



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-1425/2024. számú ügyben

Budapest Főváros Kormányhivatal XIX. Kerületi Hivatala
Gyámügyi Osztályának kapcsolattartás megváltoztatása
ügyében folytatott eljárásával összefüggésben

Előadó: dr. Győrffy Zsuzsanna

Érintett szerv: Budapest Főváros Kormányhivatal XIX. Kerületi Hivatal
Gyámügyi Osztály

2024.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1425/2024. számú ügyben**

A vizsgálat megindítása

A panaszos jogi képviselője útján Budapest Főváros Kormányhivatala XIX. Kerületi Hivatala Gyámügyi Osztályának (a továbbiakban: gyámhivatal) elhúzódo eljárását sérelmezve fordult Hivatalomhoz. A panaszos 2023. május 26-án a gyámhivatalnál kérelmet nyújtott be a gyermekével való kapcsolattartás megváltoztatására. A gyámhivatal az ügyben 2023. október 19-én tárgyalást tartott, a kérelemről azonban a panaszos Hivatalomhoz fordulása időpontjáig érdemi döntés még nem született.

Tekintettel arra, hogy a panaszbeadvány alapján felmerült a jogállamiság elvével, a jogbiztonság követelményével, valamint 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 Budapest Főváros Kormányhivatala XIX. Kerületi Hivatalától – az ügyben keletkezett releváns iratmások csatolásával együtt – részletes 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 hatósági 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.);
- Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.);
- A 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 rendelkezésemre álló iratok és információk alapján a *következő tényállást tártam fel.* A bíróság 2017. április 18-án jogerőre emelkedett ítélete szerint a panaszos a gyermekével a Kiszepesi Szociális Szolgáltató Centrum Család és Gyermekejóléti Szolgálatánál (a továbbiakban: gyermekejóléti szolgálat) szakember ellenőrzése mellett tarthat kapcsolatot.

A panaszos 2023. május 26-án kelt, a gyermekével való kapcsolattartás megváltoztatására irányuló kérelme alapján indított eljárásában a gyámhivatal megkereste a gyermekejóléti szolgálatot. A gyermekejóléti szolgálat a gyámhivatalnak megküldte a kapcsolattartás vonatkozásában a 2023. augusztus 1-jén kelt összefoglaló nyilatkozatát, valamint a kapcsolattartási ügylet naplóját.

A gyámhivatal az ügyben 2023. október 19-én a panaszos és jogi képviselője, valamint a gyermek édesapja részvételével tárgyalást tartott.

A gyermek osztályfőnöke a 2023. november 2-án kelt pedagógiai szakvéleményében leírta, hogy a gyermek – tudomása szerint – a XIX. kerületi szakszolgálat pszichológusához jár.

A gyámhivatal a Hivatalunktól érkezett megkeresést követően a tényállás teljes körű tisztázásához és a megalapozott döntés meghozatalához szükségesnek ítélte a gyermekjóléti szolgálat megkeresését 2024. március 28-án. Ebben tájékoztatást kért a gyermekjóléti szolgálattól a 2023. augusztus 1-jét követően megvalósult anyai felügyelt kapcsolattartások során tapasztaltokról, továbbá a gyermekről pszichológiai szakvéleményt kért a Fővárosi Pedagógiai Szakszolgálat XIX. Kerületi Tagintézményétől, végül intézkedett a gyermek 2024. április 29-ei meghallgatásáról.

Budapest Főváros Kormányhivatala XIX. Kerületi Hivatalának hivatalvezető-helyettesének tájékoztatása szerint a megkeresésekre adott válaszok beérkezése és a gyermek meghallgatását követően a gyámhivatal soron kívül intézkedik a döntés tárgyában. Amennyiben a tényállás további tisztázása válik szükségessé, a gyámhivatal haladéktalanul meg fogja tenni a szükséges intézkedést.

A hivatalvezető-helyettes tájékoztatott arról is, hogy a jövőbeni hasonló esetek elkerülése érdekében a gyámhivatal munkatársainak figyelmét felhívta az ügyintézési határidők figyelemmel kísérésére és betartására. Tájékoztatott továbbá arról, hogy az Ákr. 51. §-ában rögzítettek szerint a gyámhivatal az ügyintézési határidő túllépése vonatkozásában a szükséges intézkedést megteszi.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 1. § (2) bekezdés a) pontja alapján az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak a védelmére. 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. § (1) bekezdés a) pontja szerint hatóság alatt érteni kell a közigazgatási szervet. A Gyvt. 16. § (1) bekezdése szerint a gyermekek védelmét biztosító hatósági feladat- és hatásköröket a helyi önkormányzat képviselő-testülete, illetve a gyámhatóság gyakorolja. A Gysr. 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 gyámhivatal, mint közigazgatási szervre kiterjed a vizsgálati hatásköröm.

II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény

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.

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, kiszámíthatóan 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 eljáráshoz való jogot*, eszerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék, illetve a döntéseiket a törvényben meghatározottak szerint indokolják. Elvként érvényesül tehát a pártatlan és részrehajlás nélküli ügyintézés, amelynek megvalósítása szoros összefüggésben áll a jogegyenlőség, a diszkrimináció tilalma, valamint az emberi méltóság alkotmányos elveivel.

A tisztességes ügyintézés követelménye nem csupán *a jogszabályok megtartásával azonos, bár ez mindenképpen szükséges feltétele annak. A fair eljárás azonban ennél többet is jelent, az írott eljárási alapelvek megtartása mellett az olyan szabályokat, mint az udvarias ügyintézés*, de szorosan összefügg ez a szabály az észszerű időn belül történő döntés követelményével is. 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

Jelen ügyben a kapcsolattartás megváltoztatása tárgyában indult gyámhivatali eljárás időbeli elhúzódásának okait és körülményeit vizsgáltam.

Az ügyintézési határidőket az Ákr. 50. §-a határozza meg. Az Ákr. 50. § (1) bekezdése szerint, ha törvény eltérően nem rendelkezik, az ügyintézési határidő az eljárás megindulásának napján kezdődik, a (2) bekezdés c) pontja szerint pedig az ügyintézési határidő teljes eljárásban hatvan nap. Az Ákr. 50. § (4) bekezdése alapján pedig az ügyintézési határidőn belül a döntés közlése iránt is intézkedni kell.

A rendelkezésekre álló iratok és információk szerint a gyámhivatal a panaszos 2023. május 26-án kelt kérelme alapján indult eljárás során az első tárgyalást az ügyintézési határidő jelentős túllépésével tartotta meg, – további eljárási cselekményt csak a Hivatalunk megkeresése után végzett – és az érdemi döntést még az eljárás megindulását követő, több mint 10 hónap múlva sem hozta meg.

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 – megállapítom, hogy a gyámhivatal késedelmes eljárása a jogbiztonság követelményébe ütközik, és a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okozott.

Az Ákr. 51. § (1) bekezdés b) pontja szerint, ha a hatóság az ügyintézési határidőt túllépi, az eljárás lefolytatásáért fizetendő illetéknek vagy az illetékekről szóló törvény szerinti közigazgatási hatósági eljárásokért, vagy igazgatási jellegű szolgáltatások igénybevételért fizetett igazgatási szolgáltatási díjnak (a továbbiakban: díj) megfelelő összeget, ennek hiányában tízezer forintot megfizet a kérelmező ügyfélnek, aki mentesül az eljárási költségek megfizetése alól is. Az Ákr. hivatkozott rendelkezése kizárólag a kérelemre indult eljárásokban alkalmazandó.

Figyelemmel arra, hogy a hivatalvezető-helyettes tájékoztatása szerint a jövőbeni hasonló esetek elkerülése érdekében a gyámhivatal munkatársait felhívta az ügyintézési határidők figyelemmel kísérésére és betartására, továbbá, hogy az ügyintézési határidő túllépése vonatkozásában a gyámhivatal intézkedik a panaszosnak járó díj kifizetéséről, további ombudsmani intézkedést nem teszek.

Jelentéssel felhívom a gyámhivatal figyelmét az Ákr.-ben rögzített ügyintézési határidők betartásának garanciális jelentőségére.

Budapest, 2024. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos