



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

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-1439/2018. számú ügyben
(előzményi szám: AJB-4411/2017.)

Érintett szerv:

- Pest Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztálya

2018. június

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1441/2018. számú ügyben**

Előadó: dr. Gyórfy Zsuzsanna

A vizsgálat megindítása

A panaszos édesapa a beadványában a Pest Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályának (a továbbiakban: másodfokú gyámhatóság) a gyermeke kapcsolattartási ügyében zajló másodfokú eljárásának az elhúzódását sérelmezte.

Tekintettel arra, hogy a panaszbeadvány alapján felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, a tisztességes hatósági 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: Gvt.);
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.);
- az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.);
- 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: Gyszt.).

A megállapított tényállás

1. A panaszos a beadványában előadta, hogy hogy 2014. augusztus 24-én találkozott utoljára a gyermekével, annak ellenére, hogy a Székesfehérvári Törvényszék 2.Pf.21.579/2014/46. számú végzésében a panaszos és volt felesége apai kapcsolattartásra vonatkozó egyezségét jóváhagyta. Sérelmezte, hogy az *ügyintézési határidő többszörösének eltelte ellenére* a Pest Megyei Kormányhivatal Szigetszentmiklósi Járási Hivatalának (a továbbiakban: elsőfokú gyámhatóság) döntései¹ ellen benyújtott fellebbezései tárgyában indított jogorvoslati eljárásokban a másodfokú gyámhatóság panaszbeadványa Hivatalomhoz való benyújtásáig (2017. június 20.) nem hozott döntést.

¹ A következő gyámhatósági döntésekről van szó: PE-15C/GYAM/373-16/2016., PE-15/GYAM/373-40/2015., PE-15C/GYAM/373-41/2015., PE-15/GYAM/373-49/2016., PE-15/GYAM/373-62/2016., PE-15C/GYAM/56-30/2015., PE-15C/GYAM/56-24/2015., PE-15C/GYAM/56-25/2015., PE_15C/GYAM/56-61/2015., a PE-15C/GYAM/56-71/2015. és PE-15C/GYAM/56-81/2015.

2. A rendelkezésemre álló dokumentumok és egyéb információk alapján a *következő tényállás rögzíthető*. Az elsőfokú gyámhatóság a panaszos kérelmére a gyermekével való kapcsolattartásának végrehajtása ügyében PE-15/GYAM/373-16/2016., PE-15/GYAM/373-40/2016. és PE-15/GYAM/373-41/2016. számú döntésével elrendelte az elmaradt kapcsolattartás végrehajtását, az anyát eljárási bírság és a panaszos költségeinek a megfizetésére kötelezte. A fenti számú döntésekkel szemben a kapcsolattartásra kötelezett fellebbezést nyújtott be.

Az elsőfokú gyámhatóság PE-15C/GYAM/56-24/2015. számú döntésével a panaszos kérelmére indult kapcsolattartás végrehajtása iránt indított eljárást megszüntette, mivel a panaszos a kérelmét visszavonta. Az elsőfokú gyámhatóság PE-15C/GYAM/56-81/2015. számú döntésével kiegészítette a PE-15C/GYAM/56-56/2015. számú döntést Az elsőfokú döntésekkel szemben a panaszos fellebbezést nyújtott be. A másodfokú gyámhatóság a 2018. május 13-i, PE/GYAM/63-9/2018., PE/GYAM/53-10/2018., PE/GYAM/63-11/2018. számú döntéseivel a PE-15/GYAM/373-16/2016., PE-15/GYAM/373-40/2016. és PE-15/GYAM/373-41/2016. számú döntéseket megsemmisítette és az elsőfokú hatóságot új eljárás lefolytatására utasította.

A másodfokú gyámhatóság a 2018. május 13-i PE/GYAM/53-4/2018. számú döntésével a PE-15C/GYAM/56-24/2015. számú elsőfokú döntést helybenhagyta. A PE/GYAM/63-7/2018. számú döntésével pedig a PE-15C/GYAM/56-81/2015. számú döntést megsemmisítette. A másodfokú gyámhatóság a 2018. május 28-án kelt kiegészítő végzéseivel rendelkezett a Ket. 33/A. § (1)-(2) bekezdésében foglalt illeték visszafizetési kötelezettségről.

A másodfokú hatóság vezetője arról is tájékoztatott, hogy a megkeresésben feltüntetett további döntések² elleni fellebbezéseket az elsőfokú gyámhatóság nem terjesztette fel a felügyeleti szervhez, ezért a másodfokú hatóság 2018. május 28-i végzésével megkereste, hogy érkezett-e ezen számú döntések ellen fellebbezés. Végül a másodfokú hatóság vezetője a jogsértő határidő túllépést, illetve a késedelmes választ az *ügyintézők túlterheltségével* indokolta.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint 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 pert – 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

² A következő döntések: PE-15/GYAM/373-49/2016., PE-15/GYAM/373-62/2016., PE-15C/GYAM/56-30/2015., PE-15C/GYAM/56-25/2015., PE-15C/GYAM/56-61/2015., PE-15C/GYAM/56-71/2015.

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 megállapításai kapcsán hivatkoznom kell arra, hogy 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 éllel 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 megjelöléssel 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 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 klauzultát, 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 időszzerűség követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetőek*.

2. Az Alaptörvény XXIV. cikke immár kinyilvánítja a *tisztességes eljáráshoz való jogot*. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Irányadó alkotmánybírósági 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

1. A vizsgálat során alkalmazandó jogszabályokkal kapcsolatban utalnom kell arra, hogy az Ákr. 2018. január 1-jei hatálybalépésével a Ket. hatályát veszítette. Az Ákr. 143. § (1) bekezdése szerint a törvény rendelkezéseit *a hatálybalépését követően indult és a megismételt eljárásokban kell alkalmazni.*

Figyelemmel arra, hogy a *másodfokú eljárás 2015 novemberében indult*, a konkrét ügyet érintően a jelentésem megállapításainál *a Ket. rendelkezéseit* alkalmaztam. A közigazgatási hatósági eljárások garanciáival összefüggésben rá kell mutatnom arra, hogy a *Ket. az alapelvek között rögzítette* a gyorsaság és az egyszerűség követelményét, az ügyfél tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jogát. A Ket. 33. §-a rendelkezett arról, hogy a határozatot, az eljárást megszüntető végzést, valamint a másodfokú döntést hozó hatóságnak az elsőfokú döntést megsemmisítő és új eljárásra utasító végzését az eljárás megindulásától számított *21 napon belül kell meghozni* és gondoskodni a döntés közléséről.

A rendelkezéseimre álló iratok alapján megállapítható, hogy a másodfokú gyámhatóság a fellebbezés érkezését követően több mint két év múlva hozott döntést.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a másodfokú hatóság késedelmes eljárása – függetlenül annak indokától – a panaszos tisztességes hatósági eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okozott. A késedelem tekintetében a másodfokú hatóság vezetőjének tájékoztatását tudomásul veszem, azonban a fentiekben kifejtett, a hatósági eljárásra vonatkozó garanciális elvek okán – különös figyelemmel a közigazgatás azon kötelességére, miszerint a hatáskörébe utalt ügyben, az erre megszabott idő alatt köteles érdemi döntést hozni – a mulasztás tekintetében a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásság megállapítását nem mellőzhettem. Meg kell jegyezmem továbbá azt is, hogy a másodfokú gyámhatóság az ombudsmani megkeresésre is csak jelentős késedelemmel, illetve kifejezett sürgetésre válaszolt.

2. Jelen vizsgálatom kapcsán utalnom kell arra, hogy az elmúlt években Hivatalomhoz számos – főként Budapest Főváros Kormányhivatala Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályának Szociális és Gyámügyi Osztályának, valamint a Pest Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályának elhúzódo eljárását sérelmező – panaszbeadvány érkezett.³ *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 EMMI szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkára e jelentésemben 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.

Tekintettel arra, hogy a késedelmes másodfokú eljárások tekintetében változatlanul több panaszbeadvány érkezik a Hivatalomhoz az *AJB-807/2018.* számú jelentésemben felkérem az

³ Lásd az AJB-298/2017. számon, az AJB-488/2018. számon, AJB-1831/2018. számon valamint Az AJB-144162018. számon kiadott jelentéseket.

emberi erőforrások miniszterét, hogy – a szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkár útján – fővárosi, illetve megyei bontásban tájékoztasson a másodfokon eljáró gyámhatóságok ügyintézőinek tervezett létszámemelésének megvalósulásáról.

Az államtitkár 2018. áprilisában kelt válasza szerint ajánlásom nyomán a 20 kormányhivatal közül 17 teljes mértékben végrehajtotta a kormányhatározatban foglaltakat, 1-1 fővel bővítette a másodfokú gyámhatósági ügyintézőinek létszámát.

Intézkedéseim

A késedelmes, a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozó másodfokú eljárás tekintetében – figyelemmel a szaktárca által megtett intézkedésekre – a felügyeleti szerv felé ezúttal külön intézkedést nem teszek, azt *ismételt figyelemfelhívásnak* szánom.

Budapest, 2018. június 29 .

Székely László

