



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

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-4846-5/2017. számú ügyben

Előadó: dr. Gyórfy Zsuzsanna

Érintett szerv:

- Budapest Főváros Kormányhivatala XIX. Kerületi Hivatalának Gyámügyi Osztálya
- Budapest Kispesti Szociális Szolgáltató Centrum (korábban: XIX. Kerület Kispesti Családsegítő Szolgálat és Gyermejjóléti Központ)

2017. szeptember

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-4846-5/2017. számú ügyben**

Előadó: dr. Gyórfy Zsuzsanna

A vizsgálat megindítása

A panaszos édesanya Budapest Főváros Kormányhivatala XIX. Kerületi Hivatala Gyámügyi Osztályának (a továbbiakban: gyámhatóság) a gyermekei védelembe vétele ügyében folytatott eljárásának elhúzódását sérelmezve fordult a Hivatalomhoz. Kifogásolta, hogy a 2014 januárjában hivatalból indult védelembe vételi eljárást a gyámhatóság csak 2017. június 14-én szüntette meg.

Tekintettel arra, hogy a panaszbeadvány alapján felmerült a jogállamiság elvével, a jogbiztonság követelményével és a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal összefüggő visszasság 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 a gyámhatóság vezetőjétől – az ügyben keletkezett 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 gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.);
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.);
- 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: Gysr.).

A megállapított tényállás

A rendelkezésemre álló dokumentumok és egyéb információk alapján a *következő tényállás rögzíthető*. A gyámhatóság az önkormányzat jegyzői irodájának – a panaszos gyermekeinek veszélyeztetettségére vonatkozó – jelzése alapján 2013. október 26-án védelembe vételi eljárást indított. Az eljárás megindításáról a panaszost 2013. október 9-én értesítette. Ugyanezen a napon a gyámügyi ügyintéző a BP-19C/001/2056/2013. számú végzésével a Budapest XIX. Kerület Kispesti Családsegítő Szolgálat és Gyermekjóléti Központtól (a továbbiakban: gyermekjóléti központ) *15 napon belül javaslatot kért*. Tekintettel arra, hogy a megadott határidőn belül a javaslat nem érkezett meg, a kérelmet az ügyintéző 2013. december 20-án megismételte.

A gyermekjóléti központ a gyámhatóságon 2014. január 16-án iktatott válaszában a panaszos fiatalabb gyermekének védelembe vételére és a panaszos igazságügyi pszichológiai vizsgálatára tett javaslatot.

2014. február 6-án a gyámhatóság a fiatalabb gyermek iskolájától pedagógiai véleményt kért. A véleményt a gyámhatóság 2014. február 25-én iktatta, majd 2014. március 10-ére tárgyalást tűzött ki. A tárgyaláson a gyámügyi ügyintéző, a panaszos és a gyermekjóléti központ családgondozója vett részt. A családgondozó a panaszos fiatalabb gyermekének védelembé vételére tett javaslatát fenntartotta és ismételten kérte a panaszos pszichológiai vizsgálatának elrendelését. A gyámhatóság 2014. március 17-i átiratában a gyermekjóléti központtól tájékoztatást kért arról, hogy a panaszos idősebb gyermekének a védelembé vételét is javasolják-e, továbbá kérte, hogy a családgondozó indokolja meg, hogy miért tartja szükségesnek a panaszos igazságügyi pszichológiai vizsgálatát. A megkeresésre válasz nem érkezett, ezért a kérést az ügyintéző 2014. április 17-én, július 29-én, majd december 4-én megismételte.

2015. március 4-én a gyámhatóság a panaszos fiatalabb gyermekéről ismét pedagógiai véleményt kért. A válasz – amely családterápiát javasolt – 2015. március 30-án érkezett a gyámhatósághoz. A gyámügyi ügyintéző 2015. május 4-én a gyermekjóléti központnak megküldte a panaszos fiatalabb gyermekéről készült pedagógiai véleményt és az idősebb gyermek iskolai eredményeit, egyúttal a védelembé vételre ismételten javaslatot kért. Válasz továbbra sem érkezett, a kérést az ügyintéző ezért 2015. augusztus 17-én és november 22-én megismételte.

2016. február 5-én az ügyintéző ismét pedagógiai véleményt kért a panaszos fiatalabb gyermekéről, és továbbra is kérte a gyermekjóléti központ javaslatát. A gyámhatóság 2016-ban *további három alkalommal* (június 3-án, szeptember 1-jén és november 22-én) kérte a gyermekjóléti központ javaslatát. A gyámhatóság 2017. február 21-én, majd 2017. április 26-án továbbra is javaslatot kért a védelembé vétel tekintetében. A gyámhatóság 2017. május 5-én iktatta a gyermekjóléti központ válaszát, mi szerint a panaszos fiatalabb gyermekének védelembé vételét nem javasolják. Mindezek alapján a gyámhatóság a BP-19/004/572-5/2017. számú, 2017. június 14-én kelt végzésével a védelembé vételi eljárást megszüntette.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A 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 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 határozat bírósági felülvizsgálatát – 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 (kerületi) hivatala, a gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkörében eljáró fővárosi és megyei kormányhivatal gyakorolja. A Gyvt. 94. § (2) bekezdése rögzíti, hogy a gyermekjóléti szolgáltatás biztosítása a települési önkormányzat feladata. A hivatkozott jogszabályok alapján az ügyben érintett szervekre *kiterjed 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 tesztek.

Az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege az Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. 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 elvi élel mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelenésével, 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 alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, vagy jelentős tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági 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 alkotmánybírósági 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 előre láthatóak* 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 alkotmánybírósági 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 alkotmánybírósági 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. A hatósági eljárások garanciáival összefüggésben rá kell mutatnom arra, hogy a *Ket. az alapelvek között rögzíti* a gyorsaság és az egyszerűség követelményét, az ügyfél tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jogát. A Ket. 33. §-a rendelkezik arról, hogy a határozatot, az eljárást megszüntető végzést, valamint a másodfokú döntést hozó hatóságnak az elsőfokú döntést megsemmisítő és új eljárásra utasító végzését az eljárás megindulásától számított *21 napon belül kell meghozni* és gondoskodni a döntés közléséről. A Ket. 33. § (3) bekezdésének b) és c) pontja szerint az ügyintézési határidőbe a jogsegélyeljárás időtartama, továbbá a hiánypótlásra, illetve a tényállás tisztázásához szükséges adatok közlésére irányuló felhívástól az annak teljesítéséig terjedő idő nem számít be.

A Gyer. 84. § (1) bekezdése szerint a gyámhivatal – a Gyvt.-ben meghatározott szervek és személyek jelzése, kezdeményezése, javaslata alapján – köteles a védelembé vétel iránti eljárást hivatalból lefolytatni. A Gyer. 84. § (3) bekezdése szerint, ha a védelembé vétel iránti eljárás nem a család- és gyermekjóléti központ javaslatára indult, a gyámhivatal köteles megkeresi a család- és gyermekjóléti központot és a védelembé vétel tekintetében *15 napon belül történő javaslatot kell kérnie*.

A gyermekjóléti központ javaslatában nyilatkozik az alapellátás eredménytelenségének okáról, a gyermek és a szülő együttműködési készségéről, valamint megküldi a gyámhatóságnak a gyermekjóléti alapellátás során felvett adatlapot, környezettanulmányt és gondozási tervet, továbbá véleményt nyilvánít a gyermek veszélyeztetettségének okáról. A Gyer 86. § (1) bekezdése szerint a gyámhivatal a védelembé vétel iránti eljárás során tárgyalást tart.

A Gyvt. 68. § (1) bekezdése kimondja, hogy ha a szülő vagy más törvényes képviselő a gyermek veszélyeztetettségét az alapellátások önkéntes igénybevételével megszüntetni nem tudja, vagy nem akarja, de alaposan feltételezhető, hogy segítséggel a gyermek fejlődése a családi környezetben mégis biztosítható, *a gyámhatóság a gyermeket védelembé veszi*. A Gyvt. 68. § (3) bekezdése akként rendelkezik, hogy a védelembé vétellel egyidejűleg a gyermek gondozásának folyamatos segítése és ellátásának megszervezése, a szülői nevelés támogatása érdekében a gyámhatóság a gyermek részére *a gyermekjóléti szolgálat családgondozóját rendeli ki és a veszélyeztetettség okának megszüntetése érdekében intézkedést tesz* (pl. különböző magatartási szabályokat állapíthat meg a szülő, a gyermek számára, meghatározott szolgáltatások igénybevételére kötelezi az érintetteket).

A Ket. 12. § (2) bekezdés a) pontja szerint közigazgatási hatósági ügy minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy *kötelességet állapít meg*, adatot, tényt vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet, vagy hatósági ellenőrzést végez.

A Ket 26. §-a rendelkezik *a belföldi jogsegély kérelem lehetőségeiről*. A Ket 26. § (1) bekezdés c) pontja belföldi jogsegélyt akkor lehet kérni, ha *az ügy elbírálásához olyan adat vagy irat szükséges, amellyel más hatóság, egyéb állami, önkormányzati szerv vagy – ha törvény meghatározott ügyfajtában lehetővé teszi – egyéb szerv vagy személy rendelkezik*. A Ket 26. § (4) bekezdése szerint a megkeresett szerv csak akkor tagadhatja meg a megkeresésben foglaltak teljesítését, ha az jogszabályba ütközik. A Ket. 26. § (7) alapján, ha a megkeresett szerv, személy határidőre nem teljesíti a megkeresést, a megkereső hatóság – határidő tűzésével – tájékoztatást kér a megkeresett szervtől ennek okáról.

Ha a megkeresett szerv vagy személy nem teljesíti a tájékoztatást, illetve az eljárási cselekmény elvégzésére irányuló megkeresés teljesítését továbbra is elmulasztja, akkor a megkereső hatóság jogosult a megkeresett szerv egyidejű értesítése mellett az eljárási cselekmény elvégzésre, továbbá ha a megkeresett szerv felügyeleti szervvel rendelkező hatóság, akkor *felügyeleti eljárást kezdeményez*, egyéb esetben *jelzi a mulasztást a szerv vezetőjének*. *A felügyeleti szerv 15 napon belül intézkedik.*

2. A rendelkezésemre álló iratok alapján a gyámhatóság – a Gyer. által meghatározott kötelezettségének eleget téve – a panaszos gyermekeinek veszélyeztettségére utaló jelzés alapján a védelembe vételi eljárást megindította, a gyermekjóléti központtól javaslatot, az iskolától pedagógiai véleményt kért, illetve tárgyalást tartott. A tárgyalást követően a gyámügyi ügyintéző megítélése szerint *szükséges volt a gyermekjóléti központ családgondozójának további nyilatkozatát* arról, hogy indokoltnak tartja-e a panaszos idősebb gyermekének védelme vételét is. Kérte, hogy ennek során jelölje meg azon indokokat, amelyek miatt kéri a panaszos igazságügyi pszichológiai vizsgálatát (bár e kérdésekről a családgondozót a tárgyaláson is nyilatkoztatni lehetett volna).

Válasz azonban sem erre, sem pedig az ezt követő – 2014 áprilisa és 2017 februárja között kiküldött – *további 11 megkeresésre nem érkezett*. A gyámhatóság csak a gyermekjóléti központ 2017 májusában kelt javaslata alapján tudta megszüntetni a védelembe vételi eljárást.

Megállapítom, hogy a gyermekjóléti központ a panaszos és az eljárással érintett gyermek tisztességes eljárásához való jogával összefüggő visszásságot okozott azáltal, hogy a gyámhatóság hivatalos megkereséseire – a Gyer. által előírt kötelezettségét megszegve – csak az eljárást megindulását követő több mint 3 év után válaszolt.

3. A Ket. 12. § (2) bekezdésének a) pontja alapján a védelembe vételi hatósági eljárás. A gyámhatóság a gyermekjóléti szolgálat megkeresését a Gyer. 84. § (3) bekezdése foglaltak alapján nem mellőzhette. Az előzmények nyomán a gyámhatóság a védelembe vételi eljárást megelőző gyermekjóléti alapellátás dokumentumainak ismerete, a gyermekjóléti központ javaslattetele hiányában a gyámhatóság a gyerek legjobb érdekét szolgáló döntést nem tudott hozni. A gyámhatóság a mulasztást azonban nem jelezte a gyermekjóléti központot fenntartó, a felügyeletet ellátó Budapest Főváros XIX. Kerület Kispest Önkormányzata Képviselő-testületének.

Megállapítom, hogy a gyámhatóság mulasztása és az annak nyomán indokolatlanul több évig folyamatban tartott eljárás következményeként olyan bizonytalan, függő helyzet alakult ki, ami a panaszos és az eljárással érintett gyermek tisztességes eljárásához való jogával összefüggő visszásságot okozott.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság bekövetkezésének jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 32. §-a alapján *felkérem*

- 1) Kispesti Szociális Szolgáltató Centrum vezetőjét, hogy a jövőben a gyámhatóság megkeresésének a Gyer. 84. § (3) bekezdésében meghatározott határidőben tegyen eleget,
- 2) Budapest Főváros Kormányhivatala XIX. Kerületi Hivatala Gyámügyi Osztályának vezetőjét, hogy minden esetben jelezze a felügyeletet ellátó hatóság, vagy szerv vezetőjének, ha a megkeresett szerv válaszadási kötelezettségének nem tesz eleget.

Budapest, 2017. szeptember 5.

