

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-3796/2016. számú ügyben
(kapcsolódó ügy AJB-4206/2016.)**

Előadó: dr. Baksa Zsuzsanna

Az eljárás megindítása

Az érintett ügy előzményeként a bejelentő 2014 decemberében a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Baranya Megyei Kirendeltségéhez közérdekű bejelentést nyújtott be. Bejelentésben egy Baranya megyei lakásotthonban élő gyermekek zsebpénzének kezelésére irányuló – egyébként gyakorlatilag 2014 elejétől eleve felszámolt – gyakorlatot sérelmezett. A bejelentő megírta, hogy választ bejelentésére a jogszabályban előírt 30 napon belül nem kapott.

Ezt követően 2015. február elején a Baranya Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatalában a gyermekjogi képviselőnél tett panaszt, mely eredményeként a gyermekjogi képviselő felszólította a Baranya Megyei Gyermekvédelmi Központ igazgatóját, hogy 15 napon belül vizsgálja ki a gyermekotthonban élő gyermekek zsebpénzkezelési gyakorlatát, és adjon tájékoztatást a vizsgálat eredményéről.

Az igazgató ugyanabban a hónapban lemondott. A vizsgálatok eredményéről, a megtett vagy tervezett intézkedésekről a panaszos álláspontja szerint a továbbiakban sem kapott tájékoztatást, ezért kérte a közérdekű bejelentése kivizsgálásának felülvizsgálatát, mert álláspontja szerint, érdemi vizsgálat az általa kifogásolt ügyben nem történt.

A kapcsolódó ügyben egy korábban a lakásotthonban lakó személy kérte ugyanebben a tárgyban benyújtott közérdekű bejelentésének felülvizsgálatát, mert véleménye szerint a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Baranya Megyei Kirendeltsége nem vizsgálta ki érdemben a bejelentését. A panaszokról és közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Pkbt.) 21. §-ával módosított Ajbt. 38/A. § alapján az alapvető jogok biztosára kérelemre vizsgálja az egyes közérdekű bejelentések megfelelő intézését. Tekintettel arra, hogy a beadványokkal összefüggésben felmerült a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, a petíciós jog, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye sérelmének gyanúja, ezért vizsgálatot indítottam.

Az érintett alapvető jogok

A jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó 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. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”* [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]

Petíciós jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.”* (Alaptörvény XXV. cikk)

Az alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.),
- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (Pkbt.)

Megállapított tényállás

A bejelentő 2014. december 22-én a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Baranya Megyei Kirendeltségéhez közérdekű bejelentést nyújtott be, amelyben a majsai lakásotthonban élő gyermekek zsebpénzének nem a vonatkozó jogszabályoknak megfelelő kezelésére irányuló gyakorlatát sérelmezte.

Beadványában megírta, hogy 2008. január 16-tól 2014-ig gyermek-és ifjúságvédelmi asszisztensként dolgozott a mohácsi majd a majszi intézményben. A bejelentő szerint 2012-2014 években a majszi lakásotthonban az akkori vezető a rábízott gyermekek zsebpénzét nem a vonatkozó jogszabályoknak és előírásoknak megfelelően kezelte. A feltételezett szabálytalanságot 2014. december 11-én az igazgatónak szóban jelezte.

Álláspontja szerint az igazgató nem kívánt az ügygel foglalkozni, ezért 2014. december 22-én közérdekű bejelentést tett a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Baranya Megyei Kirendeltsége felé. Választ bejelentésére a jogszabályban előírt 30 napon belül nem kapott.

Ezt követően 2015. február 2-án a Baranya Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala gyermekjogi képviselőjénél tett panaszt. A beadványhoz becsatolt iratok alapján a gyermekjogi képviselő 2015. február 10-én kelt levélben felszólította a Baranya Megyei Gyermekvédelmi Központ igazgatóját, hogy 15 napon belül vizsgálja ki a gyermekotthonban élő gyermekek zsebpénzkezelési gyakorlatát, és adjon tájékoztatást a vizsgálat eredményéről.

Az igazgató február 24-én lemondott. A vizsgálatok eredményéről, a megtett vagy tervezett intézkedésekről a panaszos a továbbiakban sem kapott tájékoztatást, ezért kérte a közérdekű bejelentése kivizsgálásának felülvizsgálatát, mert álláspontja szerint, érdemi vizsgálat az általa kifogásolt ügyben nem történt.

A bejelentő arról is tájékoztatott, hogy időközben a Mohácsi Rendőrkapitányságon is feljelentést tett.

A kapcsolódó bejelentésben a majszi lakásotthon korábbi lakója azt kifogásolta, hogy a 2016 áprilisában azonos tárgyban benyújtott közérdekű bejelentésére a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Baranya Megyei Kirendeltsége a tudomásszerzéstől számított egy éven túli mivolta, valamint a lakásotthon időközben történt bezárása miatt a vizsgálatot szükségtelennek egyben lehetetlennek tartva, elutasító választ adott.

A beadványok alapján felmerült alapjogi visszásságra tekintettel, a tényállás tisztázása érdekében, az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontjában biztosított jogkörömben eljárva megkerestem az érintett szerveket, és az ügyben rendelkezésükre álló dokumentumok megküldése mellett a kialakított álláspontjukról a tájékoztatásukat kértem.

A vizsgálat megállapításai

A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. A Pkbt. 38/A. § értelmében az alapvető jogok biztosa vizsgálja a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti közérdekű bejelentéseknek a 18. § (1) bekezdés a)-k) pontja szerinti hatóságok általi kezelésének gyakorlatát, valamint kérelemre az egyes közérdekű bejelentések megfelelő intézését.

Tekintettel arra, hogy az ügyben érintett valamennyi szerv – így a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Baranya Megyei Kirendeltsége mint a Baranya Megyei Gyermekvédelmi Központ fenntartója, az Országos Betegjogi, Ellátottjogi, Gyermekjogi és Dokumentációs Központ, valamint a Baranya Megyei Kormányhivatal hatósági ellenőrzési jogkörében eljárva – közigazgatási szervek, ezért az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak minősülnek.

Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az alapjogi biztos az intézmény létrejötte óta mindig is következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásai mentén – alkalmazta az alapjogkorlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

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

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 követelményrendszert 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.

2. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam.*

Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy 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 nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. [9/1992. (I. 30.) AB határozat] Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. [9/1992. (I. 30.) AB határozat, 75/1995. (XI. 21.) AB határozat] Ezért alapvetőek a jogbiztonság követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket. [56/1991. (XI.8.) AB határozat]

3. Mindezek alapját képezi az Alaptörvény XXV. cikke, amelynek értelmében *mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.* A petíciós jog klasszikus tartalma alapján ugyanis két fogalmi elemmel bír; nemcsak a kérelem, panasz, illetve javaslat benyújtását akár egyénileg akár kollektíven, hanem a közhatalmat gyakorló szerv válaszadását is, ami *magával vonja, hogy az adott ügygel foglalkoznia kell.* Az Alkotmánybíróság értelmezésében *mindenkinek joga van arra, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen elő azokhoz az illetékes állami szervekhez, amelyeknek a külön jogszabályok által megállapított egyik alapvető funkciója azok elbírálása és orvoslása.* [987/B/1990. AB hat.] Ezek együttes vizsgálata adja ki a jelen ügy szempontjából lényeges alapjogi tartalmat, amely szerint a vizsgálat alá vonható állami szervek *alapjogi kötelezettsége felöleli mind az eljárás lefolytatásának tényét, mind annak minőségét.*

Az ügy érdemében

1. Az eset körülményei

A megkeresett szervek válaszaiból, valamint a megküldött iratanyag alapján az ügy érdemében az alábbi megállapításokat tettem.

A bejelentő az általa kifogásolt, 2012 és 2014 közötti időszakban nem a bejelentéssel érintett lakásotthonban dolgozott. A megküldött iratokból az is kiderült, hogy a sérelmezett gyakorlatot és az erről szóló dokumentumokat az érintett szervek korábban többször megvizsgálták, de nem állapították meg a gyermekek zsebpénzével való visszaélést, vagy hiányt. Ugyanakkor a zsebpénz felhasználás bejelentő által kifogásolt módját 2014 áprilisában megszüntették. Egyéb fenntartói megfontolás alapján a lakásotthont 2016. február 15-én bezárták.

A megkeresett szervek válasza alapján az is megállapítható, hogy a bejelentő az intézményben korábban folytatott gyakorlatra vonatkozó információinak, így különösen a bizonyítékként szolgáló füzetek birtokába kerülésének körülményei is tisztázatlanok, illetve hogy a bejelentő és közeli hozzátartozója személyes munkahelyi konfliktusban állt az érintett Baranya Megyei Gyermekvédelmi Központtal. Tekintettel arra, hogy az ügy fent hivatkozott körülményeinek vizsgálata a hatáskörrel rendelkező szervek – a rendőrség, bíróság – feladata, mely ügyekben eljárást is folytattak, vagy jelenleg is eljárás folyik, illetve a közérdekű bejelentés tárgyát képező zsebpénzkezelési gyakorlat jogszerűsége – a gyakorlat közérdekű bejelentés benyújtását megelőző megszűnése, majd az intézmény bezárása okán – időközben relevanciáját veszítette, e körülményekre kiterjedően nem folytattam vizsgálatot, kizárólag a bejelentő közérdekű bejelentésének kezelésére vonatkozóan.

2. A közérdekű bejelentések vizsgálata

A Pkbt. 1. § (1) bekezdése szerint az állami szervek és a helyi önkormányzati szervek a panaszokat és a közérdekű bejelentéseket e törvény (Pkbt.) szerint kötelesek elintézni. A Pkbt. tárgyi hatályáról a (3) bekezdés szól: e szerint a közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. Közérdekű bejelentéssel a (4) bekezdés értelmében bárki fordulhat a közérdekű bejelentéssel összefüggő tárgykörben eljárásra jogosult szervhez. Az (5) bekezdés szerint, ha a panaszt vagy *a közérdekű bejelentést nem az eljárásra jogosult szervhez tették meg, a panaszt vagy a közérdekű bejelentést a beérkezésétől számított nyolc napon belül az eljárásra jogosult szervhez át kell tenni. Az áttételről a panaszost vagy a közérdekű bejelentőt az áttétellel egyidejűleg értesíteni kell.*

A 2. § értelmében a közérdekű bejelentést – törvény eltérő rendelkezése hiányában – az eljárásra jogosult szervhez történő beérkezésétől számított harminc napon belül kell elbírálni. Ha azonban az elbírálást megalapozó vizsgálat előreláthatólag harminc napnál hosszabb ideig tart, erről a közérdekű bejelentőt az elintézés várható időpontjának és az eljárás meghosszabbodása indokainak egyidejű közlésével kell tájékoztatni. *A vizsgálat befejezésekor – a minősített adat, illetve törvény alapján üzleti, gazdasági vagy egyéb titoknak minősülő adat kivételével – a megtett intézkedésről vagy annak mellőzéséről – az indokok megjelölésével – a közérdekű bejelentőt haladéktalanul értesíteni kell.*

Tekintettel arra, hogy a kapcsolódó közérdekű bejelentés vizsgálatát érintően a megkeresett szervek válasza alapján nem merült fel visszásság – a korábbi lakásotthon lakója 2016. április 2-án kelt bejelentését a Kirendeltség április 15-én kelt levélben, a Pkbt. hivatkozott rendelkezéseinek megfelelően, határidőben és érdemben megválaszolta – ezért a továbbiakban kizárólag az első bejelentéssel kapcsolatos megállapításaimat részletezem.

A Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Baranya Megyei Kirendeltsége (a továbbiakban: Főigazgatóság) megkeresésemre adott válaszában megírta, hogy a bejelentő 2014. december 22-én tájékoztató e-mailt küldött a kirendeltségnek, amelyben közölte, hogy december 12-én feljelentést tett a Mohácsi Rendőrkapitányságon ismeretlen tettes ellen a Majsi Lakásotthonban a gyermekek megkárosítását eredményező zsebpénzkezelési gyakorlat miatt.

A Főigazgatóság tájékoztatása szerint az e-mail megérkezését megelőzően már értesültek a Baranya Megyei Gyermekvédelmi Központ (a továbbiakban: Gyermekvédelmi Központ) igazgatójától a bejelentő és közeli hozzátartozójának a Gyermekvédelmi Központtal fennálló munkaügyi vitájáról. Valamint később arról is tudomást szereztek, hogy a bejelentő ezt követően 2015. február 3-án a gyermekjogi képviselő felé, majd február 4-én a jogelőd Baranya Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala (a továbbiakban: Gyámhivatal) felé is tett ugyanebben az ügyben bejelentéseket.

A gyermekjogi képviselő 2015. február 10-én kelt levelében a bejelentés alapján felkérte a Gyermekvédelmi Központ igazgatóját az ügy kivizsgálására, melyre 2015. február 22-én a szakmai vezetőtől, majd 23-án az igazgatótól kapott a már korábban hivatkozott, a pénzkezelési gyakorlat jogszerűtlenségét nem igazoló, egyúttal megszűnése miatt irreleváns mivoltára vonatkozó választ.

A Gyámhivatal a bejelentést ugyancsak 2015. február 10-én – a fenntartó Főigazgatóság egyidejű értesítése mellett – tette át a Gyermekvédelmi Központhoz és szintén 23-i keltezéssel kapott rá a fentiekben részletezett tartalmú választ.

A Gyermekvédelmi Központ igazgatója ezt követően 2015. február 28-ával lemondott intézményvezetői beosztásáról és távozott az intézményből. A Főigazgatóság tájékoztatása szerint ezt követően a Gyermekvédelmi Központ és a Kirendeltség erőfeszítései elsősorban arra irányultak, hogy a vezetőváltás a lehető legkisebb zavart okozza, és többek között a rendkívül fesztett költségvetési helyzet okozta működési problémákat kezelni tudják.

A folyamatban lévő ügyekről rendszeresen kértek személyes tájékoztatást az új igazgatótól, aki 2015 tavaszán egyebekben jelezte azt is, hogy a Majsi Lakásotthonban folytatott rendőrségi vizsgálat lezárult, bűncselekmény hiányában megszüntették a nyomozást.

A Főigazgatóság az ügyben küldött megkeresésem okán 2016-ban folytatott vizsgálata során megállapította, hogy – a vezetőváltással összefüggésben – valóban elmaradhatott a bejelentő formai tájékoztatása a bejelentés vizsgálatának eredményéről, erre vonatkozóan nem találtak iratot a Gyermekvédelmi Központ irattárában. Ugyanakkor azt is megjegyezte, hogy a bejelentő ennek elmaradását tudomása szerint sem a Gyermekvédelmi Központnál, sem a Főigazgatóságnál közei egy évig semmilyen formában nem hiányolta.

A Főigazgatóság arról is informált, hogy a bejelentő 2016. január 31-én a tájékoztatás elmaradása miatt kérte intézkedésüket, és beadványához csatolta a Gyámhivatal Gyermekvédelmi Központnak szóló, ügyirat áttételre vonatkozó 2015. február 10-én kelt levelét.

A Főigazgatóság megjegyezte, hogy ez az időpont egybeesett a Főigazgatóság, mint fenntartó által elrendelt Majsi Lakásotthon – tárgyi üggyől teljesen független – bezárásának előkészítésével, mely kapcsán a bejelentő további foglalkoztatása kétségessé vált, valamint egy a korábbi lakásotthon vezető által a bejelentő közeli hozzátartozója ellen indított becsületsértési per bizonyítási szakaszba lépett.

A Főigazgatóság a bejelentő ismételt beadványára 2016. február 5-én kelt levélben a Pkbt. vonatkozó szabályai szerint határidőn belül részletes tájékoztatást küldött, a levélben többek között elismerte azt is, hogy a bejelentő formai tájékoztatása korábban elmaradt, ugyanakkor álláspontja szerint önmagában ez a körülmény – az ügy több szintű kivizsgálására figyelemmel – a közérdekű bejelentés jogintézménye által védeni hivatott társadalmi-közösségi érdek sérelmét nem okozta. A vonatkozó előírások jövőbeni érvényesülése érdekében levelével egyidejűleg felhívta a Gyermekvédelmi Központot a panaszok és közérdekű bejelentések intézésnek helyes eljárásrendjére, és annak maradéktalan betartására.

Az ügyben rendelkezésre álló iratok alapján összefoglalásként megállapítom, hogy mind a Gyermekvédelmi Központ, mind a Főigazgatóság az eredeti – 2014 decemberében kelt – közérdekű bejelentés kezelése során a bejelentő felé fennálló tájékoztatási kötelezettségének nem tett eleget, mely a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság, a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog és a petíciós jog sérelmére vezetett. A sérelmet azonban a Főigazgatóság ismételt eljárása során a bejelentő felé tett tájékoztatásával, valamint a felügyelete alá tartozó szerv panasz és közérdekű bejelentésekre vonatkozó jogszabályok betartására való felhívásával orvosolta. Ezért az okozott érdeksérelem miatt további intézkedést nem tartok szükségesnek.

Budapest, 2016. szeptember

Székely László sk.