

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1078/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Budai Andrea
dr. Szabó Orsolya

Az eljárás megindítása

A panaszos a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal elhúzódó eljárását, illetve kérelme nem megfelelő elbírálását sérelmezte. A panaszos néhai férje fogyatékosági támogatás iránti kérelmére csak több mint egy év után született meg a jogerős, fogyatékosági támogatást megállapító határozat.

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 (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam, amelynek során tájékoztatást kértem az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság és a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal Főigazgatójától.

Az érintett alapvető jogok és alapelvek

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)
- Az emberi méltósághoz való jog. *„Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”* (Alaptörvény II. 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 (1) bekezdés]
- A hátrányos megkülönböztetés tilalma. *„(1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. (2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”* (Alaptörvény XV. cikk (1)-(2) bekezdései)
- A fogyatékosággal élők védelme. *„Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”* (Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés)

Alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye
- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.)
- a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (a továbbiakban: Fot.)
- a súlyos fogyatékoság minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékosági támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelet
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatalról szóló 74/2015. (III. 30.) Korm. rendelet
- az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóságról szóló 73/2015. (III. 30.) Korm. rendelet

A megállapított tényállás

A panaszos előadta, hogy néhai férje 2014. december 19-én fogyatékosági támogatás megállapítása iránti kérelmet nyújtott be a Magyar Államkincstárhoz (továbbiakban: Kincstár), amit Budapest Főváros Kormányhivatala 2015. május 27-én azzal utasított el, hogy a kérelmező a vonatkozó jogszabályok szerint nem minősül súlyosan fogyatékosnak.

A kérelmező 2015. június 5-én fellebbezést nyújtott be a határozat ellen, mert véleménye szerint kérelmét több mint 5 hónap után, vizsgálat nélkül, a csatolt orvosi dokumentációk felületes és téves értelmezése alapján utasították el. 2015. szeptember 25-én a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal (a továbbiakban: NRSZH) orvosszakértői a kérelmező lakhelyén vizsgálatot végeztek. A szakvélemény alapján a kérelmező nem minősül súlyosan fogyatékosnak, mert bár mozgásszervi károsodása fennáll, de *állapotában egy éven belül változás következhet be, így három évet meghaladóan nem véleményezhető.* 2015. november 27-én az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság (a továbbiakban: ONYF) kifogással élt az NRSZH felé, mert a kialakított szakvélemény a másodfokú határozat meghozatalához nem bizonyult elégségesnek, ezért annak felülvizsgálatát kérte. Az NRSZH december 8-án elkészítette az új szakvéleményt, amely szerint a panaszos férje súlyosan mozgásszervi fogyatékos személy. A szakvélemény 2016. január 5-én érkezett meg az ONYF-hez. A panaszos férje azonban 2015. december 18-án elhunyt.

Az ONYF főigazgatója 2016. április 14-én kelt válaszleveléből és a csatolt dokumentumokból a következő állapítható meg:

A panaszos férje 2014. december 19-én a Magyar Államkincstárhoz benyújtott, és 2014. december 23-án az ONYF-hez beérkezett fogyatékosági támogatás megállapítása iránti kérelmét Budapest Főváros Kormányhivatala 2015. május 27-én kelt határozatával elutasította, mivel a rendelkezésre álló orvosi szakvélemény alapján a kérelmező a mozgásszervi fogyatékoság orvosszakmai és jogszabályban meghatározott feltételeivel nem rendelkezett. Az elutasító határozat alapját képező I. fokú szakértői bizottsági vélemény 2015. május 6-án kelt, a véleményezés iratok alapján történt. A kérelmező önálló életviteli képességét, önkiszolgálási képességét nem vizsgálták.

A 2015. június 5-én kelt fellebbezés alapján indult másodfokú eljárásban újabb orvosszakértői vélemény beszerzése vált szükségessé, amelynek elkészítésére az ONYF felkérte az NRSZH-t. Az NRSZH az elsőfokú szakvélemény és a rendelkezésre álló orvosi dokumentációk, valamint a kérelmező lakhelyén lefolytatott vizsgálat alapján 2015. szeptember 25-én kelt és az ONYF-hez 2015. október 12-én beérkezett szakvéleménye szerint a kérelmező nem minősül súlyosan fogyatékosnak, *bár jelzett mozgásszervi károsodása fennáll, de állapotában egy éven belül változás következhet be, így három évet meghaladóan nem véleményezhető.* A szakvélemény szerint az igénylő önálló életvitelre nem képes, önkiszolgálási képessége nem hiányzik.

Az ONYF szerint a szakvélemény nem bizonyult elégségesnek a másodfokú határozat meghozatalához, mivel a kérelmező önálló életvitelre nem volt képes és a mozgásszervi károsodása a jogszabályban meghatározottak szerint fennállt, ezért 2015. november 27-én kelt levelében kérte a kiadott szakvélemény felülvizsgálatát. Az NRSZH 2015. december 1-jén jelezte, hogy a 2015. szeptember 25-én kelt szakvélemény részükre történő visszaküldése szükséges, mert helyt adva az ONYF kifogásának annak érvénytelenítését és új szakvélemény készítését látták indokoltnak. Ennek megfelelően 2015. december 8-án az igénylő lakhelyén elkészítették az új szakvéleményt, mely alapján a kérelmező mozgásszervi károsodása megfelel a jogszabályi feltételeknek, önálló életvitelre nem képes, önkiszolgálási képessége hiányzik, állapota három éven túl is várhatóan fennáll.

A szakvélemény 2016. január 5-én érkezett meg az ONYF-hez, mely hatóság 2016. január 6-án hozott határozatot a fogyatékosági támogatás megállapításáról. A határozatban az elsőfokú hatóság határozatát megváltoztatta, és megállapította, hogy a kérelmező 2014. december 1-jétől fogyatékosági támogatásra jogosult. Mivel azonban a KEKKH-tól érkezett adatok szerint a kérelmező 2015. december 18-án elhunyt, ezért az ONYF 2016. január 13-án kelt végzésében a fellebbezési eljárást a Ket. 31. § (1) bekezdés d) pontjára tekintettel megszüntette.

A fogyatékosági támogatás a törvény és a Kúria által hozott több határozat szerint nem örökölhető, mivel személyes jog, személyes jellegű juttatás, amely a fogyatékkal élő személyt illeti meg. Ennek alapján nem állapíthatta meg az ONYF a támogatás megállapítását, az eljárást végzéssel megszüntette.

Összegezve az ONYF megállapította, hogy az elsőfokú eljárás a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően folyt le, a szakvélemény elkészítésének időtartamára az ONYF-nek jogszabályi befolyása nincs. A másodfokú eljárásban érkezett szakvéleményt éppen a megalapozott döntés meghozatala érdekében kifogásolta az ONYF, amelynek következtében, az egyébként sem rövid ideig tartó eljárás meghosszabbodott.

A fogyatékosági támogatás tárgyában lefolytatott eljárásban kizárólag az első-, és másodfokon beszerzett orvosszakértői vélemények az irányadóak, egyéb bizonyítási lehetőséget sem a Kormányhivatalok, sem az ONYF – jogszabályi felhatalmazás hiányában – nem tud lefolytatni. Az ügyben az a kivételes eset történt, hogy a másodfokú szakvélemény felülvizsgálata vált szükségessé. Az ONYF szerint általános tapasztalat az, hogy az orvosszakértői vélemények beszerzése a nagyszámú ügyre tekintettel az átlagosnál jóval időigényesebb, általában iratok alapján döntenek, és csak ritkán kerül sor a személyes vizsgálatra, amely egyébként az erre vonatkozó jogszabályoknak megfelelő eljárás.

Az NRSZH 2016. július 4-én a következőkről tájékoztatót: Az ONYF szakértői vizsgálat lefolytatását kérő végzése 2015. augusztus 3-án érkezett meg hivatalukhoz. A kérelmezőt 2015. szeptember 11-én értesítették, hogy a szakértői vizsgálatot a lakhelyén végzik el, a helyszíni kiszállásra 2015. szeptember 24-én került sor. A helyszíni vizsgálat és a rendelkezésre álló egészségügyi dokumentáció alapján 2015. szeptember 25-én az NRSZH kiadta a szakvéleményt, melyet 2015. szeptember 29-én megküldtek az ONYF-nek. Az ONYF a megküldött szakvélemény kapcsán a tényszerű károsodások és szakmai indokolás közötti ellentmondásra hívta fel az NRSZH figyelmét, illetve a szakvélemény pontosítását kérte. Ennek alapján megállapították, hogy a kiadott szakvéleményben téves következtetés került levonásra, ezért a szakvéleményt visszavonták. Mivel azonban az ONYF csak 2015. december 1-jén küldte meg az NRSZH-nak a szakértői vélemények eredeti példányait, így a kérelmező ügyében az újabb szakértői vélemény 2015. december 8-án készült el, és 2015. december 11-én küldték meg az ONYF részére.

Az NRSZH válaszlevelében kiemelte, hogy 2015-ben jelentős kapacitást fordított az elsőfokú rehabilitációs hatóságok felülvizsgálati hátralékának felszámolására, így a szakértői kapacitásaikat a területi kormányhivatalok részére kötötték le, azzal, hogy a másodfokú hatósági eljárásokban is ellátnak szakértői feladatokat. A kapacitások lekötése egy hónapra előre tervezett időszak alapján történik, a beérkező vizsgálati megkeresések esetében (szakkérdések vizsgálata), illetve komplex minősítés során is. Tekintettel arra, hogy a szakértői kapacitások előzetesen kerülnek lekötésre, az adott hónapban beérkező vizsgálati megkeresések már csak a következő hónap szabad szakértői kapacitásaira köthetők le. A szakértők által helyszínen végzendő vizsgálatok sem egyenként, hanem 5-6 igény esetén kerülnek tervezésre, hiszen egyrészt a szakértői kapacitások is szűkösek, másrészt a szolgálati gépkocsik is szűkösen állnak rendelkezésre. Az NRSZH tehát, álláspontja szerint szakmailag megalapozottan, a szakértői kapacitások optimális felhasználásával és biztosításával járt el.

Az NRSZH az ügyre vonatkozó dokumentumokat külön kéresem ellenére nem csatolta.

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 Budapest Főváros Kormányhivatala, illetve az NRSZH közigazgatási szerv, ezért az alapvető jogok biztosá által vizsgálható hatóságnak minősülnek.

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.*”

1) *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.¹

Az Alaptörvény XXIV. cikke kinyilvánítja *a tisztességes eljáráshoz való jogot.* 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 nyitnizési határidőket.

2) *Az emberi méltósághoz való jog*

Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírósági gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együttjáró minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni.²

A méltósághoz való jognak részét képezi az is, hogy minden embert másokkal egyenlő méltóságú személyként kell kezelni, vagyis az egyes emberek és embercsoportok között tilos indokolatlan, ésszerűtlen különbséget tenni. Az I. cikk (3) bekezdése határozza meg az alapjog korlátozás kritériumait, amely szerint arra csak más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával kerülhet sor.

3) *A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog*

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

¹ Lásd 9/1992. (I. 30.) AB határozat

² Lásd 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

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.

4) *A hátrányos megkülönböztetés tilalma, a fogyatékossgal élők védelme*

Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza a diszkrimináció tilalmát, mely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékossg, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.

Az Alaptörvény XV. Cikk (4) bekezdése továbbá előírja, hogy Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti, a XV. cikk (5) bekezdése emellett külön is kiemeli, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

Az egyenlő bánásmóddal és az esélyegyenlőséggel összefüggésben érdemes arra is utalni, hogy az alapvető jogok biztosa számára az ombudsmantörvény immár fontos célként fogalmazza meg a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz tartozó személyek jogainak fokozott védelmét, ugyanakkor eddig az országgyűlési biztosok – külön törvényi felhívás nélkül is – kiemelt figyelmet fordítottak az ebbe a csoportba tartozók alapvető jogainak a védelmére.

A töretlen ombudsmani gyakorlat alapján nyilvánvalóan e személyi körbe tartoznak a fogyatékossgal élő személyek is, akik helyzetükből adódóan egyfelől kiszolgáltatottak valamennyi állami, közhatalmi beavatkozással szemben, másfelől esetükben súlyos és közvetlen következményekkel járhat az is, ha az állam nem tesz eleget egyes alkotmányos feladatainak, a speciális, rászorultakat segítő szabályozás és gyakorlat kialakításával, fenntartásával kapcsolatos kötelezettségeit nem vagy nem megfelelően látja el. Legyen szó ugyanakkor indokolatlan közhatalmi beavatkozásról, vagy éppen állami feladat, kötelezettség elmulasztásáról, az érintettek jog-, illetve érdekvédelem biztosító képessége minimális.³

III. Az ügy érdekében

A Fot. 22. §-a szerint a fogyatékossgai támogatás a súlyosan fogyatékos személy részére az esélyegyenlőséget elősegítő, havi rendszerességgel járó pénzbeli juttatás. A támogatás célja, hogy – a súlyosan fogyatékos személy jövedelmétől függetlenül – anyagi segítséggel járuljon hozzá a súlyosan fogyatékos állapotból eredő társadalmi hátrányok mérsékléséhez. A 23. § (1) bekezdés e) pontja alapján fogyatékossgai támogatásra az a 18. életévét betöltött súlyosan fogyatékos (...) személy jogosult, akinek a mozgásrendszer károsodása, illetőleg funkciózavara miatt helyváltoztatása a külön jogszabályban meghatározott segédeszköz állandó és szükségszerű használatát igényli, vagy a külön jogszabály szerinti mozgásszervi betegsége miatt állapota segédeszközzel eredményesen nem befolyásolható (mozgásszervi fogyatékos) (...) és állapota tartósan vagy véglegesen fennáll, továbbá önálló életvitelre nem képes vagy mások állandó segítségére szorul.

A Fot. szerint a fogyatékossgai támogatás megállapítására irányuló eljárás kérelemre indul. A támogatás megállapítása a kérelem beadásának idején a Kincstár hatáskörébe tartozott, majd 2015 áprilisától a jogszabály változása miatt a megyei/fővárosi kormányhivatal hatáskörébe került. A Fot. 23/C. § értelmében a fővárosi és megyei kormányhivatal az eljárásban a súlyos fogyatékos állapotot szakkérdésként vizsgálja.

³ A témáról több jelentés is készült, lásd például az AJB-2355/2009. , vagy az AJB-1431/2013. számú ügyben készült jelentést.

A Kormányrendelet 2015. március 31-ig hatályos rendelkezése szerint: 6. § (1) Ha a kérelmező a kérelemben a rehabilitációs szakigazgatási szervnek, illetve jogelődjének a súlyos fogyatékoság minősítését tartalmazó, érvényes és hatályos szakhatósági állásfoglalását vagy szakvéleményét nem csatolta, az Igazgatóság a kérelmező által benyújtott orvosi dokumentáció megküldésével

a) a súlyos fogyatékoság fennállása,

b) az önkiszolgálási képesség,

c) a súlyos fogyatékoság fennállása esetén felülvizsgálatának szükségessége,

d) a felülvizsgálat szükségessége esetén annak időpontja

kérdésében – szakhatósági állásfoglalás kiadása céljából – megkeresi a rehabilitációs szakigazgatási szervet.

2015. április 1-je után, a jogszabályváltozás eredményeként, a kormányhivatal a fentieket szakkérdésként vizsgálja. Ha az első fokú eljárásban vizsgálni kell a szakkérdést, az ügyintézési határidő ötven nap.

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. A törvény 33. § (1) bekezdése szerint a határozatot (...) az (5) bekezdésben meghatározott időponttól számított huszonegy napon belül kell meghozni és gondoskodni a döntés közléséről. Ennél rövidebb határidőt bármely jogszabály, hosszabbat pedig törvény vagy kormányrendelet állapíthat meg. Az (5) bekezdés szerint az ügyintézési határidő a kérelemnek az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz történő megérkezését követő napon (...) kezdődik. A (7) bekezdés szerint az eljáró hatóság vezetője – ha azt jogszabály nem zárja ki – az ügyintézési határidőt annak letelte előtt kivételesen indokolt esetben egy alkalommal, legfeljebb huszonegy nappal meghosszabbíthatja. A Ket. 33. § (8) bekezdése kimondja, hogy a szakhatóság eljárására irányadó ügyintézési határidő tizenöt nap. Kivételesen indokolt esetben – amennyiben azt jogszabály nem zárja ki – a szakhatóság vezetője a szakhatósági eljárásra irányadó határidőt annak letelte előtt egy alkalommal legfeljebb tizenöt nappal meghosszabbíthatja, és erről az ügyfelet és a megkereső hatóságot értesíti.

