



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-542/2020. számú öregségi nyugdíj megállapításának elhúzódása
ügyében

Érintett szervek:

- Magyar Államkincstár
- Budapest Főváros Kormányhivatal Nyugdíjbiztosítási Főosztály
- Békés Megyei Kormányhivatal

2020.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-542/2020. számú ügyben**

Előadó: dr. Budai Andrea

A vizsgálat megindítása

Az alapvető jogok biztosa a sajtóhírekből¹ értesült arról, hogy egy nyugdíjas 2016 decemberében nyújtotta be öregségi nyugdíj iránti kérelmét Békéscsabán. Tekintettel arra, hogy hónapokig nem kapott választ, személyesen felkereste a kormányablakot, ahol arról tájékoztatták, hogy kérelmét továbbították Budapestre, de az csak 2017 júliusában ért oda. 2018 májusa óta folyósítanak részére nyugdíjelőleget, de végleges határozat a cikk megszületéséig nem született.

Tekintettel arra, hogy a panaszbeadvány alapján felmerült a jogállamiság elvével, a jogbiztonság követelményével és a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal összefüggő visszásság gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 2. § (2) és 18. § (4) bekezdései alapján hivatali elődöm – hivatalból – vizsgálatot indított.

A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja és (2) bekezdése alapján a Magyar Államkincstár Elnökétől tájékoztatást kért.

Az érintett alapvető jogok és alkotmányos elvek

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

Az alkalmazott jogszabályok

- az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.);
- a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Kit.);
- a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.);
- a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény és a végrehajtására kiadott 168/1997. Korm. rendelet

A megállapított tényállás

A közigazgatás átszervezésének eredményeként 2017. január elsejétől a Tny végrehajtására kiadott 168/1997.(X.6.) Kormányrendelet 3. §.(2) bekezdés a) pontja alapján a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról és annak végrehajtásáról szóló uniós rendeletek hatálya alá tartozó nyugdíjügyekben – így a konkrét ügyben is – a nyugellátás megállapítására Budapest Főváros Kormányhivatala (továbbiakban: BFKH) VIII. Kerületi Hivatal (továbbiakban: Hivatal) került kijelölésre.

A Magyar Államkincstár a közigazgatás átalakítása eredményeként 2017. november elsejétől megszűnt Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság jogutódjaként ellátja a központi nyugdíjbiztosítási szerv jogszabályban meghatározott feladatait, azonban a nyugdíjmegállapító

¹ <https://www.nlcafe.hu/otthon/20181025/nyugdijas-ket-eve-var-a-nyugdijra-magyar-valosag-burokracia/>

szervek felett sem felügyeleti, sem irányítási jogkörrel nem rendelkezik, ezért a megkeresést továbbította a konkrét ügyben felügyeleti szervként eljáró BFKH Nyugdíjbiztosítási Főosztálya részére. A két szervtől kapott tájékoztatás alapján az alábbi tényállás rögzíthető.

A panaszos 2016. december 6-án nyújtotta öregségi nyugdíj iránti igényét a Békés Megyei Kormányhivatal ügyfélszolgálatánál. Kérelmét 2016. december 15-én végzéssel átették az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság Nemzetközi Nyugdíjügyek Főosztálya részére, mely szerv az áttétel időpontjában a nemzetközi érintettségű nyugdíjigények elbírálására kizárólagos hatáskörrel rendelkezett.

A panaszos igénybejelentését megelőzően 2016. november 21. napjától a nemzetközi nyugdíj elbírálási eljárások iratkezelésében új elektronikus iktatóprogram került bevezetésre, mely az ügyek illetékességéből történő áttételének elektronikus lebonyolítását is érintette. Az új iktatórendszer működése a bevezetést követően nem volt zavartalan, a működési hibák feltárása és kiküszöbölése 2017. első hónapjaiban folyamatosan történt. Az első fokon eljáró hivatal több nyugdíjigény esetén is azt tapasztalta, hogy az igények elektronikus átadása az iktatórendszerben nem minden esetben valósult meg. Ez történt a panaszos ügyében is. A panaszos 2017. július 14-én kelt sürgető levele alapján a Békéscsabai Kormányhivatal Járási Hivatala észlelte, hogy az öregségi nyugdíjigény nemzetközi számra iktatására nem került sor, ezért 2017. július 19-én intézkedett az eredeti iratanyag postai úton történő továbbításáról. A BFKH által lefolytatott vizsgálat megállapította, hogy a Békés Megyei Kormányhivatal az áttételt elrendelő végzést és mellékleteit az új iktatóprogramon keresztül továbbította, de az iratanyagok elektronikus átadása mégsem történt meg.

A kérelem 2017. július 21-én érkezett meg az illetékes Hivatalhoz, azt július 26-án iktatták és csak ezek után kezdődött meg a kérelem érdemi vizsgálata.

Ennek során 2017. augusztus 31-én hiánypótlás keretében igazolások csatolására kérték fel a panaszost, melynek 2018. január 25-én tett eleget a Békés Megyei Kormányhivatal Gyomaendrődi Járási Hivatalánál, akik hitelesítés követően a MÁK Nyugdíjfolyósító Igazgatóságának továbbították. A MÁK az igazolásokat 2018. február 5-én végzéssel tette át a Hivatalhoz, melyeket az ügyiratban február 28-án érkezettek.

