

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-5629/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Györfly Zsuzsanna

A vizsgálat megindítása

A tényleges életfogytiglan tartó szabadságvesztését töltő édesapa a gyermekével való kapcsolattartása ügyében kérte a segítségemet.

A panaszbeadványhoz csatolt dokumentumok szerint a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala (a továbbiakban: szociális és gyámhivatal) a BOC/01/735-9/2014. számú, 2014. június 25-én kelt végzésével az apai kapcsolattartás újraszabályozása és végrehajtása tárgyában a folyamatban lévő eljárás lefolytatására a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Sátoraljaújhelyi Járási Hivatal Járási Gyámhivatalát (a továbbiakban: a járási gyámhivatal) jelölte ki.

A panaszos tájékoztatása szerint a kijelölést követően a járási gyámhivatal ügyintézője két alkalommal felkereste őt a büntetés-végrehajtási intézetben, érdemi döntést azonban a kijelölt hatóság beadványa hivatalomhoz való benyújtásáig (2014. november 17.) nem hozott.

A beadvány 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 b) pontja és (2) bekezdése alapján a szociális és gyámhivatal vezetőjét felkértem a panaszos által jelzett mulasztás okának vizsgálatára.

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).

Az alkalmazott jogszabályok

- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.);
- a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (továbbiakban: Ptk.);
- a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. Rendelet (a továbbiakban: Gyer.).

A megállapított tényállás

A rendelkezésemre álló dokumentumok és egyéb információk alapján a következő tényállás rögzíthető. A járási gyámhivatal vezetője 2014. július 22-én a büntetés-végrehajtási intézetben meghallgatta a panaszost. Még ezen a napon idézte a gyermek édesanyját, továbbá megkereste a bíróságot a kapcsolattartás szabályozása, valamint szülői felügyelet megszüntetése iránti perben született döntések megküldése érdekében. A gyermek édesanyja 2014. július 31-én nyilatkozott a kapcsolattartás újraszabályozása ügyében.

A járási gyámhivatal 2014. szeptember 11-én érkeztette a bíróság kapcsolattartás szabályozása tárgyában hozott végzését, valamint a bíróság tájékoztatását arról, hogy panaszos szülői felügyelete megszüntetése iránt indított peres eljárás szünetelés folytán megszűnt. A hivatalvezető még ezen a napon ismételen meghallgatta a panaszost.

A járási gyámhivatal a 2014. december 29-én kelt, BO-12C/GY/746-11/2014. számú határozatával újraszabályozta a panaszos apai kapcsolattartását. E szerint a panaszos jogosult kéthavonta a gyermek egészségi állapotáról, iskolai előmeneteléről, életében bekövetkezett változásokról levélben tájékoztatást és a gyermekről fényképet kapni. A járási gyámhivatal 2015. január 8-án kelt BO-12C/GY/113-2/2015. számú végzésével az apai kapcsolattartást szabályozó határozat végrehajtása iránt indult eljárást – tekintettel arra, hogy a panaszos a végrehajtási kérelmét visszavonta – megszüntette. A szociális és gyámhivatal észlelte, hogy a járási gyámhivatal a kapcsolattartás újraszabályozása tárgyában hozott határozatát nem az ügyintézési határidőn belül hozta meg, ezért a BOC/01/77-6/2015. számú, 2015. január 29-én hozott végzésével megállapította, hogy a járási gyámhivatalnak a Ket. 33/A. § (2) bekezdésében foglaltak szerint fizetési kötelezettsége keletkezett.

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 hivatkozott jogszabály 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 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 az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogbiztonság és tisztességes eljárás tekintetében nem hoz olyan koncepcionális változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírói gyakorlat elvetését, vagy jelentős tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírói döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

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 alkotmánybírói 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 alkotmánybírói 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 alkotmánybírói tézisre, amely szerint közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszűrés követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhető*. 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 alkotmánybírói 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

A Ptk. alapján – a korábban hatályos családjogi törvény rendelkezéseivel megegyezően – bíróság vagy a gyámhatóság eltérő rendelkezésének hiányában a gyermekétől különálló szülő nem csupán jogosult, de köteles is gyermekével kapcsolatot tartani. [Lásd Ptk. 4:178. § (1) bekezdés]

A házassági vagy a szülői felügyelet rendezése iránti perben a kapcsolattartásról a szülők egyezsége köthetnek, egyezségük hiányában a kapcsolattartásról – kérelemre vagy a gyermek érdekében hivatalból – a bíróság dönt. Ha házassági vagy a szülői felügyelet rendezése iránti per nincs folyamatban, a kapcsolattartásról a szülők megegyezésének hiányában a gyámhatóság dönt. A kapcsolattartásról a bíróság vagy a gyámhatóság a gyermek korának, egészségi állapotának, életkörülményeinek, a szülők személyes körülményeinek és az ítélőképessége birtokában lévő gyermek véleményének figyelembevételével rendelkezik. [Lásd Ptk. 4:181. § (1) és (2) bekezdés]

A Gyer. 32. § (1) bekezdése szerint a gyámhivatal a kapcsolattartás megváltoztatása során a korábban megállapított kapcsolattartás formájának, gyakoriságának, időtartamának és helyének megváltoztatásáról külön-külön vagy együttesen is dönthet. A Gyer. 28. § (5) bekezdése a gyámhivatalt – indokolt esetben, ha ez a gyermeket nem veszélyezteti – felhatalmazza a szabadságvesztésben vagy előzetes letartóztatásban lévő szülő gyermekével való kapcsolatának fenntartásának előmozdítására. A gyámhivatal így a szülő kérelmére vagy a büntetés-végrehajtási intézet megkeresésére a gyermekkel kapcsolatos információkat adhat.

A Ket. 33. §-a alapján az első fokú döntést az eljárás megindulásától számított huszonegy napon belül kell meghozni és gondoskodni annak közléséről. A közigazgatási hatósági eljárási törvény az alapelvek között rögzíti a gyorsaság és az egyszerűség követelményét, valamint az ügyfelek tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jogát. A tényállás alapján 2014. szeptember 11-én a gyámhivatal rendelkezésére állt a döntéshozatalhoz szükséges minden nyilatkozat, információ és dokumentum. *Mindebből következően megállapítom, hogy az első fokon eljárt járási gyámhivatal indokolatlanul elhúzódo hatósági eljárása és késedelmes döntése a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével, továbbá az érintett panaszos tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszás helyzetet eredményezett.*

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság bekövetkezésének jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Sátoraljaújhelyi Járási Hivatal Járási Gyámhivatala vezetőjét*, hogy hatósági eljárásai és döntései során – annak garanciális jelentősége miatt – fordítson fokozott figyelmet a közigazgatási hatósági eljárás garanciális alapelveinek megfelelő ügyintézésre és a Ket. 33. § (1) bekezdése által előírt ügyintézési határidő betartására.

Budapest, 2015. február

Székely László sk.