

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-2784/2015. számú ügyben**

Előadó: dr. Györffy Zsuzsanna

A vizsgálat megindítása

A panaszos nagyszülő beadványában – a fia megbízásából – a Pest Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztálya (a továbbiakban másodfokú gyámhatóság) elhúzódo eljárását sérelmezte. Kifogásolta ugyanis, hogy a Pest Megyei Kormányhivatal Budakeszi Járási Hivatal Hatósági és Gyámügyi Osztálya (a továbbiakban: elsőfokú gyámhatóság) 2015. április 29-én kelt határozatai ellen benyújtott jogorvoslati kérelemről a másodfokú hatóság a beadvány hivatalomhoz való benyújtásáig (2015. augusztus 18.) nem döntött.

Tekintettel arra, hogy a panaszbeadvány alapján felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, a tisztességes eljáráshoz fűződő jog, valamint a jogorvoslathoz való jog sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja és (2) bekezdése alapján a másodfokú gyámhatóság vezetőjétől – az ügyben keletkezett az iratok másolatának egyidejű megküldése mellett – tájékoztatását kértem a fellebbezés kézhezvételét követő eljárási cselekményekről, az ügyben tett, vagy tenni kívánt intézkedéseiről.

Az érintett alapvető jogok

- 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),
- a jogorvoslathoz való jog: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.*” (Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés).

Az alkalmazott jogszabályok

- a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.),
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló, 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.),
- a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről szóló 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Gyszr.).

A megállapított tényállás

A rendelkezésemre álló dokumentumok és egyéb információk alapján a következő tényállás rögzíthető. Az elsőfokú gyámhatóság a PE-02C/GYAM/62-28/2015., valamint a PE-02C/GYAM/62-29/2015. számú, 2015. április 29-én kelt határozataival fenntartotta a panaszos unokáinak ideiglenes hatályú elhelyezését. A gyermekek édesapja a határozat ellen a – törvényes határidőn belül – 2015. június 19-én fellebbezést nyújtott be. A fellebbezést 2015. július 2-án iktatta az elsőfokú gyámhatóság. A jogorvoslati kérelem ezt követően 2015. július 29-én érkezett a másodfokú gyámhatósághoz.

A fellebbezési eljárás során a másodfokú hatóság megállapította, hogy az első fokon eljáró gyámhatóság a tényállás tisztázási kötelezettségének eleget téve részletes eljárást folytatott le, amelynek keretében pedagógiai jellemzést kért a gyermekek iskolájától, igazságügyi pszichológiai szakértői vizsgálatot rendelt el. Az elsőfokú hatóság eljárása során ismételten meghallgatta a szülőket és a gyermekeket, valamint beszerezte a gyermekjóléti szolgálat az ügygel kapcsolatos javaslatát és az általa készített környezettanulmányt.

Az elsőfokú határozatot a másodfokú gyámhatóság a PEC/001/422-8/2015, valamint a PEC/001/422-9/2015. számú, 2015. augusztus 26-án kelt határozataival helybenhagyta.

A másodfokú hatóság vezetőjének tájékoztatása szerint – tekintettel az elsőfokú gyámhatóságok munkatársainak túlterheltségére, továbbá a rájuk háruló rendkívül nagy munkateherre és felelősségre, valamint a folyamatos szakemberhiányra – a felügyeleti szerv a Ket. 33/A. § (4) bekezdésében foglalt illetékfizetési kötelezettség megfizetésére nem kívánja kötelezni az első fokon eljáró gyámhivatalt.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat 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. A Gyszt. 1. §-ának (1) bekezdése szerint a gyámhatóság feladat- és hatáskörét a települési önkormányzat jegyzője, a fővárosi és megyei kormányhivatal gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkörében eljáró járási hivatala, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkörében eljáró fővárosi és megyei kormányhivatal gyakorolja. E jogszabályok alapján az ügyben érintett szervekre kiterjed a 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 tesztek.

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 érveléssel azt mondta ki, 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 megállapítható, hogy a vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye 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 az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően és az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában 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 tézisére, amely szerint közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetőek*. 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 alkotmánybíróági 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.

3. A *jogorvoslathoz való jog* olyan alkotmányos alapjog, amely mindenkit megillet, akinek jogát, vagy jogos érdekét a bírói, államigazgatási vagy más hatósági döntés érinti. A jogorvoslathoz való jog tárgyát tekintve a bírói, illetőleg a hatósági döntésekre terjed ki. A jogorvoslathoz való jog tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy, magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. A jogorvoslathoz való jog törvényben meghatározottak szerint gyakorolható, ezért az egyes eljárásokban eltérő szabályozás lehetséges. Az érintettnek tehát minden olyan esetben, amikor azt az adott jogszabály lehetővé teszi, meg kell adni a lehetőséget arra, hogy az általa sérelmezett döntés ellen jogorvoslattal éljen. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége is szükséges, vagyis az, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát.¹

III. Az ügy érdemében

1. A Ket. 33. § (1) bekezdése szerint a másodfokú hatóságnak az iratok átvételét követő naptól számított huszonegy munkanapon belül kell a döntést meghoznia és gondoskodni annak közléséről. A feltárt tényállás alapján a másodfokú gyámhatóság a fellebbezést és az első fokú gyámhatóságnál keletkezett iratokat 2015. július 29-én érkezett, az első fokon hozott döntést a 2015. augusztus 26-án kelt határozataival – vagyis a Ket. 33. § (1) bekezdésében meghatározott huszonegy munkanapon belül – helyben hagyta.

Mindebből következően a másodfokú hatóságnak a panaszos által sérelmezett eljárása tekintetében a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásság nem állapítható meg.

2. A Ket. 102. § (5) bekezdése szerint az elsőfokú döntést hozó hatóság a fellebbezést a fellebbezési határidő leteltétől számított 8 napon, szakhatóság közreműködésekor 15 napon belül terjeszti fel a fellebbezés elbírálására jogosult hatósághoz, kivéve, ha a megtámadott döntést a fellebbezésben foglaltaknak megfelelően kijavítja, kiegészíti, módosítja, visszavonja vagy a fellebbezést érdemi vizsgálat nélkül elutasítja, vagy, ha a fellebbezést a felterjesztést megelőzően visszavonták. A fellebbezést az elsőfokú döntést hozó hatóság az ügy összes iratával együtt terjeszti fel és a fellebbezésről kialakított álláspontjáról is nyilatkozik.

Mindezek alapján megállapítom, hogy az elsőfokú gyámhatóság a fellebbezést és az ügyiratokat a törvényben meghatározott eljárás határidőt túllépve terjesztette fel a felügyeleti szervhez, a késedelem – a fent kifejtett alkotmányos elvekre tekintettel – visszásságot okozott a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való alapjoggal összefüggésben.

¹ 23/1998. (VI. 9.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 19/1999. (VI. 25.) AB határozat.

3. A Ket. 33/A. § (1) bekezdése szerint, ha a hatóság a rá irányadó ügyintézési határidőt az ügyfélnek és az eljárás egyéb résztvevőjének fel nem róható okból túllépi, köteles az ügyfél által az eljárás lefolytatásáért megfizetett illetéknek vagy díjnak megfelelő összeget, ha pedig az ügyintézés időtartama meghaladja az irányadó ügyintézési határidő kétszeresét, az ügyfél által az eljárás lefolytatásáért megfizetett illetéknek vagy díjnak megfelelő összeg kétszeresét az ügyfél részére visszafizetni.

A Ket. 33/A. § (2) bekezdése kimondja, hogy a hatóság fizetési kötelezettségét nem érinti, ha az ügyfél az illeték vagy díj megfizetése alól részben vagy egészen mentesült, ilyen esetben a hatóság az összeget az ügyfél által meg nem fizetett rész arányában a központi költségvetésnek – az államháztartásért felelős miniszter által közzétett számlaszámra – fizeti meg. Ha az eljárás lefolytatásáért az eljárás megindítására irányuló kérelmet benyújtó ügyfél jogszabály alapján nem köteles illeték vagy díj fizetésére, úgy a hatóság az illetékekről szóló törvény szerinti általános tételű eljárási illetéknek megfelelő összeget, illetve ennek kétszeresét fizeti meg a központi költségvetésnek.

A Ket. 33/A. § (3) bekezdése szerint az (1), illetve a (2) bekezdés szerinti összeget a hatóság saját költségvetése terhére a fizetési kötelezettséget megállapító döntés jogerössé válásától számított nyolc napon belül fizeti vissza az ügyfél számára, illetve fizeti meg a központi költségvetésnek. A Ket. 33/A § (4) bekezdése alapján, ha a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság vagy a felügyeleti szerv megállapítja, hogy a hatóság indokolatlanul hosszabbította meg az ügyintézési határidőt, vagy a feltételek teljesülése ellenére fizetési kötelezettségét nem teljesítette, a hatóságot az (1) bekezdésben, illetve a (2) bekezdésben meghatározott összeg vissza-, illetve megfizetésére kötelezi, erről pedig az ügyfelet értesíti.

Álláspontom szerint a Ket. 33/A. § (4) bekezdése az illeték visszafizetési kötelezettség megállapítása tekintetében a felügyeleti szervnek nem ad semmilyen eltérési vagy mérlegelési lehetőséget: mulasztás megállapítása esetén az illeték visszafizetésének megállapítására kell köteleznie a fellebbezés elbírálására jogosult hatóságot.

Mindebből következően az illetékfizetés megfizetésére való kötelezés mellőzése miatt a felügyeleti szerv eljárása a jogállamiság elvéből eredő jogbiztonság követelményét sértette.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alapvető joggal összefüggő visszasságok bekövetkezésének jövőbeni megelőzése érdekében

- 1) az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem a Pest Megyei Kormányhivatal Budakeszi Járási Hivatal Hatósági és Gyámügyi Osztályának vezetőjét, hogy a jövőben a jogorvoslati kérelmeket a Ket. 102. § (5) bekezdésében előírt határidőben terjessze fel a fellebbezés elbírálására jogosult másodfokú hatósághoz;*
- 2) az Ajbt. 31. §-a alapján *felkérem a Pest Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályának vezetőjét, hogy haladéktalanul tegyen eleget a Ket. 33/A. § (4) bekezdésében foglalt törvényi kötelezettségének.*

Budapest, 2015. november

Székely László sk.