Ahogy arra az alapvető jogok biztosa korábbi jelentéseiben⁴ is már felhívta a figyelmet, most is kihangsúlyozom, hogy a fogyatékosági támogatás iránti igény elbírálási eljárásának minden nemű elhúzódása egyúttal az emberi méltósághoz való joggal és a szociális biztonsághoz való joggal összefüggő sérelem lehetőségét hordozza magában, tekintettel a támogatás fentebb ismertetett céljára. Különösen fontos, hogy az eljárási rend mellett, hogy lehetővé kell, hogy tegye a jogosultság feltételeinek korrekt vizsgálatát, egyúttal az igénylők számára biztosítsa a lehető leggyorsabb idő alatt történő elbírálást is.

Összegzés

A panaszos néhai férje fogyatékosági támogatás iránti kérelme 2014. december 19-én kelt, és az ONYF válaszlevele szerint 2014. december 23-án érkezett az ONYF-hez. A MÁK hiánypótlásra felhívó végzése 2015. január 12-én kelt, majd 2015. január 28-án kért szakhatósági állásfoglalást a rehabilitációs szakigazgatási szervtől. A szakvélemény, mely iratok alapján keletkezett, 2015. május 6.-i, az ennek eredményeként hozott, támogatást elutasító határozat pedig 2015. május 27.-i keltezésű.

Az elsőfokú határozat tehát a kérelem beadása után öt hónappal, a szakhatósági állásfoglalás több mint három hónap elteltével született meg. A 2015. június 5-én kelt fellebbezés alapján indult másodfokú eljárás során az NRSZH 2015. szeptember 25-én kelt és az ONYF-hez 2015. október 12-én beérkezett szakvéleménye szerint a kérelmező nem minősül súlyosan fogyatékosnak. Az ONYF 2015. november 27-én kelt levelében kérte a kiadott szakvélemény felülvizsgálatát. Az NRSZH 2015. december 1-jén jelezte, hogy új szakvélemény készítését látták indokoltnak, majd 2015. december 8-án elkészítették az új szakvéleményt. A szakvélemény 2016. január 5-én érkezett meg az ONYF-hez, mely 2016. január 6-án hozott határozatot a fogyatékosági támogatás megállapításáról, illetve a kérelmező halála miatt 2016. január 13-án végzést, a fellebbezési eljárás megszüntetéséről.

Megállapítható, hogy az igény elbírálására indult első és másodfokú eljárások során a hatóságok részéről több törvényes határidő mulasztása történt.

⁴Lásd például az OBH 2355/2009. számú ügyben, vagy az AJB-1431/2013. számú ügyben készült jelentést

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.

A Fot. 23/D. § (4) bekezdése szerint: *Ha a támogatásra vonatkozó igényt jogerősen megállapítják, az ellátás a kérelem benyújtásától esedékes.*

Mivel a fogyatékosági támogatás személyhez kötött támogatás, ezért a támogatásra jogosultság megállapítása iránti eljárásban jogutódlás az ügy jellegéből eredően nem lehetséges. Annak eldöntése nem ombudsmani, hanem bírósági hatáskörbe tartozik, hogy az igénylőnek a fogyatékosági támogatástól – a hatóság többszörös határidő mulasztása következtében – történő elesése okozott-e panaszos tekintetében kárt, illetve, hogy ennek megtérítésére kötelezhető-e a hatóság.

Intézkedésem

A feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok megszüntetése és jövőbeni elkerülése érdekében az Ajb. 31. §-a alapján felkérem az emberi erőforrások miniszterét, hogy a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal, valamint az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság főigazgatójával együttműködve tekintse át a fogyatékosági támogatás iránti igényekkel kapcsolatos eljárások során az eljárási határidők megtartásához szükséges személyi és tárgyi feltételek meglétét.

Budapest, 2016. október

Székely László sk.