



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-787/2021. számú ügyben
Budapest Főváros Kormányhivatala Gyámügyi és Igazságügyi
Főosztályának elhúzóó eljárásával összefüggésben

Előadó: dr. Filip Ildikó

Érintett szerv:

- Budapest Főváros Kormányhivatala

2021.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-787/2021. számú ügyben**

A vizsgálat megindítása

A panaszos édesapa a Budapest Főváros Kormányhivatala Gyámügyi és Igazságügyi Főosztálya (a továbbiakban: másodfokú gyámhivatal)¹ elhúzódo eljárását sérelmezve fordult a Hivatalomhoz. A panaszbeadvány szerint Budapest Főváros Kormányhivatala XVII. Kerületi Hivatalának Gyámügyi és Igazságügyi Osztálya (a továbbiakban: gyámhivatal) határozatai, továbbá a másodfokú gyámhivatal döntései ellen 2018. augusztus 21-én és 2018. szeptember 28-án benyújtott fellebbezéseket a másodfokú gyámhivatal a panaszos beadványa Hivatalomhoz való benyújtásának időpontjáig nem bírálta el. A panaszos több alkalommal is érdeklődött a jogorvoslati eljárás állásáról, de megkeresésére választ nem kapott.

Tekintettel arra, hogy a panaszbeadvány alapján felmerült a jogállamiság elvével, a jogbiztonság követelményével és a tisztességes hatósági 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 gyámhivatal vezetőjétől 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

- az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.);
- 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 rendelkezésre álló iratok alapján a *következő tényállás rögzíthető*. A panaszos és felesége házasságát a Pesti Központi Kerületi Bíróság 2017. október 19-én kelt ítéletével felbontotta, a szülői felügyeleti jog kizárólagos gyakorlására pedig az anyát jogosította fel. A panaszos az ítélettel szemben fellebbezést nyújtott be. A Fővárosi Törvényszék, mint másodfokú bíróság 2018. április 16-án kelt 54.Pf.640.193/2017/7. számú ítéletével az elsőfokú döntést úgy módosította, hogy az anyát a szülői felügyeleti jogok gyakorlására jogosította fel, ám a gyermek sorsát érintő lényeges kérdésekben a szülőknek továbbra is közösen kell döntenüik.

¹ A 2020. március 1-jét követően indult ügyekben a gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkörében eljáró fővárosi és megyei kormányhivatal a gyámhivatalnak a gyermekvédelmi és gyámügyi hatósági ügyekben nem gyakorol másodfokú hatósági jogkört (Gyszr. 13. § c) pont).

A panaszos a gyermeke védelembe vétele iránti kérelmet nyújtott be a gyámhivatalnál, és kérte, hogy a gyámhatóság vizsgálja meg, hogy a gyermeke az édesanya, illetve az anyai nagyszülők által veszélyeztetve van-e. A gyámhivatal 2018. július 16-i BP-17/004/1253-8/2018. számú határozatával a védelembe vételi eljárást megszüntette. A panaszos fellebbezést nyújtott be a döntés ellen a másodfokú gyámhivatalhoz, aki megküldte a fellebbezést a gyámhivatalnak. A gyámhivatal 2018. szeptember 6-i BP-17/004/1253-18/2018. végzésével az eljárást megszüntető határozatát saját hatáskörben visszavonta, majd az ugyanazon napon kelt BP-17/004/1253-19/2018. számú határozatával a panaszos védelembe vétel elrendelésére irányuló kérelmét elutasította. A panaszos BP-17/004/1253-19/2018. számú határozattal szemben fellebbezést nyújtott be. Az elsőfokú gyámhatóság a BP-17/004/1253-8/2018. számú határozatát visszavonta, így a másodfokú gyámhivatal álláspontja szerint a panaszosnak e határozat vonatkozásában elbírálatlan fellebbezése nincsen.

A panaszos 2018. május 24-én szülői felügyeletet érintő kérelmet nyújtott be a gyámhivatalhoz, melyben azt kérte, hogy a gyámhivatal döntsön gyermeke iskolakezdése, iskolaválasztása és okosóra használata ügyében. A gyámhivatal 2018. július 19-én kelt BP-17/004/1253-9/2018. számú határozatával a kérelmet elutasította. A panaszos fellebbezést nyújtott be a döntés ellen. A gyámhivatal BP-17/004/1253-17/2018. számú határozatával saját hatáskörben kiegészítette BP-17/004/1253-9/2018. számú határozatát, alaposabb indokolást fűzve a döntéséhez. A panaszos a kiegészítő határozattal szemben is élt jogorvoslati jogával, egyidejűleg fenntartotta az eredeti határozattal szemben benyújtott fellebbezését is.

Az elsőfokú gyámhatóság BP-17/004/1253-8/2018 és BP-17/004/1253-9/2018. számú határozatainak megfellebbezésével egyidejűleg a panaszos fellebbezést nyújtott be a másodfokú gyámhatóság két végzése ellen is. A BP-502/244-5/2018. számú végzésével a másodfokú gyámhatóság megküldte az apa által benyújtott kérelmet az elsőfokú gyámhivatal részére, a BP-502/244-8/2018. számú végzéssel pedig az apának az új elsőfokú gyámhatóság kijelölésére irányuló kérelmét elutasította. E végzések eljárási cselekmények és nem érdemi döntések, így ezekkel szemben önálló jogorvoslattal nem lehetett élni. A másodfokú gyámhivatal tájékoztatása szerint ezekben az esetekben az Ákr. 46. § (1) bekezdés a) pontja alapján a fellebbezési kérelmet a benyújtást követő 8 napon belül el kellett volna utasítaniuk. Mivel ez nem történt meg, ezért az Ákr. 47. §-a alapján mindkét kérelem vonatkozásában az eljárást megszüntették. Álláspontjuk szerint tehát a panaszosnak a másodfokú gyámhatóság végzéseivel szemben benyújtott fellebbezéseit elbírálták.

A másodfokú gyámhivatal vezetője Hivatalomnak küldött válaszlevelében elismerte, hogy *a panaszosnak az elsőfokú gyámhivatal BP-17/004/1253-9/2018., BP-17/004/1253-17/2018. és BP-17/004/1253-19/2018. számú határozataival szemben benyújtott fellebbezései valóban elbírálatlanok.* A másodfokú gyámhivatal vezetője a 2018 óta elbírálatlan fellebbezések tekintetében *semmilyen magyarázatot nem adott a több éves mulasztásra.*

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint a hatóság tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási pert – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdés a) pontja szerint az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szerv közszolgáltatást végző szervnek minősül. A Gyvt. 16. § (1) bekezdése szerint a gyermekek védelmét biztosító hatósági feladat- és hatásköröket a helyi önkormányzat képviselő-testülete, illetve a gyámhatóság gyakorolja.

A Gyszr. 1. § (1) bekezdése szerint a gyámhatóság feladat- és hatáskörét a települési önkormányzat jegyzője, a fővárosi és megyei kormányhivatal gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkörében eljáró járási (fővárosi kerületi) hivatala, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkörében eljáró fővárosi és megyei kormányhivatal gyakorolja. Mindezek alapján az ügyben érintett hatóságra kiterjed a vizsgálati hatásköröm.

II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében

Az 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.

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 érvelést 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 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 alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, ártértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, illetve 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 eljáráshoz 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 alkotmánybíróági gyakorlat továbbra is releváns. Az Alkotmánybíróóság 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 alkotmánybíróági 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*. Az Alkotmánybíróóság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Irányadó alkotmánybíróági 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

Jelen ügyben, mint számos korábbi panaszbeadvány kapcsán, ezúttal is a gyámhivatalok eljárása időbeli elhúzódnak okait, körülményeit és következményeit vizsgáltam.

Rá kell mutatnom mindenekelőtt arra, hogy az Ákr. az alapelvek között rögzíti a közigazgatási hatóság *a jogszabályban meghatározott határidőn belül, ésszerű 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 határidőkről* az Ákr. 50. §-a rendelkezik. 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 alapján *a másodfokú gyámhivatal érdemi döntést a panaszolt eljárások tekintetében jelentésem írásba foglalásáig nem hozott*.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a másodfokú gyámhivatal eljárása a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okozott.

A másodfokú gyámhivatal vezetőjének tájékoztatása nem tért ki az elhúzódó eljárások okaira, de a korábbi vizsgálataim alapján valószínűsíthető, hogy a mulasztás a gyámhivatali ügyintézők leterheltségére és az évek óta fennálló létszámhiányra vezethető vissza. A fent 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 – a késedelmes eljárás tekintetében a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásság megállapítását nem mellőzhettem.

Figyelemmel a másodfokú gyámhatóság vezetőjének tájékoztatására, továbbá arra, hogy az AJB-5156/2020. számú jelentésében Budapest Főváros Kormányhivatala Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályának vezetőjét felkértem arra, hogy a folyamatban lévő másodfokú eljárások során a jogszabályi előírásoknak megfelelően és határidőben hozzon döntést, *újabb intézkedés megtételét a másodfokú gyámhivatal felé nem látok indokoltnak.*

Jelen vizsgálatom kapcsán utalnom kell arra, hogy Budapest Főváros Kormányhivatala Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályának elhúzódó, késedelmes eljárásával összefüggésben *folyamatosan érkeznek panaszbeadványok a Hivatalomhoz.*

Az AJB-5917/2020. számú jelentésében Budapest Főváros Kormányhivatalának vezetőjét a késedelmes eljárásokból eredő visszásságok megszüntetése érdekében intézkedésre kértem. *Mindezek alapján jelentésemben a késedelmes eljárás tekintetében külön intézkedés megtételét nem láttam indokoltnak, azt figyelemfelhívásnak szánom.*

Budapest, 2021. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos