



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-888/2021. számú ügyben
Budapest Főváros Kormányhivatala Gyámügyi és Igazságügyi
Főosztályának elhúzóó eljárásával összefüggésben

Előadó: dr. Györffy Zsuzsanna

Érintett szerv:

- Budapest Főváros Kormányhivatala

2021.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-888/2021. számú ügyben**

A vizsgálat megindítása

A panaszos nagyszülő Budapest Főváros Kormányhivatala Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályának (a továbbiakban: Fővárosi Gyámhivatal) az elhúzó eljárását sérelmezte.

A panaszbeadványban foglaltak szerint a panaszos unokájával való kapcsolattartását Budapest Főváros Kormányhivatala XVII. Kerületi Hivatalának Gyámügyi Osztálya (a továbbiakban: XVII. Kerületi Gyámhivatal) a Bp-17/004/1093/2018. számú határozatával szabályozta. A gyermek édesanyja a határozat ellen 2018. november 23-án fellebbezést nyújtott be, amelyet a Fővárosi Gyámhivatal azonban csak 2019 végén bírált el. A panaszos tájékoztatása szerint a gyermek édesanyja a másodfokú döntés bírósági felülvizsgálatát kérte. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a pert a 39.K32.8532019.4. számú végzésével megszüntette, az iratokat a fellebbezés elbírálására 2020. január 3-án visszaküldte a Fővárosi Gyámhivatalnak. A panaszos jelzése szerint a Fővárosi Gyámhivatal előtt a panaszbeadványa Hivatalomhoz való benyújtásakor (2021. január 29.) három ügy (két bírságszabási ügy és a nagyszülői kapcsolattartás szabályozása) volt folyamatban.

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 a Fővárosi Gyámhivatal vezetőjétől – az ügyben keletkezett releváns iratmásolatok 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 panaszos unokájának édesanyja az apai kapcsolattartás elmaradása miatt eljárási bírságot kiszabó BP-17/004/1597-12/2018. számú végzés ellen 2018. december 10-én benyújtott fellebbezésről a Fővárosi Gyámhivatal érdemben a BP-0506/73-2/2021. számú, 2021. február 22-én kelt végzésével döntött.

A Fővárosi Gyámhivatal a BP-17/104/193/34/2018. számú. 2018. szeptember 12-én kelt, a nagyszülői kapcsolattartás szabályozása tárgyában benyújtott fellebbezés nyomán a BP/0506/73-6/2021. számú, 2021. március 23-án kelt határozatával a jogorvoslati (fellebbezési) eljárást megszüntette.

A XVII. Kerületi Gyámhivatal a BP-17/004/1093-51/2018. számú végzésével a panaszos unokájának édesanyját az elmaradt nagyszülői kapcsolattartást miatt eljárási bírsággal sújtotta, valamint költségtérítésre kötelezte. A végzés ellen az anya által benyújtott fellebbezésről a Fővárosi Gyámhivatal a BP-0506/73-7/2021. számú, 2021. március 30-án kelt végzésével döntött.

A Fővárosi Gyámhivatal a fenti döntéseiben az Ákr. 51. §-a által meghatározott fizetési kötelezettségről nem rendelkezett.

A főosztályvezető tájékoztatása szerint az elmúlt időszakban a fellebbezési eljárások késedelmes lezárását *a szakügyintézők jelentős fluktuációja, illetve elvándorlása okozta.* A főosztályvezető tájékoztatott továbbá arról is, hogy a hatáskörébe tartozó intézkedések megtételével törekszik a fennálló helyzet mielőbbi rendezésére, valamint az eljárásoknak a jogszabályokban meghatározott határidőben történő lezárására.

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 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 alapjogkorlátozás 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 alkotmánybíróági 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 alkotmánybíróági 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 alkotmánybíróági 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 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 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

Amint már számos alkalommal, jelen panaszügy kapcsán is a gyámhivatalok eljárásának időbeli elhúzódása mögötti okokat, körülményeket és annak 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.

Az Ákr. 51. § (1) bekezdése szerint pontja szerint, ha a hatóság határidőben nem intézkedik a 43. § (1) bekezdés a) és b) pontjában meghatározottokról¹, az ügyintézési határidőt túllépi, vagy az automatikus döntéshozatal, vagy a sommás eljárás szabályait indokolatlanul mellőzi, az eljárás lefolytatásáért fizetendő illetéknek vagy az illetékekről szóló törvény szerinti közigazgatási hatósági eljárásokért, vagy igazgatási jellegű szolgáltatások igénybevételeért fizetett igazgatási szolgáltatási díjnak megfelelő összeget, ennek hiányában tízezer forintot megfizet a kérelmező ügyfélnek, aki mentesül az eljárási költségek megfizetése alól is.

A feltárt tényállás alapján a Fővárosi Gyámhivatal *érdemi döntést a panaszolt eljárások tekintetében az Ákr. által meghatározott határidő jelentős túllépésével hozott.*

A késedelem kapcsán a Fővárosi Gyámhivatal vezetőjének tájékoztatását tudomásul veszem, azonban a fentiekben kifejtett, a hatósági eljárásra vonatkozó garanciális elvek okán – különösen a közigazgatás azon kötelességére, miszerint a hatáskörébe utalt ügyben, az erre megszabott idő alatt köteles érdemi döntést hozni – a mulasztás tekintetében a *panaszos tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásság megállapítását nem mellőzhettem.*

A rendelkezésemre álló iratok alapján a másodfokú hatóság nem hozott fizetési kötelezettséget megállapító döntést és nem intézkedett annak az ügyfél számára történő megfizetéséről. Az Ákr. alapján a kompenzációs kötelezettség nem fakultatív természetű feladat, hanem *a tisztességes eljáráshoz való jog biztosítását szolgáló jogi garancia.*

Mindezek nyomán tehát nem mellőzhettem annak a megállapítását sem, hogy a Fővárosi Gyámhivatal e mulasztása ugyancsak a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okozott.

¹ Ákr. 43. § (1) A hatóság az eljárás megindításától számított nyolc napon belül

a) a kérelmet visszautasítja, az eljárást megszünteti vagy érdemben dönt,

b) a beadvány elintézését függőben tartja, vagy az eljárás felfüggesztése vagy szünetelése iránt intézkedik [...]

Figyelemmel a másodfokú gyámhatóság vezetőjének tájékoztatására, továbbá arra, hogy az *AJB-869/2021. számú jelentésben* a Fővárosi Gyámhivatal vezetőjét felkértem az Ákr. által meghatározott határidőben való döntéshozatalra, *e tekintetben újabb intézkedés megtételét a Fővárosi Gyámhivatal vezetője felé nem látok indokoltnak.*

Intézkedésem

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság bekövetkezése lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében az Ajb. 32. §-a alapján *felkérem Budapest Főváros Kormányhivatala Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályának vezetőjét*, hogy haladéktalanul tegyen eleget az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 51. § (1) bekezdésében foglalt törvényi kötelezettségének.

Budapest, 2021. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos