely nem nyugellátás, ezért egyszeri segély nem engedélyezhető számára.

A fenti ellentmondással kapcsolatban újabb tájékoztatást kértem a Kormányhivaltól, illetve megkereséssel fordultam a NYUFIG Igazgatójához.

A Kormányhivatal főigazgatója újabb, 2016. szeptember 14-én kelt levelében a következő választ adta:

*A kormányhivatal, mint első fokon eljáró rehabilitációs hatóság 2015. november 11. napján kelt határozatával 2014. január 1. napjától megszüntette a panaszos rokkantsági ellátását, figyelemmel arra, hogy részére a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság (a továbbiakban: NYUFIG) a fenti időponttól öregségi nyugdíjat állapított meg. A megszüntetésről szóló döntést 2015. december 1. napján, postai úton megküldte a NYUFIG részére is.*

A panaszos 2015. december 16. napján egyszeri segély iránti kérelmet terjesztett elő. A kormányhivatal 2016. január 20. napján határozatával az igény elutasítására vonatkozó döntést hozott, figyelemmel arra, hogy a folyósított ellátásokra vonatkozó adatokat tartalmazó informatikai adatbázis – az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság által működtetett AS400, amelyből az adatok átemelése, a MEMESE rendszerbe történik – szerint a panaszos még rokkantsági ellátásban részesült, mely nem minősül nyugellátásnak, ezért a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 66. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés szerint egyszeri segélyt részére nem lehetett megállapítani. Az AS400 informatikai adatbázis vezetése és aktualizálása a NYUFIG feladata.

A Kormányhivatal álláspontja szerint a probléma arra vezethető vissza, hogy a rokkantsági ellátás megszüntetéséről szóló határozat végrehajtása a NYUFIG rendszerében még folyamatban volt, amikor az egyszeri segély iránti kérelem előzményezése és elbírálása megtörtént, figyelemmel továbbá arra is, hogy a NYUFIG időközben a 2015. június 22. napján kelt határozatában visszavonta az öregségi nyugdíjat megállapító határozatot, melyről a kormányhivatal a NYUFIG által 2016. június 21. napján megküldött iratanyag alapján szerzett tudomást. A panaszos egyszeri segélyre való jogosultsága azonban erre tekintettel sem állt fenn.

A panaszos iratanyagának vizsgálata során megállapítást nyert, hogy az ügyintéző a panaszos 2016. március 21. napján érkezett levelének a NYUFIG-hoz történő áttételéről késedelmesen, a 2016. május 31. napján kelt végzésben intézkedett. A határidő túllépés oka, hogy az ügyfél levele tévesen, a (...) számú ügyirathoz került csatolásra, melyet az ügyintéző 2016. május 31. napján észlelt. Ezt követően az ügyintéző megállapította a kormányhivatal hatáskörének hiányát és soron kívül intézkedett a kérelem áttételéről.

A Családtámogatási és Társadalombiztosítási Főosztályon az iratkezelői feladatokat a hivatalsegédi munkakört ellátó munkatársak látják el. Az a tény, hogy a panaszos kérelmét mely munkatárs helyezte tévesen egy másik ügyiratba, nem állapítható meg, ezért a Családtámogatási és Társadalombiztosítási Főosztály Rehabilitációs Ellátási és Szakértői osztályának vezetője osztályértekezlet keretében, a hivatalsegédek esetében pedig írásbeli figyelem felhívással hívta fel a munkatársakat a pontos, szakszerű ügyvitel követelményére.

A NYUFIG 2016. november 29-én kelt levelében a következőről tájékoztatott:

A Fővárosi és Pest Megyei Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság a panaszos részére 2004. július 1-jétől rendszeres szociális járadékot állapított meg, amelyet a NYUFIG folyósított. A megállapító szerv a határozatán feltüntette, hogy a panaszos 19 év 298 nap szolgálati idővel rendelkezik. A rendszeres szociális járadék az Mmtv. 33. § (1) bekezdése értelmében 2012. január 1-jétől rokkantsági ellátásként került továbbfolyósításra. Figyelemmel arra, hogy a panaszos a közölt adatok alapján nem rendelkezett az öregségi nyugdíj megállapításához szükséges 20 év szolgálati idővel, a NYUFIG a korbetöltés tényét nem kísérte figyelemmel. A panaszos 2014. július 21-én öregségi nyugdíj megállapítását kérte.

A 2015. április 29-én kelt határozatával a NYUFIG a panaszos részére 2014. január 1-jétől havi 28.500 Ft (az öregségi nyugdíj legkisebb összege) öregségi nyugdíjat állapított meg 20 év 241 nap szolgálati időre tekintettel. A fenti határozat a 2015. május 8-án kelt határozattal a megállapított nyugdíj összegének, valamint a folyósítás kezdő időpontjának érintetlenül hagyása mellett, a szolgálati idő vonatkozásában módosításra került, tekintettel arra, hogy az Ukrajnában szerzett 6 év 172 nap szolgálati idő figyelembevételével a teljes szolgálati idő 26 év 105 napra változott. A folyósított rokkantsági ellátás összege a megállapítás időpontjában (2014. január 1-jén 29.090 Ft) magasabb volt, mint a megállapított öregségi nyugdíj összege, ezért a panaszos az öregségi nyugdíj megállapítása iránti igényét visszavonta. Így a NYUFIG 2015. június 22-én kelt határozatával az ügyben hozott fenti határozatait visszavonta, egyben az eljárást megszüntette. A határozat indokolási részében az került közlésre, hogy a panaszos kérelmére a rokkantsági ellátást 2014. január 1-jétől változatlan összegben öregségi nyugdíjként folyósítja tovább. A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól szóló törvény rendelkezései értelmében azonban rokkantsági ellátásuk öregségi nyugdíjként történő továbbfolyósítását csak azok kérhetik, akik 2011. december 31-én I-II. csoport szerinti rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjban részesültek, vagy III. csoport szerinti rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjban részesültek és az öregségi nyugdíjkorhatárt 2017. január 1-je előtt betöltik. Fentiekre tekintettel a panaszos ez irányú kérelmét a NYUFIG 2015. augusztus 7-én kelt határozatával elutasította. Ellátását rokkantsági ellátásként folyósította tovább. A NYUFIG a határozat módosítása iránt – annak indoklási része vonatkozásában – a válaszlevéllel egyidejűleg intézkedett.

A válaszlevél szerint a NYUFIG *a megváltozott munkaképességű személyek ellátást csak folyósítja, minden egyéb tevékenység – így a megállapítás és a megszüntetés – a Fővárosi, Megyei Kormányhivatalok Családtámogatási és Társadalombiztosítási Főosztály Rehabilitációs Ellátási és Szakértői Osztályai hatáskörébe tartozó feladat.* A NYUFIG *az öregségi nyugdíj iránti igény elbírálásának teljes folyamata alatt kapcsolatban állt a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal illetékes osztályával, mindezek ellenére a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal a 2015. november 11-én kelt határozatával arra hivatkozással, hogy a panaszos részére öregségi nyugdíj került megállapításra 2014. január 1-jei hatállyal a rokkantsági ellátás folyósítását megszüntetni rendelte.* A NYUFIG-nak *a Kormányhivatal döntéseit végre kell hajtania – jogszabályi lehetőség hiányában döntéseik jogosságát, jogszerűségét nem vizsgálhatja,* – ezért a rokkantsági ellátás folyósítását 2016. január 1-jétől megszüntette.

A Kormányhivatal később e döntését felülvizsgálta és a 2016. július 22-én kelt határozatával a megszüntetést kimondó döntését visszavonta. Ezt a határozatot a NYUFIG 2016. augusztus 1-jétől foganatba vette, és a panaszosnak a 2016. január 1-jétől 2016. július 31-ig terjedő időre visszamenőlegesen megillető rokkantsági ellátást 2016. július 27-én kiutalta.

A válaszlevél szerint a panaszos 2016. augusztus 3-án személyesen megjelent a Kormányhivatalban, és úgy nyilatkozott, hogy az alacsonyabb összeg ellenére mégis kéri az öregségi nyugdíj megállapítását és folyósítását. Nyilatkozatáról jegyzőkönyv készült, amelyet a Kormányhivatal 2016. augusztus 3-án kelt végzésével megküldött a NYUFIG-nak.

A beérkezett kérelmet a NYUFIG tévesen a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Nyugdíj-megállapítási és Adategyeztetési Osztályához továbbította. E hatóság intézkedése az ügyben nem ismert, de a NYUFIG intézkedett a kérelem soron kívüli rendezése iránt.

A panaszos 2015. december 11-én nyújtott be egyszeri segély iránti kérelmet a Kormányhivatalhoz, amely 2015. december 16-án került érkeztetésre. Igénybejelentésében azt közölte, hogy rehabilitációs ellátásban részesül.

Igényét a Kormányhivatal Családtámogatási és Társadalombiztosítási Főosztálya a 2016. január 20-án kelt határozatával arra hivatkozással utasította el, hogy a panaszos nem nyugellátásban, hanem rokkantsági ellátásban részesül. *A méltányossági nyugdíjmelés, valamint az egyszeri segély iránti kérelmek elbírálása az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság által üzemeltetett MEMESE rendszerben történik. Ennek keretében az elbírálásra jogosult személy betekintést nyer a NYUFIG AS-400-as rendszerébe, amelyből megállapítható, hogy az igénylő az elbírálás időpontjában részesül-e ellátásban, illetve, hogy milyen ellátásban részesül. A rendszer folyamatos üzemelésű, naponta frissül és havonta, előre meghatározott időpontban kerül zárásra.*

A panaszos részére 2015 decemberében a NYUFIG rokkantsági ellátást folyósított. A Kormányhivatal fentiekben már hivatkozott megszüntető határozata 2015. november 30-án érkezett be, amely 2015. december 4-én interaktív intézkedés keretében 2016. január 1-jei hatállyal feldolgozásra került.

*Ez az intézkedés még aznap megjelent és láthatóvá vált a kormányhivatalok által is elérhető AS-400-as rendszerben, tehát az az adat, hogy a panaszos 2016 januárjában már nem részesült ellátásban, az igény elbírálása időpontjában rendelkezésre állt.*

## **A vizsgálat megállapításai**

### ***I. A hatáskör tekintetében***

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés alapján az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv vagy közszolgáltatást végző szerv 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. Tekintettel arra, hogy az ügyben érintett Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal, illetve az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság Nyugdíjfolyósító Igazgatósága közigazgatási szerv, ezért az alapvető jogok biztosá által vizsgálható hatóságnak minősül.

### ***II. A vizsgált alapjogok tekintetében***

Az alapvető jogok biztosá egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési 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 egyes alapjogi tesztek.

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, amely ellentétesek volnának a korábbi szöveggel.

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.*”

- *A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog*

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján *Magyarország független, demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint 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.<sup>1</sup>

A jogalkotással kapcsolatban a jogállamiság/jogbiztonság elvéből levezetett alapelv a normavilágosság elve. Ezen elv értelmezését – többek között – az 814/B/2004. AB. határozat indoklása tartalmazza: „*a normavilágosság sérelme miatt az alkotmányellenesség akkor állapítható meg, ha a szabály a jogalkalmazó számára értelmezhetetlen, vagy eltérő értelmezésre ad módot és ennek következtében a norma hatását tekintve kiszámíthatatlan, előre nem látható helyzetet teremt a címzettek számára, illetőleg a normaszöveg túl általános megfogalmazása miatt teret enged a szubjektív, önkényes jogalkalmazásnak.*”

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 követelményrendszer 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. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Irányadó alkotmánybírósági 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.

- *A szociális biztonság*hoz való jog

Az Alaptörvény XIX. cikke fejezi ki az állami törekvést a szociális biztonság megteremtésére. Az Alaptörvény XIX. cikk (1)-(2) bekezdése alapján *Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg. (4) Magyarország az időskori megélhetés biztosítását a társadalmi szolidaritáson alapuló egységes állami nyugdíjrendszer fenntartásával és önkéntesen létrehozott társadalmi intézmények működésének lehetővé tételével segíti elő. Törvény az állami nyugdíjra való jogosultság feltételeit a nők fokozott védelmének követelményére tekintettel is megállapíthatja.*

Az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette, hogy a szociális biztonság

hoz való jog nem alapjog, hanem olyan állami kötelezettségvállalás, amelynek az állam eleget tesz, ha a szociális ellátás biztosítására megszervezi és működteti a társadalombiztosítás és a szociális támogatás egyéb rendszereit. Az Alkotmánybíróság a szociális biztonság

hoz való joggal összefüggésben mondta ki, hogy a szociális jogok megvalósítása a megfelelő intézmények létrehozása mellett az igénybevételükkel kapcsolatos alanyi jogok révén történik, amelyeket a törvényhozásnak kell meghatározni.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Lásd 9/1992. (I. 30.) AB határozat

