



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

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-807/2018. számú ügyben

Érintett szerv:

- Pest Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztálya

2018. március

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-807/2018. számú ügyben**

Előadó: dr. Gyórfy Zsuzsanna

A vizsgálat megindítása

A panaszos szülő a beadványában a Pest Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályának (a továbbiakban: másodfokú gyámhatóság) a gyermeke nevelésbe vétele ügyében zajló másodfokú eljárása elhúzódását sérelmezte.

Tekintettel arra, hogy a panaszbeadvány alapján felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, valamint az érintett gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával 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
- 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);
- 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: Gyszt.).

A megállapított tényállás

A panaszos által Hivatal Panaszirodáján elmondottak, és a csatolt iratok szerint a Pest Megyei Kormányhivatal Gödöllői Járási Hivatalának Gyámügyi és Igazságügyi Osztálya a PE-07/GYAM/2174-2/2017. számú, 2017. augusztus 14-én kelt határozatával a panaszos gyermekét nevelésbe vette. A panaszos sérelmezte, hogy a fellebbezést a másodfokú hatóság a beadványa Hivatalomhoz való benyújtásának időpontjáig (2018. január 16-áig) nem bírálta el.

A rendelkezésekre álló dokumentumok és egyéb információk alapján a *következő tényállás rögzíthető*. A szülők fellebbezésükben a Pest Megyei Területi Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat Gyermekvédelmi Szakértői Bizottságának (a továbbiakban: fővárosi gyermekvédelmi szakértői bizottság) véleményében foglaltakat vitatták. A benyújtott fellebbezést a másodfokú gyámhatóság 2017. szeptember 12-én érkezett. A másodfokú gyámhatóság ezt követően a Gyer. 104. § (5) bekezdése alapján 2018. február 9-én kelt végzésével – kiegészítő bizonyítás keretében – megkereste a Szociális Gyermekvédelmi Főigazgatóság Országos Gyermekvédelmi Szakértői Bizottságát a fővárosi gyermekvédelmi szakértői bizottság szakmai véleményének felülvizsgálata céljából. A hivatkozott jogszabályi rendelkezés alapján ugyanis a gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkörében eljáró megyei kormányhivatal a szakmai vélemény felülvizsgálata érdekében megkeresi az országos gyermekvédelmi szakértői bizottságot, amennyiben az érdemi határozat elleni fellebbezésben a megyei gyermekvédelmi szakértői bizottság szakmai véleményének felülvizsgálatát kérték. A másodfokú hatóság az ügyben érdemi döntést a szakmai vélemény kézhezvételét követően tud hozni.

A másodfokú hatóság vezetőjének tájékoztatása szerint ez a jelentős határidő túllépés a Gyámügyi Osztály túlterheltségéből adódik. 2017 augusztusa és októbere között három gyámügyi szakügyintéző távozott az osztályról, ezért a korábban fennálló túlterheltség még tovább nőtt.

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 hatóságokra 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 teszteteket.

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 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 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 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.

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. 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.

Ezt az alaptételt megtaláljuk az Egyezmény preambulumban is, amely rögzíti, hogy 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 1991-től a magyar belső jog része, részes államaként Magyarországon is kötelezettség a 3. cikk alapján, hogy minden gyermekekkel kapcsolatba kerülő intézmény és hatóság a gyermek legjobb érdekének megfelelően járjon el és döntsön.

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 2017 szeptemberében 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 érkeztetését követően közel öt hónap múlva kezdeményezte a fővárosi gyermekvédelmi szakértői bizottság szakmai véleményének felülvizsgálatát.

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. *Megállapítom azt is, hogy a másodfokú gyámhatóság nem érvényesítette a gyermek legjobb érdekét figyelembe vevő eljárás elvét sem, továbbá – mivel a jelentős mértékben elhúzódnó eljárás következményeként az érintet gyermek helyzete bizonytalan – a gyermeknek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okozott.*

2. Rá kívánok 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 jogerössé 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 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 a panaszos tisztességes eljárásból való jogával összefüggő visszásságot okozott.

3. 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.¹ 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.

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt alapvető joggal összefüggő visszásságok bekövetkezésének jövőbeni megelőzése érdekében

- 1) az Ajbt. 31. §-a alapján 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;
- 2) 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, 2018. március 28.

Székely László



¹ Lásd az AJB-298/2018. számon, az AJB-488/2018. számon AJB-1831/2018. számon kiadott jelentéseket.