

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-5505/2014. számú ügyben**

Ügyintéző: dr. Zséger Barbara

Az eljárás megindulása

A panaszos több alkalommal kért peres támogatást a Jogi Segítségnyújtó Szolgálattól, amelyeket meg is kapott. Az engedélyező határozatokat azonban olyan késsedelemmel hozták meg, hogy a támogatásokat nem tudta igénybe venni.

A panasz alapján felmerült a jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja. Erre figyelemmel – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján – vizsgálatot folytattam. Annak során tájékoztatást kértem Budapest Főváros Kormányhivatalától.

Érintett alapvető jogok

A jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)

A tisztességes eljáráshoz való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bek.)

Az alkalmazott jogszabályok

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)

A jogi segítségnyújtásról szóló 2003. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Jst.)

A megállapított tényállás

A panaszos első kérelme 2013. november 6-án érkezett a Jogi Segítségnyújtó Szolgálathoz (a továbbiakban: Szolgálat). A segítséget az Alkotmánybíróság előtt folyamatban levő alkotmányjogi panaszával kapcsolatban kérte. A kérelemhez mellékelte a Fővárosi Bíróság személyes költségmentesség engedélyezéséről szóló végzését és saját nyilatkozatát arról, hogy a kérelme benyújtásának időpontjában nem rendelkezett rendszeres jövedelemmel. Csatolta továbbá az Alkotmánybíróság főtítkárnak 2013. október 3-án kelt levelét, amely szerint alkotmányjogi panasz alapján abban az esetben indul eljárás, ha az Alkotmánybíróság hiánypótlási felhívásának 30 napon belül eleget tesz. A hiánypótlásra történő felszólítást 2013. október 25-én vette át, így azt (a jogi sérelem lényegét és annak indokolását, hogy ez mennyiben ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel) legkésőbb november 25-én teljesíthette. A Szolgálat ügyintézője 2013. november 22-én és 25-én a jövedelem és a lakcím igazolása érdekében telefonon felhívta a panaszost, majd 2013. december 31-én hiánypótló végzést bocsátott ki. A végzést 2014. január 21-én vette át, azonban a hiánypótlásra nyitva álló 8 napon belül a hiánypótlásnak nem tett eleget, így a Szolgálat 2014. december 29-én kelt végzésével az eljárást megszüntette.

Panaszos második kérelme szintén 2013. november 6-án érkezett a Szolgálathoz, ebben a Kúria előtti felülvizsgálati eljáráshoz kért jogi segítséget. Kérelméhez csatolta nyilatkozatát, amely szerint jövedelemmel nem rendelkezik, a személyes költségmentesség engedélyezéséről szóló végzést, továbbá a felülvizsgálati bíróság 2013. október 7. napján kelt végzését, amely az ügyvédi meghatalmazás benyújtására 15 napos határidőt biztosított. Panaszos a bíróságtól kérte ez utóbbi határidő meghosszabbítását. Hiánypótlásra ebben az esetben nem volt szükség, így a Szolgálat 2013. december 23-án kelt határozatával engedélyezte a jogi segítő igénybevételét.

Az engedélyező határozat, a fellebbezési jogról történő lemondást követően, 2014. január 26-án vált jogerőssé. A panaszos harmadik kérelmét 2014. május 21-én kapta meg a Szolgálat. Abban ismét peres eljáráshoz kért támogatást. Kérelméhez a következőket csatolta: nyilatkozatát, amely szerint nem rendelkezik rendszeres jövedelemmel, Budapest Főváros Kormányhivatala III. kerületi Munkaügyi Kirendeltségének határozatát, amely szerint álláskeresői ellátás folyósítása iránti kérelmét elutasították. A Szolgálat 2014. június 27-én kelt és július 15-én postázott végzésében 30 napos határidővel hiánypótlási felszólítást bocsájtott ki, mivel a kérelem nem tartalmazta a rászorultság igazolását. A panaszos a hiánypótlási felhívásnak eleget tett, amely 2014. augusztus 4-én érkezett a Szolgálathoz. A Szolgálat 2014. augusztus 14-én kelt és augusztus 21-én postára adott határozatával engedélyezte a jogi segítő igénybevételét.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzeti önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztisztviselő, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) 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.

2. Az alapvető jogok és az ügy érdeme tekintetében

Az alapvető jogok biztososa 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 a biztosok következetesen, zsinórmértékként támaszkodnak az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazzák az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Magyarország Alaptörvénye (továbbiakban: Alaptörvény) alapjogokkal kapcsolatos megfogalmazása nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alapjogi követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes lenne a korábbi Alkotmány szövegével. A normaszövegben előfordul részben eltérő fogalmazásmód, kiegészítés, kihagyás, de mindaddig, amíg az alkotmányértelmezési monopóliummal felruházott Alkotmánybíróság ellenkezően nem nyilatkozik – álláspontom szerint – *vélelmezendő, hogy az Alkotmány szövegéhez kapcsolódó korábbi alkotmánybírósági megállapításokra valamennyi alaptörvény-értelmezőnek, így az alapvető jogok biztosának is figyelemmel kell lennie.* Az ombudsmani gyakorlatban továbbra is hivatkozási pontot jelent tehát az egyes alkotmányos jogokat és követelményeket értelmező alkotmánybírósági esetjog. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában mutatott rá arra, 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 vizsgálat során megállapítottam, hogy a Szolgálat a kérelmek elbírálása kapcsán megsértette az eljárási határidőket. A Ket. 33. § (1) bekezdésének az első és második kérelem elbírálásakor hatályos szövege szerint a határozatot és az eljárást megszüntető végzést követő harminc napon belül kell meghozni és gondoskodni a döntés közléséről. A Ket. 33. § (5) bekezdése szerint az ügyintézési határidő a kérelemnek az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz történő megérkezését követő napon kezdődik. A Ket. 37. §-a értelmében pedig, ha a kérelem nem felel meg a jogszabályban foglalt követelményeknek, az eljáró hatóság a kérelem beérkezésétől számított nyolc napon belül – megfelelő határidő megjelölése és a mulasztás jogkövetkezményeire történő figyelmeztetés mellett – hiánypótlásra hívja fel az ügyfelet. Az ügyintézési határidőbe nem számít be a hiánypótlásra, illetve a tényállás tisztázásához szükséges adatok közlésére irányuló felhívástól az annak teljesítéséig terjedő idő.

A második kérelemmel összefüggésben nem volt szükség hiánypótlásra. A Szolgálatnak – az idézett Ket. szabály szerint – tehát harminc napon belül kellett volna meghoznia döntését és gondoskodnia annak közléséről. A vizsgált esetben az ügyintézési határidő 2013. november 7-én kezdődött, az engedélyező határozatot pedig december 6-ig kellett volna meghozni és közölni. A Szolgálat 2013. december 23-án kelt határozatában, indokolatlan késéssel engedélyezte a jogi segítő igénybevételét.

Megállapítható az is, hogy a Szolgálat jogszerűen járt el akkor, amikor két kérelem esetében hiánypótlásra történő felszólítást bocsátott ki. A Jst. ugyanis meghatározza azokat a feltételeket, amikor a jogi szolgáltatás díját a fél helyett az állam viseli. Ezen feltételek fennállását (például a rászorultságot) a kérelmezőnek igazolnia kell. A kérelem-nyomtatvány részletesen tartalmazza a feltételeket és ezek igazolásának szükségességét. A panaszos az első és a harmadik kérelméhez nem csatolta a szükséges igazolásokat. A Ket. ugyancsak idézett szabályai szerint hiánypótlásra nyolc napon belül kell felhívni az ügyfelet. Az első, november 6-án beérkező kérelem tárgyában a Szolgálat a nyolc napos határidőt jóval túllépve, november 22-én és november 25-én kereste meg a panaszost telefonon, majd december 31-én bocsátott ki hiánypótlásra felszólító végzést. A harmadik kérelem 2014. május 21-én érkezett a Szolgálatához, amely 2014. június 27-én kelt és július 15-én postázott végzésében, 30 napos határidővel szólította fel a panaszost hiánypótlásra. A Szolgálat tehát megsértette az eljárási határidőket akkor, amikor a hiánypótlási végzéseket nem a kérelme beérkezésétől számított nyolc napon belül bocsátotta ki.

A Ket. 4. § (1) bekezdés szerint „az ügyfeleket megilleti a tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog és az eljárás során az anyanyelv használatának joga.” „A korrekt ügyintézés egyik eleme, hogy a közigazgatási hatósági eljárásban ésszerű határidőn belül kell döntést hozni [72/1995. (XII. 15.) AB határozat; 1/2010. KJE].” „A tisztességes ügyintézéshez való jog szelvényjoga az ésszerű határidőn belüli ügyintézéshez való jog, amelyet részben az ügyintézési határidőre vonatkozó rendelkezések hivatottak garantálni.”

Az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdése szerint Magyarország független demokratikus jogállam. Amint az Alkotmánybíróság több határozatában megfogalmazta, a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. 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 tehát nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Kizárólag formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények. (9/1992. (I.30.) AB határozat)

Az Alaptörvény az Alkotmánybíróság által korábban az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság elvéből levezetett tisztességes eljáráshoz való jogot önálló alapjogként nevesíti. 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.” Az Alaptörvény e cikkében az Európai Unió Alapjogi Chartájában deklarált megfelelő ügyintézéshez, „jó közigazgatáshoz” való jog elemeként fogalmazza meg a tisztességes eljárás követelményét – a bíróságok mellett a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozóan is. A 6/1998. (III.11.) AB határozatban foglaltak szerint a tisztességes eljárás (fair trial): „[...] olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás ’méltánytalan’ vagy ’igazságtalan’, avagy ’nem tisztességes’ [...]”

A vizsgált esetekben a Szolgálat a panaszos mindhárom kérelmével kapcsolatban megsértette az eljárási szabályokat azzal, hogy az ügyintézési határidőket jelentős mértékben, indokolatlanul túllépte. Különösen fontos az eljárási határidők betartása egy olyan jogintézmény esetében, mint a jogi segítségnyújtás, amelynek célja a rászoruló peres eljárásokban való támogatása, hiszen azok a peres eljárások, amelyekhez az ügyfelek a támogatást kérik, szigorú keretek (eljárási szabályok, határidők, feltételek) között folynak, működnek.

A Szolgálat álláspontja szerint munkaszervezési problémák okozták a vizsgált ügyben a határidők túllépését. Az Alkotmánybíróság azonban több ízben kifejtette, hogy a közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők. (11/1992. (III.5.), 49/1998. (XI.27.), 5/1999. (III.31.), 422/B/1999. AB határozatok)

Megállapítom, hogy a panaszos ügyeiben a Szolgálat az eljárási határidőket *rendszeresen és jelentős mértékben túllépte, ezzel megsértette a jogbiztonság követelményét, továbbá a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogát.*

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében – az Ajb. 31. § (1) bekezdése alapján – *felkérem Budapest Főváros Kormányhivatala vezetőjét, hogy jelentésem tartalmának ismertetésével hívja fel az irányítása alá tartozó, érintett munkatársai figyelmét az eljárási garanciák betartásának fontosságára, vizsgálta meg munkaszervezésük gyakorlatát és tegye meg a szükséges intézkedéseket a jogbiztonság, valamint a tisztességes eljárás követelményeinek, azon belül a hatósági döntések időben való meghozatalának biztosítására.*

Budapest, 2015. december

Székely László sk.