A 2018. április 4-én kelt, BP-08/L537/23760-6/2017. számú határozattal a Hivatal az igénylő részére 48.000,-Ft nyugdíjelőleget állapított meg. Az előlegről szóló határozat kiadásával egyidejűleg kezdeményezték a rokkantsági ellátás megszüntetését a Békés Megyei Kormányhivatal Békéscsabai Járási Hivatala Rehabilitációs Ellátási és Szakértői Osztályánál.

Budapest Főváros Kormányhivatalától kapott tájékoztatás szerint az eljárás további elhúzódását a panaszos tényleges kereseti adatainak beszerzésére irányuló széleskörű vizsgálat is okozta. Az igény elbírálásához szükségessé vált az 1988 előtti kereseti adatok beszerzése, melynek célja az öregségi nyugellátás – a korábban megállapított 44.330,-ft rokkantsági ellátásnál – lehetőség szerinti magasabb összegben történő megállapítása volt. A kapott információk szerint a panaszos a szóban forgó időben nem volt ellátatlan, hiszen a nyugdíjelőleg megállapításáig a rokkantsági ellátásban, valamint özvegyi nyugdíj ellátásban részesült.

Az öregségi nyugdíj megállapításáról a Hivatal a 2018. október 18-án kelt, 37-09630/2017 számú határozatával intézkedett, mely szerint a panaszost 2016. december 25. napjától 33 év 656 nap szolgálati idő és 83.625 Ft átlagkereset alapján, havi 59.375 ,- Ft öregségi nyugdíj illeti meg.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A biztos feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (4) alapján a biztos a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasság megszüntetése érdekében *hivatalból eljárást folytathat.*

Az Ajbt. 18.§ (2) bekezdése értelmében a biztos vizsgálati hatásköre kiterjed más szervek mellett a közigazgatási szervek tevékenységének vizsgálatára, e körbe tartoznak a nyugellátás megállapítására jogosult állami szervek is.

II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében

A biztos 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 ombudsmanintézmény megalakulása óta az alapjogi biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjogkorlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

A jelentés megállapításai kapcsán hivatkoznom kell arra, hogy 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 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.*”

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglaltakat a korábbi Alkotmány 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 alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, vagy jelentős tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indoklásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket. A tisztességes eljárás jogának érvényesülése kapcsán 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 alkotmánybírósági gyakorlat továbbra is releváns. 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. 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 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 itt arra az alkotmánybírói tézisre, amely szerint közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszűrés követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetőek*.

2. Az Alaptörvény XXIV. cikke immár kinyilvánítja a *tisztességes eljárás*hoz való jogot. Az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdése szerint 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 XXIV. cikk jogot jelent tehát az eljárási határidők megtartásával folytatott, ésszerű időben lezárt hatósági ügyintézésre. 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.

Az ombudsmani gyakorlat alapján 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, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését. Ellentétes a tisztességes eljárás követelményével az a jogszabály, amely tartalmilag ellehetetleníti az érintett ügyfél számára azt a jogot, hogy ügyéről teljes körű és részletes tájékoztatást kapjon, vagy azt a lehetőséget, hogy jogainak és jogos érdekeinek védelmében felléphessen.

III. Az ügy érdemében

Az ügyben folytatott vizsgálat kapcsán utalnom kell arra, hogy az Ákr. – összhangban az Alaptörvény XXIV. cikkében rögzített tisztességes hatósági eljárásról szóló jogszabályokkal – az alapelvek között rögzíti a közigazgatási hatóságnak a *jogszabályban meghatározott határidőn belül, ésszerű időben való eljárási kötelezettségét*. Az Ákr. 4. §-a alapján a hatóság a hatékonyság érdekében úgy szervezi meg a tevékenységét, hogy az az eljárás valamennyi résztvevőjének a legkevesebb költséget okozza, és – a tényállás tisztázására vonatkozó követelmények sérelme nélkül, a fejlett technológiák alkalmazásával – *az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen*. Az *ügyintézési határidőről* az Ákr. 50. §-a rendelkezik. E szerint, ha törvény eltérően nem rendelkezik, az ügyintézési határidő az eljárás megindulásának napján kezdődik. Az ügyintézési határidő automatikus döntéshozatal esetén huszonnégy óra, sommás eljárásban nyolc nap, teljes eljárásban hatvan nap.

A rendelkezésemre álló információk, adatok alapján megállapítható, hogy az ügyben az eljáró hatóság *az ügyintézésre rendelkezésre álló határidő jelentős túllépésével hozott érdemi döntést*. Ezt a közigazgatás átalakítása, ezek követeztében a hatáskörök átcsoportosítása, valamint az új elektronikus iktatóprogram bevezetése okozta, valamint az igény elbírálása során egyes intézkedések megtételére szakaszosan, néhány esetben késedelmesen került sor. *Mindezek alapján meg kell állapítanom, hogy az eljáró hatóságok eljárása a fentiek szerint – függetlenül annak indokától – a panaszos tisztességes hatósági eljárás*hoz való jogaival összefüggő *viszásságot okozott*.

A kormány megbízott ismertette az érintett munkatársakkal a vizsgálata során tett megállapításokat, valamint felhívta az ügyintézők figyelmét az ügyintézési határidő fontosságára.

A kormány megbízott és a járási hivatalvezető megtett intézkedéseire tekintettel a hivatalból indított vizsgálatom alapján készült jelentésemben *a késedelmes eljárás tekintetében a felügyeleti szervek felé külön intézkedést nem teszek, azt figyelemfelhívásnak szánom*.

Budapest, 2020.03.17.

Dr. Kozma Ákos sk.

