



## ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA

AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

## JELENTÉSE

az AJB-746/2020. számú ügyben

Egy iskolaválasztási vita során elhúzódó gyámhatósági eljárással és a másodfokú hatóság által az ügyfélnek visszafizetendő eljárási költségekkel összefüggésben

(Előzményszám: AJB-1133/2019., AJB-3848/2018.)

*Előadó: dr. Bene Beáta*

Érintett szervek:

- Budapest Főváros Kormányhivatala X. Kerületi Gyámhivatala
- Budapest Főváros Kormányhivatala

2020.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-746/2020. számú ügyben**  
(Előzményi ügy: AJB-1133/2019., AJB-3848/2018.)

## **A vizsgálat megindítása**

A panaszos édesanya beadványában a gyermeke iskola választásával kapcsolatos elhúzódo hatósági eljárásokat sérelmezte. Előadta, hogy a külön élő, de a panasz benyújtásakor még közös szülői felügyelettel rendelkező szülők között vita alakult ki gyermekük iskolaválasztásának kérdésében. A vita kapcsán még 2017 tavaszán indult eljárás a Budapest Főváros Kormányhivatala X. Kerületi Gyámhivatalánál, ekkor gyermekük óvodás volt. A panaszbeadvány benyújtását közvetlenül megelőzően, 2018 márciusában az elsőfokú gyámhatóság végzésében úgy döntött, hogy a panaszos 2018/2019-es tanévre vonatkozó iskola kijelölésre vonatkozó kérelme a határozat meghozatalának időpontjában „idő előttinek minősül”. A rendelkezésre álló iratok szerint a határozattal szemben a panaszos ügyvédje 2018. május 2-án nyújtott be fellebbezést, amelyet a másodfokú hatóság nem bírált el a panaszbeadvány benyújtásának időpontjáig.

Tekintettel arra, hogy a panaszbeadvány alapján felmerült a jogállamiság elvével, a jogbiztonság követelményével és a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal, valamint a gyermekek védelemhez 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 gyámhatóság vezetőjétől – az ügyben keletkezett iratmásolatok csatolásával együtt – tájékoztatást kértem, majd a válaszában foglaltak ismeretében további magyarázatot kértem a másodfokú gyámhatósági eljárások gyakorlatát illetően.

## **Az érintett alapvető jogok és alkotmányos elvek**

- a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* (Alaptörvény B) 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);
- 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 kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény
- az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.);
- a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.);
- a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.);
- a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Egyezmény);
- gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről szóló 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Gyszt.);

- a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet, (a továbbiakban: Gyer.).

## A megállapított tényállás

1. Az édesanya a Budapest Főváros Kormányhivatala X. Kerületi Hivatalához (a továbbiakban: elsőfokú gyámhatóság) 2017. március 30-án benyújtott kérelmében a közös szülői felügyeleti jog körébe tartozó iskolaválasztás tárgyában kérte a szülők között kialakult vita eldöntését. Az anya 2017. június 20-án módosította az elsőfokú gyámhatósághoz benyújtott kérelmét, mivel a Szigetszentmiklósi József Attila Általános Iskola és Alapfokú Művészeti Oktatási Intézménybe nem vették fel helyhiány miatt kislányát, ezért a Szigetszentmiklósi Kardos István Általános Iskolába (a továbbiakban: szigetszentmiklósi iskola) szeretné beíratni. Az elsőfokú gyámhatóság 2017. június 23-án kelt határozatával a gyermek számára a szigetszentmiklósi iskolát *jelölte ki*. Az apa fellebbezésében az elsőfokú eljárásban tett nyilatkozatától eltérő új intézmény, a budapesti Széchenyi Általános Iskola (a továbbiakban: budapesti iskola) kijelölését kérte gyermeke számára.

2. Budapest Főváros Kormányhivatalának Gyámügyi és Igazságügyi Főosztálya (a továbbiakban: másodfokú gyámhatóság) 2017. augusztus 31-ei határozatával az elsőfokú gyámhatóság határozatát *megváltoztatva* a gyermek számára az apa által javasolt iskolát jelölte ki.

