

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-5001/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Györffy Zsuzsanna

A vizsgálat megindítása

A panaszos fellebbezési eljárás elhúzódását sérelmezve fordult hozzám. A Hivatalom panaszirodáján elmondottak és a csatolt dokumentumok szerint a panaszos 2014. május 5-én fellebbezést nyújtott be a Pest Megyei Kormányhivatal Érdi Járási Hivatal Járási Gyámhivatala (a továbbiakban: járási gyámhivatal) – gyermekei védelembe vételének fenntartásáról rendelkező – PE-06C/GYAM/83-16/2014. számú, 2014. április 30-án kelt határozata ellen. A panaszos sérelmezte, hogy fellebbezését panaszja Hivatalomnál való előterjesztéséig, azaz 2014. október 8-áig nem bírálták el.

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 b) pontja és (2) bekezdése alapján a járási gyámhivatal vezetőjétől – az ügyben keletkezett dokumentum-másolatok csatolásával egyidejűleg – tájékoztatást kértem.

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 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 gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. Rendelet (a továbbiakban: Gyer.),
- 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. A panaszos férjétől elvált, a bíróság 2012. november 22-én kelt jogerős ítéletével két közös gyermeküket az ő gondozásába helyezte, az apai kapcsolattartást szabályozta, a szülők közös tulajdonában álló ingatlana tekintetében pedig osztott lakáshasználatot rendelt el. A gyámhatóság a gyermekeket – a szülők közötti konfliktushelyzetre visszavezethető veszélyeztetettségére tekintettel – 2011 áprilisában védelembe vette. A védelembe vétel felülvizsgálata tárgyában legutóbb indult eljárás idején a panaszos gyermekeivel együtt már albérletben lakott. Ezzel azonban a szülők között a konfliktus a nem szűnt meg. A kapcsolattartási problémák továbbra is fennállnak, az apa időközben a kapcsolattartás végrehajtásra irányuló kérelmet nyújtott be.

A gyámhivatal megítélése szerint a gyermekek veszélyeztetettsége továbbra is fennállt, így erre tekintettel a hatóság a PE-06C/GYAM/83-16/2014. számú, 2014. április 30-án kelt határozatával a védelembe vétel fenntartása mellett döntött.

A panaszos a jogorvoslati kérelmét 2014. május 6-án, közvetlenül a Pest Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatalához nyújtotta be. Fellebbezésében „a határozat visszavonását” kezdeményezte, továbbá azt is kérte, hogy a gyámhivatal az apa mentális állapota okán javasolja a gyermekekkel való korlátozott kapcsolattartást és pontosan jelölje meg a panaszos és gyermekei lakásból való kiköltözésének indokát.

A szociális és gyámhivatal 2014. május 9-én, PEC-001/1991-2/2014. számú végzésével a járási gyámhivatalt az iratanyag felterjesztésére kérte. A járási gyámhivatal az iratanyagot 2014. június 3-án terjesztette fel, azt a szociális és gyámhivatal 2014. június 16-án vette át. A szociális és gyámhivatal a PEC/001/122-1/2015. számú, 2014. december 29-én kelt határozatával az első fokú döntést helyben hagyta. A járási gyámhivatal a határozatot végül 2015. január 28-án érkezett.

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 járási gyámhivatal, valamint a szociális és gyámhivatal 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 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 alkotmánybíróági 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, mely a korábbi alkotmánybíróági gyakorlat elvetését, vagy jelentős tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybíróági 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 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 – 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 (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 alkotmánybíróági tézisre, 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 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 Gyvt. 5. § n) pontjának meghatározása szerint a veszélyeztetettségnek minősül az olyan – a gyermek vagy más személy által tanúsított – magatartás, mulasztás vagy körülmény következtében kialakult állapot, amely a gyermek testi, értelmi, érzelmi vagy erkölcsi fejlődését gátolja vagy akadályozza. A kapcsolattartási problémák, a szülők között évek óta fennálló és egyre mélyülő konfliktushelyzet, továbbá a folyamatban lévő bírósági eljárásra tekintettel a gyermekek veszélyeztetettsége megállapítható.

Mindezek figyelembe vétele mellett osztom az első- és másodfokú gyámhivatal azon álláspontját, miszerint a gyermekek veszélyeztetettségét önmagában az a tény nem szüntette meg, hogy a közösen használt ingatlanból elköltöztek. A Gyvt. 68. § (1) bekezdése alapján a védelembé vétel olyan hatósági intézkedés, amely célja a veszélyeztetett gyermek családi környezetben való nevelkedésének elősegítése. Így álláspontom szerint a védelembé vétel fenntartása jogszerű volt.

Tekintettel arra, hogy a kapcsolattartás újraszabályozása és a lakáshasználat megosztása tárgyában per van folyamatban, a bíróság feladatkörébe tartozik annak eldöntése, hogy milyen bizonyítási eszközöket használ fel (szakvélemények kérése, tanúmeghallgatás). A Ptk. 4:181. § (1) és (2) bekezdésének figyelembe vételével a szülői kapcsolattartásról a bíróság a gyermek korának, egészségi állapotának, életkörülményeinek, a szülők személyes körülményeinek és az ítélőképessége birtokában lévő gyermek véleményének figyelembevételével rendelkezik. A védelembé vételi eljárás során a gyámhivatal a kapcsolattartás korlátozására vonatkozó javaslatot nem tehet.

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 eljárásban az ügyintézési határidő az ügy összes iratának az eljárásra jogosult hatósághoz érkezését követő napon kezdődik.

A tényállás alapján megállapítható, hogy a járási gyámhivatal által felterjesztett iratanyagot a szociális és gyámhivatal 2014. június 16-án átvette, döntését azonban csak több mint fél évvel ezt követően, 2014. december 29-én hozta meg.

A fentiekben kifejtett alkotmányos elvekre tekintettel – különös figyelemmel a közigazgatás azon alkotmányos kötelességére, miszerint a hatáskörébe utalt ügyben, az erre megszabott idő alatt köteles érdemi döntést hozni – megállapítom, hogy a szociális és gyámhivatal indokolatlanul késedelmes eljárása és döntése a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével, továbbá az érintett panaszos tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszás helyzetet eredményezett.

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság bekövetkezésének jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 31. §-a alapján felkérem a *Pest Megyei Kormányhivatal vezetőjét*, hogy – annak garanciális jelentősége miatt – nyomatékosan hívja fel a *Pest Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala vezetőjének* figyelmét 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.