

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-6124/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Györffy Zsuzsanna

**A vizsgálat megindítása**

A panaszos nagyszülő Budapest Főváros Kormányhivatala XVII. kerületi Gyámhivatala (a továbbiakban: gyámhivatal) eljárását sérelmezve fordult hozzám.

A beadvány és a csatolt dokumentumok szerint a gyámhivatal a panaszos kérelmének helyt adva a 23-1022/8/2011. számú, 2011. augusztus 16-án kelt határozatával – 2011. május 4-i kezdőnappal, legfeljebb 2014. május 4-éig – elrendelte a panaszos gyámsága alatt álló unokája után járó gyermektartásdíj állam általi megelőlegezését. A panaszos 2014 júniusában felkereste a gyámhivatalt és írásban kérelmezte a gyermektartásdíj további folyósítását. Sérelmezte, hogy az ügyében beadványa hivatalomhoz való benyújtásáig (2014. december 16.) érdemi intézkedés nem történt, kérelmére semmilyen írásbeli választ nem kapott.

A beadvány alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, a tisztességes eljáráshoz való jog, továbbá a gyermeki jogok 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 a) pontja és (2) bekezdése alapján – a vonatkozó dokumentumok egyidejű bekérése mellett – a gyámhivatal vezetőjétől 2015. január 9-én postázott megkeresésemben tájékoztatást és az ügyben készült dokumentumok másolatának rendelkezésemre bocsátását 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);
- a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga: „*Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.*” (Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés).

**Az alkalmazott jogszabályok**

- 2004. évi CXL. törvény, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (a továbbiakban: Ket.);
- 149/1997. (IX. 10.) Korm. Rendelet, a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról (a továbbiakban: Gyer.).

**A megállapított tényállás**

A rendelkezésemre álló dokumentumok és egyéb információk alapján a következő tényállás rögzíthető. A jelenleg 78 éves panaszos 2001 óta neveli unokáját, 2014. június 19-én a gyámhivatalnál személyesen nyújtotta be a gyermektartásdíj további megelőlegezésére vonatkozó kérelmét.

Kérelméhez csatolta az unokája tanulói jogviszonyát igazoló lapot, a családi pótlék folyósítására vonatkozó hatósági bizonyítványt, továbbá a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság igazolását. Az ügyintéző ekkor szóban tájékoztatta arról, hogy – tekintettel arra, hogy kérelmét a folyósítás lejárta után nyújtotta be – az eljárást újra le kell folytatni.

Tájékoztatta az ügyintéző arról is, hogy, a gyermektartásdíj fizetésre kötelezett anya anyagi helyzetével kapcsolatban az anya tartózkodási helye szerint illetékes osztrák bírósági végrehajtót ismét meg kell keresnie. 2014. szeptember 12-én a nagyszülő felkereste a gyámhivatalt és érdeklődött arról, hogy áll az ügye. Az ügyintéző ekkor ismét felhívta a panaszos figyelmét arra, hogy az anya jövedelmi helyzetére vonatkozó igazolást csatolnia kell.

A gyámhivatal a BP-17C/001/28462015. számú, 2015. január 13-án kelt végzésével az Ausztriában élő anyát tájékoztatta az eljárás megindulásáról, egyúttal felhívta fizetési kötelezettsége teljesítésére. A gyámhivatal 2015. január 13-án az Igazságügyi Minisztérium Jogi Tájékoztatási és Koordinációs Főosztályától segítséget kért az osztrák bíróság végrehajtó igazolásának beszerzéséhez, és a panaszos lakásán 2015. január 26-án környezetanulmányt készített. A hivatalvezető tájékoztatása szerint a szükséges igazolás beérkezését követően a gyámhivatal soron kívül hozza meg döntését.

## **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 hivatkozott jogszabály alapján a gyámhivatal eljárására kiterjed vizsgálati hatásköröm.

Az Ajbt. 1.§ (2) bekezdésének a) pontja szerint az alapvető jogok biztosa tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére.

### ***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 tesztek.

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 veszett 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, valamint az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének és 67. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező gyermekek jogainak védelme 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 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 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 – 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 (azaz 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 tézisére, 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.

**3. A gyermek a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése rögzíti.** A gyermeket főszabályként minden olyan alapvető jog megillet, mint bármely más embert, de ahhoz, hogy a jogok teljességével – az életkorával szorosan összefüggő belátási képességéből adódó korlátok mellett – képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz. Erre tekintettel kifejezetten a gyermekek jogaként rögzíti a törvény a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot. E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat. Ennek megfelelően a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket. A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam kötelességét alapozza meg a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére. A gyermek, mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról az az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, hogy az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében.

Az Alkotmánybíróság a 3142/2013. (VII. 16.) AB határozatában (Indokolás [26]-[27]) – a korábbi alkotmánybíróági gyakorlatot hivatkozva és megerősítve – rámutatott az Alaptörvény XVI. cikk tartalmával összefüggésben, hogy az alkotmányos intézményvédelem, az ifjúság létbiztonságának a biztosítása, érdekeinek a védelme, a gyermekek testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséről való gondoskodás a legkülönbözőbb állami kötelezettség-teljesítésekben nyilvánul meg. Az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy a gyermekek jogainak védelme a gyermek oldaláról közelítve deklarálja a védelemhez és gondoskodáshoz való jogot, amely jog egyben kötelezettséget keletkeztet a család, a társadalom és az állam oldalán. A kötelezettség alanyainak ezzel kapcsolatos konkrét magatartását, feladatait, a velük szemben megfogalmazott elvárásokat számos törvény és a hozzájuk kapcsolódó végrehajtási szabály-együttes tartalmazza. Az állam oldalán a gyermeki jogok érvényesítése *jogi aktivizmust* kíván meg, vagyis a jogrendszer alakítása során tekintettel kell lenni a különböző jogágak normatív és intézményes összefüggéseire. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alaptörvény XVI. cikkében szereplő jog lényegi tartalma elsősorban állami és (szűkebb körben) társadalmi kötelezettségek teljesítésében ragadható meg. Ez a kötelezettség pedig az állam számára azt írja elő, hogy – valamennyi jogággal összefüggésben – az egyes jogintézmények szabályozása során tartsa szem előtt a gyermekek érdekeit, e tevékenységén keresztül segítse elő a megfelelő fejlődésüket, az ehhez szükséges alapvető feltételeket biztosítsa.

### **III. Az ügy érdemében**

A Gyer. 70. § (4) bekezdés b) pontja értelmében a jogosult a korábbi jogosultság megszűnését követően kérheti a gyermektartásdíj megelőlegezésének ismételt elrendelését.

A Ket 29. § (1) bekezdése szerint a hatósági eljárás az ügyfél kérelmére vagy hivatalból indul meg. A Ket. 29. § (3) bekezdés b) pontja akként rendelkezik, hogy a kérelemre indult eljárásban – az eljárás megindítására irányuló kérelmet benyújtó ügyfelet kivéve – az ismert ügyfelet a kérelem beérkezésétől számított nyolc napon belül értesíteni kell. A Ket. 33. §-a alapján az első fokú döntést az eljárás megindulásától számított huszonegy napon belül kell meghozni és gondoskodni a döntés közléséről. Ha jogszabály ezt nem zárja ki, az ügyintézési határidőbe – egyebek mellett – nem számít be a jogsegélyeljárás időtartama, a hiánypótlásra, illetve a tényállás tisztázásához szükséges adatok közlésére irányuló felhívástól az annak teljesítéséig terjedő idő, továbbá a kérelem, a döntés és egyéb irat fordításához szükséges idő. Az eljárási törvény az alapelvek között rögzíti a gyorsaság és az egyszerűség követelményét, valamint az ügyfél tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jogát.

A Gyer. 72. §-a kimondja, hogy gyermektartásdíj megelőlegezése tárgyában indult eljárásban a gyámhivatal kötelessége az eljárás megindításáról szóló értesítésében felhívni a gyermektartásdíj fizetésére kötelezett személyt a tartásdíj haladéktalan megfizetésére, valamint az erre vonatkozó nyilatkozattételre. A Gyer. 69. § (4) bekezdés szerint a kérelemhez csatolni kell a 7. számú melléklet szerinti nyilatkozatot a megfelelő igazolásokkal. Ezek a gyermektartásdíjat megállapító jogerős bírósági határozat, a középfokú nappali oktatás munkarendje szerinti tanulmányok folytatását igazoló iratot, a gyermektartásdíj eredménytelen végrehajtását igazoló, illetve a végrehajtás szünetelését kimondó 6 hónapnál nem régebbi foglalási jegyzőkönyv, vagy a gyermektartásdíj behajtása iránti eljárás megindítását igazoló okirat. Ha a kötelezett lakóhelye olyan államban van, ahol a tartásdíj behajtása nemzetközi szerződés vagy viszonyosság alapján lehetséges, a jogosultnak közokirattal kell igazolnia, hogy a gyermektartásdíj behajtását és igényének érvényesítését kezdeményezte. A Gyer. 70. § (5) bekezdése és a Gyer. 71. § (1) bekezdése alapján a gyámhivatal szükség esetén megkeresi a bíróságot, illetve az önálló bírósági végrehajtót a kérelmező által megindított végrehajtási eljárás eredményének közlése végett.

Megállapítom, hogy panaszos 2014. június 19-én a gyermektartásdíj további megelőlegezésének tárgyában benyújtott kérelmére a gyámhivatal az eljárást csak 2015. január 13-án – megkeresésem kézhezvételét követően – indította meg. A panaszos kérelmének benyújtása után tehát több mint fél évig eljárási cselekmény nem végzett.

Tényszerűnek fogadható el az, hogy jogszabály alapján a jogosultnak kell igazolnia, hogy a gyermektartásdíj behajtását és igényének érvényesítését kezdeményezte. A Gyer. azonban – szükség esetén – felhatalmazza a gyámhivatalt a bíróság, illetve az önálló bírósági végrehajtó közvetlen megkeresésére. Álláspontom szerint a vizsgált esetben – különös tekintettel a panaszos életkorára, továbbá arra, hogy az ügyben külföldi hatóságot kellett megkeresni – indokolt, hogy a gyámhivatal a bírósági végrehajtó igazolását nemzetközi jogsegély kérelem keretében szerezzék be. Ezen eljárási cselekményt a gyámhivatal ugyancsak vizsgálatom megindítását követően tette meg.

*Összességében 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 az indokolatlanul késedelmes gyámhivatali eljárás visszásságot okozott a jogállamiságból fakadó jobbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben. Megállapítom továbbá azt is, hogy a jogerős és végrehajtható döntés hiánya a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő joga sérelmének közvetlen veszélyét idézte elő.*

### **Intézkedésem**

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság bekövetkezésének jövőbeni megelőzése érdekében az Ajb. 31. §-a alapján felkérem *Budapest Főváros Kormányhivatala Szociális és Gyámhivatala vezetőjét*, hogy – annak garanciális jelentősége miatt – nyomatékosan hívja fel *Budapest Főváros Kormányhivatala XVII. kerületi Gyámhivatala vezetőjének* figyelmét a közigazgatási hatósági eljárás garanciális alapelveinek megfelelő ügyintézésre, valamint a Ket. és a Gyer. eljárási szabályainak betartására.

Budapest, 2015. február

Székely László sk.