

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

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

**JELENTÉSE**

az AJB-1441/2018. számú ügyben  
(előzményi szám: AJB-5523/2017.)

Érintett szerv:

- Pest Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztálya

2018. június

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

Előadó: dr. Győrffy 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 eljárása elhúzódását sérelmezte.

Tekintettel arra, hogy a panaszbeadvány alapján felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, a tisztességes hatósági 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 iratmások 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.);
- 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: Gysr.).

### **A megállapított tényállás**

A panaszos beadványában előadta, hogy az elmaradt apai kapcsolattartási ügyében a Pest Megyei Kormányhivatal Szigetszentmiklósi Járási Hivatalának (a továbbiakban: elsőfokú gyámhatóság) PE-15C/GYAM/1091-54/2015. számú döntése ellen 2016. augusztus 26-án fellebbezést nyújtott be. A panaszos sérelmezte, hogy a fellebbezést a másodfokú hatóság a beadványa Hivatalomhoz való benyújtásának időpontjáig (2017. szeptember 20.) nem bírálta el.

A rendelkezésemre álló dokumentumok és egyéb információk alapján a *következő tényállás rögzíthető.* Az elsőfokú gyámhatóság a panaszos gyermekének apai kapcsolattartása ügyében 2016. augusztus 12 -én hozott, PE-15C/GYAM/1091-54/2016. számú határozatával a 2016. április 11-én kelt, PE-15C/GYAM/1091-19/2016. számú, a gyermek apai kapcsolattartásának végrehajtása ügyében hozott végzését visszavonta és egyidejűleg a panaszos által a 2016. február 13-14-én

esedékes folyamatos apai kapcsolattartások meghiúsulása miatt a kapcsolattartás végrehajtása tárgyában előterjesztett kérelmet elutasította.

A döntéssel szemben a panaszos – a jogorvoslati kérelem előterjesztésére rendelkezésre állótörvényes határidőn belül – fellebbezést terjesztett elő.

A másodfokú gyámhatóság a panaszos jogorvoslati kérelmét 2017. november 14-én kelt, PE/GYAM/392-9/2017. számú döntésével elbírálta, a megtámadott első fokú döntést megsemmisítette és az eljáró hatóságot új eljárás lefolytatására utasította. A másodfokú hatóság a határozat kibocsátásával egyidejűleg az általános tételű eljárási illeték kétszeresének megfelelő összeg központi költségvetés részére történő megfizetéséről is intézkedett.

A másodfokú hatóság vezetője a jelentős határidő túllépést elismerte, azt 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 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 élel azt mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát vesztett 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 és XVI. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, illetve 67. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a vizsgálat tárgyát képező *jogállamiság elve, valamint a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga 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 indokolásában 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. 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 alkotmánybírói 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 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

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 2016 augusztusában 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 rendelkezésemre álló iratok alapján megállapítható, hogy a másodfokú gyámhatóság a fellebbezés érkezését követően több mint egy év elteltével hozott az ügyben 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.

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.<sup>1</sup> *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 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.

A 2018 áprilisában kelt válasz szerint a 20 kormányhivatal közül 17 teljes mértékben végrehajtotta a Kormányhatározatban foglaltakat, azaz 1-1 fővel bővítette a másodfokú gyámhatósági ügyintézőinek létszámát.

Mindezek alapján a jelen egyedi panaszügy vizsgálata alapján jelentésemben *a késedelmes eljárás tekintetében a felüyleleti szerv felé külön intézkedést nem teszek, azt ismételt figyelemfelhívásnak szánom.*

Budapest, 2018. június 29.

Székel László



<sup>1</sup> Lásd az AJB-298/2017. számon, az AJB-488/2018. számon AJB-1831/2018. számon kiadott jelentéseket.