

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-4710/2015. számú ügyben**

Előadó: dr. Györffy Zsuzsanna

A vizsgálat megindítása

A panaszos nevelt gyermekei gondozási helyének megváltoztatása tárgyában folytatott gyámhatósági eljárást sérelmezve kérte az alapvető jogok biztosának segítségét. A panaszos tájékoztatása szerint 2007 óta dolgozott nevelőszülőként, a Pest Megyei Kormányhivatal Monori Járási Hivatal Hatósági és Gyámügyi Osztálya (a továbbiakban: gyámhatóság) egy fiú testvérpárt helyezett a gondozásába. A gyámhatóság 2015. március 18-án kelt határozatával a panaszosnál nevelkedő gyermekek gondozási helyét megváltoztattatta. Ennek elsődleges indoka a gyermekek nevelésének, gondozásának a nevelőszülő – az ugyancsak nevelőszülőként működő – feleségének a betegségére visszavezethető elhanyagolása volt.

A határozatot a panaszos jogi képviselője útján megfellebbezte. A Pest Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztálya (a továbbiakban: másodfokú gyámhatóság) a PEC-001/1766-4/2015. számú és PEC-001/1766-5/2015. számú, 2015. július 24-én kelt végzéseivel az első fokon eljáró gyámhatóságot új eljárásra utasította. 2015. augusztus 6-án a panaszos jogi képviselője útján soron kívüliséget kért. A panaszos sérelmezte, hogy az ügyben – azon kívül, hogy az elsőfokú gyámhatóság 2015. augusztus 6-án kelt végzésében tájékoztatta az új eljárás megindításáról – panaszbeadványa hivatalomhoz való benyújtásáig (2015. szeptember 15-ig) nem történt előrelépés.

A panaszbeadvány alapján felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján – a vonatkozó iratok egyidejű bekérése mellett – a gyámhatóság vezetőjétől tájékoztatást kértem a késedelem okáról, a panaszbeadványban foglaltakkal kapcsolatos álláspontjáról, az ügyben megtett, illetve megtenni kívánt intézkedéseiről.

Az érintett alapvető jogok és alkotmányos elvek

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

Az alkalmazott jogszabály

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

A megállapított tényállás

A rendelkezésemre álló dokumentumok és információk alapján a következő tényállás rögzíthető. A gyámhatóság 2015. július 30-án érkeztette a másodfokú gyámhatóság új eljárásra utasító végzését. 2015. augusztus 6-án kelt végzésével értesítette az érintetteket a gyámhatóság a gondozási hely megváltoztatása tárgyában indult új eljárás megindításának napjáról (2015. július 31.). 2015. augusztus 10-én érkezett a gyámhatósághoz a panaszos jogi képviselőjének az eljárás soron kívüli lefolytatására irányuló kérelme.

2015. augusztus 18-án a gyermekeket gondozó új nevelőszülő tájékoztatta a gyámhatóságot gyermekek hogylétéről, tanulmányi előmeneteléről, magatartásukról, a vér szerinti szülővel való kapcsolattartás alakulásáról. A tájékoztató levél olyan információkat is tartalmazott (például azt, hogy a volt nevelőszülőnél a gyermekek rendszeresen horror, illetve pornófilmet néztek), amelynek kivizsgálása érdekében a gyámhatóság szükségesnek tartotta a gyermekek és a volt nevelőszülők pszichológus szakértő általi vizsgálatát, valamint a gyermekek iskolájától pedagógiai vélemény kérését.

Az ügyintéző 2015. szeptember 17-én a gyermekekről pedagógiai véleményt kért, külön választ várva arra, hogy megjelenik-e a gyermekek viselkedésében annak hatása, hogy korábban pornográf, illetve horror jeleneteket tartalmazó filmeket néztek. Tekintettel arra, hogy a 2015. szeptember 25-én iktatott, gyermekek osztályfőnökeitől érkezett pedagógiai vélemény nem tartalmazott semmilyen információt a gyámhatóság által külön feltett kérdésre, ezért eljáró ügyintéző telefonon megkereste a pedagógust a hiányosság pótlása érdekében.

A panaszos felesége is nevelőszülő volt, az ő gondozásában három gyermek nevelkedett. E gyermekek ugyan másik gyámhivatal illetékességi területéhez tartoznak, de az új nevelőszülő által leírt probléma – nevezetesen a pornográf, illetve horror tartalmú filmek nézése – őket is érinthette, ezért 2015. szeptember 28-án a gyámhatóság felkérte az illetékes óvoda pedagógusát, hogy számoljon be ez irányú tapasztalatairól.

A gyámhatóság az új eljárás során megismert tények birtokában úgy ítélte meg, hogy szükségessé vált szakértő kirendelése, ezért 2015. szeptember 28-án a korábban a panaszos gondozásában lévő két gyermek, a panaszos és a felesége igazságügyi pszichológus szakértői általi vizsgálatát rendelte el. 2015. október 6-án pedig a szakértői vélemény beérkezéséig az eljárást felfüggesztette. A döntés ellen a panaszos jogi képviselője útján fellebbezést nyújtott be, a másodfokú eljárás jelentésem előkészítésekor már folyamatban volt.

A gyámhatóság vezetője válaszában cáfolta a panaszos azon állítását, miszerint 2015. augusztus 6-a és 2015. szeptember 15-e között nem történt előrelépés az új eljárásban. A vezető tájékoztatása szerint a nyári szabadságolások miatt az ügyintézők leterheltebbek voltak az átlagosnál. Az eljáró ügyintézőnek ebben az időszakban több, soron kívüli ügyintézészt igénylő feladata volt.

A vezető álláspontja szerint kérdéses időszakban nem keletkezett olyan irat, amelyről a panaszost tájékoztatni kellett volna. Jelezte, hogy 2015. augusztus 17-én a gyámhatóság a teljes iratanyagba iratbetekintési jogot biztosított a panaszosnak és feleségének, a kért iratokból másolatot is készítettek. A panaszos és a felesége az új eljárás során több alkalommal megjelent a gyámhatóságnál, az ügyintéző minden alkalommal tájékoztatást adott nekik az eljárás aktuális menetéről.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint a hatóság 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.

A Gyvt. 16. § (1) bekezdése szerint a gyermekek védelmét biztosító hatósági feladat- és hatásköröket a helyi önkormányzat képviselő-testülete, illetve a gyámhatóság gyakorolja, így az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) és b) pontja alapján a gyámhivatal eljárására kiterjed vizsgálati hatásköröm.

II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében

Az alapjogi 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 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 alapjogi teszteket.

A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege 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 alkotmányunk szövegével. 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.”*

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve és jogbiztonság követelménye tekintetében nem hoz olyan koncepcionális változást az Alaptörvény, mely az alkotmánybírósági gyakorlat 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 annyi változást érdemes kiemelni, hogy immár külön alkotmányi rendelkezés nevesíti a *„tisztességes hatósági eljáráshoz 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 relevánsnak tekintendő.

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. Az irányadó alkotmánybírósági tézis szerint 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 – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az alapjogok valódi érvényesülését képes kiüresíteni, megbénítani (azaz komolyan befolyásolni) a szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó kiszámíthatatlanság, az eljárásra vonatkozó garanciális szabályok félre tétele, figyelmen kívül hagyása. Érdemes utalni ezzel kapcsolatosan arra az alkotmánybírósági tézisre, amely szerint közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címen *sem mellőzhetők*. Mindebből az is következik, hogy jogállamot csak jogállami eszközökkel lehet szolgálni, az egyes jogsértésekre csak jogállami módon, a jogszabályi rendelkezések, az eljárási garanciák maradéktalan betartása mellett, az arra feljogosított szerveknek kell választ adnia.

2. 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 ügyintézési határidőket.*

III. Az ügy érdemében

Az Ajb. 18. § (1) bekezdése által meghatározott hatásköri keretek értelmében kizárólag a 2015. július 31-én indult új eljárás tekintetében áll fenn a vizsgálati lehetőségem. A 2015. október 6-án kelt eljárást felfüggesztő végzés tekintetében ugyanis a másodfokú eljárás folyamatban van. Az eljárást felfüggesztő döntés jogszerűségéről a másodfokú hatóság dönt és ezen eljárás keretében van lehetősége a felügyeleti szervnek arra, hogy a Ket. 20. § (2) bekezdése alapján az első fokú hatóságot az eljárás soron kívüli lefolytatására utasítsa.

A Ket. az alapelvek között rögzíti *a gyorsaság és az egyszerűség* követelményét, valamint az ügyfél tisztességes ügyintézéshez, valamint a jogszabályokban meghatározott *határidőben hozott döntéshez* való jogát.

A Ket. 33. § (1) bekezdése szerint a határozatot, az eljárást megszüntető végzést, valamint a másodfokú döntést hozó hatóságnak az első fokú döntést megsemmisítő és új eljárásra utasító végzését az az eljárás megindulásától számított huszonegy napon belül kell meghozni és gondoskodni a döntés közléséről.

A Ket. 29. § (1) bekezdése szerint a hatósági eljárás az ügyfél kérelmére vagy hivatalból indul meg. A Ket. 29. § (2) bekezdés b) pontja szerint a hatóság köteles a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén hivatalból megindítani az eljárást, ha erre felügyeleti szerve utasította. A Ket. 29. § (3) bekezdés a) pontja pedig akként rendelkezik, hogy a hivatalból indult eljárásban az ismert ügyfelet az első eljárási cselekmény elvégzésétől számított nyolc napon belül értesíteni kell.

A Ket. 50. § (1) bekezdése alapján a hatóság köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni. Abban az esetben, ha ehhez nem elegendők a rendelkezésre álló adatok, bizonyítási eljárást folytat le. A hatósági eljárásban olyan bizonyíték használható fel, amely alkalmas a tényállás tisztázásának megkönnyítésére. Bizonyíték különösen az ügyfél nyilatkozata, az írat, a tanúvallomás, a szemléről készült jegyzőkönyv, *a szakértői vélemény*, a hatósági ellenőrzésen készült jegyzőkönyv és a tárgyi bizonyíték. A hatóság szabadon választja meg az alkalmazandó bizonyítási eszközt, a bizonyítékokat egyenként és összességükben értékeli, és az ezen alapuló meggyőződése szerint állapítja meg a tényállást.

Jelen panaszügyben megállapítható, hogy a gyámhatóság 2015. július 30-án érkezett a másodfokú hatóság új eljárásra utasító végzését, az eljárás megindításáról az érintetteket a törvényi határidőben értesítette. A gyámhatóságnak 2015. augusztus 18-án a gyermekeket gondozó új nevelőszülő beszámolója alapján tudomására jutott, hogy vélelmezhetően a gyermekek a panaszosnál való nevelkedésük idején rendszeresen néztek horror, illetve pornófilmeket. Álláspontom szerint ezen állítás valóságtartalmának bizonyítására indokolt a pedagógiai vélemények beszerzése és pszichológus szakértő kirendelése.

A Ket. 33. § (3) bekezdése alapján az ügyintézési határidőbe – egyebek mellett – a szakértői vélemény elkészítésének időtartama nem számít be. A rendelkezésemre álló iratok szerint azonban a pedagógiai vélemények beszerzésére és a szakértő kirendelésre csak jóval az ügyintézési határidő túllépésével került sor. A hivatalvezető válaszában *a késedelmes eljárást elsődlegesen az ügyintéző túlterheltségével indokolta.*

A késedelem indokát tudomásul véve, ugyanakkor a fent kifejtett alkotmányos elvekre, elsődlegesen arra figyelemmel, hogy a közigazgatás alkotmányos kötelessége a hatáskörébe utalt ügyben az erre megszabott idő alatt köteles érdemi döntést hozni, az elhúzódó gyámhatósági eljárás tekintetében a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot állapítok meg.

Intézkedésem

A jelentésben feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság bekövetkezésének hatékony jövőbeli megelőzése érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem a Pest Megyei Kormányhivatal Monori Járási Hivatalának vezetőjét*, hogy – ha a tényállás tisztázáshoz bizonyítási eljárás lefolytatása szükséges, akkor a bizonyítékok (például szakértői vélemény, illetve pedagógia vélemény) beszerzéséről – haladéktalanul, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 33. § (1) bekezdése által előírt ügyintézési határidő betartva intézkedjen.

Budapest, 2015. október

Székely László sk.