



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

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-1421-7/2017. számú ügyben

Érintett szervek:

- Pest Megyei Kormányhivatal Ráckevei Járási Hivatal Gyámügyi Osztály
- Pest Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztály

2017. augusztus

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1421/2017. számú ügyben**

Előadó: dr. Gyórfy Zsuzsanna

A vizsgálat megindítása

A panaszos édesanya a Pest Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztálya (a továbbiakban: másodfokú gyámhatóság) az apai kapcsolattartás végrehajtása tárgyában folytatott eljárásának elhúzódsát sérelmezve fordult Hivatalomhoz.

Tekintettel arra, hogy a panaszbeadvány alapján felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal 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).

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.);
- 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 rendelkezésemre álló dokumentumok és egyéb információk alapján a *következő tényállás rögzíthető.* Az elsőfokon – kijelölés alapján – eljáró gyámhatóság, a Pest Megyei Kormányhivatal Ráckevei Járási Hivatal Gyámügyi Osztálya (a továbbiakban: elsőfokú gyámhatóság) helyt adott a panaszos kérelmének, amely a panaszos gyermekeinek 2016. április 8-án kezdődött folyamatos apai kapcsolattartásának végrehajtására irányult a 2016. június 21-én kelt, PE-13C/GYAM/843-35/2016. számú és PE-13C/GYAM/844-34/2016. számú végzéseivel és elrendelte az apai kapcsolattartás végrehajtását. A hatóság ugyanakkor a panaszos költségeinek megtérítésére irányuló kérelmét elutasította. A végzések ellen mindkét szülő fellebbezéssel élt.

A panaszos fellebbezése folytán a felterjesztett iratanyag 2016. július 8-án, az apa jogorvoslati kérelme pedig 2016. július 29-én érkezett a másodfokú hatósághoz. A másodfokú

gyámhatóság a PE/GYAM/00014-4/2017. számú, valamint a PE/GYAM/00014-5/2017. számú végzéseivel 2017. február 2-án helyben hagyta az elsőfokú gyámhatóság döntését.

A másodfokú gyámhatóság a rendelkezésére álló ügyiratból megállapította, hogy az apa 2016. október 6-án kelt, 12 első fokon hozott döntés ellen benyújtott fellebbezését 2016. október 10-én érkezett az elsőfokú gyámhatóság, azonban azt nem terjesztette fel a felügyeleti szervhez. A másodfokú gyámhatóság a 2017. február 2-án kelt PE/GYAM/00014-10/2017. számú végzésében felhívta az elsőfokú gyámhatóságot a jogsértés felszámolására.

Az elsőfokú gyámhatóság részéről a fellebbezés és az ügyirat 2017. május 24-én érkezett a másodfokú gyámhatósághoz. Az elsőfokú gyámhatóság vezetője – többek között – arról tájékoztatta a felügyeleti szerv vezetőjét, hogy az iratok késedelmes felterjesztésének oka az ügyintézői túlterheltség, valamint az ügyintéző személyének időközbeni megváltozása volt.

A másodfokú gyámhatóság vezetőjének tájékoztatása szerint a 12 elsőfokú döntés ellen felterjesztett fellebbezés elbírálása a Hivatalomnak adott válaszádkor *folyamatban volt*. A hatóság vezetője az ügyintézési határidő *többszöri túllépését elismerte*, annak okát *létszámbiánnyal*, valamint a *felterjesztésre kerülő elsőfokú ügyiratok nagy számával indokolta*. Tájékoztatása szerint 2016-ban az egy másodfokú gyámügyi szakügyintézőre jutó iktatott *ügyiratok száma megközelítette az 1000-et*.

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.

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 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 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 azt 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 foglaltakat a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve 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. 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 időszerűség 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

A hatósági eljárások garanciái kapcsán rá kell mutatnom arra, hogy a *Ket. az alapelvek között rögzíti a gyorsaság és egyszerűség követelményét, az ügyfél tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jogát.* A Ket. 102. § (5) bekezdése szerint az elsőfokú döntést hozó hatóság a fellebbezést a fellebbezési határidő leteltétől számított *8 napon belül terjeszti fel a fellebbezés elbírálására jogosult hatósághoz.* A Ket. 33. § (1) bekezdése alapján a döntést az eljárás megindulásától számított *21 napon belül kell meghozni* és gondoskodni annak közléséről. A Ket. 33. § (6) bekezdése szerint a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság eljárásában az ügyintézési határidő *az ügy összes iratának az eljárásra jogosult hatósághoz érkezését követő napon kezdődik.*

Megállapítom, hogy a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott, hogy az elsőfokú hatóság az apa fellebbezését csak a felügyeleti szerv felszólítására terjesztette fel a másodfokú hatósághoz.

Az elsőfokon és a másodfokon eljáró hatóság vezetője a késedelmet egyaránt elismerte, azt a létszámhiányból eredő ügyintézői túlterheltséggel indokolták. *A tájékoztatást tudomásul veszem, azonban a fentiekben kifejtett, a hatósági eljárásra vonatkozó garanciális elvekre tekintettel – különös figyelemmel a közigazgatás azon köteletségére, miszerint a hatáskörébe utalt ügyben, az erre megszabott idő alatt köteles érdemi döntést hozni – a késedelmes eljárás és döntés tekintetében a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásság megállapítását nem mellőzhettem.*

Jelen vizsgálatommal összefüggésben ismételten 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.* Tekintettel az Emberi Erőforrások Minisztériuma Szociális Ügyekért és Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárságának a hivatkozott számú jelentésben – a gyámhatóságok túlterheltségére visszavezethető visszásságok orvoslása érdekében – megfogalmazott ajánlásaimmal kapcsolatban megtett intézkedéseire a jelen egyedi panasz ügyben *a késedelmes eljárás tekintetében a felügyeleti szerv felé külön intézkedést nem teszek.*

Rá kívánok ugyanakkor 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), 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.

A rendelkezéseimre 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 eljáráshoz való jog biztosítását szolgáló garancia, nem mellőzhettem annak a megállapítását sem, hogy a másodfokú gyámhatóság e mulasztása is alkalmas volt arra, hogy a panaszosok tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okozzon.*

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság bekövetkezésének jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 32. §-a alapján *felkérem*

- 1) a Pest Megyei Kormányhivatal Ráckevei Járási Hivatal Gyámügyi Osztályának vezetőjét, hogy a jövőben tegyen eleget a Ket. 102. § (5) bekezdésében foglalt kötelezettségének és a jövőre nézve hívja fel munkatársainak a figyelmét a Ket. által előírt ügyintézési határidő betartásának garanciális jelentőségére;
- 2) a Pest Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályának vezetőjét, hogy a másodfokú hatóság haladéktalanul tegyen eleget a Ket. 33/A. § (2)-(3) bekezdésében foglalt törvényi kötelezettségének és a jövőre nézve hívja fel munkatársainak a figyelmét a Ket. által előírt ügyintézési határidő betartásának garanciális jelentőségére.

Budapest, 2017. augusztus 23.

Székel László