<sup>2</sup> 28/1994. (V. 20.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság ezt az álláspontját egészítette ki annyiban, hogy a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítást tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósításához.<sup>3</sup> A korábbi alkotmánybírósági gyakorlat alapján az egyedüli alkotmányos követelmény, hogy a társadalombiztosítási és a szociális intézményi rendszer a megélhetéshez szükséges ellátásra vonatkozó jogosultságot megvalósítsa. Látható, hogy a töretlen alkotmánybírósági gyakorlat a megélhetési minimum biztosításának kötelezettségével egyértelmű összefüggést állapított meg az emberi méltósághoz való jog érvényesülése és a szociális biztonság között, ez a jelentős, elvi kapcsolódási pedig álláspontom szerint az Alaptörvény alapján is igazolható.

### **III. Az ügy érdemében**

Az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdése szerint *Magyarország az időskori megélhetés biztosítását a társadalmi szolidaritáson alapuló egységes állami nyugdíjrendszer fenntartásával és önkéntesen létrehozott társadalmi intézmények működésének lehetővé tételével segíti elő. Törvény az állami nyugdíjra való jogosultság feltételeit a nők fokozott védelmének követelményére tekintettel is megállapíthatja.*

Az Mmtv. 13. § (2) bekezdés b) pontja szerint *a rokkantsági ellátást meg kell szüntetni, ha az ellátásban részesülő más rendszeres pénzellátásban<sup>4</sup> részesül (...).*

Az Mmtv. 13. § (3) bekezdése alapján *a rokkantsági ellátást a (2) b) pontja szerinti esetben a rendszeres pénzellátás megállapítását megelőző nappal kell megszüntetni.*

A panaszos 2012. január 1-jétől folyósított rokkantsági ellátását a Kormányhivatal 2014. január 1. napjától szüntette meg, arra való hivatkozással, hogy részére 2014. január 1-jétől öregségi nyugdíjat állapítottak meg, mely rendszeres pénzellátásnak minősül.

A Tny. 18. § (2) bekezdése szerint *öregségi teljes nyugdíjra az jogosult, aki*

*a) a születési évének megfelelő – az (1) bekezdésben meghatározott – öregségi nyugdíjkorhatárt betöltötte, és*

*b) legalább húsz év szolgálati idővel rendelkezik, valamint*

*c) azon a napon, amelytől kezdődően az öregségi teljes nyugdíjat megállapítják, a Tbj. 5. § (1) bekezdés a)-b) és e)-g) pontja szerinti biztosítással járó jogviszonyban nem áll.*

Az Mmtv. 32. § (1) bekezdése alapján *a 2011. december 31-én a 30. § (3)-(5) bekezdése és a 31. § alá nem tartozó*

*a) I-II. csoportos rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjban,*

*b) az öregségi nyugdíjkorhatárt 5 éven belül betöltő III. csoportos rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjban, (...)* részesülő személy ellátását a Kormány által kijelölt szerv 2012. január 1-jétől rokkantsági ellátásként folyósítja tovább *azzal, hogy az ellátás összege megegyezik a 2011. december hónapra járó – az a) és b) pont szerinti esetben a 2012. januári nyugdíjmelés mértékével növelt – ellátás összegével. (...)*

*(4) Ha az (1) bekezdés a) és b) pontja szerinti személy 2011. december 31-éig az 57. életévét betöltötte – kérelmére – az öregségi nyugdíjkorhatár betöltését követően a nyugdíjbiztosítási igazgatási szerv az (1) bekezdés szerint megállapított rokkantsági ellátást azonos összegben öregségi nyugdíjként folyósítja.*

A Tny. 6. § (1) bekezdése szerint: *A társadalombiztosítási nyugdíjrendszer keretében járó saját jogú nyugellátások*

*a) az öregségi nyugdíj, (...).*

<sup>3</sup> 32/1998. (VI. 25.) számú határozat

<sup>4</sup> Az Mmtv. 1. § (2) 10. pontja szerint: rendszeres pénzellátás: a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló törvény által rendszeres pénzellátásként felsorolt ellátások, valamint a szociális biztonsági tárgyú nemzetközi egyezmények, továbbá az uniós rendeletek alapján külföldi szerv által folyósított, ezekkel azonos típusú ellátások, ide nem értve a hadigondozottak és nemzeti gondozottak ellátásait, a nemzeti helytállásért elnevezésű pótlékok, az ápolási díjat, a Tny. szerinti hozzátartozói nyugellátásokat és a gyermekgondozási segélyt. A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 4. § (1) i) pontja szerint: rendszeres pénzellátás: (...) az öregségi nyugdíj, (...);



A Tny. 66. § (1) bekezdése értelmében *különös méltánylást érdemlő körülmények fennállása esetén a kormányrendeletben meghatározott nyugdíjbiztosítási igazgatási szerv vezetője*

*a) az öregségi nyugdíjkorhatárt elérő személy, a megváltozott munkaképességű özvegy és az árva részére kivételes nyugellátást (...) állapíthat meg,*

*b) az a) pontban meghatározott személyek, (...) részére kivételes nyugellátás-emelést, illetőleg a 6. § szerinti nyugellátásban részesülő személyek részére egyszeri segínyt engedélyezhet.*

A Tny. 6. § (1) bekezdésében 2011. december 31-ig a saját jogú nyugellátások körében szerepelt az öregségi nyugdíj mellett a rokkantsági nyugdíj is, így különös méltánylást érdemlő körülmények fennállása esetén az öregségi nyugdíjkorhatárt elérő, a rokkant és az árva is részesülhetett a 66. § szerinti egyszeri segélyben.

A fentiek alapján, mivel a panaszos rokkantsági ellátásban részesült, nem jogosult egyszeri segélyre, noha a rá irányadó öregségi nyugdíjkorhatárt elérte, ugyanakkor kora alapján kivételes nyugellátást, illetve, ha arra jogosulttá vált, kivételes nyugellátás-emelést is kérhet.

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) az alapelvek között rögzíti a gyorsaság és az egyszerűség követelményét, valamint az ügyfél tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jogát. 33. § (1) *A határozatot, az eljárást megszüntető végzést, valamint a másodfokú döntést hozó hatóságnak az első fokú döntést megsemmisítő és új eljárásra utasító végzését az (5) bekezdésben meghatározott időponttól számított huszonegy napon belül kell meghozni és gondoskodni a döntés közléséről. Ennél rövidebb határidőt bármely jogszabály, hosszabbat pedig törvény állapíthat meg. Ha e törvény valamely eljárási cselekmény teljesítésének vagy végzés meghozatalának határidejéről nem rendelkezik, a hatóság haladéktalanul, de legkésőbb nyolc napon belül gondoskodik arról, hogy az eljárási cselekményt teljesítse vagy a végzést meghozza.*

#### • ***Az öregségi nyugdíj megállapítása és a rokkantsági ellátás megszüntetése***

A panaszos 2004-től rendszeres szociális járadékban részesült, melyet az Mmtv. 33. § (1) bekezdése értelmében 2012. január 1-jétől rokkantsági ellátásként folyósítottak részére. A panaszos 2014. július 21-én kérte az öregségi nyugdíj megállapítását, melyet a NYUFIG 2015. április 29-én kelt határozatában, 20 év 241 nap szolgálati időre tekintettel, 28.500 Ft összegben állapított meg. A fenti határozatot a NYUFIG a panaszos kérelme alapján módosította, az elismert szolgálati idő 26 év 105 napra változott, a nyugdíj összege változatlan maradt. A megállapítás időpontjában azonban a folyósított rokkantsági ellátás összege magasabb volt, 29.090 Ft, ezért a panaszos az öregségi nyugdíj iránti igényét visszavonta, így a NYUFIG az ügyben hozott határozatait 2015. június 22-én hozott határozatával visszavonta és az eljárást megszüntette. A határozat indokolási részében az került közlésre, hogy a NYUFIG a panaszos kérelmére a rokkantsági ellátást változatlan összegben öregségi nyugdíjként folyósítja tovább. Erre azonban az Mmtv. 32. §-a alapján a panaszos nem volt jogosult, ezért a NYUFIG a határozatát 2016. novemberében – az indokolási rész tekintetében – módosította.

Mivel a panaszos 2011. december 31-én nem rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjban, hanem rendszeres szociális járadékban részesült, az Mmtv. 32. §-a alapján nem volt jogosult arra, hogy a 2012. január 1-jétől folyósított rokkantsági ellátását azonos összegben öregségi nyugdíjként folyósítsák tovább számára.

*Megállapítható, hogy a fenti jogalkalmazási hiba visszásságot okozott a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben, azonban mivel a NYUFIG a határozat indokolási részét saját hatáskörében módosította, külön intézkedést nem kezdeményeznek.*

A Kormányhivatal 2015. november 11-én kelt határozatával – 2014. január 1-jei hatállyal – a panaszos rokkantsági ellátását megszüntetni rendelte, a NYUFIG a rokkantsági ellátás folyósítását 2016. január 1-jével megszüntette. A panaszos 2016. január 1. és 2016. július 31. között semmilyen ellátásban nem részesült. A Kormányhivatal 2016. július 22-én kelt határozatával a megszüntetést kimondó határozatát visszavonta, így a NYUFIG a rokkantsági ellátást 2016. július 27-én kiutalta.

A panaszos 2016. augusztus 3-án személyesen kérte a Kormányhivataltól azt, hogy mégis inkább az alacsonyabb összegű öregségi nyugdíj megállapítását és folyósítását kéri.

A kérelmet a Kormányhivatal 2016. augusztus 3-án megküldte a NYUFIG-nak, amely azt tévesen a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Nyugdíj-megállapítási és Adategyeztetési Osztályához továbbította. A NYUFIG ezt követően a hibát észlelte és intézkedett a kérelem soron kívüli rendezése iránt.

Mivel a panaszos kérelmét többször módosította, feltehetően nem rendelkezett kellő információval annak eldöntéséhez, hogy melyik ellátás – rokkantsági ellátás vagy öregségi nyugdíj – kedvezőbb számára. Az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltötte, megfelelt a Tny. 18. § (2) bekezdésében foglalt feltételeknek, az öregségi nyugdíja összege azonban 590 forintra kevesebb lett volna, mint a folyósított rokkantsági ellátásé, így az utóbbit választotta. A rokkantsági ellátáshoz azonban nem járnak azok a kedvezmények, amelyek az öregségi nyugdíjban részesülők számára igénybe vehetők (pld. egyszeri segély, ellátottak utazási utalványa), ezért igényelte utóbb mégis a kisebb összegű öregségi nyugdíjat.

*Alláspontom szerint a jelenlegi szabályozás hátrányosan érinti a fenti körbe tartozó, öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött, de továbbra is rokkantsági ellátásban részesülő személyeket, ezért szükségesnek tartom a jelenlegi gyakorlat felülvizsgálatát.*

- **Az egyszeri segély iránti kérelem elutasítása**

A Kormányhivatal a panaszos rokkantsági ellátását 2015. november 11-én kelt határozatával 2014. január 1. napjától megszüntette, arra való hivatkozással, hogy a panaszos 2014. január 1-jétől öregségi nyugdíjban részesül. A panaszos 2015. december 11-én nyújtott be egyszeri segély iránti kérelmet a Kormányhivatalhoz. Kérelmét a Kormányhivatal Családtámogatási és Társadalombiztosítási Főosztálya a 2016. január 20-án kelt határozatával arra hivatkozással utasította el, hogy a panaszos nem nyugellátásban, hanem rokkantsági ellátásban részesül. A Kormányhivatal válasza szerint *a probléma arra vezethető vissza, hogy a rokkantsági ellátás megszüntetéséről szóló határozat végrehajtása a NYUFIG rendszerében még folyamatban volt, amikor az egyszeri segély iránti kérelem előzményezése és elbírálása megtörtént, figyelemmel továbbá arra is, hogy a NYUFIG időközben a 2015. június 22. napján kelt határozatában visszavonta az öregségi nyugdíjat megállapító határozatot, melyről a kormányhivatal a NYUFIG által 2016. június 21. napján megküldött iratanyag alapján szerzett tudomást.*

