

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-2347/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Gyórfy Zsuzsanna

A vizsgálat megindítása

A panaszos fellebbezési eljárás elhúzódását sérelmezve fordult a Hivatalomhoz. Kifogásolta, hogy Budapest Főváros Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztálya (a továbbiakban: másodfokú gyámhatóság) panaszbeadványa Hivatalomhoz való benyújtásáig (2015. szeptember 24.) érdemben nem bírálta el a Budapest Főváros Kormányhivatala III. Kerületi Hivatalának BP-3C/001/131-85/2015., BP-3C/001/131-86/2015. és BP-3C/001/131-87/2015. számú, 2015. július 2-án kelt, gyermekei védelembe vételét megszüntető határozatai ellen benyújtott fellebbezéseit. Tekintettel arra, hogy a panaszbeadvány alapján felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (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 Szociális és Gyámügyi osztályának vezetőjétől – az ügyben keletkezett iratmások egyidejű megküldése mellett – tájékoztatást kértem.

Az érintett alapvető jogok

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

A megállapított tényállás

A rendelkezésemre álló dokumentumok és egyéb információk alapján a *következő tényállás* rögzíthető. A panaszos a fent hivatkozott számú döntések ellen a törvényes határidőn belül nyújtott be fellebbezést. A kapott tájékoztatás értelmében a másodfokú gyámhatóság a BP/0502/768-1/2016. számú, a BP/0502/768-2/2016. számú és a BP/0502/768-3/2016. számú, 2016. február 22-én kelt végzéseivel az első fokú döntéseket megsemmisítette, az első fokon eljáró gyámhatóságot új eljárás lefolytatására utasította. A szülők közötti konfliktusok miatt a gyámhatósági eljárások folyamatosak, így eljárás van folyamatban a szülői felügyeleti joggal (iskolaválasztás, vagyonkezelés) és a kapcsolattartással összefüggő ügyekben. A gyermekek vagyonának kezelésével kapcsolatban jelentésem írásba foglalásakor egy másodfokú eljárás volt folyamatban. A megkeresésre adott válasz alapján a szülők a kapcsolattartási konfliktusok miatt 2015 szeptemberétől közvetítői eljáráson vettek részt, amely a Fővárosi Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat a másodfokú gyámhatóságnál 2016. február 16-i tájékoztatása szerint eredménytelenül zárult. A másodfokú gyámhatóság osztályvezetőjének tájékoztatása szerint az ügyek mennyisége miatti leterheltségük okán a másodfokú eljárások határidőben való lefolytatása egyre inkább nehézséget okoz.

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 Gyszr. 1. § (1) bekezdése szerint a gyámhatóság feladat- és hatáskörét a települési önkormányzat jegyzője, a járási gyámhivatal, valamint a szociális és gyámhivatal gyakorolja. Mindezek alapján az ügyben érintett szervre 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 alapjogi 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 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, amelyek 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 vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve 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 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 eljárás*hoz 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 alkotmánybíróági 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 alkotmánybíróági 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 és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az alapjogok valódi érvényesülését képes kiüresíteni, megbénítani 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 alkotmánybíróági tézisére, amely szerint közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszűrés 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 eljárásból 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.

III. Az ügy érdemében

A Ket. 33. § (1) bekezdése alapján a 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 Ket. 33. § (6) bekezdése kimondja, hogy a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság eljárásában az ügyintézési határidő az ügy összes iratának az eljárásra jogosult hatósághoz érkezését követő napon kezdődik.

A tényállás alapján megállapítható, hogy a panaszos fellebbezését a másodfokú gyámhatóság jelentős késedelemmel bírálta el. A hivatalvezető a késedelmet elismerte, azt a gyámhivatali ügyintézők túlterheltségével indokolta.

A tájékoztatást tudomásul veszem, de a fentiekben kifejtett alkotmányos elvekre tekintettel – különös figyelemmel a közigazgatás azon alkotmányos köteletségére, miszerint a hatáskörébe utalt ügyben, az erre megszabott idő alatt köteles érdemi döntést hozni – a késedelmes eljárás és döntés tekintetében a panaszos tisztességes eljárásához való joggal összefüggő visszásságot állapítok meg.

A visszásság megállapítása mellett azonban *megjegyezni kívánom a következőket.* A gyermekeket érintő ügyekben folytatott azon eljárásokban, amikor a szülők között elmélyült konfliktushelyzet mediációs eljárással sem oldható fel, a szülő a másik szülő veszélyeztető magatartását hangsúlyozva folyamatos bizonyítási eljárást indítványoz, valamint az eljárás szempontjából irreleváns nyilatkozatokat és kéréseket terjeszt elő, valamennyi döntés ellen jogorvoslati kérelmet nyújt be, az eljáró hatóság a gyermek legfőbb érdekét szolgáló döntését – a rendelkezésére álló határidőben – a tényállás teljes körű tisztázása nélkül tudja meghozni.

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt alapjoggal összefüggő visszásság bekövetkezésének megelőzése érdekében az Ajbt. 31. §-a alapján felkérem *Budapest Főváros Kormányhivatalának vezetőjét, hogy*

- 1) annak garanciális jelentősége miatt – nyomatékosan hívja fel *Budapest Főváros Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztálya vezetőjének a* figyelmét a közigazgatási hatósági eljárás garanciális alapelveinek megfelelő ügyintézésre és a Ket. 33. § (1) bekezdése által előírt ügyintézési határidő betartására;
- 2) vizsgálja meg azt, hogy a másodfokú gyámhatóság munkatársainak jelenlegi létszáma elegendőnek tekinthető-e az előírt határidők megtartása melletti feladatellátáshoz.

Budapest, 2016. március

Székely László sk.