Az anya a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz (a továbbiakban: bíróság) címzett keresetlevelében jogszabálysértés miatt a másodfokú gyámhatóság határozatának bírósági felülvizsgálatát kérte. A másodfokú gyámhatóság az akkor hatályos Ket. 114. § (1) bekezdésében biztosított hatáskörében, hivatalból eljárva a 2017. augusztus 31-én kelt határozatát a 2017. október 25-én kelt határozatával *visszavonta*. Ezt követően a másodfokú eljárás folytatására új ügyintézőt jelöltek ki, illetve kiegészítő bizonyítási eljárás lefolytatását rendelték el. A másodfokú gyámhatóság 2017. december 7-én tárgyalást tartott. Ekkor tájékoztatták a szülőket arról, hogy ha közöttük továbbra is vita van a gyermek iskolájának kiválasztását illetően, úgy az apa 2017. július 13-án kelt fellebbezési kérelmében előterjesztett (egyébként az elsőfokú eljárás során tett nyilatkozatától eltérő) új intézmény kijelölésére irányuló kérelmét a másodfokú gyámhatóság csak akkor tudja figyelembe venni, ha eljárása eredményeként megsemmisíti az elsőfokú döntést. A másodfokú gyámhatóság így meghozta a 2017. december 11-én kelt határozatát, melyben az elsőfokú gyámhatóság 2017. június 23-án kelt határozatát *megsemmisítette*. A másodfokú gyámhatóság döntését azzal indokolta, hogy az apa fellebbezési kérelmében az elsőfokú eljárás során tett nyilatkozatától eltérően új általános iskola kijelölését kérte, amely kérelmét a fellebbezési eljárás során is fenntartotta. Miután a szülők között gyermekük iskolaválasztását érintően a vita továbbra is fennállt, ezért megállapította, hogy az apa által előterjesztett új kérelemmel előállt helyzetben a hatáskörelvonás tilalmára figyelemmel a vitát érdemben nem tudja eldönteni.

3. A másodfokú gyámhatóság fenti határozatát az *elsőfokú gyámhatóság* 2018. január 17-én iktatta. Az elsőfokú gyámhatóság 2018. február 7-én tárgyalást tartott, ahol az apa a 2017. július 13-ai keltezésű fellebbezésében megjelölt nyilatkozatát fenntartotta és gyermeke számára az általa javasolt iskola kijelölését kérte. Az anya továbbra is a szigetszentmiklósi iskola kijelölését kérte gyermeke számára annyi módosítással, hogy a kijelölést 2018. szeptembertől kezdődő tanévre kérte annak érdekében, hogy a gyermeket ne tanév közben kelljen átíratni egyik iskolából a másikba. Ez utóbbi – az évközben történő iskolaváltásra vonatkozó – anyai álláspontot az apa is osztotta, ezzel egyetértett. Az elsőfokú gyámhatóság 2018. március 29-én kelt végzésében az eljárást *megszüntette*. A döntését azzal indokolta, hogy a szülői felügyelet gyakorlásának rendezése tárgyában folyamatban lévő bírósági perben születendő ítélet megelőző gyámhatósági döntés a bírósági hatáskört – a gyermekelhelyezés és azzal összefüggően az iskolaválasztás tekintetében – lényegében kiüresítené. A kérelmekben ugyanis a 2018/2019-es tanévre vonatkozóan kérik az iskola kijelölést, amelyek jelen esetben idő előtti kérelmeknek minősülnek.

4. Az anya az eljárást megszüntető elsőfokú végzés ellen fellebbezést terjesztett elő, mely következtében a másodfokú eljárás 2018. május 22-én megindult. A másodfokú gyámhatóság a *2018. augusztus 9-én kelt végzésében a fenti elsőfokú végzést megsemmisítette*. A végzésben kifejtette, hogy a szülők 2018. február 7-ei személyes meghallgatásuk során gyermekük iskolájának megválasztása ügyében nem új kérelmet nyújtottak be, hanem a korábban benyújtott kérelmüket módosították és egyetértettek abban, hogy gyermekük érdekeivel ellentétes egy, a 2017/2018-as tanévre vonatkozó iskolaváltás. A 2018. február 7-ei tárgyaláson nyilatkozataikban a szülők a kérelmeiket fenntartották, így az apa gyermeke számára továbbra is a budapesti iskola kijelölését, az anya, a kezdő időpontot módosítva 2018. év szeptemberétől a szigetszentmiklósi iskola kijelölését kérte. Mindebből azt a megállapítást vonta le a másodfokú gyámhatóság, hogy *téves jogi álláspontra helyezkedett tehát az elsőfokú gyámhatóság* akkor, amikor a szülői kérelemre már folyamatban lévő gyámhivatali eljárásban az eredeti szülői kérelmet csak egyes elemeiben módosító szülői nyilatkozatokat új, eljárást megindító kérelemnek tekintette. Állást foglalt a másodfokú gyámhatóság abban is, hogy a szülők közötti, gyermekük iskolájának megválasztása közötti vita eldöntése a Ptk. 4:166. §-a és 4:175. § (3) bekezdése alapján *a gyámhatóság hatáskörébe tartozik*, függetlenül attól, hogy a bíróság a folyamatban lévő szülői felügyeleti jog rendezése iránti perben csak az egyik szülőt, avagy mindkét szülőt jogosítja fel a szülői jogok gyakorlására. *A másodfokú gyámhatóság rámutatott arra, hogy elsőfokon az ügyfél kérelme tárgyában nem döntöttek érdemben.*

5. A megismételt eljárásban az *elsőfokú gyámhatóság* a szülők kérelmét *érdemben elbírálta* és 2018. augusztus 31-én kelt határozattal az iskolaválasztás ügyében a szülők közti vitában döntött és *a gyermek részére a 2018/2019-es tanévtől a szigetszentmiklósi iskola 2/c osztályát jelölte ki*. E döntéssel szemben az apa 2018. szeptember 29-én nyújtott be fellebbezést, ami a másodfokhoz *2018. október 11-én* érkezett meg. Munkatársam a másodfokú gyámhatóságtól rövid úton tájékoztatást kért 2018. november 13-án. A kapott tájékoztatás szerint az ügyintézési határidő 2018. december 11-én jár le. A döntés meghozatala azonban csak későbbre várható, *jelenleg a hatóság a 2018-as év első félévében beérkezett fellebbezések elbírásánál tart*. A másodfokú gyámhatóság eljárása során kiegészítő bizonyítási eljárást folytatott le és a 2019. április 11-én kelt határozatával elbírálta az apa elsőfokú határozattal szemben benyújtott jogorvoslati kérelmét és a gyermek iskolájául jelenlegi iskoláját jelölte ki. A másodfokú gyámhatóság határidő túllépését az ügyintézők folyamatosan fennálló, nagyfokú leterheltségével, a gyámhatósági ügyiratok áttekintésének, értékelésének időigényességével magyarázta. Egyben jelezte azt is, hogy a hatáskörébe tartozó intézkedések folyamatos megtételével törekszik a fennálló helyzet mielőbbi rendezésére, az eljárásoknak a jogszabályokban meghatározott határidőben történő lezárására. Az Ákr. által előírt határidők betartásának garanciális jelentőségére a másodfokú gyámhivatal ügyintézőinek figyelmét felhívta.

6. A *kormány megbízott újabb megkeresésemre adott válaszában* hivatkozott arra, hogy a másodfokú gyámhatóság 2019. április 11-én kelt határozatával bírálta el az apa elsőfokú határozattal szemben 2018. október 11-én benyújtott jogorvoslati kérelmét. Utalt arra, hogy *a határidő túllépése miatt a másodfokú gyámhatóság nem alkalmazta az Ákr. 51 § b) pontjában rögzítetteket*. Eszerint, ha a hatóság határidőben nem hoz függő hatályú döntést; vagy 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 hiányában tízezer forintot megfizet a kérelmező ügyfélnek, aki mentesül az eljárási költségek megfizetése alól is. A kormány megbízott szerint ugyanis az Ákr. az elsőfokú kérelemre induló eljárás szabályai között rendelkezik a függő hatályú döntésről, illetőleg itt sorolja fel azokat az eseteket is, amikor függő hatályú döntés meghozatalának nincs helye. Így az Ákr. 43. § (8) bekezdése szerint nincs helye függő hatályú döntés meghozatalának, *ha a döntés – központi hivatal kivételével – központi államigazgatási szerv vagy annak vezetője hatáskörébe tartozik*, vagy az ügy tárgya honvédelmi és katonai, továbbá nemzetbiztonsági célú építmény.

Álláspontja szerint az Ákr. 51. § b) pontja az Ákr. 43. § (8) bekezdésében felsorolt esetekre vonatkozik. A jogorvoslati eljárásban és a végrehajtási eljárásban sem a függő hatályú döntés, sem a kapcsolódó szabályok nem értelmezhetőek, mivel itt nem új kérelemről és új eljárásról van szó, ezen eljárási szakaszok egy már lezárult alapeljárási szakaszhoz kapcsolódnak. A kormány megbízott szerint azonban valóban eltérő jogértelmezésre adhat alapot az Ákr. 111. §-a: eszerint a jogorvoslati eljárásban a törvény rendelkezéseit a IX. fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. Hasonló szabályt tartalmaz a végrehajtási eljárásra az Ákr. 131. § (1) bekezdése is. A fentiekben túl jelezte azt is, hogy *információik szerint egyes megyékben a fizetési kötelezettséget jogorvoslati és végrehajtási eljárásban is alkalmazzák, de a joggyakorlat ebben nem egységes.*

A kormány megbízott a rendelkezésemre bocsátotta egy, a végrehajtási eljárás kapcsán a bíróság korábbi ügyben hozott ítéletét, amely kimondta, hogy a végrehajtási eljárásban határidő túllépés esetén nincs fizetési kötelezettség. Álláspontja szerint a jogorvoslati eljárásra is alkalmazhatóak az egyedi ügyben született ítélet indokolásában leírtak. A bíróság ítéletében rámutatott, hogy „*az Ákr. 51. § b) pontja kifejezetten az ügyintézési határidő túllépéséhez köti az eljáró hatóság fizetési kötelezettségét. Az ügyintézési határidő az az időtartam, amelyen belül a hatóságnak az érdemi döntését (határozatát) meg kell hoznia, ezt állapítja meg az Ákr. 50. § (2) bekezdése. Ugyanakkor az Ákr. az egyéb eljárási cselekmények teljesítésének határidejét is megállapítja, az Ákr. 50. § (6) bekezdése szerint ez fő szabály szerint nyolc nap, de számos különös határidőt is tartalmaz a törvény (pl. az Ákr. 18. § (3) bekezdés a) pontja szerint a kormányhivatal öt napon belül dönti el az illetékességi vitát, az Ákr. 107. § (1) bekezdése alapján a hatóság öt napon belül rendeli el a biztosítási intézkedést. Nyilvánvaló, hogy egyes eljárási cselekmények késedelmes teljesítése nem vonja maga után az Ákr. 51. §-a szerinti fizetési kötelezettséget, ez a jogkövetkezmény kizárólag az **ügy érdemi eldöntésére** biztosított ügyintézési határidő túllépéséhez kapcsolódik.*

*A végrehajtási eljárás során ugyanakkor nem születik érdemi döntés, az eljáró hatóság a már korábban megszületett érdemi döntés végrehajtását végzéssel rendeli el. Bár a kapcsolattartásra vonatkozó határozat végrehajtására irányuló eljárás abból a szempontból speciális, hogy az alaphatározat sok esetben nem közigazgatási határozat, hanem bírósági ítélet, ez nem változtat azon a tényen, hogy végrehajtási eljárásnak minősül, az eljáró hatóságok nem hoznak határozatot az eljárás során, tehát az ügyintézési határidőt sem léphetik túl. **Az Emberi Erőforrások Minisztériumának ezzel ellentétes állásfoglalása – ahogyan azt maga az irat is tartalmazza – a bíróságra nézve nem kötelező.***

A kormány megbízott hivatkozott arra is, hogy a jogorvoslati eljárásban határidő túllépése miatt fizetési kötelezettséget érintő bírósági döntésről nincs tudomásunk.

## 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. 1. § (2) bekezdés a) pontja szerint a biztos – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére.

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 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 teszteket.

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 veszített 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, illetve az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a vizsgálat tárgyát képező *jogállamiság elve, illetve 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 alkotmánybírói tézisre, amely szerint közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszűrés követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetők*.

**2.** *A gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát az Alaptörvény XVI. cikke (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 köteleességét 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 rögzíti az Egyezmény preambuluma is: 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 részévé vált, részes államaként Magyarország kötelezettséget vállalt a gyermekkel foglalkozó és védelmét biztosító intézmények létesítésére, valamint ezen intézményekben a jogszabályoknak megfelelő szakmai létszám, szakértelem, biztonság, az egészséges környezetet biztosítására. Az Egyezmény minden gyermekekkel kapcsolatba kerülő intézményt és hatóságot a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárásra, döntésre kötelez.

**3.** Az Alaptörvény XXIV. cikke immár kinyilvánítja *a tisztességes eljárásról 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 kötelezése, 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. Az egyedi gyámhatósági ügyben folytatott vizsgálat kapcsán**

Az Ákr. az alapelvek között rögzíti a közigazgatási hatóság *a jogszabályban meghatározott határidőn belül, észszerű időben való eljárási kötelezettséget*. Az Ákr. 4. §-a alapján a hatóság a hatékonyság érdekében úgy 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*. Az *ügyintézési határidőről* az Ákr. 50. §-a rendelkezik. Eszerint, ha törvény eltérően nem rendelkezik, az ügyintézési határidő az eljárás megindulásának napján kezdődik. Az ügyintézési határidő automatikus döntéshozatal esetén 24 óra, sommás eljárásban 8 nap, teljes eljárásban 60 nap.

A feltárt tényállás szerint az *elsőfokú gyámhatóság* 2018. augusztus 31-én kelt határozatával szemben benyújtott jogorvoslati kérelem a másodfokhoz *2018. október 11-én* érkezett meg. A másodfokú gyámhatóság teljes eljárásban lefolytatott ügyintézési határideje 60 nap volt az Ákr. 50. §-a értelmében, amely a vonatkozó rendelkezésre és a másodfokú gyámhatóság vezetőjétől kapott tájékoztatásra is figyelemmel *2018. december 11-én járt le*. Az érdemi döntést a másodfokú gyámhatóság ugyanakkor jelentős, *4 hónapos késéssel, 2019. április 11-én hozta csak meg*.

Az előzőeken túl az sem hagyható figyelmen kívül, hogy az elsőfokú gyámhatóság és a másodfokú gyámhatóság összesen *nyolc (!) döntést* hozott, ebből az elsőfokú gyámhatóság két alkalommal jelölt ki iskolát, egy döntésében megszüntette eljárását, majd a másodfokú gyámhatóság először megváltoztatta, majd két alkalommal megsemmisítette az elsőfokú gyámhatóság döntését, egy alkalommal pedig saját döntését vonta vissza. Ezt követően született meg a másodfokú gyámhatóság végleges döntése, amellyel kijelölték a gyermek számára a jelenlegi iskoláját. A hatósági eljárás egésze mindezen tények nyomán – a szülők együttműködésének hiánya és ennek a hatóságok eljárására való hatásán túl – felveti *az ügyben eljáró hatóságok sorozatos, alapjaiban téves jogértelmezését*.

A késedelem tekintetében a másodfokú gyámhatóság vezetőjének – az ügyintézők túlterheltségére vonatkozó – tájékoztatását *tudomásul veszem*. A fent kifejtett, a hatósági eljárásra vonatkozó garanciális, jogállami elvek okán – különösen a közigazgatás azon kötelességére, miszerint a hatáskörébe utalt ügyben, az erre megszabott idő alatt köteles érdemi döntést hozni – *a panaszos tisztességes eljárásához való jogával összefüggő visszásság megállapítását nem mellőzhettem*.

**Mindezek alapján megállapítom, hogy a Gyámhatóság elhúzódo eljárásával – függetlenül annak indokától – az érintettek tisztességes hatósági eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okozott. A gyermek iskolaválasztásával kapcsolatos bizonytalan jogi helyzet tartós fennállása pedig nem egyeztethető össze a gyermek legjobb érdekét figyelembe vevő eljárás elvével sem, hatásában pedig alkalmas arra, hogy a gyermeknek a védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot is okozzon.**

#### **2. Az elhúzódo hatósági eljárás jogkövetkezményeinek érvényesülése tekintetében**

*Az Ákr. az ügyintézési határidő túllépését a hatóság illeték- és díj visszafizetési kötelezettségével szankcionálja és mentesíti az ügyfelet az eljárási költségek megfizetése alól*. E jogkövetkezmények alkalmazandóak, ha a hatóság *elmulasztja a függő hatályú döntés meghozatalára irányuló kötelezettségét* vagy, ha az automatikus döntéshozatali eljárás vagy a sommás eljárás szabályait indokolatlanul mellőzi. Az Ákr. 50. § b) pontja értelmében, ha a hatóság 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 hiányában tízezer forintot megfizet a kérelmező ügyfélnek, aki mentesül az eljárási költségek megfizetése alól is*.

Válaszában a kormány megbízott arra hivatkozott, hogy esetükben a díj visszafizetésére vonatkozó kötelezettség azért nem alkalmazható, mert – bár túllépték az ügyintézési határidőt –



nem volt helye függő hatályú döntés meghozatalának az ügy kapcsán. *Ennek ismeretében elemeztem az Ákr. 43. § (8) bekezdését, amely rendelkezik arról, hogy mikor nincs helye függő hatályú döntés meghozatalának. Jelen esetben ez a kivétel akkor érvényesül, ha a döntés – központi hivatal kivételével – központi államigazgatási szerv vagy annak vezetője hatáskörébe tartozik.*

Tekintettel arra, hogy a jelen ügyben hivatkozási alapot csak a központi államigazgatási szerv vagy annak vezetője adhat, *a kormányhivatal jogállását meghatározó rendelkezéseket elemeztem. A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 2018. december 31-éig hatályos 70. § (1) bekezdése szerint a kormányhivatal törvény által létrehozott, a Kormány irányítása alatt működő központi államigazgatási szerv. A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény 2019. január 1-jétől hatályos 2. § (4) bekezdése szerint pedig területi kormányzati igazgatási szervek a fővárosi és megyei kormányhivatalok.*

Mindezek ismeretében megállapítható, hogy 2019. január 1-től nem állja meg a helyét a kormány megbízott azon jogi álláspontja, miszerint a díjvisszafizetés a központi államigazgatási szerv vagy annak vezetője által hozott döntésre nem vonatkozik. A kormányhivatalok jogállása ugyanis az új törvény hatályba lépésével megváltozott a központi államigazgatási szerv helyett immár területi kormányzati igazgatási szerveket említ a jogalkotó, amelyekre pedig nem vonatkozik az Ákr. 51. § b) pontjában foglalt kötelezettség alóli kivétel.

Ennek kapcsán utalnom kell arra is, hogy a díjvisszafizetésre vonatkozó rendelkezések *nem alkalmazhatóak az olyan ügyekben, amelyekben függő hatályú döntést kell hozni.* Ezekben az esetekben ugyanis a függő hatályú döntésnél írtak az irányadók, vagyis az Ákr. 43. § (1)-(2) bekezdései alapján a hatóság az eljárás megindításától számított nyolc napon belül függő hatályú döntést hoz. A függő hatályú döntésben pedig rendelkezik arról, hogy az eljárás lefolytatásáért fizetendő illetéknek vagy az illetékekről szóló törvény szerinti közigazgatási hatósági eljárásokért, vagy igazgatási jellegű szolgáltatások igénybevételért fizetett igazgatási szolgáltatási díjnak megfelelő összeget, ennek hiányában tízezer forintot a hatóság köteles a kérelmező ügyfél részére megfizetni, a kérelmező ügyfél mentesül az eljárási költségek megfizetése alól. Az Ákr. 43. § (3) bekezdése értelmében az előző rendelkezéseket nem kell alkalmazni a hatósági bizonyítvány kiállítására, a hatósági igazolvány kiállítására, a hatósági nyilvántartásba való bejegyzésre, törlésre és módosításra, azon eljárásokban, ahol az ügy érdemében a hatóság mérlegelésétől vagy a tényállás tisztázásától függő összeget kell meghatározni, ha az ügyben jogszabály hatósági szerződés kötését teszi lehetővé vagy írja elő, valamint ha törvény ekként rendelkezik.

Az Ákr. 43. § (4) bekezdése kimondja, hogy függő hatályú döntéshez akkor kapcsolódnak joghatások, ha az ügyintézési határidő elteltével *a hatóság a hatósági ügy érdemében nem döntött és az eljárást nem szüntette meg.* Az Ákr. 43. § (10) bekezdése alapján a függő hatályú döntés véglegessé válásáról a hatóság többek között intézkedik a (2) bekezdés a) pontja szerinti összeg megfizetése, valamint a kérelmező által az eljárásért, valamint a szakhatósági eljárásért megfizetett illeték vagy díj, továbbá az általa előlegezett eljárási költség visszatérítése iránt.

A kormány megbízott a tényállásban rögzítettek szerint kifejtette azt is, hogy *álláspontja szerint a jogorvoslati eljárásban és a végrehajtási eljárásban sem a függő hatályú döntés, sem a kapcsolódó szabályok nem értelmezhetőek.* Véleménye szerint itt nem új kérelemről és új hatósági eljárásról van szó, ezen eljárási szakaszok ugyanis egy már lezárult alapeljárási szakaszhoz kapcsolódnak. Bár a kormány megbízott maga is utalt arra, hogy *eltérő jogértelmezésre* adhat alapot az Ákr. 111. §-a, amely szerint a jogorvoslati eljárásban a törvény rendelkezéseit a IX. fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. Hasonló szabályt tartalmaz a végrehajtási eljárásra az Ákr. 131. § (1) bekezdése is. Az előzőeken túl jelezte azt is, hogy *„információik szerint egyes megyékben a fizetési kötelezettséget jogorvoslati és végrehajtási eljárásban is alkalmazzák, de a joggyakorlat ebben nem egységes”.*

A kormány megbízott által rendelkezésemre bocsátott bírósági ítéletben foglaltak szerint a bíróság a díjvisszafizetésre vonatkozóan a végrehajtási eljárás tekintetében kifejtette, hogy a végrehajtás során nem születik érdemi döntés, az eljáró hatóságok nem hoznak határozatot, tehát az ügyintézési határidőt sem léphetik túl. Az ítélet egyben hivatkozott az Emberi Erőforrások Minisztériumának a bíróság álláspontjával ellentétes tartalmú állásfoglalására is.

Nyilvánvaló, hogy a hatóságok számára megállapított ügyintézési határidő túllépéséhez az Ákr. alapján illeték- és díj visszafizetési kötelezettség társul a törvényben rögzített feltételek teljesülése esetén. Ombudsmanként nem feladatomban az, hogy eltérő jogértelmezés azonosítása esetén *az egyes jogalkalmazók által követett gyakorlat között valamelyik mellett állást foglaljak*, különös tekintettel arra, hogy a bíróság eljárását, jogértelmezését eleve nem vizsgálhatom.

**Mindezek alapján megállapítom, hogy az egyes jogalkalmazók (hatóság, bíróság, a szakmai irányításért felelős minisztérium) gyakorlata az Ákr. hivatkozott rendelkezéseinek értelmezése tekintetében nem koherens, egymásnak ellentmondó, ami a jogbiztonság követelményével, illetve a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz, gátolja az ügyfelek ésszerű határidőben meghozott döntéshez való jogának érvényesülését.**

### ***3. A gyámhatóságokon tapasztalt létszámhiány miatti problémák kapcsán***

*Az AJB-3534/2016. számú ombudsmani jelentés átfogó jelleggel vizsgálta az első- és másodfokú gyámhatóságok feladatellátásának személyi feltételeit, az ott dolgozó munkatársak létszámát és az ebből adódó túlterheltségét. Mindezek alapján kiemelten fontosnak tartottam annak utánkövetését, hogy a jelentésben tett ajánlások nyomán tett intézkedések alkalmasak voltak-e a jelentésben feltárt vissza helyzet orvoslására. A gyermekek jogainak védelméhez kapcsolódó vizsgálatok során *kiemelt szerepe van a Gyermekjogi Egyezménynek*, amely deklarálja annak szükségességét, hogy **a gyermekekkel foglalkozó és védelmet biztosító intézmények a feladat ellátáshoz megfelelő létszámmal és szakértelemmel rendelkezzenek.***

Az EMMI szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkára a jelentésben a gyámhatóságok létszámhiányra visszavezethető túlterheltségéből, a szakmai hiányosságokból következő visszásságok orvoslása érdekében megfogalmazott ajánlásra adott válaszában a korábbi biztost arról tájékoztattatta, hogy a gyámügyek intézésének gyorsítása érdekében a szaktárca 2018. január 1-jétől a másodfokon eljáró gyámhatóságok ügyintézői létszámát 16 %-kal tervezi emelni.

A késedelmes másodfokú eljárások tekintetében a jelentés kibocsátása után is több panaszbeadvány érkezett az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalába,<sup>1</sup> így az AJB-807/2018. számú jelentésben ugyancsak felkérte a biztos az emberi erőforrások miniszterét, hogy – a szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkár útján – a fővárosi, illetve megyei bontásban adjon *tájékoztatót a másodfokon eljáró gyámhatóságok ügyintézőinek tervezett létszámemelésének megvalósulásáról.* Az államtitkár 2018. áprilisi válasza szerint a 20 kormányhivatal közül 17 teljes mértékben végrehajtotta a kormányhatározatban foglaltakat, 1-1 fővel bővítette a másodfokú gyámhatósági ügyintézőinek létszámát. Az ügyintézői létszám növelésének megvalósulását követően azonban az elsőfokú és a másodfokú eljárások elhúzódását sérelmező panaszok továbbra is érkeznek Hivatalomhoz.<sup>2</sup>

