



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE
NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-482/2018. számú ügyben
/Előzmény: AJB-298/2017/

Előadó: dr. Rajzinger Ágnes

Érintett szerv: Budapest Főváros Kormányhivatala

2018. február

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-482/2018. számú ügyben**

Előadó: dr. Rajzinger Ágnes

Az eljárás megindítása

A Hivatalomhoz forduló panaszos beadványában ismertette, hogy apai kapcsolattartás ügyében Budapest Főváros Kormányhivatala XI. Kerületi Hivatalának BP-11/04/84-10/2016., BP-11/04/84-11/2016., és BP-11/04/84-12/2016. számú végzései ellen 2016. augusztus 29-én jogorvoslattal élt. A panaszos sérelmezte, hogy az eljárási határidő többszörösének eltelte ellenére a másodfokon eljáró hatóság, a Budapest Főváros Kormányhivatalának Gyámügyi és Igazságügyi Főosztálya (a továbbiakban: másodfokú gyámhatóság) az ügyben döntést nem hozott.

Tekintettel arra, hogy a panaszbeadvány kapcsán felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszasság gyanúja, az Ajbt. 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében megkeresésemben – az ügyben keletkezett iratmásolatok csatolásával egyidejűleg – részletes tájékoztatást kértem a másodfokú gyámhatóság vezetőjétől.

Az érintett alapvető jogok és alkotmányos alapelvek

- 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

- a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Egyezmény);
- 1997. évi XXXI. tv. a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (Gyvt.);
- 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: Gyszr.).

A megállapított tényállás

A másodfokú gyámhatóság főosztályvezetője megkeresésemre adott válaszában ismertette, hogy a panaszos a *BP-11/04/84-10/2016. számú végzés* ellen határidőn belül jogorvoslati kérelmet nem nyújtott be, így az elsőfokú végzés 2016. augusztus 10-én jogerőre emelkedett. A tájékoztatás kitért arra, hogy az elsőfokú gyámhatóság *BP-11/04/84-11/2016. számú*, gyermekeivel történő kapcsolattartásának végrehajtása ügyében hozott végzés ellen benyújtott fellebbezési kérelmét, az ügyben keletkezett elsőfokú iratokkal együtt *2016. szeptember 21-én* iktatták. A másodfokú

gyámhatóság a 2017. április 7-i, BP/0502/1203/3/2017. számú végzésével az elsőfokú végzést helybenhagyta. Az iratok tanúsága szerint a panaszos *2017. április 26-án a másodfokú végzést átvette.*

Az elsőfokú gyámhatóság BP-11/04/84-12/2016. számú, a panaszos gyermekeivel történő kapcsolattartásának végrehajtása ügyében hozott végzése ellen benyújtott fellebbezési kérelmét, az ügyben keletkezett elsőfokú iratokkal együtt szintén *2016. szeptember 21-én* iktatták. A fellebbezési eljárás során a másodfokú gyámhatóság – kiegészítő bizonyítási eljárás során – *2017. május 9-én* tárgyalást tartott mindkét szülő részvételével. A különélő szülő kérelmére indult fellebbezési eljárása során a másodfokú gyámhatóság *2017. május 9-én* kelt BP/0502/1203/5/2017. számú végzésével az elsőfokú végzést megváltoztatta. *A panaszos 2017. május 18-án a másodfokú végzést átvette.* A másodfokú hatóság előtt a panaszos gyermekét érintő, további eljárás nincs folyamatban.

A másodfokú gyámhatóság vezetője válaszában kitért arra, hogy az eljárásaik során tapasztalható késedelem oka a Gyámügyi és Igazságügyi Főosztály Szociális és Gyámügyi Osztályán dolgozó *gyámügyi szakügyintézők jelentős leterheltsége.* 2016-ban a gyámhatósági ügyek száma 39 %-os növekedést mutatott az előző évhez képest, ugyanakkor egy álláshely – nyugdíjazás folytán – megüresedett 2016 augusztusában. Ennek a betöltésére – megfelelő szakképzettséggel és gyakorlattal rendelkező jelentkező hiányában – csak 2016 decemberében került sor.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm 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 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 Gyszt. 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 gyámhatóságra a vizsgálati hatásköröm kiterjed.

II. A vizsgált alapjogok 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 teszteket.

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 alkotmánybírói 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 alkotmánybírói határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően.

A testület ennek kapcsán elvi élel mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírói 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 korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, valamint 67. § (1) bekezdésének a szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a vizsgálat tárgyát képező *jogállamiság elve, valamint a gyermeki jogok tekintetében* nem hoz olyan koncepcionális változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírói gyakorlat elvetését, vagy jelentős tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírói 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 alkotmánybírói 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. Érdemes utalni itt arra az alkotmánybírói tézisre, amely szerint közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszűrés követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetőek*.

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.

3. *A gyermek 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 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. 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. Ezt az alaptételt rögzíti az Egyezmény preambuluma: a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt. Az Egyezmény 3. cikkében foglalt meghatározó alapelv pedig minden gyermekekkel kapcsolatba kerülő intézményt és hatóságot *a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárásra kötelez.*

Az Egyezmény 9. cikk 3. pontja rögzíti továbbá, hogy a részes államok tiszteletben tartják a mindkét szülőjétől vagy ezek egyikétől külön élő gyermeknek azt a jogát, hogy személyes kapcsolatot és közvetlen érintkezést tarthasson fenn mindkét szülőjével, kivéve, ha ez a gyermek legjobb érdekeivel ellenkezik. Ha a kapcsolattartásra jogosult nem tud élni a kapcsolattartási jogával – a méltatlanul elhúzódozó hatósági eljárások következtében – minden esetben sérül a gyermek kapcsolattartáshoz joga is. *Míg ugyanis a szülő esetében a kapcsolattartás joga jogként és egyben kötelezettségként is szerepel, mind az együtt élő, mind a különélő szülő esetén, addig a gyermeket a kapcsolattartás minden esetben jogként illeti meg, melynek biztosítása, előmozdítása, a kapcsolattartásról szóló határozat végrehajtásának kikényszerítése az állam – konkrét felelősként pedig az első- és másodfokon eljáró gyámhatóságok – kötelezettsége.*

III. Az ügy érdemében

1. A hatósági eljárások garanciái kapcsán ismételten rá kell mutatnom arra, hogy az ügy elbírálásakor hatályos jogszabály,¹ a *Ket. az alapelvei között rögzíti* a gyorsaság és az egyszerűség követelményét, az ügyfél tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jogát. A *Ket. 33. §-a* szerint a határozatot, az eljárást megszüntető végzést, 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 másodfokú hatóság főosztályvezetője válaszában az ügyintézési határidőt többszörösen meghaladó késedelmet elismerte, azonban azt az ügyintézők *túlterheltségével* indokolta. *A tájékoztatást 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 panaszosok tisztességes eljárásához való jogával összefüggő visszásság megállapítását nem mellőzhettem.*

Jelen vizsgálatommal összefüggésben 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.* Arra tekintettel, hogy a gyámhatóságok

¹ A 2018. január 1-étől hatályos általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 2. § (2) bekezdés c) pontja a jogszerűség elve körében említi, hogy a hatóság a hatásköre gyakorlása során a jogszabályban meghatározott határidőn belül, ésszerű időben jár el. Az Ákr. 4. §-a alapján továbbá a hatóság a hatékonyság érdekében ügy szervezi meg a tevékenységét, hogy az az eljárás valamennyi résztvevőjének a legkevesebb költséget okozza, és – a tényállás tisztázására vonatkozó követelmények sérelme nélkül, a fejlett technológiák alkalmazásával – az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen.

túlterheltségére visszavezethető alapjogi visszasságok orvoslása érdekében általános jellegű intézkedéseket az AJB-3534/2016. jelentésemben fogalmaztam meg, a jelen egyedi panasz ügyben a késedelmes eljárás tekintetében a felügyeleti szerv felé külön intézkedést nem teszek.

2. Ahogyan azt már korábbi jelentéseimben² is hangsúlyoztam, jelen vizsgálattal összefüggésben is szeretném kiemelni, hogy az ügy elbírálásakor hatályos 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 33/A. § (1), illetve a (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.

Az új szabályozás szintén rendelkezik a határidő túllépés kapcsán a hatóságot terhelő illeték visszafizetési kötelezettségről. Az Ákr. 51. §-a kimondja, hogy ha a hatóság határidőben nem hoz függő hatályú döntést, az ügyintézési határidőt túllépi - és függő hatályú döntés meghozatalának nem volt helye -, vagy az automatikus döntéshozatal, vagy a sommás eljárás szabályait indokolatlanul mellőzi, az eljárás lefolytatásáért illetéknek vagy díjnak megfelelő összeget, ennek biányában tízezer forintot megfizet a kérelmező ügyfélnek, aki mentesül az eljárási költségek megfizetése alól is.

A rendelkezésemre álló iratok alapján a másodfokú hatóság nem hozott a fizetési kötelezettséget megállapító döntést és nem intézkedett az illetékekről szóló törvény szerinti általános tételű eljárási illetéknek megfelelő összeg kétszeresének megfizetéséről. Tekintettel arra, hogy a Ket. alapján a fizetési kötelezettség nem fakultatív feladat, hanem a tisztességes eljárásból való jog biztosítását szolgáló garancia, nem mellőzhettem annak a megállapítását sem, hogy a másodfokú gyámhatóság e mulasztása is alkalmas volt arra, hogy a panaszos tisztességes eljárásból való jogával összefüggő visszasságot okozzon.

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt alapvető joggal összefüggő visszasságok bekövetkezésének jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 31. §-a alapján felkérem a Budapest Főváros Kormányhivatala Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályának vezetőjét, hogy

- 1) az érintett ügyben haladéktalanul tegyen eleget a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 33/A. § (2)-(3) bekezdésében foglalt törvényi kötelezettségének;
- 2) a jövőre nézve hívja fel munkatársainak a figyelmét az Ákr.-ben foglalt ügyintézési határidő betartásának garanciális jelentőségére.

Budapest, 2018. február 6.

Székel László



² Lásd az AJB-237/2017. számú jelentést, az AJB-1421/2017. számú jelentést, az AJB-3781/2017. számú jelentést, valamint az AJB-5146/2016. számú jelentést.