



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

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

**JELENTÉSE**

az AJB-606/2019. számú ügyben  
(előzményi ügy: AJB-3335/2018.)

Érintett szerv:

- Békés Megyei Kormányhivatal Orosházi Járási Hivatala Hatósági,  
Gyámügyi és Igazságügyi Osztály

2019. január

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-606/2019. számú ügyben**

Előadó: dr. Gyórfy Zsuzsanna

### **A vizsgálat megindítása**

A panaszos édesapa a beadványában sérelmezte, hogy a Békés Megyei Kormányhivatal Orosházi Járási Hivatalának Hatósági, Gyámügyi és Igazságügyi Osztálya (a továbbiakban: orosházi gyámhatóság) szülői felügyeleti jogokat gyakorló szülőként a gyermeke védelembe vételének felülvizsgálata tárgyában indított eljárásról nem értesítette. A panaszos előadta, hogy a tárgyalásra idézést nem kapott, a határozatról nem értesült, így a jogorvoslati jogával nem tudott élni.

Tekintettel arra, hogy a panaszbeadvány alapján felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével, a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal, illetve a jogorvoslatához összefüggő visszasság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

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

- a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye: „*Magyarország független demokratikus jogállam.*” (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés);
- a tisztességes eljáráshoz való jog: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*” (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés);
- a jogorvoslatához való jog: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.*” (Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés).

### **Az alkalmazott jogszabályok**

- 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 gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. Rendelet, (a továbbiakban: Gyer.);
- gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről szóló 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Gyszr.).

### **A megállapított tényállás**

A panaszos által rendelkezésemre bocsájtott iratok és információk alapján a *következő tényállás* rögzíthető. A panaszos élettársa 2017. szeptember 14-én – családon belüli bántalmazásra hivatkozva – az akkor 8 hónapos gyermekükkel és az édesanya előző kapcsolatából származó gyermekével elköltözött a panaszostól. A panaszos ezt követően a Miskolci Járásbírósághoz fordult szülői felügyelet gyakorlásának rendezése tárgyában.

Időközben a panaszos volt élettársa az Orosházi Járásbíróságon ugyancsak pert indított szülői felügyelet gyakorlásának rendezése tárgyában. A perek iratait az Orosházi Járásbíróságra

átették. A panaszbeadvány Hivatalomhoz való (2018. július 4.) benyújtásakor a bírósági eljárás még folyamatban volt. A 2018. március 19-én tartott tárgyaláson a szülői felügyeleti jog gyakorlásának rendezéséről döntés, vagy ideiglenes intézkedés nem született.

A gyermekek védelembe vételének felülvizsgálata tárgyában a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Mosonmagyaróvári Járási Hivatalának Gyámügyi és Igazságügyi Osztálya (a továbbiakban mosonmagyaróvári gyámhatóság) előtt indult eljárás. Az eljárás megindítását követően azonban a mosonmagyaróvári gyámhatóság az illetékességének hiányát észlelte, ezért az iratokat az orosházi gyámhatósághoz tette át.

Az orosházi gyámhatóság a védelembe vételi eljárás során megkereste a gyermekjóléti központot, és azt az átmeneti otthont, ahol az édesanya és a gyermekei tartózkodtak, a védőnői szolgálatot, valamint az idősebb gyermek iskoláját. Az eljárás megindításáról a panaszost nem értesítette. Az ügyben tartott tárgyaláson a gyámhatóság az édesanyát és a gyermekjóléti központ esetmenedzserét hallgatta meg. A tárgyaláson az édesanya elmondta, hogy a kisebbik gyermek édesapjával (a panaszossal) nem kíván kapcsolatot tartani és tájékoztatta a gyámhatóságot arról is, hogy a szülői felügyelet rendezése tárgyában a bíróságon per van folyamatban. A gyámhatóság a BE-06/02/247-3/2018. számú, 2018. január 16-án kelt határozatával a gyermekek védelembe vételét megszüntette. A határozatról az orosházi gyámhatóság a panaszost nem értesítette.

## **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 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

rendeletek esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírói határozatokban foglalt felhasználhatóságát illetően.

A testület ennek kapcsán elvi élel azt mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírói határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, XVI. cikk (1) bekezdésében és XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglaltakat a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, 57. § (5) bekezdésének, illetve 67. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve, a jogorvoslatihoz való jog, valamint a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga tekintetében nem hoz olyan koncepcionális változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírói gyakorlat elvetését, vagy jelentős tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírói döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indoklásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket. A tisztességes eljárás jogának érvényesülése kapcsán érdemes kiemelni, hogy immár külön alkotmányi rendelkezés nevesíti a *tisztességes hatósági eljárás*hoz való jogot.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírói gyakorlat továbbra is releváns. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a *kiszámíthatóság és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az alapjogok valódi érvényesülését képes kiüresíteni, megbénítani a szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó kiszámíthatatlanság, az eljárásra vonatkozó garanciális szabályok félre tétele, figyelmen kívül hagyása. Érdemes utalni itt arra az alkotmánybírói tézisre, amely szerint közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az 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.

3. Az Alaptörvény a *jogorvoslathoz való jogot* az alkotmányos alapjogok között rögzíti. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint *a jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében, a más szervezethez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége*. A jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége, vagyis az is szükséges, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát. A jogorvoslathoz való jognak az Alaptörvényben való garantálása a rendes jogorvoslatra vonatkozik. A jogorvoslathoz való jog lényeges tartalma kiterjed *a jogorvoslati lehetőségről vagy annak hiányáról való tájékoztatásra* is. Lényeges, hogy a jogorvoslatról való tájékoztatás *nem múlhat az egyes hatóságok mérlegelésén, belátásán*. A jogorvoslathoz való jog törvényben meghatározottak szerint gyakorolható, ezért az egyes eljárásokban eltérő szabályozás lehetséges. Az érintettek tehát minden olyan esetben, amikor azt az adott jogszabály lehetővé teszi, meg kell adni a lehetőséget arra, hogy az általa sérelmezett döntés ellen jogorvoslattal éljen. A jogorvoslati fórumnak ennek megfelelően döntési helyzetben kell lennie. A formális és a jogi szabályozás miatt eleve kilátástalan jogorvoslat nem kielégítő. Lényeges, hogy a közigazgatási eljárásokon kívül eső eljárásokban is eleget kell tenni a jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatásnak. A jogorvoslati lehetőség biztosítása tehát nem formai (jogszabály biztosítja vagy kizárja), hanem tartalmi (ténylegesen biztosítva volt-e) kérdés.

### III. Az ügy érdemében

Az Ákr. 104. § (3) bekezdése szerint a hivatalbóli eljárás az első eljárési cselekmény elvégzésének napján kezdődik, megindításáról pedig *az ismert ügyfelet a hatóság értesíti*. Az értesítés csak abban az esetben mellőzhető, ha az eljárás megindítása után a hatóság nyolc napon belül dönt, vagy az eljárást megszünteti, azt honvédelmi, nemzetbiztonsági, közbiztonsági okból törvény kizárja. Az értesítés továbbá akkor is mellőzhető, ha az eljárás sikerét meghiúsítaná.

A Gyvt. 128. § (1) bekezdése szerint a gyámügyi eljárásban meg kell hallgatni *a szülőt* és más törvényes képviselőt, a gondozót, a korlátozottan cselekvőképes gyermeket, a cselekvőkétségében a gyámügyi eljárásban felmerülő jognyilatkozat tekintetében részlegesen korlátozott személyt és az ítélőképessége birtokában levő cselekvőképtelen gyermeket. Minden esetben meg kell hallgatni azt, akivel szemben kötelezettséget kívánnak megállapítani, valamint – szükség szerint – a gyermek más közeli hozzátartozóit is. A meghallgatást mellőzni akkor lehet, ha a meghallgatás miatti késedelem elháríthatatlan kárral vagy veszéllyel járna.

A Gyer. 86. § (1) bekezdése alapján a gyámhivatal a védelembé vétel iránti eljárás során tárgyalást tart. A Gyer. 86. § (2) bekezdése szerint a tárgyalást úgy kell megtartani, hogy hozzásegítse a gyermeket és a szülőt, illetve gyámját – ide nem értve a gyermekvédelmi szakellátásban lévő gyermek gyámját – a védelembé vétel okának, céljának, jogkövetkezményeinek megismeréséhez. A Gyer. 86. § (3) bekezdése továbbá rendelkezik a tárgyaláson meghallgatandó személyek köréről. Eszerint a tárgyaláson a Gyvt. 128. §-ában meghatározott személyeken túl meg kell hallgatni azt a családsegítőt, aki a gyermek gondozását a védelembé vételt megelőzően segítette, ideértve az átmeneti gondozást nyújtó intézmény családgondozóját is, és a megelőző pártfogó felügyelőként kijelölhető személyt, ha a pártfogó felügyelői szolgálat kockázatértékelése a gyermek bűnmegelőzési szempontú veszélyeztetettségének magas fokát állapította meg.

A rendelkezésemre álló iratok és információk szerint a védelembé vétel felülvizsgálata tárgyában folytatott gyámhatósági eljárás során panaszos és a volt élettársa a közös gyermekük tekintetében a szülői felügyeleti jogokat közösen gyakorolták. A tényállás során nem merült fel

olyan tény vagy információ, ami alátámasztotta volna azt, hogy a panaszos értesítésének, illetve idézésének a mellőzésére a fent idézett jogszabályokban rögzített okból került volna sor.

*Míndezek alapján megállapítom, hogy a védelembe vétel felülvizsgálatára illetékes orosházi gyámhatóság a panaszos tisztességes eljárásához és a jogorvoslatához való jogával összefüggő visszásságot okozott azokkal, hogy őt az eljárás megindításáról nem értesítette, őt a tárgyalásra nem idézte, ebből következően a meghallgatását mellőzte.*

### **Intézkedésem**

A feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok jövőbeni bekövetkezése megelőzése érdekében az Ajbt. 32. §-a alapján *felkérem a Békés Megyei Kormányhivatal Orosházi Járási Hivatalának vezetőjét*, hogy a Hatósági, Gyámügyi és Igazságügyi Osztály vezetőjének és munkatársainak figyelmét a jövőre nézve hívja fel az Ákr., a Gyvt. valamint a Gyer. hivatkozott jogszabályi rendelkezései, így különösen az értesítési kötelezettség betartásának garanciális jelentőségére.

Budapest, 2019. január 28 .

Székesy Kászló

