



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

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-1831/2019. számú ügyben

Érintett szervek:

- Pest Megyei Kormányhivatal Váci Járási Hivatala Gyámügyi és Igazságügyi Osztály
- Pest Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztály

2019.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1831/2019. számú ügyben**

Előadó: dr. Gyórfy Zsuzsanna

A vizsgálat megindítása

A panaszos édesapa a Pest Megyei Kormányhivatal Váci Járási Hivatala Gyámügyi és Igazságügyi Osztályának (a továbbiakban: elsőfokú gyámhatóság), valamint a Pest Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályának (a továbbiakban: másodfokú gyámhatóság) gyermekével való kapcsolattartása ügyében folytatott, a gyermeke védelembe vétele tárgyában indult eljárásokat, illetve azok elhúzódását sérelmezve fordult az alapvető jogok biztosához.

Tekintettel arra, hogy a panaszbeadvány alapján felmerült a jogállamiság elvével, a jogbiztonság követelményével és a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal összefüggő visszaesség gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A panaszbeadványához mellékelt iratok alapján – az Ajbt. 18. § (3) bekezdésének e) pontja, valamint az Ajbt. 18. § (5) bekezdése szerinti hatásköri korlátok figyelembe vételével – határoztam meg, hogy a panaszos által sérelmezett hatósági döntések közül melyek vizsgálatára van lehetőségem. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja és (2) bekezdése alapján a Pest Megyei Kormányhivatal kormány megbízottjától, valamint a Pest Megyei Kormányhivatal Váci Járási Hivatalának vezetőjétől – a releváns iratmásolatok csatolásával együtt – 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 Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Egyezmény);
- 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 kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Kit.);
- a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről szóló 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Gysr.).

A megállapított tényállás

1. A panaszos szülő által sérelmezett, a vizsgálati hatáskörömbé eső elsőfokú eljárások és a megkeresésemre adott adatok és információk szerint a *következő tényállás* rögzíthető.

1.1 A panaszos 2017. november 18-ai apai kapcsolattartás végrehajtására vonatkozó, 2018. december 13-án benyújtott kérelméről az *elsőfokú gyámhatóság érdemben nem döntött*. A hivatalvezető

2019. április 18-án kelt tájékoztatás szerint a gyámhatóság az ügyben PE-17/GYAM/4-13/2019. ügyszámon, 2019. április 15-én hozott döntést.

1.2 Az elsőfokú gyámhatóság érdemben *nem hozott döntést* a panaszos 2018. január 13-ai, a 2018. január 27-ei és a 2018. február 10-ei kapcsolattartások végrehajtását tárgyában 2018. február 10-én benyújtott kérelméről.

1.3 A panaszos 2018. március 17-én a 2018. február 24-ei és a 2018. március 10-ei *kapcsolattartás végrehajtását kérte*. E kérelem tekintetében az elsőfokú gyámhatóság PE-17/GYAM/80-29/2018. számon, 2018. március 26-án függő hatályú döntést hozott, azonban *érdemi döntés e kérelem tekintetében sem született*. Az elsőfokú gyámhatóság a megítélése szerint a panaszos fent hivatkozott kérelmei tekintetében indított eljárások során további tényállás tisztázása szükséges, ezért a hatóság elektronikus levélben, 2019. április 11-én, PE-17/GYAM/4-12/2019. számon megkereste a panaszost, hogy kérelmét pontosítsa. A panaszos meghallgatása érdekében emellett megkereste a lakóhelye szerinti Budapest Főváros Kormányhivatala XIII. Kerületi Hivatalát. A gyámhatóság a megkereséseiről telefonon tájékoztatta a panaszost.

1.4 Az elsőfokú gyámhatóság a PE-17/GYAM/80-25/2018. számú, 2018. március 21-i végzésével elrendelte a panaszos gyermeke, a gyermek édesanyja, valamint a panaszos pszichiátriai szakértői vizsgálatát. Az ezt követő eljárási cselekményekről a panaszosnak nem volt tudomása. A hivatalvezető tájékoztatása szerint a panaszos gyermekének édesanyja 2018. január 24-én csatolta a magánúton általa készíttetett klinikai szakpszichológus, igazságügyi szakértői véleményt, amely szerint a gyermek traumatizált lelkiállapotban van, nem érzi magát biztonságban a panaszossal, szorong, fél tőle. A szakértő szerint az apa-gyermek kapcsolat felépítése, megsegítése szakember által valósulhat meg, javasolt a felügyelt kapcsolattartás visszaállítása. A tényállás teljes körű tisztázásához, a gyermek, és a szülők igazságügyi szakértői vizsgálatát rendelte el hivatalból a gyámhatóság egyrészt azért, mert a panaszos több végrehajtási kérelmet is benyújtott, továbbá annak érdekében, hogy a hatóság a gyermek legjobb érdekében álló döntést tudja meghozni, valamint arra is tekintettel, hogy az édesanya által magánúton készíttetett szakvélemény mellett hivatalból kirendelt, független igazságügyi szakértői vélemény is rendelkezésre álljon. A szakértői véleményt a gyámhatóság bizonyítékként használja fel a végrehajtási kérelmek elbírálása során.

A rendelkezésemre bocsátott dokumentumok között azonban nem lelhető fel a szakértői vélemény, annak a gyámhatósági érkeztetéséről sincsen információ.

A hivatalvezető tájékoztatása szerint a válaszadás idején *a panaszos gyermekét érintően három jelentős ügy volt folyamatban*: a panaszos gyermeke védelembe vétele, nagyszülői kapcsolattartás végrehajtása, és a panaszolt apai kapcsolattartás végrehajtása. A gyámhatóság mindhárom ügyben számos kérelmet bíralt el, több másodfokú döntés is született, illetve értesüléseik szerint bírósági eljárások is folyamatban vannak. Az ügyfelek harmadik éve indítanak végrehajtási eljárásokat. Az ügyekben eljáró ügyintéző 2019. február 11-én távozott az elsőfokú gyámhatóságról, iratai átadásakor nem tüntette fel, hogy a panaszolt ügyben elbírálatlan kérelmek vannak. Az ügyintéző iratait az elsőfokú gyámhatóság folyamatosan dolgozza fel. A hivatalvezető tájékoztatása szerint *számos ügyben jelentős elmaradást kellett és kell is az első fokú gyámhatóságnak pótolnia*, ez a túlterheltség miatt *lassan, gyakran munkaidőn túl történik meg*. A kapcsolattartások végrehajtása rendkívül megterhelő feladat, több, jelentősebb végrehajtási ügyben *nem ritka az éves szinten keletkező 100 körüli alszám*, amelyek jelentős része végrehajtási kérelem. Egy-egy ügy intézése gyakran egész embert kívánna meg. Problémát jelent, hogy ha lenne is pályázó, gyámügyi gyakorlattal rendelkező már alig akad.

A panaszolt apai kapcsolattartás során szintén több döntést is hozott az elsőfokú gyámhatóság, az iratok áttanulmányozása során megállapítható volt, hogy *valóban elbírálatlanul maradtak végrehajtás iránt benyújtott kérelmek*. A panaszos által sérelmezett időpontok vonatkozásában (2017. december 13., 2018. február 10., 2018. március 17.) benyújtott végrehajtási kérelmeket nem bírálta el az eljáró ügyintéző. A jelentős iratanyagot többször küldte el az elsőfokú gyámhatóság fellebbezés okán a másodfokú hatóságra és az ügyintéző nem gondoskodott megfelelően az iratmásolásról, és a fellebbezéseket nem érintő, sérelmezett végrehajtási kérelmek elbírálásáról.

Az iratanyag többszöri másolása, az ügyintézői figyelmetlenség, hanyagság, a vezetői ellenőrzés elmaradása eredményezte a mulasztást. A hivatalvezető jelezte, hogy *a gyámügyi osztály vezetője értekezlet során beszámolt a jelen vizsgálattal érintett ügyben tapasztalt hiányosságokról és nyomatékosan felhívta az ügyintézők figyelmét az ügyintézési határidők pontos betartására*, arra hogy a jövőben nagyobb hangsúlyt fektessenek a kérelmek határidőben történő elbírálására. A hivatalvezető felhívta az osztályvezetőt, hogy ellenőrzési kötelezettségének gyakrabban tegyen eleget, személy szerint hívja fel az ügyintézők figyelmét a munkavégzésük során jelentkező pontatlanságokra, hiányosságokra.

2. A sérelmezett, általam vizsgálható *másodfokú eljárások tekintetében az alábbi tényállás rögzíthető.*

2.1 A panaszos elsőfokú gyámhatóság a PE-17/GYAM/80-15/2018. számú, 2018. február 16-án kelt végzése ellen 2018. március 19-én benyújtott fellebbezéséről a másodfokú gyámhatóság jelentős késedelemmel, csak 2018. december 30-án hozott döntést. Válaszában a késedelemet a kormány megbízott elismerte. Tájékoztatása szerint a fellebbezési kérelmek késedelemmel történő elbírálásának elsődleges oka az volt, hogy *2018-at megelőzően a másodfokú gyámhatóság folyamatos létszámbiánnal küzdve látta el feladatát.* 2018-ban a másodfokú gyámügyi ügyintézők létszáma növekedett, így a jogszabályban meghatározott határidőben meghozott döntések száma pozitív irányba változott. A korábbi évek hátralekos ügyeinek soron kívüli feldolgozása, továbbá az újonnan belépő munkatársak betanítása azonban sajnálatos módon, a vizsgálat ügyben is határidő túllépéshez vezetett. A mulasztás kapcsán utalt a Pest Megyei Főügyészség Közérdekvédelmi Osztályának megállapításaira, amely szerint folyamatos és rendkívüli munkaterhét rónak az első- és másodfokú hatóságokra azok a kapcsolattartás végrehajtási ügyek, amelyekben ugyanazon a kérelmezők évek óta, ugyanazon gyermeket érintően heti-kétheti rendszerességgel nyújtanak be kérelmeket. Ahogy a vizsgált ügyben, úgy általában is gyakori, hogy a gyámügyi ügyintézőnek a megalapozott döntés meghozatalához jelentős mennyiségű, akár több száz oldalnyi iratanyagot kell áttanulmányoznia, bonyolult megítélésű jogi kérdésekben állást foglalnia. A gyámhatóságnak kellő időben fel kell ismernie az azonnali beavatkozást igénylő helyzeteket, azonban egy-egy soron kívüliséget igénylő ügy kihathat az ügyhátralék feldolgozására is.

2.2 Az elsőfokú gyámhatóság a PE-17/GYAM/80-21/2018. számú, 2018. március 5-én kelt végzésével a panaszos végrehajtási kérelmét elutasította. Jogorvoslati kérelme alapján a másodfokú gyámhatóság a 2018. december 21-én kelt, PE/GYAM/48-1/2019. számú végzésével a gyermek édesanyját 8 napon belül nyilatkozattételre hívta fel, de másodfokú döntést nem hozott. A kapott válasz szerint a másodfokú gyámhatóság – a kiegészítő bizonyítást is magában foglaló – eljárása eredményeként a 2019. március 31-én kelt PE/GYAM/48-5/2019. számú döntésében az elsőfokú végzést megváltoztatta és elrendelte a végrehajtást.

2.3 A panaszos az elsőfokú gyámhatóság eljárását sérelmezve 2018. február 14-én a másodfokú gyámhatóság haladéktalan intézkedését kérte, erre választ azonban nem kapott. A kormány megbízott tájékoztatott, hogy panaszos beadványa előterjesztésének idején a másodfokú gyámhatóság *felügyeleti intézkedésre okot adó körülményt nem tárt fel.* Az ügyféllel való együttműködés és az eljárásban részt vevő személyek kapcsolattartáshoz fűződő joggyakorlásának előmozdítása érdekében a fellebbezési kérelmek elbírálása során, a felügyeleti eljárás keretében a másodfokú gyámhatóság ismét megvizsgálta a jelzett időpontok vonatkozásában benyújtott végrehajtási kérelmeket és az azokra indított elsőfokú eljárást. Az eljárás eredményeként a másodfokú gyámhatóság 2019. április 5-én kelt, PE/GYAM/48-6/2019. számú végzésével soron kívüli döntéshozatalra utasította az elsőfokú gyámhatóságot az elbírálatlan kérelmek vonatkozásában. A *megállapításokról és megtett intézkedésekről szóló elmulasztott tájékoztatás a panaszos részére való eljuttatásáról – a Hivatalomnak adott válaszával egyidejűleg – haladéktalanul intézkedett a másodfokú gyámhatóság.*

2.4 Az elsőfokú gyámhatóság a PE-17/GYAM/610-11/2018. számú, 2018. július 12-én kelt határozatával elrendelte a panaszos gyermekének a védelembe vételét. A panaszos a határozat ellen 2018. július 25-én fellebbezést nyújtott be. A másodfokú hatóság a jogorvoslati kérelméről 2019. március 26-án még nem döntött. A kormány megbízott által csatolt dokumentumok szerint a másodfokú gyámhatóság a 2018. július 12-én kelt, PE-17/GYAM/610-11/2018. számú

határozatot a 2019. március 25-én kelt, iktatott, 2019. március 29-én expedált PE/GYAM/441-2/2019. számú döntésével megsemmisítette. A kormány megbízott arról is tájékoztatott, hogy a másodfokú gyámhatóság munkatársai a hatályos jogszabályok és ügyféli jogok betartása mellett, a túlterheltségük ellenére is törekszenek arra, hogy a döntéseiket az Ákr. által meghatározott határidőben, valamint a saját és a Pest Megyei Kormányhivatal jó hírnevét megőrizve szakmailag megalapozottan, a közigazgatási és munkaügyi bíróságon is megvédhető módon hozzák meg.

Tekintettel arra, hogy az elsőfokú gyámhatósági ügyek gyakran több kötetes iratok, probléma esetén igen nagy médiafigyelmet kiváltó ügyek, azok alapos megismerése és elbírálása gyakran több napot is igényel. Jelezte, hogy *annak érdekében, hogy az Ákr. ügyintézési határidőre vonatkozó szabályai, és a bennük testet öltő eljárási garanciák a továbbiakban ne sérüljenek, a Pest Megyei Kormányhivatal kiemelt figyelmet fordít e szabályok maradéktalan betartására és betartatására.*

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 Gyszt. 1. § (1) bekezdése szerint a gyámhatóság feladat- és hatáskörét *a jegyző,* a kormányhivatal gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkörében eljáró járási (kerületi) hivatala, illetve a gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkörében eljáró kormányhivatal gyakorolja. *Mind ezek alapján az ügyben érintett hatóságokra kiterjed a vizsgálati hatásköröm.*

II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében

A 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 elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjogkorlátozás 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 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 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 klauzult, 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 időszűrés 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

1. Jelen vizsgálatom kapcsán előjáróban utalnom kell arra, hogy az elmúlt években Hivatalomhoz számos – főként Budapest Főváros Kormányhivatala Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályának Szociális és Gyámügyi Osztályának, valamint a Pest Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályának elhúzódnó eljárását sérelmező – panaszbeadvány érkezett.¹

Mindezek nyomán *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.* Az Emberi Erőforrások Minisztériuma (a továbbiakban: EMMI) szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkára e jelentésemben a gyámhatóságok túlterheltségére visszavezethető visszásságok orvoslása érdekében megfogalmazott ajánlásaimra válaszként arról tájékoztatott, hogy a gyámügyek intézésének gyorsítása érdekében a szaktárca 2018. január 1-jétől a másodfokon eljáró gyámhatóságok ügyintézői létszámát 16 %-kal tervezi emelni.

Tekintettel arra, hogy a késedelmes másodfokú eljárások tekintetében változatlanul több panaszbeadvány érkezett a Hivatalomhoz az *AJB-807/2018.* számú jelentésemben felkértem az emberi erőforrások miniszterét, hogy – a szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkár útján – fővárosi, illetve megyei bontásban adjon tájékoztatást a másodfokon eljáró gyámhatóságok ügyintézőinek tervezett létszámemelésének megvalósulásáról.

A 2018 áprilisában kelt válasz szerint a 20 kormányhivatal közül *17 teljes mértékben végrehajtotta a kormányhatározatban foglaltakat,* azaz 1-1 fővel bővítette a másodfokú gyámhatósági ügyintézőinek létszámát. Ezt követően azonban mind az elsőfokú, mind a másodfokú eljárások elhúzódnását sérelmező panaszok továbbra is érkeznek Hivatalomhoz.²

Az *AJB-304/2019.* számú, 2019 februárjában kibocsátott jelentésemben kifejtettek szerint *kizárólag a másodfokú gyámhatóságoknál végrehajtott létszám bővítés az AJB-3534/2016. számú jelentésemben feltárt visszásságokat nem orvosolta megfelelően és teljes körűen. Ezen jelentésemben ismételtén megállapítottam, hogy az elsődlegesen létszámhiányra visszavezethető érdemi döntések késedelmes meghozatala az érintett ügyfelek tisztességes eljárásához fűződő jogával összefüggő visszásságot okoz. Ugyancsak nem érvényesülhet a gyermek legjobb érdekét szolgáló eljárás elve, ez a helyzet pedig a gyámügyi eljárásokban érintett gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot is eredményez.*

A jelentésben felkértem az emberi erőforrások miniszterét, hogy – a Miniszterelnökséget vezető miniszterrel és a pénzügyminiszterrel együttműködve – *vizsgálja felül a kormányhivatalokban, azok járási és kerületi hivatalaiban gyámhatósági feladatokat ellátó szervezeti egységek jelenlegi létszámkeretét, illetve a gyámhatósági feladat ellátását akadályozó alacsony létszám esetén tegye meg a szükséges intézkedéseket.*

Az Emberi Erőforrások Minisztériuma szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkárának tájékoztatása szerint az ajánlásomra adott válaszádkor folyamatban volt a gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkörében eljáró Budapest Főváros Kormányhivatalának átfogó ellenőrzése. A másodfokú gyámhatósági tevékenység ellenőrzése során megállapították, hogy az esetek jelentős részében ügyintézési határidő túllépésre került sor (esetenként 6-9 hónap alatt született másodfokú döntés), ezért az ellenőrzési részjelentésben az államtitkár intézkedési terv készítésére tett javaslatot a kormány megbízott részére. A Miniszterelnökség, mint az egyes kormányhivatalok szervezeti irányításáért felelős szerv folyamatosan figyelemmel kíséri a Kit. hatályba lépését követő személyi állományt érintő változásokat és azok szervezetre gyakorolt hatását is. A munkáltatói jogkör gyakorlója számára továbbra is biztosított annak a lehetősége, hogy az egyes álláshelyek vonatkozásában a kormánytisztviselő teljesítményét figyelembe véve az általános ügyintézői osztály helyett a kiemelt ügyintézői osztályba sorolásról döntsön.

¹ Lásd az *AJB-298/2017.* számon, az *AJB-488/2018.* számon *AJB-1831/2018.* számon kiadott jelentéseket.

² Lásd az *AJB-1439/2018.* számon és az *AJB-1441/2018.* számon kiadott jelentéseket. Az első fokon eljáró gyámhatóságok elhúzódnó eljárását sérelmező panaszosok tájékoztatást kapnak arról, hogy az Ákr. 15. § (2) bekezdése alapján az első fokon eljáró gyámhatóság felügyeleti szervének van lehetősége arra, hogy a hatóságot az eljárás lefolytatására utasítsa.

Az államtitkár válasza szerint a jelzett fenti intézkedéseken túl – a Miniszterelnökséggel és a Pénzügyminisztériummal együttműködve – a gyermekvédelmi és gyámhatósági feladatkörök vonatkozásában keresi azon lehetőségeket, amellyel a szakterület tisztviselőinek megbecsülése tovább erősíthető. A válaszadáskor folyamatban volt a közfeladatok racionalizálása, valamint a közigazgatás jogorvoslati rendszerét érintő jogszabályváltozásokra történő felkészülés. Mindezek az államtitkár álláspontja szerint jelentős hatást gyakorolnak majd az első- és másodfokú gyámhatósági feladatkört ellátó területi kormányzati igazgatási szervek struktúrájára és személyi állományára egyaránt. Tájékoztatása szerint a gyermekvédelmi és gyámhatósági feladatok szakmai irányításáért való felelőssége körében minden lehetőséget meg kíván ragadni azért, hogy a jól felkészült szakemberek pályán maradását és a feladatellátás hatékonyságát elősegítse.

2. Az egyedi ügyben folytatott vizsgálat kapcsán utalnom kell arra, hogy az Ákr. az alapelvek között rögzíti a közigazgatási hatóságnak *a jogszabályban meghatározott határidőn belül, ésszerű időben való eljárési kötelezettségét.* 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. E szerint, ha törvény eltérően nem rendelkezik, az ügyintézési határidő az eljárás megindulásának napján kezdődik. Az ügyintézési határidő automatikus döntéshozatal esetén huszonnégy óra, sommás eljárásban nyolc nap, teljes eljárásban hatvan nap.

A rendelkezésekre álló információk, adatok alapján megállapítható, hogy 1.1 pont alatt ismertetett ügyben az elsőfokú gyámhatóság *az ügyintézésre rendelkezésére álló határidő jelentős túllépésével hozott érdemi döntést,* az 1.2, 1.3, és 1.4 pontokban ismertetett beadványok tekintetében pedig *a megkeresésekre adott válaszadásakor még nem döntött.* Rögzítendő emellett az is, hogy a másodfokú gyámhatóság döntése minden esetben késedelmes volt. Mindezek alapján meg kell állapítanom, hogy *az első- és másodfokú gyámhatóság késedelmes eljárása a fentiek szerint – függetlenül annak indokától – a panaszos tisztességes batosági eljárásához való jogával összefüggő visszaállást okozott.*

A kormány megbízott, a járási hivatalvezető megtett intézkedéseire, valamint a szaktárca AJB-304/2019. számú jelentésében megfogalmazott ajánlásomra adott válaszára tekintettel a jelen egyedi panaszügy vizsgálata alapján jelentésemben *a késedelmes eljárás tekintetében a felügyeleti szervek felé külön intézkedést nem teszek, azt ismételt figyelemfelhívásnak szánom.*

Budapest, 2019. május 23.

Székel László