A panaszbeadványok alapján *a másodfokú gyámhatóságoknál végrehajtott létszám-bővítés az AJB-3534/2016. és az AJB-807/2019. számú jelentésben feltárt visszásságokat nem orvosolta megfelelően és teljeskörűen.* Minderre példa a jelen ügy is, amikor a gyámhatóságok az ügyintézési határidőt 4 hónappal lépték túl, *amelynek okaként 2019-ben is a létszámhiányt jelölte meg a jogalkalmazó.*

A gyermekeket, szülőket és családokat érintő gyámhatósági eljárások abból a szempontból is *különlegesek*, hogy számos esetben igen *szenzitív*, *más alapjogokat is érintő* (a szülő neveléshez való joga, a családi élet védelme, a magánszférával kapcsolatos személyiségi jogok), a jog által részben kezelhető helyzetekben kell a felek közt bizalmat teremtve döntést hozni, kompromisszumos

<sup>1</sup> Lásd az AJB-298/2017. számon, az AJB-488/2018. számon, az AJB-807/2018. számon, valamint az AJB-1831/2018. számon kiadott jelentéseket.

<sup>2</sup> Lásd az AJB-1439/2018. számon és az AJB-1441/2018. számon kiadott jelentéseket. Az első fokon eljáró gyámhatóságok elhúzódó eljárását sérelmező panaszosok tájékoztatást kapnak arról, hogy az Ákr. 15. § (2) bekezdése alapján az elsőfokú gyámhatóság felügyeleti szervének utasíthatja a hatóságot az eljárás lefolytatására.

megoldást találni. Ezen eljárások kapcsán egyszerre követelmény a *gyorsaság* (akár soron kívüliség és azonnali reakció), a *szakmai megalapozottság és az átgondolt döntéshozatal*.

**Mindezek alapján megállapítom, hogy az elsődlegesen létszámhiányra visszavezethető érdemi döntések késedelmes meghozatala az érintett ügyfelek tisztességes eljáráshoz fűződő jogával összefüggő visszásságot okozott, nem érvényesülhetett a gyermek legjobb érdekét szolgáló eljárás elve, ez a helyzet pedig a gyámügyi eljárásokban érintett gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot is eredményezett.**

Intézkedéseim megfogalmazásakor figyelemmel voltam az időközben bekövetkezett *jogszabályváltozásokra*. A vizsgált hatósági határozatok meghozatalának időpontjában hatályos Ákr. 116. § (2) bekezdése értelmében *fellebbezésnek* volt helye, ha a határozatot a járási (kerületi) hivatal vezetője vagy – a képviselő testület kivételével – helyi önkormányzat szerve, vagy rendvédelmi szerv helyi szerve hozta. A *2020. január 1-jétől hatályos Ákr. 116. § (2) bekezdése azonban már nem teszi automatikussá a járási (kerületi) hivatal vezetője által hozott határozat elleni fellebbezés lehetőségét*, hiszen azt mondja ki, hogy fellebbezésnek akkor van helye, ha a határozatot – a képviselő testület kivételével – helyi önkormányzat szerve, vagy rendvédelmi szerv helyi szerve hozta.

Az egyedi ügyben vizsgált hatósági eljárások időpontjában hatályos Gyszr. 13. § c) pontja értelmében ugyanis *a gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkörében eljáró fővárosi és megyei kormányhivatal másodfokú hatósági jogkört gyakorolt a gyámhivatal gyermekvédelmi és gyámügyi hatósági ügyekben*. Ezzel szemben gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkörében eljáró fővárosi és megyei kormányhivatal *2020. március 1-jétől másodfokú hatósági jogkört csak a települési önkormányzat jegyzőjének a gyermekvédelmi és gyámügyi hatósági ügyekben gyakorol*, valamint a gyermekvédelmi jelzőrendszer elégtelen működése esetén megteszi a Gyvt. 17. § (4) és (5) bekezdésében foglalt intézkedéseket.

## **Intézkedésem**

A jelentésben feltárt alapjogokkal összefüggő visszásság jövőbeli bekövetkezésének megelőzése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem az igazságügyi minisztert*, hogy – az emberi erőforrások miniszterével együttműködve – tekintse át az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény a jelentésben kiemelt szabályait, ennek nyomán tegye meg a szükséges intézkedéseket, hogy koherens és egyértelmű legyen a jogalkalmazó szervek felé, mikor és mely esetekben keletkezik az ügyintézési határidő túllépése miatt illeték és díj visszafizetési kötelezettség, ezzel is biztosítva az ésszerű határidőben meghozandó hatósági döntéseket.

Budapest, 2020.03.19.

Dr. Kozma Ákos sk.