

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1817/2017. számú ügyben**

Előadó: dr. Győrffy Zsuzsanna

A vizsgálat megindítása

A panaszos szülők Budapest Főváros Kormányhivatala X. Kerületi Hivatala Gyámügyi Osztályának (a továbbiakban: Gyámhatóság), valamint Budapest Főváros Kormányhivatala VIII. Kerületi Hivatala Családtámogatási Főosztályának (a továbbiakban: Családtámogatási Főosztály) családi pótlék folyósításának szüneteltetésének megszüntetésével kapcsolatos eljárását sérelmezték. A panaszosok előadták, hogy 2016. június 23-án a Gyámhatóság a gyermekük igazolatlan óvodai hiányzásaira hivatkozással kezdeményezte a Családtámogatási Főosztályánál a családi pótlék folyósításának szüneteltetését elrendelő eljárás megindítását. A Családtámogatási Főosztály a T-BPP-196711-3/2016. számú, 2016. július 6-án kelt határozatával elrendelte a családi pótlék folyósításának szüneteltetését 2016. augusztus 1-jétől. A Gyámhatóság a BP.10/04/1383-82/2016. számú, 2016. december 19-én kelt határozatával a Családtámogatási Főosztályánál kezdeményezte a megállapított iskoláztatási támogatás szüneteltetésének megszüntetését. A panaszosok sérelmezték, hogy beadványuk Hivatalomhoz való benyújtásáig (2017. március 2.) a gyermekük után járó juttatást nem folyósították nekik. Ma panaszbeadvány alapján felmerült a jogállamiság elvéből és a jogbiztonság követelményével, a tisztességes eljáráshoz való joggal, valamint az érintett gyermek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogával összefüggő visszásság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1)-(2) bekezdései alapján a Gyámhatóság és a Családtámogatási Főosztály vezetőjétől – az ügyben keletkezett iratok csatolásával egyidejűleg – 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 eljáráshoz való jog „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*” (XXIV. cikk).
- a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga: „*Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.*” (XVI. cikk (1) bekezdés)

Az alkalmazott jogszabályok

- a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (Egyezmény);
- a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. tv. (Gyvt.);
- a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény (Cst.);
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.);
- a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (Nkt.);
- a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet, (Gyer.);
- a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény végrehajtásáról szóló 223/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet (Vhr.);
- gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről szóló 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet (Gyszr.).

A megállapított tényállás

A rendelkezésemre álló dokumentumok és egyéb információk alapján a *következő tényállás rögzítetű*. Az Érdligeti Általános Iskola (a továbbiakban: Iskola) igazgatója a 2016. szeptember 2-án iktatott levelében tájékoztatta a Gyámhatóságot arról, hogy a panaszosok gyermeküket beírták az Iskolába, egyúttal fiúk magántanulóságát kérték. Az iskola igazgatója csatoltan megküldte a gyámhatóságnak a gyermek magántanulói jogviszonyát engedélyező, KL159/II-4/2016. számú, 2016. augusztus 26-án kelt határozatot. A határozat tartalmazza, hogy a gyermek a 2016/2017-es tanévben január és június hónapban köteles magyar nyelv és irodalom, matematika és környezetismeret tárgyakból vizsgát tenni. A Gyámhatóság – hivatkozva a Gyer. 91/H. § (2) bekezdésében foglaltakra – megállapította, hogy a Családtámogatási Főosztály T-BPP-196711-3/2016. számú, 2016. július 6-án kelt és 2016. augusztus 1-jén jogerőre emelkedett, családi pótlék szüneteltetését elrendelő határozatának felülvizsgálattal érintett időszaka 2016. szeptember 1-je és 2016. november 30-a közötti időintervallum. A fentiekre tekintettel a Gyámhatóság 2016. november 24-én a családi pótlék szüneteltetésének ügyében *felülvizsgálati eljárást indított* és a gyermek tankötelezettségének teljesítése ügyében megkereste az Iskolát.

Az Iskola 2016. december 6-án kelt válasza szerint a felülvizsgálattal érintett időszakban a gyermek az iskolával magántanulói jogviszonyban állt, hiányzása nem volt. A szülő kérésére kapott magántanulói státusz alapján a felkészítést a szülő végzi. A szülők az osztályfőnökkel telefonon tartják a kapcsolatot, az osztályozó vizsgákra 2017 januárjában kerül sor. A panaszosok jogi képviselője 2016. december 3-án írásban kérte a Gyámhatóságot, hogy kezdeményezze a gyermek után járó családi pótlék újrafolyósításának elrendelését 2016. szeptember 1-jére visszamenőleg. A Gyámhatóság 2016. december 8-i válaszlevelében tájékoztatta az ügyvédet a felülvizsgálati eljárás megindításáról, tovább arról, hogy az iskoláztatási támogatás folyósításáról, illetve visszamenőleges folyósításáról a Családtámogatási Főosztálynak van hatásköre eljárni.

A Gyámhatóság a BP-10/04/1383-82/2016. számú, 2016. december 19-én kelt határozatával kezdeményezte a megállapított iskoláztatási támogatás szüneteltetésének megszüntetését. *A végzés az iskoláztatási támogatás szüneteltetésének megszüntetésének kezdő időpontjáról nem rendelkezett.* A végzést a Családtámogatási Főosztály 2016. december 27-én érkezett.

A panaszosok jogi képviselője 2017. január 12-én a Családtámogatási Főosztálynak és a Gyámhatóságnak címzett levelében – jogi álláspontját részletesen kifejtve – megírta, hogy megítélése szerint a Gyámhatóságnak az ellátás szüneteltetését 2016. szeptember 15-ig felül kellett volna vizsgálnia, az iskoláztatási támogatást pedig 2016. szeptember 1-től folyósítani. Az ügyvéd levelét a Családtámogatási Főosztály 2017. január 17-én érkezett.

A Gyámhatóság a család lakóhelyváltozása miatt az iratanyagot a BP-10/04/78-1662017. számú, 2017. február 7-én kelt végzésével illetékességből áttette a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal Szolnoki Járási Hivatal Gyámügyi Osztályához (a továbbiakban: Szolnoki Gyámhatóság). A Családtámogatási Főosztály 2017. február 9-én elektronikus levélben fordult a Gyámhatósághoz a családi pótlék szüneteltetés megszüntetésének dátumának tisztázása érdekében. Az illetékességváltozásról a Gyámhatóság 2017. február 14-én kelt BP-10/04/78-20/2017. számú végzésével adott tájékoztatást.

A Családtámogatási Főosztály ügyintézője az időpont tisztázása érdekében telefonon felvette a kapcsolatot a Szolnoki Gyámhatósággal. A kapott tájékoztatás szerint az ügyben még nem született döntés. A Családtámogatási Főosztály a rendelkezésére álló adatok alapján 2017. március 21-én kelt, T-BP-08-CST-7409-10/2017. számú határozatával *2016. december 1-től megszüntette a panaszosok gyermekének iskoláztatási támogatásának szüneteltetését és intézkedett az ellátás kiutalásáról.* A főosztályvezető tájékoztatása szerint a 2017. január 1-től történő szervezeti változások átvezetése miatt 2016. december 28-ától 2017. január 8-áig a *TÉBA szakszolgáltatás nem működött*, érdemi ügyintézésre ebben az időszakban nem volt lehetőség. Végül a főosztályvezető azt is jelezte, hogy ha a Szolnoki Gyámhatóság az ellátás szüneteltetésének megszüntetését 2016. szeptember 1-jétől kezdeményezi, akkor a még járó ellátást soron kívül kiutalják.

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 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.

A Cst. 3. § (1) bekezdése szerint a családnak, mint Magyarország legfontosabb nemzeti erőforrásának és a magyar társadalom alapvető egységének a sokoldalú segítése, a családi élet biztonságának, a gyermekvállalás feltételeinek, valamint a család és a munka összeegyeztetésének javítása az állam fontos feladata. A Ket. 16. § (1) bekezdése szerint a kormányhivatal a jogszabályoknak és a Kormány döntéseinek megfelelően összehangolja és elősegíti a kormányzati feladatok területi végrehajtását. 2015. április 1-el a családtámogatási feladatok is *a kormányhivatalok hatáskörébe* kerültek. 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 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 megállapításaival összefüggésben hivatkoznom kell arra, hogy 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 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 élel 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 és XVI. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, 67. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a vizsgálat tárgyát képező *jogállamiság elve, illetve 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 Alkotmánybírói 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 eljárás*hoz való jogot.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybírói több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybírói 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 Alkotmánybírói 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 időszerűség követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetőek*.

2. Az Alaptörvény XXIV. cikke immár kinyilvánítja a *tisztességes eljárás*hoz való jogot. Az Alkotmánybírói 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. A *gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése rögzíti*. A gyermeket főszabályként minden olyan alapvető jog megillet, mint bármely más embert, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz. Erre tekintettel kifejezetten a gyermekek jogaként rögzíti a törvény a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot. E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat.

Ennek megfelelően a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket. A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam kötelességét alapozza meg a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére. A gyermek, mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról az az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, hogy az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében.

Ezt az alaptételt megtaláljuk az Egyezmény preambulumban is, amely rögzíti, hogy a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt. Az Egyezmény 1991-től a magyar belső jog része, részes államként Magyarországon is kötelezettség a 3. cikk alapján, hogy minden gyermekekkel kapcsolatba kerülő intézmény és hatóság a gyermek legjobb érdekének megfelelően járjon el és döntsön.

Az Alkotmánybíróság a 14/2014. (V. 13.) AB határozatban kiemelte, hogy a családi pótlék intézménye – amint arra már több korábbi határozatában is utalt – a családtámogatási ellátási formák egyikeként az állam által nyújtott, hagyományosan a gyermekneveléshez, iskoláztatáshoz kapcsolódó pénzübeli támogatások rendszeréhez kapcsolódik, s ennek keretében az intézmény részletes szabályait, így a jogosultak körét, az ellátás jogosultsági feltételeit, annak mértékét a Cst. tartalmazza. Az Alkotmánybíróság kiemelte azt is, hogy a családi pótlék az állam által nyújtott szociális juttatásként olyan családtámogatási ellátást jelent, melynek célja a gyermekek nevelési és iskoláztatási költségeihez való, elsődlegesen pénzübeli hozzájárulás. A családi pótlékra való jogosultság - figyelemmel annak célhoz kötöttségére és arra, hogy a gyermekekre tekintettel jár - az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében biztosított alapjog, a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának védelmi körébe tartozik, ezen belül azonban megőrzi szociális juttatás-jellegét, mivel törvényen, és nem közvetlenül az Alaptörvényen alapul.

III. Az ügy érdemében

1. A panaszügyben alkalmazott szabályozás áttekintésekor a kiindulópontot a Cst. 15. § (1) bekezdés b) pontja jelentette. Eszerint, ha a tanköteles gyermek a kötelező tanórai foglalkozások tekintetében igazolatlanul mulaszt, a nevelési-oktatási intézmény vezetőjének jelzése alapján a gyámhatóság az adott tanítási évben igazolatlanul mulasztott 50. kötelező tanórai foglalkozás után – a jelzés beérkezésétől számított nyolc napon belül – kezdeményezi a családtámogatási ügyben eljáró hatóságnál az ellátás szüneteltetését. Lényeges, hogy a Gyvt. 68/A. § (1) bekezdése szerint a gyámhatóság a Cst. 15. § (1) bekezdés b) pontja szerinti esetben kezdeményezi a családtámogatási feladatokat ellátó hatóságnál a családi pótlék szüneteltetését és elrendeli a 16. életévét be nem töltött, védelembe vétel hatálya alatt nem álló gyermeknek a védelembe vételét.

A rendelkezésemre álló iratok és információk alapján a Gyámhatóság a 2016. augusztus 1-jén jogerőre emelkedett – a családi pótlék szüneteltetését elrendelő határozat – *felülvizsgálattal érintett időintervallumát a Gyer. 91/H. § (2) bekezdése alapján állapította meg.* A Gyer. 91/H. § (2) bekezdése szerint az első felülvizsgálattal érintett időszak kezdő napja a szüneteltetést elrendelő döntés *jogerőre emelkedését követő hónap első napja* vagy a tárgyév szeptember 1-je, ha a szüneteltetést elrendelő döntés jogerőre emelkedésének hónapja a tárgyév májusa, júniusa vagy júliusa.

A Gyvt. 68/A. § (2) bekezdése szerint a gyámhatóság a) három tanítási hónapot magában foglaló időszakonként, és b) – feltéve, hogy a családi pótlék szüneteltetésének kezdő időpontja vagy az utolsó felülvizsgálat óta legalább egy hónap eltelt – a tanítási év lezárását követő 15 napon belül felülvizsgálja a családi pótlék szüneteltetésének szükségességét. A Gyvt. 68/A. § (3) bekezdése pedig kimondja, hogy ha a gyámhatóság a felülvizsgálati eljárás eredményeként azt állapítja meg, hogy a gyermek a felülvizsgálattal érintett időszakban ötnél több kötelező tanórai foglalkozást igazolatlanul

- a) mulasztott, egyidejűleg megállapítja, hogy a családi pótlék szüneteltetése megszüntetéséhez szükséges feltétel nem áll fenn,
- b) *nem mulasztott, kezdeményezi a családtámogatási feladatokat ellátó hatóságnál a családi pótlék szüneteltetésének megszüntetését.*

A Gyer. 91/H. § (1) bekezdés a) pontja szerint a gyámhivatal az iskoláztatási támogatás szüneteltetése szükségességének felülvizsgálata során tájékoztatást kér a nevelési-oktatási intézmény igazgatójától arról, hogy *a felülvizsgálattal érintett időszakban a gyermek hány kötelező tanórai foglalkozást mulasztott igazolatlanul.* A Vhr. 10. § (5) bekezdése szerint a családi pótlék szüneteltetésének megszüntetése esetén az ellátást első alkalommal *a gyámhivatal iskoláztatási támogatás szüneteltetésének megszüntetésére irányuló kezdeményezésben megjelölt hónapra, ennek hiányában a kezdeményezés hónapjára kell ismételtén folyósítani.* Ebben az esetben a folyósításra visszamenőlegesen, a járási hivatalnak a szüneteltetést megszüntető döntése meghozatalát követően kerül sor.

Megállapítható, hogy a Gyámhatóság a Gyer. 91/H. § (2) bekezdésében meghatározott intervallumban *a felülvizsgálati eljárást megindította,* az Iskola igazgatójától tájékoztatást kért és ennek alapján – a családi pótlék újrafolyósításának kezdő időpontjának meghatározása nélkül – kezdeményezte a családi pótlék szüneteltetése megszüntetését a Családtámogatási Főosztálynál.

Az Nkt. 27. § (7) bekezdése szerint a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézség vagy a sajátos nevelési igény miatt a szakértői bizottság véleménye alapján, vagy súlyos betegség miatt *magántanulóként* tanulmányokat folytatók egyéni foglalkozás keretében történő felkészítésére az iskolának tanulóként az osztályok heti időkeretén felül átlag heti tíz óra áll a rendelkezésre. Ez az időkeret az egyes hetek és tanulók között átcsoportosítható.

Az Alaptörvény XVI. cikk (3) bekezdése alapján a szülők kötelesek kiskorú gyermekükről gondoskodni. E kötelezettség magában foglalja gyermekük taníttatását. Az Nkt. 45. § (1) bekezdése szerint ennek értelmében Magyarországon – az e törvényben meghatározottak szerint – minden gyermek köteles az intézményes nevelés-oktatásban részt venni, tankötelezettségét teljesíteni. Az Nkt. 45. § (5) bekezdése alapján a tankötelezettség iskolába járással, vagy ha az a tanuló fejlődése, tanulmányainak eredményes folytatása és befejezése szempontjából nem hátrányos, *a szülő kérelmére magántanulóként teljesíthető.* Az Nkt. 50. § (1) bekezdése szerint *a tanuló – beleértve a magántanulót is – az iskolával tanulói jogviszonyban áll.* A tanulói jogviszony felvétel vagy átvétel útján keletkezik. A felvétel és az átvétel jelentkezés alapján történik. A felvételtől vagy átvételtől az iskola igazgatója dönt. *A tanulói jogviszony a beiratás napján jön létre. A tanuló a tanulói jogviszonyon alapuló jogait az előbbi időponttól kezdve gyakorolhatja.* Jogszabály, továbbá az iskola házirendje egyes jogok gyakorlását az első tanév megkezdéséhez kötheti.

Az Nkt. 50. § (2) és (3) bekezdése kimondja, hogy *a magántanulót* – az iskolában vagy azon kívül folyó gyakorlati képzés kivételével – *az iskola valamennyi kötelező tanórai foglalkozása alól fel kell menteni.* Az iskolai rendszerű szakképzésben a magántanulóakra vonatkozó részletes szabályokat a szakképzésre vonatkozó jogszabályok határozzák meg. Az a tanuló, akit felmentettek a kötelező tanórai foglalkozásokon való részvétel alól, *az igazgató által meghatározott időben, és a nevelőtestület által meghatározott módon ad számot tudásáról.*

Megállapítható, hogy a Gyámhatóságnak már 2016. szeptember 2-án tudomása volt arról, hogy a gyermek tankötelezettségét magántanulóként teljesíti, a kötelező tanórai foglalkozások alól felmentett, vizsgakötelezettség először 2017 januárjában – tehát a felülvizsgálati időszakot követően – terheli. A rendelkezésekre álló iratok szerint a panaszosok jogi képviselője már a családi pótlék szüneteltetésének megszüntetésére vonatkozó *határozat meghozatala előtt kérte,* hogy a Gyámhatóság rendelkezzen az ellátás 2016. szeptember 1-jére visszamenőleges folyósításáról

A tisztességes eljárás körében a Ket. 1. § (2) és (2a) bekezdésben rögzített alapelv szerint a hatóság a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni. A hatóság ügyintézője jóhiszeműen, továbbá a jogszabály keretei között az ügyfél jogát és jogos – ideértve gazdasági – érdekét szem előtt tartva jár el. A közigazgatási hatóságnak a Ket alkalmazása során az eljárásban érintett kiskorú érdekeinek fokozott figyelembevételével jár el.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a Gyámhatóság eljárása a hivatkozott tételes jogszabályoknak szövegszerűen megfelelt, összességében azonban az eljárási alapelvek figyelmen kívül hagyásával alkalmas volt arra, hogy a panaszos szülők tisztességes eljárásból való jogával összefüggő visszásságot okozzon. Megállapítom azt is, hogy a Gyámhatóság az eljárásakor nem érvényesítette a gyermek legjobb érdekét figyelembe vevő eljárás elvét sem, továbbá a támogatás céljára és jellegére tekintettel, a védelmi kör okán a gyermeknek a védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okozott.

2. A hatósági eljárások garanciáival összefüggésben rá kell mutatnom, hogy a *Ket. ugyancsak 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. Az ügyintézési határidőbe – egyebek mellett – nem számít bele a hatóság működését legalább egy teljes napra ellehetetlenítő üzemzavar vagy más elháríthatatlan esemény időtartama.

Megállapítható, hogy a hatóság eljárását, illetve működését átmenetileg ellehetetlenítő hivatkozott üzemzavar, a TEBÁ szakrendszer leállása 2017. január 8-án megszűnt, de a Családtámogatási Főosztály csak ezt követően több mint egy hónap múlva kért tájékoztatást a Gyámhatóságtól a családi pótlék szüneteltetésének megszüntetésének kezdő időpontjáról, majd ezt követően az ügyben érdemi döntést pedig csak 2017. március 21-én hozott.

Mindezek alapján a hatósági eljárásra vonatkozó garanciális elvekre tekintettel megállapítom, hogy a Családtámogatási Főosztály késedelmes eljárása és döntése a panaszos szülők tisztességes eljárásból való jogával összefüggő visszásságot okozott, a családi pótlék késedelmes folyósítása veszélyeztette az érintett gyermek ellátását. Megállapítható tehát az is, hogy a Családtámogatási Főosztály eljárása során ugyancsak nem érvényesült a gyermek legjobb érdekét figyelembe vevő eljárás elve, továbbá a támogatás céljára és jellegére tekintettel, a védelmi kör okán a gyermeknek a védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okozott.

3. Vizsgálatom során a konkrét eljárásokkal összefüggésben áttekintettem a családi pótlék szüneteltetésére vonatkozó jelenleg és korábban hatályos jogszabályokat. A *Gyvt. 68/A. § (2) bekezdése* szerint a gyámhatóság *a) három nevelési hónapot vagy tanítási hónapot magában foglaló időszakonként, és b) – feltéve, hogy a családi pótlék szüneteltetésének kezdő időpontja vagy az utolsó felülvizsgálat óta legalább egy hónap eltelt – a nevelési év vagy tanítási év lezárását követő 15 napon belül felülvizsgálja a családi pótlék szüneteltetésének szükségességét.*

A hivatkozott jogszabály szerint, ha például a családi pótlék szüneteltetésének kezdő időpontja, vagy az utolsó felülvizsgálat időpontja február 1-je, akkor a felülvizsgálati időszak a tárgyév március 1-től a tárgyév május 31-éig tart. A *Gyvt. 68/A. § (2) bekezdés a) pontja* alapján a gyámhatóság ezen időintervallumban vizsgálhatja a tankötelezettség teljesítését és annak eredményeként hozhat döntést a családi pótlék szüneteltetésének megszüntetéséről, vagy a folyósítás további szüneteltetéséről. A *Gyvt. 68/A. § (2) bekezdés a) és b) pontja* együttes értelmezésével azonban a gyámhatóság a példaként felhívott esetben is csak a tanítási év lezárását követő 15 napon belül indíthatná meg a felülvizsgálati eljárást.

Megállapítom, hogy a hatályos Gyvt. 68/A. § (2) bekezdés a) és b) pontjának nem kellően egyértelmű – jogalkalmazás során ezért nem megfelelően, bizonytalan módon és tartalommal értelmezhető – szabályozása visszásságot okoz a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben.

4. A *Gyer. 2011. január 1-től 2012. szeptember 29-éig hatályos 91/J. § (2) bekezdése* tartalmazta, hogy a jegyzőnek az iskoláztatási támogatás felfüggesztését meg kellett szüntetnie a gyermek magántanulóvá válása esetén.¹ 2012. szeptember 30-ától a *Gyer.* nem tartalmaz arra vonatkozó rendelkezést, hogy pontosan mi a teendő a gyermek magántanulóvá válását követően az iskoláztatási támogatás felfüggesztésének megszüntetése tekintetében.

¹ 2011. január 1 - 2012. március 2-ig *Gyer. 91/J. § (2) bekezdés d) pont*, 2012. március 3-tól 2012. szeptember 29-ig *Gyer. 91/J. § (2) bekezdés c) pontja*.

Az Nkt. hivatkozott rendelkezései szerint *a tanulói jogviszony* – ide értve a magántanulói jogviszonyt is – *a beíratás napján jön létre*. A beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézség vagy a sajátos nevelési igény miatt a szakértői bizottság véleménye alapján, vagy súlyos betegség miatt magántanulóként tanulmányokat folytató tanulók felkészítése – meghatározott óraszámban – *az iskola feladata*. A *szülő kérésére* magántanulói jogviszonyban álló tanulót az iskolának *valamennyi kötelező tanórai foglalkozáson való részvétel alól fel kell menteni*. A magántanuló tudásáról az igazgató által meghatározott időben, a nevelőtestület által meghatározott módon köteles számot adni.

Mindebből következően álláspontom szerint egyszerűen *jogilag értelmetlen* a szülő kérésére magántanulói jogviszonyban állóknál a meghatározott számú kötelező tanórai foglalkozásokról való mulasztás, amely alapján családi pótlék folyósításának szüneteltetését el kell rendelni. Álláspontom szerint a szülő kérésére engedélyezett magántanulói jogviszony fennállása esetén a családi pótlék szüneteltetésére csak akkor kerülhet sor, ha a magántanuló jogviszonyban álló tanuló *vizsgakötelezettségének* – ide nem értve az elégtelen vizsgaeredményt – *nem tesz eleget*.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét sérti az a jelenlegi jogi helyzet, hogy a jogalkalmazóknak a családi pótlék szüneteltetésével kapcsolatos jogszabályi rendelkezéseket egységesen és automatikusan – nyilvánvalóan eltérő helyzetük ellenére – alkalmazniuk kell a tankötelezettségüket iskolába járással és magántanulói jogviszonyban teljesítő tanulókra egyaránt.

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt alapvető joggal összefüggő visszasságok bekövetkezésének jövőbeni megelőzése érdekében

- 1) az Ajbt. 37. §-a alapján *javasolom* az emberi erőforrásokért felelős miniszternek, hogy fontolja meg
 - a) a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 68/A. § (2) bekezdésében foglalt, a családi pótlék szüneteltetésének felülvizsgálatát szabályozó rendelkezés egyértelművé tételének kezdeményezését;
 - b) a gyermek magántanulóvá válását követően az iskoláztatási támogatás felfüggesztésének megszüntetésére vonatkozó kötelezettség jogszabályban való egyértelmű rögzítését;
- 2) az Ajbt. 32. §-a alapján *felkérem* Budapest Főváros Kormányhivatala X. Kerületi Hivatala Gyámügyi Osztályának vezetőjét, hogy eljárásaik során a jövőben fordítsanak fokozottabb figyelmet a Ket. által rögzített eljárási alapelvek érvényesülésére;
- 3) az Ajbt. 32. §-a alapján *felkérem* Budapest Főváros Kormányhivatala VIII. Kerületi Hivatala Családtámogatási Főosztályának vezetőjét, hogy a jövőre nézve hívja fel munkatársainak a figyelmét a gyermek legfőbb érdekének érvényesítésére vonatkozó elv, illetve a Ket. eljárási alapelveinek, valamint az ügyintézési határidő betartásának garanciális jelentőségére.

Budapest, 2017. május

Székely László sk.