

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-4381/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Gyórfy Zsuzsanna

A vizsgálat megindítása

A panaszos édesapa a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztálya (a továbbiakban: másodfokú gyámhatóság) elhúzódo másodfokú eljárását sérelmezve fordult Hivatalomhoz. A panaszbeadvány és az ahhoz csatolt dokumentumok szerint a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Debreceni Járási Hivatala Gyámügyi Osztálya (a továbbiakban: első fokú gyámhatóság) a HB-03/GYÁM/00215-13/2016. számú, 2016. január 20-án kelt határozatával újrászabályozta a panaszos apai kapcsolattartását. A panaszos a döntés ellen jogorvoslati kérelmet nyújtott be. Sérelmezte, hogy a másodfokú hatóság eljárása során – panaszának a Hivatalomhoz való benyújtásáig (2016. június 1.) – érdemi döntés nem született.

Tekintettel arra, hogy a panaszbeadvány alapján felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszasság 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 hatóság vezetőjétől – az ügyben keletkezett dokumentum-másolatok csatolásával egyidejűleg – tájékoztatást kértem.

Ezt követően a panaszos – kifogásolva, hogy a másodfokon eljáró hatóság nem vette figyelembe a fellebbezésben megfogalmazott kéréseit – megküldte részemre az időközben kézhez kapott másodfokú határozatot.

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. törvény (a továbbiakban: Gyvt.);
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.);
- a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.);
- a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. Rendelet, (a továbbiakban: Gyer.);
- 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 apai kapcsolattartást újrászabályozó határozat ellen mindkét szülő jogorvoslati kérelmet nyújtott be, az ügyben a másodfokú eljárás 2016. február 23-án indult. A másodfokú eljárásban a tényállás teljes körű tisztázása érdekében kiegészítő bizonyítási eljárásra volt szükség.

Erre tekintettel a másodfokú hatóság 2016. március 9-én az édesanya és a panaszos lakóhelye szerint illetékes önkormányzatok jegyzőit környezettanulmány készítésére kérte, továbbá a szülőktől jövedelemigazolást, illetve jövedelemre vonatkozó nyilatkozatokat kért.

Miután mindkét fél által benyújtott igazolás, nyilatkozat hiányos volt a másodfokú hatóság 2016. április 28-án – a végzés kézhezvételétől számított 5 napon belüli – hiánypótlásra hívta fel a szülőket. 2016. április 28-án a másodfokú hatóság a Debreceni Törvényszéktől – ugyancsak a végzés kézhezvételétől számított 5 napon belül – bekérte a tartásdíj módosítása tárgyában hozott jogerős ítéletet. A végzéseket a címzettek 2016. május 2-án, illetve 3-án átvették. Arról, hogy a bekért dokumentumokat mikor érkezett a másodfokú hatóság nincs információ.

A másodfokú hatóság a HB/08SZGY/00544-31/2016. számú, 2016. június 7-én kelt határozatával az első fokú döntést részben megváltoztatta.

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.

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdés a) pontja szerint az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szerv közszolgáltatást végző szervnek minősül. 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 fővárosi és megyei kormányhivatal gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkörében eljáró járási (fővárosi kerületi) hivatala, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkörében eljáró fővárosi és megyei kormányhivatal gyakorolja. Mindezek alapján az ügyben érintett hatóságra 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 foglalt felhasználhatóságát illetően.

A testület ennek kapcsán elvi élel azt mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát vesztett 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 vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve tekintetében nem hoz olyan koncepcionális változást az Alaptörvény szövege, 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 indoklásában 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 alkotmánybíróági gyakorlat továbbra is relevánsnak tekintendő.

Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam köteletségévé 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 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 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. 104. § (3) bekezdése szerint a másodfokú döntést hozó hatóság a sérelmezett döntést, valamint az azt megelőző eljárást megvizsgálja; ennek során *nincs kötve a fellebbezésben foglaltakhoz*. A Ptk. 4:181. § (2) bekezdése kimondja, hogy a kapcsolattartásról – egyezségkötés hiányában – a bíróság vagy a gyámhatóság a gyermek korának, egészségi állapotának, életkörülményeinek, a szülők személyes körülményeinek és az ítélőképessége birtokában lévő gyermek véleményének figyelembevételével rendelkezik. Egyezség hiányában a gyámhatóság a kapcsolattartásról – a Ptk. 4:181. § (2) bekezdésében meghatározott szempontok alapján – a kapcsolattartásra jogosult és a kapcsolattartásra kötelezett méltányos érdekére, körülményeire, valamint a gyermek korára, egészségi állapotára, tanulmányi előmenetelére tekintettel, *a gyermek érdekében dönt*. [Gyer. 29/A § (5) bek.]

A Ket. 105. § (1) bekezdése szerint a másodfokú döntést hozó hatóság a döntést helybenhagyja, megváltoztatja vagy megsemmisíti. A 105. § (2) bekezdésének felhatalmazása alapján, ha a másodfokú döntés meghozatalához nincs elég adat, vagy az elsőfokú döntés meghozatalát követően új tény merül fel, vagy egyébként a tényállás további tisztázása szükséges, a másodfokú döntést hozó hatóság a *kiegészítő bizonyítási eljárás lefolytatását maga végzi el, és ennek alapján dönt*.

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 Ket. 33. § (3) bekezdés c) pontja szerint a hiánypótlásra, illetve a tényállás tisztázásához szükséges adatok közlésére irányuló felhívástól az annak teljesítéséig terjedő idő az ügyintézési határidőbe nem számít be. A feltárt tényállás alapján megállapítható, hogy a másodfokú eljárás 2016. február 23-án indult. A másodfokú hatóság azonban csak az eljárás megindulását követő mintegy két hét múlva kért környezettanulmányt, a szülőket is ekkor szólította fel elsőként nyilatkozattételre és a jövedelemigazolás benyújtására.

A 2016. április 28-án kelt hiánypótlási felszólításra és a bírósági megkeresésre – figyelemmel a végzések átvételének időpontjára, valamint a válaszadásra adott 5 napos határidőre – a kért nyilatkozatok és az ítélet 2016 májusának közepén vélelmezhetően a másodfokú hatóság rendelkezésére álltak. Mindebből következően a jogerős döntést a másodfokú hatóság az ügyintézési határidő túllépésével 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 másodfokú gyámhatóság késedelmes eljárása és döntése az érintett panaszos tisztességes eljárásához való jogával összefüggő visszas helyzetet eredményezett.

Intézkedésem

A jelentésben feltárt alapjoggal összefüggő visszásság bekövetkezésének megelőzése érdekében az Ajb. 31. §-a alapján felkérem a *Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal vezetőjét*, hogy annak garanciális jelentősége miatt – hívja fel a *Hajdú-Bihar Megyei 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.

Budapest, 2016. július

Székely László sk.