A NYUFIG tájékoztatása szerint a méltányossági nyugdíjmelés, valamint az egyszeri segély iránti kérelmek elbírálása az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság által üzemeltetett MEMESE rendszerben történik. Ennek keretében az elbírálásra jogosult személy betekintést nyer a NYUFIG rendszerébe, amelyből megállapítható, hogy az igénylő az elbírálás időpontjában részesül-e ellátásban, illetve, hogy milyen ellátásban részesül. A panaszos részére 2015 decemberében a NYUFIG rokkantsági ellátást folyósított. A Kormányhivatal fentiekben már hivatkozott megszüntető határozata 2015. november 30-án érkezett be, amely 2015. december 4-én interaktív intézkedés keretében 2016. január 1-jei hatállyal feldolgozásra került. Ez az intézkedés még aznap megjelent és láthatóvá vált a kormányhivatalok által is elérhető rendszerben, tehát az az adat, hogy a panaszos 2016 januárjában már nem részesült ellátásban, az igény elbírálása időpontjában rendelkezésre állt.

*A NYUFIG és a Kormányhivatal állítása, mely a rendszer naprakész működését, az adatok frissítését illeti, ellentmond egymásnak. Az egymásnak ellentmondó állítások feloldása, az azzal kapcsolatos bizonyítási eljárás lefolytatása nem tartozik ombudsmani hatáskörbe, azonban szükségesnek tartom, hogy az ügyfelek érdekében a felek a rendszer megfelelő működése érdekében egyeztessenek, megelőzve ezzel az érintett személyek alapjogainak sérelmét.*

- **Az ügyintézési határidő alakulása**

A panaszos, levele szerint, 2016. március 11-én fordult beadvánnyal a Kormányhivatalhoz, melyben kérte társadalombiztosítási nyugellátás iránti igénye érvényesítését, tekintettel arra, hogy 2016 januárjától nem folyósították számára ellátást.

A Kormányhivatal tájékoztatása szerint a panaszos 2016. március 21-én érkezett levelének a NYUFIG-hoz történő áttételéről az eljáró ügyintéző késedelmesen, a 2016. május 31. napján kelt végzésében intézkedett. A határidő túllépését a Kormányhivatal iratkezelési hibával indokolta. A hibát az ügyintéző 2016. május 31-én észlelte, ekkor megállapította a Kormányhivatal hatáskörének hiányát és soron kívül intézkedett a kérelem áttételéről.

A NYUFIG a panaszos végzéssel áttett beadványát hatáskör és illetékesség hiányában 2016. június 21-én áttette a Kormányhivatalhoz, mely végül 2016. július 22-én kelt határozatával visszavonta a 2015. november 11-én kelt, rokkantsági ellátás megszüntetése tárgyában hozott határozatát és kezdeményezte a rokkantsági ellátás folyósítását.

*Megállapítható, hogy a Kormányhivatal, iratkezelési hiba miatt jelentős késedelemmel hozta meg a döntését. A mulasztás visszásságot okozott a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben, egyúttal sértette az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében rögzített alkotmányos elvet is, miszerint a hatóságnak tisztességes módon és ésszerű határidőn belül kell eljárnia és döntést hoznia.*

*Megállapítható továbbá, hogy a Kormányhivatal eljárása, mivel a panaszos 2016. január 1-je és 2016. július 31-e között nem részesült sem öregségi nyugdíjban, sem rokkantsági ellátásban, a szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben is visszásságot okozott.*

### **Intézkedéseim**

A feltárt visszásságok megszüntetése és jövőbeni elkerülése érdekében,

- az Ajbtt 32. § alapján felkérem a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal kormány megbízottját, hogy fordítson fokozott figyelmet az ügyfelek jogainak maradéktalan érvényesülésére, az ügyfelek mindenre kiterjedő tájékoztatására, az ügyek mielőbbi és méltányos befejezésére;
- az Ajbtt 37. §-a alapján felkérem az emberi erőforrások miniszterét, hogy tekintse át az öregségi nyugdíjban részesülő és az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött rokkantsági ellátásban részesülő személyek részére folyósított kedvezmények körét, és fontolja meg annak lehetőségét, hogy az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött rokkantsági ellátásban részesülő személyeket is megilletthessék az öregségi nyugdíjban részesülők kedvezményei.

Budapest, 2017. október 20.

Székely László

