

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-5925/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Tóth Livia

Az eljárás megindítása

A hozzám forduló panaszos beadványában azt sérelmezte, hogy 2012 februárjában beadott özvegyi nyugdíj feléledése iránti kérelmét a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság – beadványának hivatalomhoz történő eljuttatása időpontjában már – közel másfél éve nem bírálta el.

Tekintettel arra, hogy a beadvány alapján felmerült a panaszos tisztességes eljáráshoz való alapvető joga sérelmének gyanúja, az ügyben az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) alapján vizsgálatot rendeltem el. A vizsgálat eredményes befejezése érdekében az ügygel kapcsolatban tájékoztatást kértem a Nyugdíjfolyósító Igazgatóságtól (NYUFIG), Budapest Főváros Kormányhivatala Rehabilitációs Szakigazgatási Szervétől (RSZSZ), és a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivaltól (NRSZH) is.

Alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (Tny.)
- A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról szóló 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet (Tny. vhr.)
- A súlyos fogyatékoság minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékosági támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelet (Rendelet I.)
- A Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatalról, valamint a szakmai irányítása alá tartozó rehabilitációs szakigazgatási szervek feladat- és hatásköréről szóló 95/2012. (V. 15.) Korm. rendelet (Rendelet II.)

Az érintett alapvető jogok és alapelvek

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog [Alaptörvény *B* cikk (1) bekezdés: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*”; Alaptörvény *XXIV. cikk* (1) bek. „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*”]
- A tisztességes eljáráshoz való jog „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*” (Alaptörvény *XXIV. cikk* (1) bek.)

A megállapított tényállás; beérkezett válaszok

A panaszos hivatalomhoz eljuttatott beadványában előadta, hogy 2012. február 20-án postázta a NYUFIG részére az özvegyi nyugdíj feléledése iránti kérelmét, mert ekkor jutott tudomására, hogy tartósan beteg leánya után már 2010-ben is kérelmezhetne volna azt. Panaszában azt sérelmezte, hogy nem született határozat az ügyében, pedig akkor lánya már kétszer vett részt szakértői vizsgálaton. A NYUFIG arról is tájékoztatta, hogy addig nem tudnak határozatot hozni kérelmével kapcsolatban, míg a szakhatóság el nem készíti szakvéleményét leánya tartós betegsége tekintetében.

Vizsgálatom során először a NYUFIG igazgatóját kerestem meg, majd a beérkezett válasz alapján szükséges volt mind az RSZSZ, mind az NRSZH többszöri megkeresése is.

1. A NYUFIG igazgatója levelében arról tájékoztattott, hogy Budapest Főváros Kormányhivatala Nyugdíjbiztosítási Igazgatóságának jogelődje, a Közép-magyarországi Regionális Nyugdíjbiztosítás Igazgatóság 2009. április 6-án kelt határozatával a panaszos részére 2008. november 8-tól 2009. november 7-ig *ideiglenes özvegyi nyugdíjat* állapított meg, 1993-ban született leánya részére pedig 2008. november 8-tól kezdődően árvaellátás megállapításáról rendelkezett.

A panaszos 2012. február 21-én *özvegyi nyugdíj* iránti igényt nyújtott be a 2008. november 8-án elhunyt néhai felesége jogán. Az *özvegyi nyugdíjra* való jogosultságát arra hivatkozva kérte megállapítani, hogy gyermeke fogyatékossgal élő, illetve tartósan beteg gyermek. A Tny. vhr. 61. §-a rögzíti, hogy „a Tny. 47. § (2) bekezdésének c) pontjának alkalmazásánál

a) a gyermek fogyatékossgát a fogyatékossgai támogatásra vonatkozó rendelkezések alkalmazásával a rehabilitációs szakértői szerv szakhatósági állásfoglalásával,

b) a gyermek tartósan fennálló betegségét a családi pótlékra irányadó szabályok alkalmazásával kell igazolni”.

Emellett mind a fogyatékossgai támogatásra, mind pedig a családi pótlékra vonatkozó jogi szabályozás meghatározza, hogy a tizennyolcadik életévet betöltött személy fogyatékossga, illetve tartós betegsége megállapításának kérdésében az orvosszakértői szerv szakhatóságként jár el, e feladatkörében, szakhatósági állásfoglalást ad ki.

A panaszos leánya a megküldött iskolalátogatási igazolás alapján nappali tagozatos tanulmányokat folytatott, így a gyermek vizsgálatát az *özvegyi nyugdíj* iránti igény elbírálása érdekében, a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (Fot.) 23. § (1) bekezdése szerinti fogyatékossg megléte szempontjából kérte a NYUFIG.

A 2012. május 3-án kelt szakhatósági állásfoglalás a gyermek egészségi állapotára, illetve egészségkárosodására vonatkozóan tartalmazott adatot, ezért a Budapest Főváros Kormányhivatal Nyugdíjbiztosítási Igazgatóságnak küldött megismételt megkeresésében a NYUFIG kérte a leány fogyatékossgának minősítését.

A Budapest Főváros Kormányhivatala Nyugdíjbiztosítási Igazgatósága a 2012. július 18-án kelt válaszelevelében arról tájékoztatta a NYUFIG-ot, hogy az NRSZH közlése szerint a fogyatékossg minősítéséhez a Magyar Államkincstár megkeresése alapján adnak szakvéleményt. Ezt követően a NYUFIG – a fent idézett – Tny. vhr. 61. § a) pontjára hivatkozva tájékoztatta az illetékes szervet, hogy az *özvegyi nyugdíjra* való jogosultság vizsgálata érdekében a társadalombiztosítási szabályok alapján is lehetőség van a gyermek fogyatékossgának minősítésére.

Budapest Főváros Kormányhivatala Nyugdíjbiztosítási Igazgatósága végzése, valamint az RSZSZ megkeresése szerint a gyermek vizsgálatát kifejezetten az Fot. 23. § (1) bekezdése szerinti fogyatékossg vonatkozásában kérte a NYUFIG, ennek ellenére a 2012. november 29-én kelt szakvélemény, illetve szakhatósági állásfoglalás a kért adatot ismét nem tartalmazta.

A Rendelet II. 13. § (2) bekezdése rögzíti, hogy a rehabilitációs szakigazgatási szerv a jogszabályban meghatározott közigazgatási hatósági eljárásokban szakhatóságként vesz részt, e feladatkörében szakhatósági állásfoglalást ad – többek között – a hozzátartozói nyugellátások megállapításához.

Erre hivatkozva 2013. február 27-én az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság is kérte a gyermek fogyatékossga vonatkozásában szakhatósági állásfoglalás kiadását az NRSZH illetékes szakfőosztályhoz intézett levelében.

A NYUFIG igazgatója megjegyezte, hogy a gyermek egészségi állapota a 2012. május 3-án kelt szakhatósági állásfoglalás alapján 68%-os, a 2012. november 29-én szakhatósági állásfoglalás szerint 80%-os mértékű volt. Az orvosi bizottság szakhatósági állásfoglalásában véleményezett egészségi állapot nem alapozta meg a panaszos hozzátartozói nyugellátásra való jogosultságát. A tizennyolcadik életév betöltése előtt a gyermek egészségi állapota meghaladta az 50%-ot, így nem minősült tartósan betegnek, ezért kezdeményezte a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság a fogyatékoság vizsgálatát, azonban az Igazgatóság csak fentiek szerint kiegészített szakhatósági állásfoglalás kézhezvételét követően tudott intézkedni az igény elbírálásáról.

2. Vizsgálatom során tájékoztatást kértem a szakértői vélemény kiadására hatáskörrel rendelkező *RSZSZ igazgatójától* is, akinek tájékoztatása szerint azért nem került sor a szakértői vizsgálatra, mert sem a Magyar Államkincstár (MÁK), sem a nyugdíjbiztosítási igazgatóság, sem az NRSZH részéről nem állt rendelkezésükre megkeresés, és a házi orvosi beutaló, az egészségügyi dokumentáció sem. A rehabilitációs szakigazgatási szerv felé – álláspontja szerint – ugyanis vagy a MÁK járhat el megkereső hatóságként fogyatékosági támogatás megállapítása iránt, vagy a Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság árvaellátásra való jogosultság esetén. Az igazgató hivatkozott a már idézett Tny. vhr. 61. § a) pontjára, mely szerint a gyermek fogyatékoságát a fogyatékosági támogatásra vonatkozó rendelkezések alkalmazásával a rehabilitációs szakértői szerv szakhatósági állásfoglalásával kell igazolni, és ezzel összefüggésben utalt a Fot.-ra, illetve a Rendelet I. 4-5.§-aira¹ is.

Az igazgató tájékoztatott, hogy az ombudsmani vizsgálat során az NRSZH szakmai irányítói feladatkörében történő utasítására az RSZSZ 2014. március 31-én elvégezte a szakértői vizsgálatot. A vizsgálatra az ügyfél magával vitt egy olyan házi orvosi beutalót (2014.03.20 dátummal), amelyben a házi orvos a beutaló III. fejezet „A fogyatékoság jellege” címmel jelölt teljes részt áthúzta, és kézzel, pecséttel ellátva beírta, hogy „nincs fogyatékoság”. Az Orvosi beutalóban a II.2. Egyéb megbetegedéseknél szerepel: „enyhe rövid távú memóriazavar, SNI felmentés” bejegyzés.

Mivel nem derült ki az RSZSZ számára, hogy milyen fogyatékoság tekintetében kellene vizsgálni a panaszos leányát, minden lehetséges fogyatékoságot minősítettek. Az igazgató álláspontja szerint nem véletlenül írja elő a jogszabály a házi orvosi beutalót, mivel a házi orvosnak minősítenie kell, hogy a beteg rendelkezik-e a fogyatékoság megállapításához szükséges orvosi dokumentumokkal, megjelölve, hogy milyen fogyatékoságra vonatkozóan kell a bizottságnak nyilatkoznia. Ezek hiányában a Magyar Államkincstár hiánypótlásra szólítja fel az ügyfelet.

E nélkül bárki beadhatná az igényét közvetlenül a rehabilitációs szakigazgatási szervhez, ha úgy gondolja, hogy ő fogyatékos, nem az orvosszakértő feladata „találgatni”, hogy milyen fogyatékosága lehet a vizsgálandó személynek. *Így csak abban az esetben végezték volna el a vizsgálatot, ha az ügyfél kérelmet adt volna a MÁK-hoz.* Utalt arra is, hogy bár a szakvélemény elkészült, a gyermek nem minősíthető súlyos fogyatékosnak, a jogorvoslat lehetősége jelenleg korlátozott, mert a szakvélemény ellen önmagában nem lehet fellebbezni.

¹ Rendelet I. 4. § (1) A fogyatékosági támogatás iránti kérelem legkorábban abban a hónapban nyújtható be, amelyben a kérelmező a tizennyolcadik életévét betölti. (2) A fogyatékosági támogatás iránti kérelmet a 2. számú melléklet szerinti adattartalmú, a Magyar Államkincstár által rendszeresített nyomtatványon vagy elektronikus úton kell előterjeszteni a Magyar Államkincstár kérelmező lakóhelye, tartózkodási helye szerint illetékes területi szervénél (a továbbiakban: Igazgatóság) vagy a kormányablaknál. 5. § (1) A támogatás iránti kérelemhez mellékelni kell a kérelmező házi orvosa, bentlakásos szociális intézményben élő kérelmező esetén az intézmény orvosa (a továbbiakban: házi orvos) által kiállított orvosi beutalót, valamint a fogyatékoságot igazoló orvosi dokumentációt (a továbbiakban együtt: orvosi dokumentáció). Az orvosi beutalóban a házi orvos *a)* nyilatkozik arról, hogy a rendelkezésre álló orvosi dokumentáció a súlyosan fogyatékos állapot minősítésére alkalmas-e, *b)* véleményt ad a kérelmező önálló életvitelre való képességének és önkiszolgálási képességének minősítéséhez, *c)* nyilatkozik arról, hogy ha a kérelmező személyes vizsgálata szükséges, a vizsgálatot a kérelmező lakóhelyén, tartózkodási helyén vagy a vizsgálatot végző szervnél indokolt-e elvégezni.

Az elkészült szakértői állásfoglalást az RSZSZ az NRSZH részére küldte meg, mivel álláspontja szerint nincs a jogszabályok alapján lehetséges megkereső hatóság, ezért főigazgatói elrendelés alapján végezte el a vizsgálatot.

3. Tekintettel arra, hogy a NYUFIG és az RSZSZ igazgatóinak válaszaik ellentmondó információkat tartalmaztak, szükségessé vált az *NRSZH főigazgatójának* megkeresése is. A főigazgatótól tájékoztatást kértem a panaszos konkrét ügyével kapcsolatban, és arra a kérdésre is vártam válaszát, hogy szakmai álláspontja szerint, amennyiben nem fogyatékosági támogatás igényléséhez szükséges a rehabilitációs szakigazgatási szerv állásfoglalása a fogyatékoság vonatkozásában, hanem az más típusú ellátás megállapításához elengedhetetlen, mi az eljárás menete. A Tny. 47. § (2) bekezdés c) pontja szerint az ideiglenes özvegyi nyugdíj megszűnését követően özvegyi nyugdíjra az jogosult, aki házastársa halálakor házastársa jogán árvaellátásra jogosult fogyatékkal élő, illetve tartósan beteg, vagy legalább két árvaellátásra jogosult gyermek eltartásáról gondoskodik.

A Tnyr. vhr 61. § a) pontja szerint a Tny. 47. § (2) bekezdés c) pontjának alkalmazásánál a gyermek fogyatékoságát – a fogyatékosági támogatásra vonatkozó rendelkezések alkalmazása mellett – a rehabilitációs szakértői szerv szakhatósági állásfoglalásával kell igazolni.

A főigazgató álláspontja szerint a jogszabályhelyek értelmezéséből egyértelmű, hogy a jogalkotó az özvegyi nyugdíjra való jogosultság feltételeit az árvaellátásra jogosult fogyatékosaggal élő gyermek, és nem pedig az árvaellátásra jogosult fogyatékosági támogatásban részesülő gyermek eltartásához köti.

Amennyiben tehát az ügyfél a hatáskörrel rendelkező illetékes közigazgatási hatóságtól özvegyi nyugdíj folyósítását árvaellátásra jogosult fogyatékos gyermek eltartása okán kéri, az ügyben eljáró hatóság megkeresésére az illetékes rehabilitációs szakigazgatási szerv szakhatósági közreműködés keretében a gyermek fogyatékoságát vizsgálni köteles azzal, hogy állásfoglalásának kidolgozása során a fogyatékoság megállapításakor – orvosszakmai szempontból – a fogyatékosági támogatásra vonatkozó rendelkezéseket kell figyelembe vennie.

A Rendelet II. 13. § (2) bekezdés a) pontja értelmében a rehabilitációs szakigazgatási szerv szakhatósági állásfoglalást ad a hozzátartozói nyugellátás – azaz többek közt az özvegyi nyugdíj – megállapításához.

Mindezek alapján az NRSZH főigazgatója szakmai irányítói feladatkörében eljárva a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 2. § (1) bekezdés g) pontjára való hivatkozással utasította az RSZSZ-t, hogy a panaszos ügyében a hiányzó szakhatósági állásfoglalás kiállításáról, illetve a már korábban kiadott állásfoglalás kiegészítéséről, és a szakhatósági állásfoglalás megkereső hatóság részére való megküldéséről haladéktalanul intézkedni sziveskedjen.

A vizsgálat megállapításai

1. 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) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közszolgáltatást végző szerv 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 határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A Nyugdíjfolyósító Igazgatóság és Budapest Főváros Kormányhivatala Rehabilitációs Szakigazgatási Szerve az Ajbt. 18. § (1) bekezdés *a*) pontja szerint közigazgatási szervnek tekintendők, így tevékenységük vizsgálatára hatásköröm kiterjed. A vizsgálat lefolytatásának lehetőségét az Ajbt. 20. § (1) bekezdése biztosítja számomra.

2. Az alapvető jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosja 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.

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt-nek a hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. 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 élel azt 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 elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Ahogyan pedig arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során.

Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s

elsősorban a jogalkotó – 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. 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 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.

A *tisztességes eljáráshoz való jog* az emberi méltósághoz való jogból is levezethető olyan alapvető jog, amely szoros kapcsolatban áll az egyenlőséghez való jog egyes elemeiből eredő elvárásokkal is. Ezek közül az egyenlő méltóságú személyként történő egyenlő bánásmódot, az egyenlőként kezelést kell érteni. A tisztességes eljárás azonban ezen kívül számos elvárást is felölel: olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, ami a materiális jogállam értékrendjének megfelelő, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik. A tisztességes eljárás a jogbiztonság elvéhez hasonlóan olyan szabály, ami önálló alkotmányjogi normaként érvényesül, tehát nem csupán más előírásokat kiegészítő, járulékos szabály.²

Mindezek mellett a tisztességes eljárás követelménye minden olyan eljárásra vonatkozik, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói tevékenysége által érintett. Egységes az értelmezési gyakorlat abban, hogy a tisztességes eljárás követelményének a közigazgatási hatósági eljárásban is érvényesülnie kell.³

A tisztességes eljárás követelménye az ügyek ésszerű határidőn belül történő befejezésének követelményét is magában foglalja.

Az Alkotmánybíróság a 14/2004. (V. 7.) AB határozatában a tisztességes eljáráshoz való jogra vonatkozó gyakorlatát összegezve megállapította, hogy *a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye.*

3. Az ügy érdeme tekintetében

A fent részletezett, megkereséseimre adott válaszok alapján megállapított tényállás szerint tehát a panaszos 2012. február 21-én benyújtott özvegyi nyugdíj feléledése iránti kérelmét a NYUFIG 2014. május 15-én kelt határozatával bírálta el.

A Tny. 47.§ (2) bekezdése szerint az ideiglenes özvegyi nyugdíj megszűnését követően özvegyi nyugdíjra az jogosult, aki házastársa halálakor a reá irányadó öregségi nyugdíjra jogosító korhatárt betöltötte, vagy megváltozott munkaképességű, vagy házastársa jogán árvaellátásra jogosult fogyatékkal élő, illetve tartósan beteg,⁴ vagy legalább két árvaellátásra jogosult gyermek eltartásáról gondoskodik.

A kérelmet a NYUFIG-hoz kell benyújtani, mely megkeresi a rehabilitációs szakértői szervet mint szakhatóságot az igény elbírálásához szükséges szakhatósági állásfoglalás beszerzése érdekében (a gyermek tartós betegsége/súlyos fogyatékosága tekintetében).

² Drinóczi Tímea (szerk.): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Budapest-Pécs, 2006. 270. o.

³ Drinóczi Tímea (szerk.): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Budapest-Pécs, 2006. 270. o., Sári János: Alapjogok, Alkotmánytan II. Budapest, 2004. 109. o., Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Budapest, 2001. 562. o., valamint Halmi Gábor és Tóth Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok. Budapest, 2003. 706. o.

⁴ Fot. 4. § *fb*) *tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos személy*: az a tizennyolc évesnél idősebb személy, aki a tizennyolcadik életévének a betöltése előtt munkaképességét legalább 67%-ban elvesztette, legalább 50%-os mértékű egészségkárosodást szenvedett, vagy akinek egészségi állapota a rehabilitációs hatóság minősítése alapján a tizennyolcadik életévének a betöltése előtt sem haladja meg az 50%-os mértéket, és ez az állapot legalább egy éve tart, vagy előreláthatólag legalább egy évig fennáll;

A panaszos igényét a hatóság a 2014. május 15-én kelt határozatával elutasította, ugyanis az RSZSZ 2012. november 29-én, majd 2014. március 31-én kelt szakhatósági állásfoglalása szerint a gyermek egészségi állapota meghaladja az 50%-os mértéket, és súlyos fogyatékosnak sem minősíthető. A tárgyi eljárás több mint két évig húzódott, mert az RSZSZ jogszabály-értelmezése alapján (arra hivatkozva, hogy nem áll rendelkezésére a jogszabály által előírt hatóságtól megkeresés) nem végezte el a szakértői vizsgálatot.

Fentiekkel szemben a NYUFIG igazgatójának tájékoztatása szerint 2012 elején fordultak első ízben mint megkereső hatóság az RSZSZ „jogelődjéhez” (Budapest Főváros Kormányhivatala Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság) a fogyatékoság vonatkozásában szakértői állásfoglalás beszerzése céljából, a 2013. május 3-án kelt vélemény azonban erről adatot nem tartalmazott. A BFK Nyugdíjbiztosítási Igazgatósága 2012. július 18-án úgy informálta a NYUFIG-ot, hogy azért nem, mert „az NRSZH közlése szerint a fogyatékoság minősítéséhez a Magyar Államkincstár megkeresése alapján adnak szakvéleményt”. Az újonnan készített 2012. november 29-én kelt állásfoglalás szintén nem tartalmazta a fogyatékoság minősítését.

Ez követően az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság is kérte az NRSZH-hoz intézett levelében szakhatósági állásfoglalás kiadását a fogyatékoság vonatkozásában.

A rendelkezésemre álló információk szerint tehát az özvegyi nyugdíj iránti eljárásban több ízben történt megkeresés az RSZSZ felé, az igényt a panaszos nem közvetlenül a szakigazgatási szervhez nyújtotta be, alapügyként a NYUFIG özvegyi nyugdíj megállapítására irányuló eljárása szolgált, melynek keretein belül vált szükségessé a kérelmező gyermeke fogyatékoságának szakértői vizsgálata.

A Tny. vhr. 61.§ a) pontja valóban hivatkozik arra, hogy a gyermek fogyatékoságát a *fogyatékosági támogatásra vonatkozó rendelkezések alkalmazásával*, a rehabilitációs szakértői szerv szakhatósági állásfoglalásával kell igazolni, de értelemszerűen például jelen esetben, hozzátartozói nyugellátás ellátás igénylésének nem előfeltétele a fogyatékosági támogatás iránti kérelem Magyar Államkincstárhoz történő benyújtása, tekintve hogy a jogalkotó nem a fogyatékosági támogatásra való jogosultsághoz, hanem a *fogyatékos állapot rehabilitációs szakigazgatási szerv által igazolt tényéhez köti az özvegyi nyugdíjra való jogosultság megállapítását*.

Összhangban tehát az NRSZH főigazgatójának szakmai álláspontjával, megállapítható, hogy minden olyan esetben, amikor az özvegyi nyugdíj megállapításának jogalapját fogyatékosággal élő gyermek eltartása alapozza meg, az illetékes nyugdíjbiztosítási hatóság megkeresésére a rehabilitációs szakigazgatási szerv köteles elvégezni a 18. év feletti személy minősítését, azzal, hogy a minősítés során orvosszakmai szempontból a fogyatékosági támogatásra vonatkozó rendelkezéseket, azaz a Rendelet I. szabályait kell figyelembe vennie.

Téves az RSZSZ azon álláspontja is, amely szerint a panaszosnak korlátozottak a jogorvoslati lehetőségei, hiszen bár a szakértői vélemény önmagában nem fellebbezhető, az igénylő a szakhatósági állásfoglalás alapján elsőfokú döntési hozó hatóság döntése ellen nyújthat be fellebbezést, melyben kifogást terjeszthet elő a szakértői vélemény tartalmával kapcsolatban is.⁵ Mindamelllett, hogy a panaszost kérelmének megalapozatlan volta miatt anyagi hátrány nem érte, az ügyintézés több mint két évig húzódott, és csak jelen eljárásom eredményeként, az NRSZH főigazgatójának szakmai irányítói jogkörében kiadott utasítására született meg a kérelem elbírálásához elengedhetetlen szakhatósági állásfoglalás.

Fentiek alapján megállapítom, hogy Budapest Főváros Kormányhivatala Rehabilitációs Szakigazgatási Szervének hallgatása, a szakhatósági állásfoglalás elkészítésének megtagadása a jogállamiságból levezethető jobbiztonság követelményével és a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggésben visszásságot okozott.

⁵ Ket. 44.§ (9) A szakhatóság előzetes szakhatósági hozzájárulása, állásfoglalása és végzése ellen önálló jogorvoslatnak nincs helye, az a határozat, illetve az eljárást megszüntető végzés elleni jogorvoslat keretében támadható meg.

Intézkedésem

Tekintettel arra, hogy a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal főigazgatója megtette a szükséges intézkedéseket és utasítására az RSZSZ a szakértői vizsgálatot soron kívül lefolytatta, a konkrét ügyel kapcsolatban további intézkedést nem teszek.

A vizsgálatom során feltárt alapvető joggal összefüggő visszasság jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzése érdekében azonban *felhívom* Budapest Főváros Kormányhivatala Rehabilitációs Szakigazgatási Szerve *igazgatójának* figyelmét, hogy az ügyintézés során a jövőben a jelentésben foglaltak figyelembevételével járjon el, és a továbbiakban fordítson fokozott figyelmet a helyes jogalkalmazásra.

Budapest, 2014. augusztus

Székely László sk.