

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-487/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Györffy Zsuzsanna

**A vizsgálat megindítása**

A panaszos édesapa gyermekeivel való kapcsolattartása ügyében kérte a segítséget. A beadvány szerint a kapcsolattartás újraszabályozását 2013. május 31-én kérte a gyámhivaltól. Sérelmezte, hogy érdemi döntés az ügyben panaszra hivatalomhoz való benyújtásáig (2014. január 16-áig) nem született.

A beadvány alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Az eljárásra illetékes Budapest Főváros Kormányhivatal II. kerületi Gyámhivatalának (a továbbiakban: gyámhivatal) vezetőjétől tájékoztatást és az ügyben készült dokumentumok másolatának rendelkezésemre bocsájtását kértem.

**Az érintett alapvető jogok**

- A jogállamiság elvéből fakadó 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**

- 2004. évi CXL. törvény, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (a továbbiakban: Ket.)
- 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet, a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról (a továbbiakban: Gyer.)

**A megállapított tényállás**

A rendelkezésemre álló dokumentumok és egyéb információk alapján a következő tényállás rögzíthető. A panaszos kapcsolattartás újraszabályozására vonatkozó – 2013. májusi – kérelmét az anya és a gyermekek lakóhelyváltozása miatti nagy távolság és jelentős útiköltség növekedés indokolta. A gyermekek dokumentációját a korábban eljárásra illetékes gyámhivatal 2013. május 29-én kelt végzésével tette át az illetékessé váló II. kerületi gyámhivatalhoz. Az iratokat a hatóság 2013. június 17-én érkezett, az újraszabályozási eljárást 2013. július 10-én indította meg. A hatóság az anyát 2013. július 19-én a kapcsolattartási időpontok tekintetében 15 napon belüli javaslatételre kérte fel.

A válasz 2013. július 29-én érkezett a gyámhivatalhoz, azt a hatóság – észrevételezésre – 2013. augusztus 9-én továbbította a panaszosnak. A panaszos javaslatra adott válaszát 2013. augusztus 28-án iktatta a gyámhivatal.

Miután a szülők közötti levélváltás alapján nem volt lehetőség egyezségkötésre, a panaszos javaslatát – észrevételezés céljából – a gyámhivatal 2013. szeptember 4-én ismét továbbította az anyának. A végzésben felhívta az anya figyelmét, hogy az eljárás befejezését nem akadályozza, ha az észrevételezés jogával a hatóság által megadott 8 napos határidőn belül nem él. Az anya a megkeresésre nem válaszolt. A panaszos a 2013. szeptember 2-án elmaradt kapcsolattartás végrehajtását kérte. A kérelem szeptember 26-án érkezett a gyámhivatalhoz.

2013. október 18-án és november 11-én is elmaradt az apai kapcsolattartás, ezért a panaszos ismét végrehajtást kért. 2013. november 15-én a panaszos kapcsolattartási ügyében ügyintézőváltás történt. A gyámhivatal a végrehajtási eljárást 2013. november 22-én indította meg, az anyát és a gyermekeket december 16-án meghallgatta. A gyámhivatal a 2014. január 6-án kelt BP-2C/001/93-2/2013. számú végzésével – a kapcsolattartás újraszabályozása tárgyában indult eljárás során hozott döntés jogerőre emelkedéséig – a végrehajtási ügyben indult eljárásait felfüggesztette, 2014. január 13-án pedig újraszabályozta az apai kapcsolattartást. Jelentésem írásba foglalásakor egyik döntés sem volt jogerős.

## **A vizsgálat megállapításai**

### ***I. A hatásköröm tekintetében***

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 közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A Gyvt. 16. § (1) bekezdése szerint a gyermekek védelmét biztosító hatósági feladat- és hatásköröket a helyi önkormányzat képviselő-testülete, illetve a gyámhatóság gyakorolja. A hivatkozott jogszabályok alapján az ügyben eljáró hatóságokra kiterjed vizsgálati hatásköröm.

### ***II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében***

Az alapvető jogok biztosáé 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 állampolgári jogok országgyűlési biztosáé 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 egyes alapjogi tesztek.

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt-nek a hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. 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 élel azt mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybíróági 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.*”

A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybíróági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján *Magyarország független, demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. 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 jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.<sup>1</sup>

Az Alaptörvény XXIV. cikke kinyilvánítja *a tisztességes eljáráshoz való jogot.* Az Alkotmánybíróság 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**

A Ket. az alapelvek között rögzíti a gyorsaság és az egyszerűség követelményét, valamint az ügyfél tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jogát. A törvény 33. § (5) bekezdése szerint az ügyintézési határidő a kérelemnek az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz való megérkezését követő napon kezdődik.

---

<sup>1</sup> Vö. 9/1992. (I. 30.) AB határozat

A 33. § (1) bekezdése alapján az első fokú döntést az eljárás megindulásától számított huszonegy napon belül kell meghozni és gondoskodni a döntés közléséről. A Ket.-ben meghatározott ügyintézési határidő nem annyit jelent, hogy az ügyintézőnek 21 munkanap áll rendelkezésére ahhoz, hogy a rá szignált ügyiratot kézbe vegye. Az ügyintézőnek az a kötelessége, hogy minden ügyiratot késedelem nélkül tanulmányozzon és a szükségesnek tartott eljárási cselekményeket megtegye (pl. hatásköri vagy illetékességi okból indokolt-e az áttétel, magyar szervnek van-e az ügyben joghatósága, nem kell-e az ügyfelet hiánypótlásra felhívni, jogsegélyt kérni?).

Megállapítható, hogy a panaszos kapcsolattartás újraszabályozása tárgyában benyújtott kérelmét a II. kerületi gyámhivatal 2013. június 17-én érkezett, az eljárást azonban csak közel egy hónap múlva indította meg.

A Gyer. 30. § (1) bekezdése szerint a gyámhivatal a kapcsolattartást – ideértve a kapcsolattartás újraszabályozását is – elsősorban egyezség létrehozásával, tárgyalás megtartásával – rendezi. A gyámhivatalnak az egyezség létrehozása során törekednie kell a felek és a korlátozottan cselekvőképes gyermek közötti megegyezésre.

Tekintettel arra, hogy a panaszos újraszabályozási kérelmét a saját és a gyermekei lakóhelye közötti távolság miatt jelentősen megnövekedett utazási költségek indokolták, nem kifogásolható, hogy a gyámhivatal az ügyben nem tartott tárgyalást, az egyezségkötés érdekében a szülőket írásban nyilatkoztatta.

A Ket. 33. § (1) bekezdésének c) pontja alapján az eljárási határidőbe a tényállás tisztázásához szükséges adatok közlésére irányuló felhívástól az annak teljesítéséig terjedő idő nem számít bele.

Megállapítható, hogy a gyermekek anyja a gyámhivatal 2013. szeptember 4-én kelt megkeresésére határidőben nem válaszolt. A kapcsolattartás újraszabályozásáról azonban a hatóság csak 2014 januárjában döntött, és a végrehajtási eljárást is csak a panaszos erre vonatkozó kérelmének kézhezvételét követően mintegy két hónap múlva indította meg. *Összességében az indokolatlanul elhúzódó eljárás és a késedelmes döntés – a panaszos vonatkozásában – visszásságot okozott a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben.*

### **Intézkedésem**

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság bekövetkezése lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében – az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján – felkérem *Budapest Főváros Kormányhivatala II. kerületi Gyámhivatala vezetőjét*, hogy – annak garanciális jelentősége miatt – eljárásai és döntései során fordítson fokozott figyelmet a Ket. 33. § (1) bekezdésében előírt ügyintézési határidő betartására, a Ket. alapelvei figyelembevételével való ügyintézésre.

Budapest, 2014. február

Székely László sk.