



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ ÁLTAL AKKREDITÁLT NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNY

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-6716/2020. számú ügyben
Budapest Főváros Kormányhivatala Gyámügyi és Igazságügyi
Főosztályának elhúzóó eljárásával összefüggésben

Előadó: dr. Győrffy Zsuzsanna

Érintett szerv: Budapest Főváros Kormányhivatala

2020.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-6716/2020. számú ügyben**

A vizsgálat megindítása

A panaszos édesanya Budapest Főváros Kormányhivatala XXI. Kerületi Hivatala Gyámügyi és Igazságügyi Osztályának (a továbbiakban: elsőfokú gyámhivatal), valamint Budapest Főváros Kormányhivatala Gyámügyi és Igazságügyi Főosztálya Szociális és Gyámügyi Osztályának (a továbbiakban: másodfokú gyámhivatal) az elhúzó eljárását sérelmezte.

A kapott tájékoztatás szerint a panaszos a másodfokú gyámhivatal BP/0502/1447-1/2018. számú végzésének bírósági felülvizsgálatát kérte. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a 13.K.33.350/2018/18. számú, 2019. március 29-én kelt döntésével a végzést megsemmisítette, a másodfokú gyámhivatalt új eljárás lefolytatására utasította. A panaszos sérelmezte, hogy az ügyben a másodfokú gyámhivatal a panaszbeadványa Hivatalomhoz való benyújtásáig érdemi döntést nem hozott, továbbá a vele szemben kiszabott eljárási bírság összegének visszafizetéséről sem rendelkezett. Kifogásolta a panaszos továbbá azt is, hogy az elsőfokú gyámhivatal egy másik döntése ellen a másodfokú gyámhivatalhoz 2018. október 1-jén felterjesztett fellebbezéséről sem született érdemi döntés.

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 az első- és a másodfokú gyámhivatal vezetőjétől – az ügyben keletkezett releváns iratmások csatolásával együtt – 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 rendelkezésemre álló dokumentumok alapján a *következő tényállás rögzíthető.*

A panaszbeadvány az elsőfokú gyámhivatal késedelmes eljárását sérelmező része azon alapeljárásra vonatkozott, amellyel kapcsolatban meghozott másodfokú döntést a bíróság megsemmisítette és a másodfokú gyámhivatalt új eljárásra utasította, így az ügyben küldött *mindkét megkeresésemre a másodfokú gyámhivatal vezetője* válaszolt.

A másodfokú gyámhivatal vezetőjének tájékoztatása szerint a panaszos gyermeke apai kapcsolattartásának végrehajtása tárgyában benyújtott fellebbezés ügyében eljárásra kijelölt

szakügyintéző az eljárás közben munkahelyet változtatott, egy adminisztrációs hiba okán pedig ezt követően a gyámhatósági eljárás továbbvitele abbamaradt.

A főosztályvezető elismerte, hogy a bírósági eljárás lezárulását követően a másodfokú gyámhivatal a megismételt eljárást nem folytatta le. Tájékoztatása szerint a válaszadáskor a hiányosság pótlása folyamatban volt. A 10.000 Ft- eljárási bírság, valamint a kapcsolattartás meghiúsulása folytán keletkezett költség esetleges visszafizetéséről másodfokú gyámhivatal a megismételt eljárás eredményétől függően tud majd dönten.

A főosztályvezető tájékoztatott arról is, hogy a feladatait 2020. szeptember 14-e óta látja el, a panaszbeadványban sérelmezett, valamint a hasonló késedelmes eljárások rendezése azóta folyamatban van. A jövőbeni jogsértések megelőzése érdekében az ügyintézési határidő megtartását, a jogszabályi rendelkezések betartását fokozott figyelemmel kíséri.

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 hatóságokra kiterjed a vizsgálati hatásköröm.

II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében

Az alapjogi biztos 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 alapvető jogok biztosja 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 elvi élel mondta ki: „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített AB 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 irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában 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 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, 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 alkotmánybírói tézisre, amely szerint közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetőek*.

2. Az Alaptörvény XXIV. cikke immár kinyilvánítja a *tisztességes eljáráshoz 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

Amint már számos alkalommal, jelen panaszügy kapcsán ezúttal is a gyámhivatalok eljárásának időbeli elhúzódása 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 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. 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 és sértette a jogbiztonság követelményét

Figyelemmel arra, hogy a másodfokú gyámhivatal a megismételt eljárásban döntést nem hozott, az első fokon eljáró gyámhivatal az ügyben a végleges döntés meghozataláig az ügyben nem járhatott el, így *a panaszbeadvánnyal érintett első fokú gyámhatóság késedelmes eljárása tekintetében alapjoggal összefüggő visszásságot nem állapítok meg.*

A másodfokú hatóság vezetőjének tájékoztatását tudomásul veszem. 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 azonban *a panaszosok tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásság megállapítását nem mellőzhettem.*

Figyelemmel a másodfokú gyámhatóság vezetőjének tájékoztatására, továbbá arra, hogy *az AJB-5156/2020. számú jelentésben* 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.*

Figyelemmel arra, hogy *az AJB-5917/2020. számú* jelentésben Budapest Főváros Kormányhivatalának kormány megbízottját a késedelmes eljárásokból eredő visszásságok megszüntetése érdekében intézkedésre kértem, jelen ügy vizsgálata alapján *jelentésben a késedelmes eljárás tekintetében a felügyeleti szerv felé sem teszek külön intézkedést.*

Budapest, 2020. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos