



**ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE**

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-5146/2017. számú ügyben

Érintett szerv:

- Pest Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztálya

2017.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-5146/2017. számú ügyben**

Előadó: dr. Gyórfy Zsuzsanna

A vizsgálat megindítása

A panaszos beadványában a Pest Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztálya (a továbbiakban: másodfokú gyámhatóság) eljárását, az eseti gyám kirendelésére vonatkozó, elutasított kérelme kapcsán beadott fellebbezése elbírálásának elhúzódását sérelmezte.

Tekintettel arra, hogy a panaszbeadvány alapján felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásság 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 iratmásolatok csatolásával egyidejűleg – tájékoztatást kértem.

Az érintett alapvető jogok és alkotmányos elvek

- 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.);
- 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 beadványban megfogalmazottak szerint a panaszos és a testvére gyermekei közös tulajdonában áll egy ingatlan. A panaszos a gyermekek törvényes képviselőjét ellátó édesanyjának (azaz a testvérénél) a gyermekek tulajdoni részére vételi ajánlatot tett, aki a felkínált összegért nem kívánta eladni számára az ingatlant. A panaszos – a gyermekek törvényes képviselője és gyermekei közötti érdekellentétre hivatkozva – a gyermekek részére eseti gyám kirendelését kérte. Az első fokon eljáró Pest Megyei Kormányhivatal Ceglédi Járási Hivatal Gyámügyi Osztálya (a továbbiakban: elsőfokú gyámhatóság) a PE-03/GYAM/461-5/2017. számú, 2017. május 17-én kelt határozatával a panaszos kérelmét elutasította. A panaszos sérelmezte, hogy az elsőfokú gyámhatósági határozat ellen 2017. június 20-án benyújtott fellebbezést a másodfokú hatóság panaszát Hivatalomhoz való benyújtásáig nem bírálta el.

A rendelkezésemre álló dokumentumok és egyéb információk alapján a *következő tényállás rögzíthető.* Az elsőfokú gyámhatóság a panaszos fellebbezését, valamint az elsőfokú iratokat 2017. július 10-én terjesztette fel a másodfokú gyámhatósághoz. A fellebbezést a másodfokú hatóság a

PE/GYAM/751-2/2017. és a PE/GYAM/751-3/2017. számú, 2017. augusztus 24-én kelt határozataival érdemben elbírált, az elsőfokú határozat első bekezdését hatályon kívül helyezte, a panaszos a kiskorúak vagyoni ügyében történő eseti gyám kirendelésére irányuló kérelmét érdemi vizsgálat nélkül elutasította. A rendelkezésekre álló iratok szerint a másodfokú határozatot a gyámhatóság 2017. augusztus 30-án expedálta.

A panaszos 2017. október 12-én kelt kiegészítő beadványa szerint a 2017. augusztus 24-én kelt másodfokú határozat feladási dátuma 2017. szeptember 22. A panaszos megítélése szerint a másodfokú hatóság e késedelme súlyosan jogszabálysértő volt, amellyel akadályozta az ügy intézését, veszélyeztette a kiskorúak érdekeit és sértette a panaszos alapvető jogait.

A másodfokú gyámhatóság vezetőjének tájékoztatása szerint a fellebbezés ügyintézési határidejének kezdő időpontja 2017. július 11-e volt, a fellebbezés elbírálásának ügyintézési határideje 2017. augusztus 1-én járt le. A másodfokú gyámhatóság a fellebbezés elbírálására így a jogszabály által meghatározott határidőt 23 nappal túllépte.

A másodfokú gyámhatóság vezetője tájékoztatott arról is, hogy munkatársai a hatályos jogszabályok és ügyféli jogok betartása mellett, a túlterheltség ellenére is törekszenek arra, hogy a döntéseiket a Ket. által előírt határidőben, valamint szakmailag is megalapozottan, később a közigazgatási és munkaügyi bíróságon is megvédhető módon hozzák meg.

Tekintettel arra, hogy az elsőfokú gyámhatósági ügyek speciálisan gyakran több kötetes iratok, probléma esetén nagy médiafigyelmet kiváltó esetek, azok alapos megismerése hiányában a fellebbezés el nem bírálható, melynek okán egy-egy fellebbezés elbírálása gyakran több napot is igényel. Annak érdekében, hogy a Ket. ügyintézési határidőre vonatkozó szabályai, és a bennük testet öltő eljárási garanciák a továbbiakban ne sérüljenek a másodfokú hatóság vezetője kiemelt figyelmet fordít e garanciális szabályok maradéktalan betartására és betartatására.

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 hivatkoznom kell 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 élel azt mondta ki azt, 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 korábbi Alkotmány 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 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 alkotmánybírósági gyakorlat továbbra is releváns. 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. 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 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 itt arra az alkotmánybírósági tézisre, amely szerint közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszűrés követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetők*.

2. Az Alaptörvény XXIV. cikke immár kinyilvánítja a *tisztességes eljárás*hoz 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 panaszos állítása szerint a másodfokú gyámhatóság a 2017. augusztus 24-én kelt jogerős határozatot csak 2017. szeptember 22-én postázta. Mindezek kapcsán utalnom kell arra, hogy az Ajbt. jogszabályi rendelkezései értelmében *nem végezhetek olyan alakzerű bizonyítási eljárást*, amely a bíróság, illetve más hatóság előtt lehetséges. Mindebből következően nincsen lehetőségem a rendelkezésemre álló dokumentumokon szereplő *expediálási dátum és a panaszos állítása közötti ellentmondás feloldására*, ezzel összefüggésben pedig alapjogi visszásság megállapítására.

A jogerős határozat áttanulmányozását követően – annak indoklása, valamint jogszabályi hivatkozása megisméltése nélkül – megállapítom, hogy a döntés a vonatkozó jogszabályoknak megfelelt, tartalmi értelemben alapvető jogokkal összefüggő visszásságot nem okozott.

A hatósági eljárások garanciái kapcsán rá kell mutatnom arra, hogy a *Ket. az alapelvek között rögzíti* a gyorsaság és egyszerűség követelményét, az ügyfél tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jogát. A Ket. 102. § (5) bekezdése szerint az elsőfokú döntést hozó hatóság a fellebbezést a fellebbezési határidő leteltétől számított *8 napon belül terjeszti fel a fellebbezés elbírálására jogosult hatósághoz*. A Ket. 33. § (1) bekezdése alapján a döntést az eljárás megindulásától számított *21 napon belül kell meghozni* és gondoskodni annak közléséről. A Ket. 33. § (6) bekezdése szerint a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság eljárásában az ügyintézési határidő *az ügy összes iratának az eljárásra jogosult hatósághoz érkezését követő napon kezdődik*. A másodfokú hatóság vezetője a késedelmet elismerte, tájékoztatása szerint kiemelt figyelmet fordít a Ket. hivatkozott szabályainak maradéktalan betartására és betartatására.

Megállapítom, hogy a másodfokú hatóság késedelmes eljárása a panaszos tisztességes hatósági eljárásához való jogával összefüggő visszásságot okozott. A késedelem tekintetében a másodfokú hatóság vezetőjének tájékoztatását tudomásul veszem, azonban a fentiekben kifejtett, a hatósági eljárásra vonatkozó garanciális elvekre tekintettel – különös figyelemmel a közigazgatás azon kötelességére, 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 jogával összefüggő visszásság megállapítását nem mellőzhettem.

Jelen vizsgálatommal összefüggésben ismételten utalnom kell arra, hogy *AJB-3534/2016. számon átfogó jelleggel vizsgáltam az első- és másodfokú gyámhatóságok feladatellátásának személyi feltételeit, az ott dolgozó munkatársak létszámát és az ebből adódó túlterheltségét*. Az Emberi Erőforrások Minisztériuma szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkára a hivatkozott számú jelentésben – a gyámhatóságok túlterheltségére visszavezethető visszásságok orvoslása érdekében – megfogalmazott ajánlásaimra válaszként arról tájékoztatott, hogy a gyámügyek intézésének gyorsítása érdekében a szaktárca 2018. január 1-jétől a másodfokon eljáró gyámhatóságok ügyintézői létszámát 16 %-kal tervezi emelni. Mindezek alapján a jelen egyedi panaszügyben *a késedelmes eljárás tekintetében a felügyeleti szerv felé külön intézkedést nem teszek*.

Rá kívánok ugyanakkor mutatni arra, hogy a Ket. 33/A. § (1) bekezdése szerint, ha a hatóság a rá irányadó ügyintézési határidőt az ügyfélnek és az eljárás egyéb résztvevőjének fel nem róható okból túllépi, köteles az ügyfél által *az eljárás lefolytatásáért megfizetett illetéknek vagy díjnak megfelelő összeget*, ha pedig az ügyintézés időtartama meghaladja az irányadó ügyintézési határidő kétszeresét, *a megfizetett összeg kétszeresét az ügyfél részére visszafizetni*. A Ket. 33/A. § (2) bekezdése kimondja, hogy a hatóság fizetési kötelezettségét nem érinti, ha az ügyfél az illeték vagy díj megfizetése alól részben vagy egészen mentesült, ilyen esetben a hatóság az összeget az ügyfél által meg nem fizetett rész arányában a központi költségvetésnek fizeti meg. Ha az eljárás lefolytatásáért az eljárás megindítására irányuló kérelmet benyújtó ügyfél jogszabály alapján nem köteles illeték vagy díj fizetésére, úgy *a hatóság az illetéktörvény szerinti általános tételű eljárási illetéknek megfelelő összeget, illetve ennek kétszeresét fizeti meg a központi költségvetésnek*. Végül pedig a Ket. 33/A. § (3) bekezdése szerint a Ket. 33/A. § (1) és (2) bekezdése szerinti összeget a hatóság saját költségvetése terhére a fizetési kötelezettséget megállapító döntés jogerőssé válásától számított nyolc napon belül fizeti vissza az ügyfél számára, illetve fizeti meg a központi költségvetésnek.

A rendelkezésemre álló iratok alapján *a másodfokú hatóság nem hozott fizetési kötelezettséget megállapító döntést* és nem intézkedett az illetékekről szóló törvény szerinti általános tételű eljárási illetéknek megfelelő összeg kétszeresének megfizetéséről.

A Ket. alapján a kompenzációs (fizetési) kötelezettség nem fakultatív természetű feladat, hanem *a tisztességes eljárásból való jog biztosítását szolgáló jogi garancia*. Mindezek nyomán *nem mellőzhettem annak a megállapítását sem, hogy a másodfokú gyámhatóság e mulasztása is alkalmas volt arra, hogy a panaszos tisztességes eljárásból való jogával összefüggő visszásságot okozzon*.

Intézkedésem

A jelentésben feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság bekövetkezésének jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 32. §-a alapján *felkérem* a Pest Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályának vezetőjét, hogy haladéktalanul tegyen eleget a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 33/A. § (2)-(3) bekezdésében foglalt törvényi kötelezettségének.

Budapest, 2017. *december 5.*

Székely László

